

■ Bakom lyckta dörrar

Beslutsprocessen bakom den svenska pensionsreformen 1991-1998

KARL LOXBO ¹

Behind Locked Doors – The Decision-Making Process Behind the Swedish Pension Reform 1991-1998

The reform of the Swedish pension scheme (ATP) illustrates a surprising ability among Swedish politicians to sidestep entrenched partisan conflicts and establish consensus. Although several studies set out to explain the comparatively successful reform, the significance of new, and exclusive, institutions for decision-making has largely been overlooked. The hypothesis of this article, however, suggests that the creation of these new institutions is what really explains the Swedish success story. In order to test the hypothesis, decisions and negotiations leading up to the reform are process-traced, and opinions among voters and central actors that were excluded from the process are explored. The results indicate that the pension reform was made possible by the highly restricted decision-making process, and also cast doubts on whether the same pension reform would have been possible without it. These new institutions for decision-making, however, might have negative consequences for the future functions of representative democracy.

Inledning

Swedish politicians, in contrast to their counterparts in other countries, in a challenging economic environment are able to take drastic politically unpopular action [...] Sweden appears to have undergone a probably more profound change than many other countries, when measured against the status quo ante of the mid- to late 1980's (Kitschelt 2001: 291).

Kitschelts slutsats baserar sig på en granskning av beslutet om att införa ett nytt pensionssystem i Sverige 1998. Där andra länder, både i Västeuropa och Nordamerika, har haft stora bekymmer att reformera de utgiftstunga pensionssystemen framstår ofta Sverige som ett pionjärland (Blackburn 2003: 257-258; Scherman 2004; Schludi 2005; Sundén 2006). I samförstånd lyckades svenska politiker omforma det största och mest populära välfärdssystemet (Svallfors 1996) och en historisk konflikt mellan de politiska blocken gick i graven. Pensionsreformen i Sverige kan av detta skäl ses

1 Karl Loxbo är fil. dr i statsvetenskap och verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö universitet. E-post: Karl.Loxbo@vxu.se

som ett centralt fall för att förklara framgångsrik ”nedskärningspolitik” eller strategier för ”blame avoidance” mer generellt (Pierson 1994; 1996; Ross 2000; Myles & Pierson 2001: 320). Nyckelfrågan som ofta ställs är nämligen: Varför lyckades svenskarna med en potentiellt impopulär reform utan att förhindras av uppretade intressegrupper och besvikna väljare?

Flera ansatser har gjorts för att besvara liknande frågeställningar. Tidigare forskning har klargjort betydelsen av pensionssystemets spårberoende institutionella struktur för det reformbeslut som fattades 1998 (Lindbom 2001b; Green-Pedersen & Lindbom 2006; Sundén 2006; Selén & Sthåhlberg 2007; jfr Bonoli & Palier 2007). Flera studier anlägger också ett jämförande perspektiv, där byråkraternas roll i reformprocessen klargörs (Marier 2001; 2005) och intressegruppernas minskade, eller i alla fall förändrade, betydelse lyfts fram (Anderson 2001; Anderson & Meyer 2003; Lindvall & Sebring 2005; Schludi 2005). Tidigare forskning missar dock en central gåta med den svenska pensionsreformen. Den tidigare djupgående konflikten om pensioner, som i slutet av 1980-talet tycktes vara på väg att blossa upp på nytt (Hermansson 1993: 325; Lundberg 2003: 158-162), kunde plötsligt vändas till ett grundläggande samförstånd. Ingen har på ett övertygande sätt förklarat hur denna politiska helomvändning var möjlig utan att intressegrupper och väljare utgjorde några betydande hinder på vägen. En tänkbar orsak till denna lucka i forskningen är att de för svenska förhållanden ovanligt slutna utredningarna, där de avgörande besluten om pensionsreformen i praktiken tycks ha fattats, inte har getts en central plats i någon studie (se dock Lewin 2002; Lundberg 2003: 173-174; jfr Lindvall & Sebring 2005; Marier 2005). Kan strukturen på dessa nya förhandlingsgrupper vara den saknade pusselbiten som förklarar varför reformen gick att genomföra så pass smidigt?

I sin numera klassiska bok *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (1994: 19-24) presenterar Paul Pierson ett antal politiska strategier för att minimera kostnader i samband med impopulära omställningar av välfärdsstaten. Samtliga strategier handlar om hur de nya välfärdsreformerna bör konstrueras för att undgå kritik från viktiga väljar- och intressegrupper. Ingen av Piersons strategier berör dock hur beslutsprocessen kan omorganiseras för att möjliggöra en smidig övergång från ett system till ett annat. Syftet med denna artikel är att undersöka om den nya beslutsprocess som kringgärdade den svenska pensionsreformen kan lära oss något nytt om hur framgångsrika strategier för ”blame avoidance” kan utformas i det kritiska övergångsskede då politiker först beslutar sig för att överge den expansiva välfärdspolitiken och slå in på ett nytt spår.

Den hypotes som provas anger att nya former för att bedriva förhandlingar och för att fatta beslut, som skapades i Pensionsarbetsgruppen (1991-1994) och i Genomförandegruppen (1994-), möjliggjorde att pensionsfrågan kunde avpolitiserats bakom lyckta dörrar, vilket i sin tur förklarar att partierna snabbt och utan större motstånd lyckades gräva ner stridsyxan och enas om pensionerna. Eller, annorlunda uttryckt: utan de slutna förhandlingarna hade det sannolikt inte blivit samma pensionsreform. Om hypotesen får stöd ges ett bidrag till litteraturen om den nya välfärdspolitiken genom att organiserandet av själva reformprocessen, vid sidan av konstruktionen av de nya välfärdssystemen, också lyfts fram som en viktig komponent i framgångsrika strategier för ”blame avoidance”.

Hypotesen provas genom att centrala beslut och förhandlingar i pensionsfrågan spåras från slutet av 1980-talet, då Pensionsberedningen lämnade sitt betänkande, fram till att den nya pensionsreformen klubbades av Sveriges riksdag i juni 1998. Enligt Anderson (2001) samt Anderson och Meyer (2003) är en viktig förklaring till att den svenska pensionsreformen lyckades så pass väl att socialdemokraterna i Sverige, till skillnad från SPD i Tyskland (där motsvarande reformprocess var svårare), tillgodosåg LO:s intressen (jfr Myles & Pierson 2001: 332; Korpi & Palme 2003). Resonemanget kan sägas antyda att ungefär samma beslut sannolikt hade fattats även om LO hade deltagit som fullvärdig medlem i förhandlingarna. En sådan slutsats är emellertid inte förenlig med hypotesen. För att bemöta denna eventuella invändning är det i brist på jämförelser med andra fall nödvändigt att resonera kontrafaktiskt (jfr Rothstein 1988). I detta syfte granskas hur inställningen till pensionsreformen verkligen såg ut hos aktörer som uteslöts ur förhandlingarna, i första hand inom LO samt internt i den socialdemokratiska partiorganisationen. På detta sätt ges kontrafaktiska indikationer om hur en mer öppen och politiserad beslutsprocess hade kunnat se ut. Ytterligare kontrafaktiska indikationer på betydelsen av utredningarnas slutenhet, som används, är i vilken mån pensionsfrågan uppmärksammades av väljarna, samt i vilken mån medborgarna överhuvudtaget kände till det nya systemet när det genomfördes 1998. Genom att granska dessa fyra aspekter tillsammans är det möjligt att klargöra dels huruvida det fanns en negativ opinion att utesluta från förhandlingarna, dels huruvida potentiellt kritiska opinioner bland väljarna förebyggdes.

I det följande ska jag först presentera tidigare forskning samt de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för hypotesen. Jag går sedan vidare och presenterar metodologiska överväganden, använt material samt kriterier för att dra slutsatser. De empiriska resultaten som berör förhandlingarna om pensionsreformen i Pensionsarbetsgruppen (1991-1994) redovisas sedan följt av innehållsanalyser av LO-tidningens debatter om pensioner och av ett internt samråd om pensionsreformen i det socialdemokratiska partiet 1996. Därefter analyseras data från väljarundersökningar, samt undersökningar om medborgarnas kunskap om pensionssystemet. Den empiriska genomgången avslutas i nästa steg genom att förhandlingar och beslut i Genomförandegruppen mellan 1994 och 1998 analyseras. Artikelns slutsatser redovisas sedan och avslutningsvis förs en diskussion om den slutna beslutsprocessens betydelse för svensk demokrati.

Beslutsprocessens relation till politikens innehåll

There is a profound difference between extending benefits to large numbers of people and taking those benefits away (Myles & Pierson 2001: 320).

Citatet sammanfattar den tes som ligger till grund för den så kallade nya välfärdsforskningen (*New politics of the welfare state*) (se Pierson 1994; 1996; 2001; Lindbom 2001a; 2007; Green-Pedersen & Lindbom 2006). Det grundläggande temat inom denna forskning är att nedskärningar – *politics of retrenchement* – i grunden har förändrat spelreglerna för politiken i allmänhet och för partiernas möjligheter att vinna röster i synnerhet (Ross 2000). Där expansiv välfärdspolitik handlade om att politiker käm-

pade om att ta åt sig äran för stora reformer (*credit claiming*) handlar nedskärningspolitik i stället om att de försöker undvika kritik från viktiga intressegrupper och väljare (*blame avoidance*) (se dock Korpi & Palme 2003). Forskningen om strategier för *blame avoidance* betonar generellt sett två centrala aspekter: (i) att välfärdssystemen är spårberoende och har genererat starka intressegrupper, som gör allt för att förhindra nedskärningar som drabbar dem (Pierson 1994: 17-18; 1996; 2001); (ii) att framgångsrika strategier för *blame avoidance* bör minera så kallade *vetopunkter* och göra det svårt för väljare och intressegrupper att identifiera, och därmed kritisera, försämringar (*obfuscation*) (Immergut 1992; Pierson 1994; Tsebelis 1999). Forskningen handlar följaktligen till stor del om hur de nya välfärdssystemen bör konstrueras för att undgå öppen opposition. Vad som sällan uppmärksammas inom denna forskning är emellertid det som denna artikel tar fasta på, nämligen vilka konkreta förändringar av beslutsprocessen som krävs för att överbrygga tidigare konflikter och lyckas med impopulära omställningar (jfr dock Immergut 1992).²

Resonemanget bakom hypotesen grundar sig på insikten att den formella organisationsformen för beslutsfattande, förhandlingar och deltagande är avgörande för att förstå och förklara den politik som bedrivs och kan bedrivas. Eller som Schattschneider (1960: 69) uttrycker det: "Organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics, while others are organized out". Det är således, för att följa Schattschniders klassiska argumentation, rimligt att anta att utsikterna att undgå kritik är intimt förknippade med hur politiken organiseras. Organisering avgör i slutändan vem som kan definiera alternativen och vem som tillåts delta i beslut och förhandlingar (Brunsson & Olsen 1990). Tidigare forskning har också visat att formella institutioner för beslut och förhandlingar, till exempel i parlament och i statliga kommittéer, skapar normer som har en avgörande inverkan på individers och gruppers förväntningar om vad som upplevs som lämpligt agerande samt vilka förslag som upplevs vara acceptabla (March & Olsen 1989: 18-19; Sannerstedt 1992: 208; Scott 1995; Mattson 1996: 57-59; Rothstein 1996: 14; Hagevi 1998: 45-46). Praxis som rör beslutsprocesser är följaktligen intimt sammankopplad med innehållet i den politik som bedrivs (Schattschneider 1960; Rothstein 1992: 28-29; Hall 1993; Lindvall 2004). Det är därför rimligt att anta att det vi redan vet om strategier för "blame avoidance" kan kompletteras med nya insikter om betydelsen av beslutsprocessens organisering.

För att hypotesen ska hålla för empirisk prövning krävs det att det går att belägga att de centrala beslut som förändrade ATP-systemet, och ledde fram till den nya pensionsreformen, var beroende av att förhandlingssituationen mellan partierna såg ut som den gjorde. Det måste också göras troligt att samma beslut inte hade varit sannolika, eller ens möjliga, om beslutsprocessen hade varit mer öppen för andra deltagare.

2 Immergut (1992) visar dock att institutionella faktorer, som relationen mellan parlamentariker och valkretsar, är av stor betydelse för partidisciplin och således för politikernas möjligheter att kryssa runt negativa opinioner och fatta obeqväma beslut.

Metod och material

För att pröva hypotesen ska centrala förhandlingar och beslut, som rör pensioner, följas mellan slutet av 1980-talet och slutet av 1990-talet enligt den process-spårande logiken (Bennet & George 2004; Hall 1993). Detta innebär att överväganden och vägval i alla centrala delar av beslutsprocessen rekonstrueras genom att undersöka indikatorer på motiv, det vill säga motiveringar, från de inblandade beslutsfattarna (Elster 1986: 54). För att ge stöd åt hypotesen krävs det sammanfattningsvis:

- (i) Att det går att belägga att de centrala aktörerna i utredningarna, på båda sidor av de politiska blocken, är av uppfattningen att de nya förhandlingsgrupperna *medvetet* skapades för att möjliggöra genomgripande förändringar av ATP-systemet.
- (ii) Att det går att belägga att deltagarna i förhandlingarna upplever att de nya formerna för beslutsfattande i Pensionsarbetsgruppen var avgörande för att förhandlingarna om pensionsreformen snabbt gav resultat samt att det finns en delad uppfattning om att samma beslut inte hade varit sannolikt utan den nya förhandlingsprocessen.
- (iii) Att det kan visas att det fanns en utbredd kritik mot reformen utanför utredningarna samt att det mot denna bakgrund kan göras troligt att mer öppna utredningar, med flera deltagare och mer offentliga debatter, sannolikt hade försvårat eller förhindrat reformen.
- (iv) Att det kan göras troligt att de slutna utredningarna faktiskt förebyggde eventuellt kritiska opinioner bland väljarna.
- (v) Att merparten av alla inblandade aktörer upplever att pensionsreformen var potentiellt impopulär bland stora grupper, men att de anser att reformens kvarlevnad garanteras av strukturen på de nya besluts- och förhandlingsorgan som etablerades i Genomförandegruppen.

För att spåra motiven bakom pensionsreformen samt skapandet av de nya beslutsprocesserna, och kronologiskt relatera dessa till kriterierna i-ii samt v, har informantintervjuer tjänat som den huvudsakliga källan. Jag har genomfört 1-2 timmar långa semistrukturerade intervjuer med samtliga deltagare i Pensionsarbetsgruppen (1991-1994) med undantag för nydemokraten Leif Bergdahl.³ I Genomförandegruppen, som 1994 efterträdde Pensionsarbetsgruppen, tillkom två socialdemokrater, som jag också har intervjuat.⁴ Intervjuerna har systematiskt jämförts med varandra och jag har hela tiden försökt verifiera påståenden i intervjuerna med material från andra källor.

Betydelsen av de två slutna grupperna undersöks också indirekt genom att debatten om pensionsreformen i LO:s medlemstidning, LO-tidningen, samt i det interna sam-

3 Gällande Pensionsberedningen (1984-1990) har jag i första hand förlitat mig på tidigare forskning (Hermansson 1993; Lundberg 2003; Lindvall & Sebring 2005). De deltagare jag har intervjuat är Bo Könberg (fp) 6/2 2004, Barbro Westerholm (fp) 6/12 2004, Margit Gennser (m) 28/9 2004, Åke Pettersson (c) 27/9 2004, Pontus Wiklund (kd) 19/11 2004, Ingela Thalén (s) 16/6 2004, Anna Hedborg (s) 27/9 2004, Ulla Hoffmann (v) 6/3 2004.

4 Dessa var Arne Kjörnsberg 16/2 2005 och Maud Björnemalm 7/3 2005. Jag har också gjort en uppföljande telefonintervju med Bo Könberg (fp) 2005-02-10 samt erhållit ett personligt brev från Pontus Wiklund. Den socialdemokratiska statssekreteraren Hans Svensson tillkom emellertid också i Genomförandegruppen 1996, men honom har jag inte haft möjlighet att intervju. Sammanlagt rör det sig alltså om två bortfall och i övrigt har jag intervjuat samtliga i Pensionsarbets- och Genomförandegruppen (fram till 1998).

råd som hölls om den nya pensionsreformen i det socialdemokratiska partiet 1996 granskas (kriterium iii). En positiv, eller rentutav neutral, inställning i dessa sammanhang skulle ge ytterligare stöd till tidigare slutsatser om betydelsen av LO:s samtycke för framgången i reformprocessen (Meyer & Anderson 2003). En starkt kritisk opinion skulle däremot indikera att en mer öppen beslutsprocess sannolikt hade försvårat pensionsreformen. För att få ännu en kontrafaktisk indikation, kriterium iv, om betydelsen av de slutna förhandlingarna jämförs väljarnas intresse för pensioner vid valen 1994 och 1998 med data dels från valen 1979-1991 (då inga centrala beslut om pensioner fattades), dels från valen 1956 och 1960 då ATP-striden rasade (Molin 1965; Svensson 1994).⁵ För att ytterligare indikera slutenhetens betydelse analyseras också undersökningar om medborgarnas kunskaper om det nya pensionssystemet mellan 1998 och 2001. Ett stort intresse för pensioner bland väljarna i samband med valen 1994 och 1998, samt omfattande kännedom om pensionssystemet 1998, skulle kasta en betydande skugga över hypotesen. Ett mycket lågt intresse, och liten kännedom, skulle däremot indikera att de slutna förhandlingarna faktiskt hade en hämmande effekt på väljaropinionen.

Varför öppna utredningar försvårade en reform

Utredningarna av det alltmer problematiska ATP-systemet började redan hösten 1984 när den socialdemokratiska regeringen beslutade om att tillsätta Pensionsberedningen.⁶ Beredningens betänkande, som gick på remiss först 1990, visade på grundläggande strukturella problem i ATP-systemet. Betänkandet presenterade dock inga reformförslag och det gavs inte heller någon samlad bild av vad som var grundproblemet (se Lundberg 2003: 121-157). Sekreteraren i Pensionsberedningen och i den senare Pensionsarbetsgruppen – hovrättsjuristen Lars Göran Abelsson – förklarar varför han tror att Pensionsberedningen inte lyckades presentera några reformförslag:

Att i en kommitté av sådan storlek och med företrädare för alla dessa intresseorganisationer försöka åstadkomma något så genomgripande som en reform av hela det allmänna pensionssystemet, var nog en uppgift som var dömd att misslyckas redan från början (Abelsson 1996: 23).

Den utredningsprocess som Pensionsberedningen byggde på – en korporativ kommitté med en rik flora av deltagare – gjorde således, enligt Abelsson, att nödvändiga reformförslag blockerades (jfr Borg 2004: 189). Den allmänt accepterade korporativa beslutsprocessen som tidigare hade använts för att utreda pensionsfrågan gav inga resultat. En följd av detta var att normen om att samråda med intressegrupper och arbetsmarknadens parter hastigt började luckras upp (Lindvall & Serbring 2005: 1064-1067).

5 Det material som då används är väljarundersökningarna från Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

6 Direktiven till beredningen framställde det som en självklarhet att lösningen på pensionsfrågans kostnadsproblem stod att finnas i ett brett samråd mellan partierna, arbetsmarknadens parter och de stora intressegrupperna (Dir 1984:42: 8-9; SOU 1990:76: 4-40). Någon långtgående reform var emellertid inte aktuell (SOU 1990: 76: 4).

Partieliterna såg samma problem

Pensionsarbetsgruppens deltagare har särskilt lyft fram SACO:s representant i Pensionsberedningen, Jan Bröms, som en person som tidigt inspirerade dem till en genomgripande reform (se Marier 2001: 99; Lundberg 2003: 174). Bröms förklarade rakt på sak vad Pensionsberedningen i mer vaga ordalag tycktes antyda, nämligen att ATP-systemet stod inför avgörande problem, kanske till och med en framtida kollaps (Bröms 1990: 20; Ds 1992: 89: 45; SOU 1994: 20: 154-155, 523-525). Trots att deltagarna i den senare Pensionsarbetsgruppen delade samma problembild visste de inte i början av 1990-talet hur det skulle vara möjligt att omsätta de pessimistiska prognoserna om ATP-systemet i en ny beslutsprocess, som kunde leda fram till en ny pensionsreform.⁷

Av 1991 års finansplan att döma hade socialdemokraterna börjat tänka i nya banor om vilken politik som var möjlig att föra (Prop. 1990/91: 100, bilaga 1: 33). Skrivelserna i finansplanen signalerade ett avgörande nytänkande från socialdemokraternas sida och ATP-systemet presenterades i första hand som en ekonomiskt problematisk fråga, vilket var en nyhet jämfört med diskussionerna på 1980-talet (Lundberg 2003: 75-120). I den socialdemokratiska regeringen var Ingela Thalén socialminister och Anna Hedborg var statssekreterare på socialdepartementet. Redan våren 1991 började de båda tillsammans, utan att invänta remissvaren från Pensionsberedningen, skissa på vilken inriktning en framtida reform av ATP-systemet skulle ha. Tanken var att göra pensionssystemet mer beroende av individuella avgifter, precis som Jan Bröms hade föreslagit (intervju I. Thalén 16/6 2004; intervju A. Hedborg 27/9 2004). Både Thalén och Hedborg är dessutom noga med att understryka att initiativet till den senare pensionsreformen kom från socialdemokraterna.

Sjukvårdsministern, folkpartisten Bo Könberg, var som ansvarigt statsråd i den ny-tillträdna borgerliga regeringen (1991-1994) huvudpersonen för att administrera reformen av pensionssystemet. Direktiven till Pensionsarbetsgruppen, som Könberg skrev, anknyter nästan ordagrant till socialdemokraternas formuleringar i finansplanen från våren samma år (Dir 1991: 102). Könberg förklarar detta på följande sett: ”Det var ingen slump, utan mycket medvetet, när jag lade fast direktiven till utredningen. När jag lade fram dem så är de nästan avskrivna av socialdemokraternas finansplan på våren” (intervju B. Könberg 2/6 2004). De borgerliga partierna och socialdemokraterna delade alltså samma uppfattning om problemet med ATP-systemet och deras respektive regeringar formulerade näst intill identiska målsättningar i officiella dokument under ett och samma år. Vad som krävdes var en ny plattform för att partierna skulle kunna närma sig varandra i denna historiska konfliktfråga.

7 Intervju: Bo Könberg (fp) 6/2 2004, Barbro Westerholm (fp) 6/12 2004, Margit Gennser (m) 28/9 2004, Åke Pettersson (c) 27/9 2004, Pontus Wiklund (kd) 19/11 2004, Ingela Thalén (s) 16/6 2004, Anna Hedborg (s) 27/9 2004.

Dörrarna stängs bakom Pensionsarbetsgruppen (kriterium i)

Frågan som Könberg brottades med var hur förhandlingar om en framtida reform skulle kunna gå till utan att blockeras av uppretade väljare och intressegrupper. Formellt var Pensionsarbetsgruppen som Könberg skapade en statlig kommitté, som omfattas av kommittéförordningen (Dir. 1991: 10). I praktiken var dock arbetsgruppen något av en nyhet inom det svenska kommittéväsendet. Könberg tog själv på sig ordförandeskapet och gruppen i övrigt bestod endast av namnkunniga företrädare från riksdagens sju partier. Ansvar för den senare remissbehandlingen delegerades också helt till Pensionsarbetsgruppen, vars medlemmar i samförstånd fick avgöra i vilken mån den senare propositionen till riksdagen skulle förändras i förhållande till det ursprungliga betänkandet (Abelsson 1996: 24).

Bo Könberg menar att det enda sättet att möjliggöra faktiska förhandlingar om en besvärlig reform var att begränsa överläggningarna till företrädare för riksdagens partier och därmed utelämna arbetsmarknadens parter och *samtliga* intressegrupper (intervju B. Könberg 2/6 2004). Bland Pensionsarbetsgruppens medlemmar fanns det också en delad uppfattning om att denna åtgärd representerade en nödvändig förändring i svensk politik. Enligt Könberg var ett stort bekymmer med den tidigare Pensionsberedningen (1984-1990), att strukturen på denna utredning gjorde det omöjligt att hålla förutsättningslösa diskussioner om förändringar av pensionssystemet. Skulle en reform lyckas var det således angeläget att hålla diskussionen inom gruppen och inte läcka till medierna. Åke Petersson, som deltog i Pensionsarbetsgruppen som representant för centerpartiet, menar att detta var något alla partiföreträdare insåg: "Alla partier hade ju varit med i Pensionsutredningen på 1980-talet och sett hur öppna diskussioner blockerades. Så fort man bjöd på ett resonemang utan att ta ställning så gick det ut en nidversion av det i media och så kom intressegrupperna tillbaka och sa, att så här kan ni väl ändå inte göra" (intervju Å. Petersson 27/9 2004). Lösningen var alltså att utestänga alla som inte var direkt ansvariga för det senare reformbeslutet. Samtliga deltagare i Pensionsarbetsgruppen lyfter fram betydelsen av diskretion och personligt förtroende och menar att Pensionsarbetsgruppen, till skillnad från den tidigare Pensionsberedningen, gick ut på att begränsa den allmänna, tidigare ganska upprörda, debatten om pensionssystemet.

Både Ingela Thalén och Anna Hedborg, som deltog som representanter för socialdemokraterna, understryker att den slutna arbetsformen förmodligen inte hade tillkommit om socialdemokraterna hade suttit i regeringsställning. Den starka kopplingen till fackföreningsrörelsen hade försvårat detta. Båda menar dock att Pensionsarbetsgruppen möjliggjorde att reformen kunde drivas igenom på så pass kort tid, i all synnerhet eftersom partiet i övrigt anlade en mycket kritisk oppositionsroll (intervju I. Thalén 16/6 2004; A. Hedborg 27/9 2004). Hedborg understryker Pensionsarbetsgruppens betydelse: "Pensionsarbetsgruppen var udda. Och det var Könbergs stora förtjänst i det här sammanhanget. Alltså, jag tror inte att vi [socialdemokraterna] hade vågat oss på, eller kommit oss för, att ha en grupp som var så pass liten. Vi hade naturligtvis haft med alla parter inne i rummet, men det var mycket bra att det blev en så liten grupp" (intervju A. Hedborg 27/9 2004). Samtliga deltagare i Pensionsarbets-

gruppen, även vänsterpartiets representant Ulla Hoffmann (som är en ihärdig kritiker av Pensionsarbetsgruppens arbete), menar att den mer slutna arbetsformen var en förutsättning för att förhandlingarna om reformen skulle lyckas. Intervjuerna bekräftar således att den nya förhandlingsprocessen medvetet skapades för att möjliggöra genomgripande förändringar av ATP-systemet (kriterium i). För att ge stöd till hypotesen måste det nu beläggas att deltagarna i förhandlingarna upplevde att den slutna gruppen var avgörande för att det var möjligt att snabbt kunna fatta principbeslutet om att inrätta ett nytt pensionssystem (kriterium ii).

Betydelsen av den slutna förhandlingsgruppen för principbeslutet 1994 (kriterium ii)

The definitions of the alternatives is the supreme instrument of power
(Schattschneider 1960: 66).

Schattschneiders påpekande sammanfattar idén bakom Pensionsarbetsgruppen. I tidigare utredningar om pensioner var det svårt att enas kring vilka tänkbara åtgärder som var aktuella och acceptabla. Genom att dramatiskt skära ner antalet deltagare, och på detta sätt begränsa den offentliga debatten, var det emellertid möjligt att närma sig en gemensam utgångspunkt om vilka alternativ som överhuvudtaget skulle diskuteras. Att bevara grunderna i ATP-systemet, som andra betydelsefulla aktörer hade antytt (t.ex. LO och TCO) (se Lundberg 2003: 173-174), var ett alternativ som snabbt kunde uteslutas. Enligt Margit Gennser, moderaternas företrädare, var avsikten redan i utgångsläget att avskaffa ATP-systemet och skapa ett helt nytt pensionssystem "utan ideologisk barlast" (intervju M. Gennser 28/9 2004).

Det gällde dessutom att nå samförstånd innan valet 1994. Den ena av folkpartiets två representanter i gruppen, Barbro Westerholm, säger till exempel: "Vi ville ha riksdagsbeslutet taget i tid före valet 1994. Det skulle inte bli en valfråga och det var alla överens om" (intervju B. Westerholm 6/12 2004). Anna Hedborg instämmer i Westerholms påpekande och säger: "Det upplevde alla som viktigt att klara detta innan valet, just på grund av att det inte går att ha en sån här fråga i en valrörelse utan att någon profiterar på den och som då är förlorad för en uppgörelse" (intervju A. Hedborg 27/9 2004). Gruppens deltagare menar samstämmigt att målsättningen att komma överens förutsatte att gruppen var slutna. Centerpartiets representant i gruppen, Åke Petersson, förklarar varför: "Den stora skillnaden mot vad som är brukligt, det var att vi från början bestämde oss för att om vi skulle kunna skapa ett samarbetsklimat oss emellan så måste vi hålla undan särintressena. Så vi var det lilla järngänget hela tiden. Vi var helt överens om det. Det skulle aldrig gå att föra öppna samtal oss emellan om vi inte var en begränsad grupp" (intervju Å. Pettersson 27/9 2004).

Bo Könberg hävdar att hans målsättning, när han konstruerade Pensionsarbetsgruppen, var att skapa en grupp som byggde på ömsesidigt förtroende, där medlemmarna respekterade varandra, resonerade sakligt, undvek ideologiska utsvävningar och höll diskussionen inom gruppen (intervju B. Könberg 2/6 2004). Samtliga deltagare i Pensionsarbetsgruppen, utom Ulla Hoffmann som motsatte sig reformen, såg poängen i ett sådant arrangemang. Anna Hedborg: "Vi hittade en sorts talregler, som

gjorde att vi kunde sortera våra konflikter. Vi lät systemens logik vara avgörande. Vi byggde ett logiskt system, eller två logiska system rättare sagt” (intervju A. Hedborg 27/9 2004). Margit Gennser från moderaterna ger samma version som Hedborg och menar att hon aldrig har varit med ett så gott, och förutsättningslöst, samarbetsklimat mellan partierna (intervju M. Gennser 28/9 2004). Med detta nya sätt att organisera överläggningarna blev det möjligt att relativt snabbt inleda konkreta förhandlingar. Partierna hade tagit i hand och låst sig vid att en uppgörelse skulle göras. Deltagarna var kort sagt överens om att bli överens.

Den ovanligt starka strävan att nå samförstånd mellan partierna framträder i ett ännu tydligare ljus när vi granskar kritikerna av det blocköverskridande samarbetet, särskilt vänsterpartiets representant Ulla Hoffmann. I Pensionsarbetsgruppens betänkande reserverade sig Hoffmann mot den föreslagna reformen och hävdade att socialdemokraterna och den borgerliga regeringen valde att forcera ett beslut innan valet 1994. Hon anklagade också socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna för att medvetet lägga locket på debatten och hon menade att hennes eget parti och Ny demokrati uteslöts från de verkliga förhandlingarna (intervju U. Hoffmann 3/6 2004; SOU 1994: 20: 563-564 - reservation av Ulla Hoffmann).⁸

Efter bara några månaders förhandlingar nådde Pensionsarbetsgruppen, våren 1992, samförstånd om den nya livsinkomstprincipen, som avviker från intjänande-reglerna i det gamla ATP-systemet (Scherman 2004). I augusti 1992 presenterades den nya principen i Pensionsarbetsgruppens första promemoria (Ds 1992: 89). Frågan är då hur det var möjligt att så snabbt bli överens om en ny princip, som i grunden avviker från den standardtrygghetsmodell som socialdemokraterna tog strid för på 1950-talet under parollen om det starka samhället (Molin 1965; Esping-Andersen 1985; Svensson 1994).

En viktig orsak till att de tidigare diskussionerna om förmånsnivåer delvis kunde kringgås, som nämns av intervjupersonerna, var återigen Pensionsarbetsgruppens begränsade storlek. Utanför Pensionsarbetsgruppen var nämligen inte livsinkomstprincipen lika lätt att förankra. Även om LO:s ledning, tillsammans med Handels och Kommunal, ställde sig positiv till den nya principen (Borg 2004: 229) var Metall mycket kritiska. Därtill motsatte sig TCO, och dess ordförande Björn Rosengren, reformen i sin helhet (Lundberg 2003: 174). I en större arbetsgrupp med intressegrupper, och öppna diskussioner, hade således samförståndet om livsinkomstprincipen sannolikt varit svårare att åstadkomma (se kriterium iii nedan).

Den slutna förhandlingsprocessen möjliggjorde att deltagarna kunde enas om en problembeskrivning, som sannolikt hade varit svår att få gehör för utanför gruppen. ATP inrättades, hävdade Pensionsarbetsgruppen, för att förbättra de äldres välfärd, utan att större hänsyn då togs till den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen. En hög ekonomisk tillväxt och expanderande reformer togs mer eller mindre för givet på 1950-talet, vilket ansågs var en helt omöjlig utgångspunkt fyrtio år senare (SOU 1994: 20: 85). I betänkandet från 1994 framgår det att gruppen ansåg att re-

8 Ulla Hoffmann gick emellertid längre än att skriva en reservation till utredningens betänkande. Samma år som betänkandet presenterades för allmänheten anmälde hon Pensionsarbetsgruppens ordförande Bo Könberg till konstitutionsutskottet (1994/95: KU30, Bilaga A 23.1: 605-606, 207-209).

formarbetet i Sverige måste skifta fokus och inrikta sig på att skapa stabilitet och långsiktig hållbarhet i välfärdssystemen. Trots att problembeskrivningen var ett resultat av kompromisser mellan partierna är den i långa stycken identisk med Lindbeckkommissionens rapport (SOU 1993: 16: 93), som kritiserades hårt av LO för att gå arbetsgivarnas ärenden (LO-tidningen 1993, nr. 7: 5, 7).

Nu var inte de borgerliga och socialdemokraterna eniga om allt i det nya pensionsystemet. De fem partierna hade olika önskemål och stundtals var förhandlingarna mycket hårda. Överläggningarna stötte på svårigheter gällande flera principiellt viktiga frågor, i synnerhet de nya inslagen med premiereserver och avgiftsväxling.⁹ Trots att förhandlingarna var svåra är deltagarna i Pensionsarbetsgruppen överens om – och detta är det viktiga – att de tuffa förhandlingar som bedrevs hade varit stort omöjliga att bedriva om fler aktörer hade varit med i förhandlingarna.¹⁰ Det finns således tydliga belägg för att den nya förhandlingsprocess som representeras av Pensionsarbetsgruppen upplevdes som en förutsättning för att representanterna för de fem partierna kunde ge sig in på ett ömsesidigt givande och tagande om det nya pensionssystemet. Deltagarna i gruppen upplevde med andra ord att strukturen på förhandlingarna hade ett avgörande inflytande på att beslutet om den nya pensionsreformen gick att fatta snabbt och relativt smärtfritt. Om gruppen inte hade funnits är det, enligt samma deltagare, tveksamt om det överhuvudtaget hade blivit en pensionsreform (kriterium ii).

Den 8 juni 1994 antog riksdagen principerna för det nya pensionssystemet. En stor majoritet, 279 av riksdagens ledamöter, röstade för socialförsäkringsutskottets betänkande (Prot. 1993/94: 120; 1993/94: SfU: 24).

Fanns det en kritisk opinion att utesluta från förhandlingarna? (kriterium iii)

LO:s indirekta inflytande över förhandlingarna, genom kopplingen till de socialdemokratiska deltagarna i Pensionsarbetsgruppen, framhålls av Anderson och Meyer (2003: 45-47) som avgörande för att pensionsreformen var så pass smidig att genomföra i Sverige. Trots att andra fackföreningar var kritiska, i synnerhet TCO, menar Anderson och Meyer (2003: 47-48) att pensionsreformen var förenlig med LO:s intressen. Borg (2004: 229-230) visar också att LO:s utredare kom fram till att livsinkomstprincipen inte missgynnade merparten av medlemmarna och att organisationen av denna anledning kunde stödja pensionsreformen (jfr Lundberg 2003: 173-

9 För det första gällde motsättningarna, i synnerhet mellan socialdemokraterna och moderaterna, omfattningen av det framtida systemet och i vilken grad det skulle följa med i inkomstutvecklingen. För det andra uppstod kontroverser om huruvida avgifter skulle tas ut även över taket på 7,5 basbelopp samt, för det tredje, om avgifter skulle tas som egen- eller arbetsgivaravgift. För det fjärde uppstod motsättningar om det nya inslaget med premiereserver. Samtliga intervjupersoner lyfter fram fler frågor än de jag har valt att ta upp. Till exempel berörs storleken på garantipensionen som en avgörande tvistefråga. I detta avseende var det emellertid centern och kristdemokraterna, som drev en hård, men i slutändan mindre framgångsrik, linje.

10 Intervju: Bo Könberg (fp) 6/2 2004, Barbro Westerholm (fp) 6/12 2004, Margit Gennser (m) 28/9 2004, Åke Pettersson (c) 27/9 2004, Pontus Wiklund (kd) 19/11 2004, Ingela Thalén (s) 16/6 2004, Anna Hedborg (s) 27/9 2004, Ulla Hoffmann (v) 6/3 2004

174). Finns det då skäl att godta slutsatsen att LO helhjärtat stödde reformen och att beslutsprocessen bakom lyckta dörrar var oviktig för detta bifall?

Den första invändningen som kan göras är att LO:s remissvar från 1994 långt ifrån var översvallande positivt, utan betecknades internt i organisationen som ett mycket ”reserverat ja”. (LO-tidningen 1994, nr 13: 7).¹¹ Ledningen deltog inte heller direkt i förhandlingarna och, till skillnad från vad Anderson och Meyer (2003) hävdar, menar varken Thalén eller Hedborg att LO hade något egentligt inflytande över de ställningstaganden som gjordes i förhandlingarna (intervju: I. Thalén 16/6 2004; A. Hedborg 27/9 2004).¹²

Kriterium iii anger att det måste göras troligt att det fanns en betydande kritik mot pensionsreformen och att denna reform sannolikt hade förhindrats eller fått en annan utformning om förhandlingarna hade varit mer öppna. I en mer öppen beslutsprocess är det också rimligt att anta att den interna diskussionen inom LO, som här studeras, hade haft större betydelse för organisationsledningens slutliga ställningstagande. Hur inställningen till pensionsreformen såg ut bland medlemmarna och de olika förbunden har emellertid inte uppmärksammats i forskningen.

Innehållsanalysen av LO-tidningen berör alla artiklar (114)¹³ som handlar om ATP-systemet och pensionsreformen mellan 1991 och 1998. Fyra aspekter har undersökts i artiklarna: (i) Erkänns överhuvudtaget behovet av att i grunden förändra ATP-systemet?; (ii) Anses den föreslagna pensionsreformen vara en förbättring eller en försämring?; (iii) Kritiseras förslagen i partiförhandlingarna i Pensionsarbetsgruppen; (iv) Anses den nya reformen vara i linje med LO:s intressen?

Analysen ger en tydlig indikation om att kritiken mot den nya pensionsreformen var mycket utbredd bland LO:s medlemmar i allmänhet och bland dem som ger ut LO-tidningen i synnerhet (det vill säga viktiga delar av organisationens ledning). I stället för att bekräfta slutsatsen att LO helhjärtat stödde reformen framträder bilden av en djupt splittrad och mycket tveksam rörelse. Det faktum att få artiklar 1991-1993 riktade kritik mot reformprocessen var sannolikt ett resultat av att informationen om vad som höll på att hända ännu inte hade nått ut till organisationen (antalet artiklar var också mycket få). Hela 78 procent av artiklarna 1991-1993 (14) betonade dock att grunderna i ATP-systemet borde bevaras. Sedan tilltog kritiken och kraven på att omförhandla eller helt slopa den nya pensionsreformen tilltog. Merparten av alla artiklar efter 1994 var kritiska och mycket få artiklar var uttalat positiva. Kritiken mot att LO:s högsta ledning tog ställning för reformen var stundtals massiv i tidskriften: ”Vem tror LO fortfarande är intresserad av att betala en hög fackavgift när ni går med

11 LO:s remissvar ställde sig i princip enbart positivt till livsinkomstprincipen och avisade alla andra nyheter. Se Borg (2004: 210) för remissvaret.

12 En så kallad referensgrupp – där LO ingick – sattes samman för att ta tillvara intressegruppernas synpunkter. Medlemmarna i gruppen fick möjlighet att träffa förhandlingarna i Pensionsarbetsgruppen. Denna grupp hade dock inget självständigt mandat och kunde inte fatta några formella beslut (intervju: I. Thalén 16/2 2004). Mycket tyder också på att den i praktiken saknade betydelse för utfallet och gruppen sammankallades endast tre gånger (Lundberg 2003: 240, 340).

13 De artiklar som har kodats rör allt från ledare, nyhetsrapportering till insändare från enskilda medlemmar. För att kodas har förutsättningen varit att artikeln berör just pensioner. För att möjliggöra samma kodning av alla artiklar har kodschemat varit så enkelt som möjligt, och samtliga kategorier är avpassade för att urskilja det huvudsakliga budskapet i artikeln.

Tabell 1. Innehållsanalys – debatten om pensioner i LO-tidningen 1991-1998 (procent).

Innehållet i artiklarna i LO-tidningen	1991-1993	1994-1996	1997-1998	Totalt
Erkänns problemet?				
Grunderna i ATP-systemet bör bevaras	78	54	47	55
ATP-systemet bör förändras i grunden	-	10	2	4
Oklart	22	36	51	41
Summa procent	100	100	100	100
Är pensionsreformen en förbättring eller en försämring?				
Till största del en försämring	5	63	65	55
Till största del en förbättring	17	7	2	6
Framgår inte	78	30	33	39
Summa procent	100	99	100	100
Kritiseras förslagen i parti-förhandlingarna?				
Ja	11	80	73	66
Nej	89	20	27	34
Summa procent	100	100	100	100
Är reformen i linje med LO:s intressen?				
Ja	78	5	4	16
Nej	11	73	58	56
Diskuteras inte	11	22	38	28
Summa procent	100	100	100	100
Totalt antal artiklar	18	41	55	114

på att försäkra pensionerna utan strid” frågade till exempel en ganska typisk insändare från 1996 (LO-tidningen 1996, nr. 13: 13). Helhetsbilden talar sitt tydliga språk. En majoritet av alla artiklar mellan 1991 och 1998, 55 procent, hävdade dels att det existerande ATP-systemet i princip borde leva kvar, dels att pensionsreformen till största del var en försämring. Hela 66 procent av artiklarna riktade också kritik mot förhandlingarna mellan partierna och en majoritet, 56 procent, gjorde gällande att reformen *inte* var i linje med LO:s intressen.

Slutsatsen att det fanns en mycket kritisk opinion inom LO stärks av att en ännu mer negativ inställning uppenbarade sig när den socialdemokratiska partiledningen beslutade sig för att känna av opinionen i den egna partiorganisationen i ett brett samråd 1996.

Analysen av detta samråd, vars innehåll inte tidigare har publicerats, omfattar sammanlagt 526 svar från medlemmar och anslutna organisationer (inklusive LO:s ledning). Svaren varierar i omfattning men alla har varit möjliga att sammanställa och analysera utifrån de centrala frågor som ställdes i utskicket till partiorganisationen (se Lundberg 2003: 265): (a) De svarande ombads att inkomma med egna förslag samt att ta ställning till de mest centrala nyheterna i det aktuella förslaget till ett reformerat

Tabell 2. Innehållsanalys – remissvaren från socialdemokraternas interna samråd om pensionsreformen 1996 (procent).

Svar på 1996 års samråd	Parti-distrikt	Arbetare-kommuner	S-föreningar	SSU/kvinnoklubb	Fackförbunder	Centrala organisationer	Procent totalt
Vad föreslås i svaren?							
Behåll ATP-systemet	68	64	71	48	81	0	70
Revidera förslaget till pensionsreform	27	26	25	24	18	100	24
Pensionsreformen accepteras/välkomnas	5	10	4	28	1	0	6
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Åsikt om livsinkomstprincipen							
Kritisk	59	51	48	45	71	43	57
Positiv	5	10	9	26	3	28	8
Neutral/berörs ej	36	39	43	28	26	29	35
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Åsikt om premiereserver							
Kritiseras	91	79	74	52	85	100	79
Kritiseras ej/berörs ej	9	21	26	48	15	0	21
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Åsikt om avgiftsväxling?							
Avskaffa	91	82	73	48	83	86	78
Bevara	9	18	27	52	17	14	22
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Antal remissvar	22	152	153	29	163	7	526

Källa: Framtidens pensioner, samråd oktober 1996, 526 opublicerade remissvar.

Kommentar: Den centrala organisationerna var LO:s ledning, Metalls ledning, Byggnads ledning, S-kvinnorna, SSU, Broderskapsrörelsen samt socialdemokraternas studentförbund.

pensionssystem, nämligen (b) livsinkomstprincipen, (c) premiereservsystemet och (d) avgiftsväxlingen (Framtidens pensioner ett samrådsmaterial, SAP 1996).

Innehållsanalysen av socialdemokraternas interna samråd visar att 70 procent av alla svar helt avvisade pensionsreformen. Till detta kommer att 24 procent föreslog mer eller mindre omfattande förändringar. Därtill föreslog alla centrala organisationer som är kopplade till SAP, däribland LO-ledningen, att pensionsreformen borde göras om innan den kunde accepteras. Enbart 6 procent av alla svarande välkomnade pensionsreformen. Följaktligen avvisade i praktiken 94 procent av alla svarande det aktuella förslaget till pensionsreform. Gällande alla centrala aspekter i det nya systemet – från livsinkomstprincipen till premiereserver och avgiftsväxling – var en majoritet av de svarande negativt inställda, och fackförbuden var mest kritiska av alla. Det

är särskilt intressant att notera att 71 procent av de 163 lokala LO-förbund som svarade på remissen var kritiskt inställda till livsinkomstprincipen, trots att denna princip ofta betraktas som väl förenlig med LO:s intressen (Anderson 2001; Anderson & Meyer 2003: 46; Borg 2004: 229).

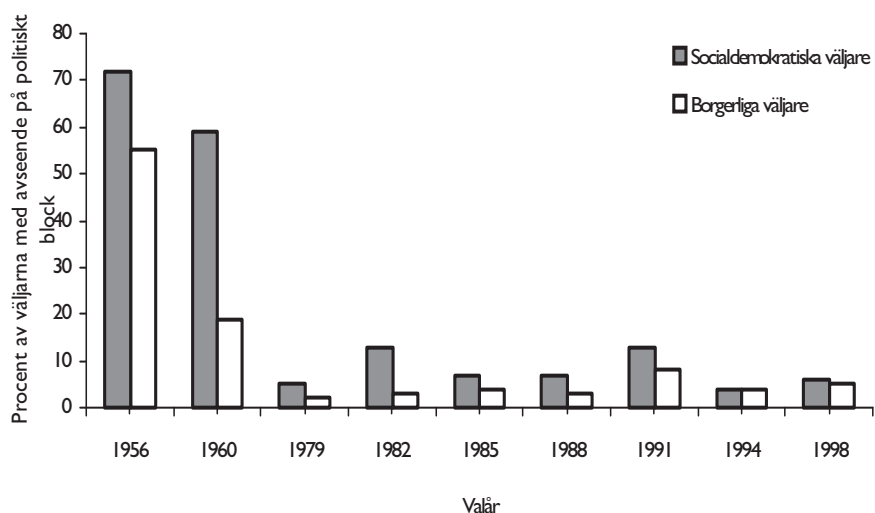
De två innehållsanalyserna kan givetvis inte sammanfatta den allmänna opinionen vare sig inom LO eller SAP. Undersökningen av de 114 artiklarna och de 526 svaren är dock sannolikt en bättre värdemätare på hur opinionen inom LO och SAP faktiskt såg ut än de källor, ofta intervjuer med LO-ledningen, som ligger till grund för tidigare studier (Anderson 2001; Anderson & Meyer 2003; Borg 2004). Det är visserligen sant att LO:s ledning slutligen tog ställning för det nya pensionssystemet. Mot bakgrund av den kritiska opinion som innehållsanalyserna visar är det dock rimligt att anta att beslutsprocessens slutenhet snarast underlättade LO-ledningens ställningstagande. Ledningen hade föga inflytande över, och insyn i, reformarbetet och slapp därför konfrontera den kritiska opinionen i de egna leden. Med dessa utgångspunkter är det också rimligt att hävda att det hade varit svårt att genomföra pensionsreformen i sin aktuella form, och inom samma tidsperiod, om LO hade deltagit som fullvärdig medlem i förhandlingarna eller om SAP:s partimedlemmar hade haft mer att säga till om. Med andra ord är det precis som kriterium iii anger troligt att de slutna förhandlingarna var en förutsättning för att reformarbetet gick som det gick.

Uppmärksammades reformen av väljarna? (kriterium iv)

Om en politisk fråga uppmärksammas av väljarna, och betecknas som viktig inför valen, kan detta antas spegla graden av debatt i samhället och graden av politisering i relationen mellan de politiska partierna (Molin 1965: 141). Brist på debatt kan på motsvarande sätt avspeglas i ett svalare intresse från väljarnas sida (Miller & Niemi 2003: 184). Två banbrytande reformer av pensionssystemet har drivits igenom i Sverige: ATP-reformen 1957-1960 och den nya allmänna pensionen 1991-1998. I figur 1 jämförs väljarnas uppfattning om pensioner som en viktig valfråga vid valen 1994 och 1998 (i samband med pensionsreformen) med tidigare val (1979-1991) samt med två val som hölls i anslutning till ATP-striden (1956 och 1960).

Trots att skiftande insamlingsmetoder gör att det kan vara vanskligt att jämföra väljarundersökningarna från 1950- och 1960-talet med dem från 1979-1998 är skillnaderna över tid överväldigande. I samband med ATP-striden, valen 1956 och 1960, var pensionsfrågan oerhört viktig för väljarna, i synnerhet för socialdemokratiska väljare. I samband med valen som hölls i anslutning till pensionsreformen, 1994 och 1998, var emellertid intresset för pensioner mycket lågt bland alla väljare, speciellt med tanke på omfattningen av de åtgärder som höll på att drivas igenom. Väljarnas intresse för pensioner i samband med dessa val var lika lågt som vid tidigare val då inga beslut som rör pensionssystemet fattades (1979-1991). Det är dock rimligt att anta att pensioner var ungefär lika viktiga för väljarna på 1990-talet som de var på 1950-talet. Den enda skillnaden är att frågan stod i centrum för den politiska hetluften på 1950-talet och knappast uppmärksammades alls på 1990-talet. Pensionsfrågan försvann också från partiernas valmanifest och från de avslutande partiledardebatter-

Figur 1. Andel väljare som nämnt pension som en viktig valfråga bland socialdemokratiska och borgerliga väljare vid två val i samband med ATP-striden (1956 och 1960) jämfört med valen 1979-1998 (procent).



Kommentar: I väljarundersökningarna mellan 1979-1998 ställdes följande fråga i intervjuerna: "Om Ni tänker rösta i valet i år. Är det någon eller några frågor som är viktiga för Er när det gäller valet av parti Ni tänker rösta på vid riksdagsvalet den 16 september?" Insamlingsmetoden såg dock annorlunda ut vid valen 1956 och 1960 och väljarna fick ta ställning till fasta svarsalternativ. Av detta skäl ska undersökningarna jämföras med stor försiktighet.

Källa: Väljarundersökningarna, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

na i TV vid valen 1994 och 1998, vilket indikerar att partierna aktivt bidrog till att avpolitiserar frågan (Loxbo 2007: 132-133). Med tanke på de genomgripande förändringar som genomfördes tyder således mycket på att de slutna förhandlingsgrupperna tjänade syftet att lyfta bort pensionsfrågan från den politiska hetluften.

Undersökningar som har gjorts av institutet Demoskop, på uppdrag av Riksförsäkringsverket, bekräftar samma bild som väljarundersökningarna.

Tabell 3 visar att kännedomen om det nya pensionssystemet var mycket låg bland medborgarna när den nya allmänna pensionen genomfördes 1998. Enbart 18 procent av de tillfrågade ansåg sig känna till systemet mycket väl eller ganska väl, 31 procent av medborgarna kände inte alls till den nya pensionen och hela 50 procent sade sig känna till den ganska dåligt. Tabell 3 visar dock att svarpersonernas uppfattning om sin kunskap gradvis har ökat, även om den faktiska utvecklingen är oviss då inga kunskapsfrågor ställdes till svarpersonerna. I slutet av undersökningen, 2001, uppgav dock en majoritet av medborgarna att de fortfarande var oklara över vad det nya pensionssystemet innebar.

Tabell 3. Medborgarnas kännedom om det nya pensionssystemet enligt Demoskop mellan 1998 och 2001 (procent).

Svarsalternativ	1998	1999	2000	2001
Känner till väl eller ganska väl	18	33	37	42
Känner till ganska dåligt	50	50	46	42
Känner inte alls till	31	17	18	16
Totalt procent	99	100	101	100
Antal intervjuer	1004	979	1000	4450

Kommentar: Resultaten i den ursprungliga undersökningen bygger på en sammanslagning av två frågor, nämligen (1) Känner du till att Sverige har fått ett nytt pensionssystem som kommer att ersätta folkpension och ATP samt (2) Hur väl känner du till vad det nya allmänna pensionssystemet innebär? Sammanslagningen av fråga 1 och 2, kallas Kännedom om det nya pensionssystemet. Resultat från fyra svarsalternativ i den ursprungliga undersökningen har i detta fall slagits samman till två. 'Känner till mycket väl' har slagits samman med 'känner till ganska väl' och 'känner inte alls till' har slagits samman med 'känner inte till att vi har fått ett nytt pensionssystem'. Ibland summerar inte tabellen till 100 procent, vilket beror på avrundningsfel i den ursprungliga undersökningen.

Källa: Riksförsäkringsverket (RFV) Den nya allmänna pensionen, RFV 1005, 2001.

Huruvida bristen på kunskap om pensionssystemet direkt orsakades av slutenheten och frånvaron av debatt i valrörelser är svårt att veta. Det finns inte heller någon information om medborgarnas kunskap om ATP-systemet på 1950-talet, så en jämförelse är inte möjlig. Trots att bevisföringen är kontrafaktisk är det emellertid sannolikt att den iögonfallande bristen på intresse och kunskap bland väljarna härrör från partiernas överenskommelse att hålla debatten om pensioner inom ramen för de slutna utredningarna. Det är således rimligt att hävda att en kritisk väljaropinion, som hade kunnat uppstå, förebyggdes genom att beslutsprocessen organiserades på ett slutet sätt (kriterium iv).

Vad som avslutningsvis måste beläggas för att hypotesen ska hålla är att merparten av alla inblandade aktörer upplever att reformens kvarlevnad garanteras av strukturen på de nya besluts- och förhandlingsorganen som etablerades i Genomförandegruppen (kriterium v).

Genomförandegruppen – en samlingsregering i pensionsfrågan (kriterium v)

Efter riksdagens principbeslut om pensionsreformen 1994 har pensionsfrågan förändrats och förhandlats om och en rad nyheter har tillkommit.¹⁴ Samtliga förslag och beslut om förändringar har skötts genom förhandlingar mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna i Genomförandegruppen, som 1994 ersatte Pensionsarbetsgruppen (Regeringsbeslut 23/6 1994 S94/4536/F). I praktiken skrivs följaktligen regeringens propositioner av Genomförandegruppen, som kan liknas vid en sam-

14 Se tex. Prop. 1997/98: 151 om delen som går till premiereserver, Prop. 1997/98: 151: 605-610 om bromsen. Det slutliga beslutet om bromsen tas först år 2000, se Prop. 2000/2001: 70.

lingsregering för just pensionsfrågan. Gruppens befogenheter framgår dock inte i regeringsbeslutet från den 23 juni 1994 eller i regeringens proposition om ett nytt pensionssystem (Prop. 1993/94: 250).

Samtliga deltagare i Genomförandegruppen, som har intervjuats för denna studie, argumenterar för, och ger exempel på, att gruppen representerar en ny arbetsmetod i svensk politik. Ingela Thalén hävdar att Genomförandegruppen i praktiken är ett regeringsorgan och hon betecknar detta som en avgörande nyhet när det gäller att förhandla mellan partier (intervju I. Thalén 16/6 2004). Anna Hedborg håller med och menar att gruppen kan liknas vid en ”stat i staten” (intervju A. Hedborg 27/9 2004). Åke Pettersson intygar att ingenting som har med pensionsfrågan att göra har gått Genomförandegruppen förbi och säger: ”Det finns ingen del av det här reformarbetet, som ju formellt sker i socialdepartementet, eller finansdepartementet, som inte passerar Genomförandegruppen” (intervju Å. Pettersson 27/9 2004). Precis som i regeringen i övrigt fattas beslut kollektivt och grundprincipen är enhällighet. Kompromisser mellan partierna äger alltid rum inom de ramar som anges av principbeslutet från 1994 och det har inte förekommit någon opposition. Kristdemokraternas representant Pontus Wiklund förklarar varför han uppfattar att detta arrangemang är lämpligt: ”Man kan ju inte ha en Genomförandegrupp där man har opposition, utan det måste ju vara de som ställer upp bakom den systemförändring, som också får ta ansvar för att den ska fungera bra i framtiden. Oppositionen får ju finnas utanför” (intervju P. Wiklund 19/11 2004). Alla i gruppen tycks vara överens om att arbetsmetoden tjänar ett högre syfte. Att vårda pensionsöverenskommelsen i Genomförandegruppen är, precis som i fallet med den tidigare Pensionsarbetsgruppen, liktydigt med att lyfta bort pensioner från den politiska hetluften och bevara reformen intakt.

Alltid samförstånd – alltid lyckta dörrar

Bo Könberg menar att syftet med att skapa Genomförandegruppen var att långsiktigt garantera stabiliteten i pensionsuppgörelsen och att göra det svårt, eller i praktiken omöjligt, att hoppa av de fortsatta förhandlingarna om lagförslag som var nödvändiga efter riksdagsbeslutet 1994 (intervju B. Könberg 2/6 2004). Genomförandegruppen syftade till att bevara den ursprungliga uppgörelsen samt till att skapa samförstånd mellan partierna om *alla* tänkbara justeringar och förändringar. Därmed skapades en struktur som låser partierna vid den ursprungliga uppgörelsen från 1994. Utgångspunkten som de fem partierna är överens om sammanfattas på följande sätt av Thalén: ”Man ska inte vid tillfälliga majoriteter kunna ruska om det här pensionssystemet, för det är faktiskt så att varje enskilt beslut i den här pensionsreformen är avvägt” (intervju I. Thalén 16/6 2004). I praktiken innebär detta att de fem partierna har tagit i hand på att i förväg neutralisera alla tänkbara politiska konflikter om pensioner.

Maud Björnemalm och Arne Kjörnsberg, båda från socialdemokraterna, kom med i Genomförandegruppen först efter valet 1994. Båda ger exempel på varför de anser att gruppen baserar sig på särpräglade uppfattningar om vilket beteende som är lämpligt. Björnemalm säger att hon upplevde att det var svårt att komma in i gruppen eftersom alla, som hon uttrycker det, redan var så samkörda och tekniskt kunniga. Mål-

sättningen i Genomförandegruppen, att till varje pris nå samförstånd mellan partierna, upplever hon som unik i svensk politik (intervju M. Björnemalm 7/3 2005). Kjörnsberg håller med och förklarar den principiella grunden i Genomförandegruppens arbetssätt på följande sätt: ”Vi är överens om att principöverenskommelsen från 1994 gäller tills vi går ifrån den. Och då måste vi vara överens om att vi är överens om att gå ifrån den” (intervju A. Kjörnsberg 16/2 2005). Denna inställning kan inte utläsas i några propositioner, betänkanden, beslut eller direktiv. Representanterna för de fem partierna ger dock samstämmigt samma version.

Kritiker, till exempel vänsterpartiets Ulla Hoffmann, menar att debatten i pensionsfrågan har försvunnit in bakom Genomförandegruppens slutna dörrar (intervju U. Hoffmann 3/6 2004). Flera av Genomförandegruppens medlemmar intygar att detta är en rimlig tolkning, men de hävdar samtidigt att detta arrangemang var helt nödvändigt för att garantera pensionsreformens överlevnad efter principbeslutet 1994. Pontus Wiklund, som representerade kristdemokraterna i Genomförandegruppen fram till 1998, skriver: ”I arbetssättet och mandatet ingår fortfarande att så långt som möjligt presentera lösningar som man är överens om med tidigare fattade beslut som grund, där sådana finns. Därmed blir det begränsad öppenhet utåt under den processen. [...] Den eventuella allmänna debatten i en viss fråga torde ibland bli lite som att kasta in jästen efter degen i ugnen” (Personligt brev från Pontus Wiklund 21/11 2004). Det finns alltså belägg för att bristen på debatt inför väljare och intressegrupper var ett medvetet val. Genomförandegruppen neutraliserar den politiska debatten om pensioner och detta upplevs vara själva poängen med gruppen.

Hur genomförandegruppen påverkade förhandlingarna om pensionssystemet

De två innehållsanalyserna i tabell 1 och 2 ger en antydning om att den föreslagna pensionsreformen knappast möttes av någon större entusiasm vare sig internt inom LO eller i det socialdemokratiska partiet (se Lundberg 2003: 225-299). Den socialdemokratiska partikongressen i Sundsvall 1997 ledde nästan till en intern revolt och efter kongressen ville de socialdemokratiska förhandlarna i Genomförandegruppen ändra på delar i det ursprungliga principförslaget. Förhandlarna ville ändra på avgiftsväxlingen, som innebär att arbetstagare och arbetsgivare delar på pensionsavgiften. Vidare ville de införa ett placeringsalternativ för människor, som inte gjorde några aktiva val i premiereservsystemet (den senare sjunde AP-fonden). I detta sammanhang ska jag inte gå in på tekniska detaljer eller konkreta förhandlingar. Genomförandegruppens medlemmar har dock tillfrågats om de någonsin upplevde att fempartiuppgörelsen var hotad när socialdemokraterna plågades av partiinterna motsättningar. Samtliga borgerliga ledamöter menar att Genomförandegruppen i detta sammanhang skapade en struktur som gjorde att förändringar i pensionsuppgörelsen, från socialdemokraternas sida, hade varit liktydigt med avtalsbrott. Alla justeringar av uppgörelsen skulle göras i samförstånd, vilket innebar att socialdemokraterna fick köpslå om de förändringar de ville ha oavsett partiets parlamentariska styrka. Även de socialdemokratiska deltagarna i Genomförandegruppen intygar att så var fallet (intervju I. Thalen 16/6 2004; A. Kjörnsberg 16/2 2005; M. Björnemalm 7/3 2005). Detta köpslåen-

de är ett tydligt exempel på hur den förutbestämda förhandlingsprocessen i Genomförandegruppen styr vad som överhuvudtaget kan åstadkommas. Genomförandegruppen blockerar tillfälliga majoriteter och tvingar tvistefrågor tillbaka till förhandlingsbordet.

Det har sammanfattningsvis varit möjligt att belägga att de aktörer som deltog i de utsträckta förhandlingarna upplevde att strukturen på Genomförandegruppen var en förutsättning inte bara för pensionsreformens genomförande utan också för dess överlevnad (kriterium v).

Exakt fyra år efter principbeslutet 1994, den 8 juni 1998, togs slutligen beslutet om den nya allmänna pensionen i Sveriges riksdag (Prot. 1997/98: 120). Än en gång togs det avgörande beslutet i god tid före riksdagsvalet samma år.

Slutsatser: Den nya beslutsprocessen förklarar framgången

Tidigare forskning har i flera sammanhang uppmärksammat den svenska pensionsreformen (Anderson 2001; Palme 2001; Lindbom 2001a; Lindbom 2001b; Anderson & Meyer 2003; Lundberg 2003; Borg 2004; Lindvall & Sebring 2005; Marier 2005; Schludi 2005; Green-Pedersen & Lindbom 2006; Sundén 2006; Selén & Sthålborg 2007). Betydelsen av den nya besluts- och förhandlingsprocess som kringgärdade reformen har dock endast mött ett sporadiskt intresse. I denna artikel har jag lanserat hypotesen att det var denna nya beslutsprocess – en process bakom lyckta dörrar – som förklarar varför pensionsreformen kunde genomdrivas snabbt och utan nämnvärda konflikter. Genom att processpåra beslut och förhandlingar i pensionsfrågan mellan slutet av 1980-talet fram till slutet av 1990-talet har det också varit möjligt att demonstrera att hypotesen håller för empirisk prövning.

För det första (kriterium i) visar studien att beslutsprocessen medvetet förändrades för att tillgodose det upplevda behovet av större slutenhet och diskretion. Pensionsarbetsgruppen bröt dödläget som präglade den föregående Pensionsberedningen (1984-1990) och möjliggjorde besvärliga förhandlingar om ett nytt pensionssystem.

För det andra (kriterium ii) har undersökningen kunnat belägga att deltagarna i förhandlingarna upplevde att strukturen på beslutsprocessen hade ett avgörande inflytande på att förhandlingarna snabbt gav resultat. Pensionsarbetsgruppen möjliggjorde öppna diskussioner om en mycket omtvistad politisk fråga. Intervjuerna bekräftar också att uppfattningen inom gruppen var att en reform sannolikt *inte* hade varit möjlig utan de slutna förhandlingarna.

För det tredje (kriterium iii) har de två innehållsanalyserna visat på ett betydande missnöje med pensionsreformen dels inom LO och dess olika förbund, dels inom det socialdemokratiska partiet. Det som har framkommit innebär att Anderson (2001) samt Anderson och Meyers (2003) slutsatser om LO:s positiva inställning delvis måste revideras. Det är förvisso sant att LO:s högsta ledning gav reformen sitt stöd. Organisationen var dock splittrad och ledningen behövde inte ta något ansvar för reformen inför sina medlemmar. Resultaten från de två innehållsanalyserna gör att det är föga troligt att pensionsreformen hade fått samma utformning om förhandlingarna hade varit öppna för intresseorganisationer i allmänhet och för LO i synnerhet.

För det fjärde (kriterium iv) har det varit möjligt att göra troligt att de slutna förhandlingarna undvek att dra in väljarna i pensionsreformen. Väljarnas påfallande låga intresse för, och bristfälliga kunskap om, det nya pensionssystemet bekräftar indirekt att beslutsprocessen bakom lyckta dörrar bidrog till att förebygga en potentiellt kritisk väljaropinion.

För det femte (kriterium v) har det varit möjligt att påvisa att merparten av alla inblandade aktörer upplevde att pensionsreformen, trots att den var potentiellt impopulär, var ohotad som ett direkt resultat av strukturen på Genomförandegruppen. Efter att kompromisserna bakom Pensionsarbetsgruppens slutna dörrar var färdiga var också konflikterna i pensionsfrågan avslutade. Detta garanteras av Genomförandegruppen, som inte tillåter uppbrott från överenskommelsen. Den kritiska opinionen inom socialdemokratin fick till sist stryka på foten och därmed kortslöts slutgiltigt den ideologiska konflikten i pensionsfrågan. I slutändan är det de fem partierna tillsammans som står som garant för det nya pensionssystemet. Alla förändringar är ett resultat av ett givande och tagande, där alla i slutändan är överens. Innehållet i det nya pensionssystemet är följaktligen en spegelbild av den slutna förhandlingsprocessen.

Nedskärningspolitik och demokrati

The substitution of conflict is the most devastating kind of political strategy
(Schattschneider 1960: 71).

Enligt Schattschneider (1960) förutsätter en fungerande representativ demokrati konkurrens och konflikt mellan olika intressen och skiftande politiska alternativ. Den svenska pensionsreformen mellan 1991 och 1998 är ett belysande exempel på den absoluta motsatsen till Schattschneiders ideal. Det kan mycket väl vara så att den svenska pensionsreformen var helt nödvändig (Scherman 2004). För att luta sig mot Schattschneiders resonemang kan det emellertid sägas att både Pensionsarbetsgruppen och Genomförandegruppen i tysthet organiserade ut vissa frågor ur politiken genom att i hemlighet bestämma vilka alternativ som skulle diskuteras. Konflikter hanterades bakom lyckta dörrar och inför offentligheten bildade partierna enad front.

Det nya pensionssystemet tillkom inte för att det efterfrågades av väljarna utan för att avskaffa viktiga delar av ATP-systemet, som enligt otaliga betraktare höll på att kollapsa. I detta sammanhang ställdes svenska politiker inför det politiska dilemma som enligt flera betraktare utmärker problemet i moderna välfärdsstater (Pierson 1994; 1996; 2001). Hur kan politiker göra nödvändiga omställningar av välfärdsstaten utan att reta upp viktiga intresseorganisationer och väljare och förlora på det? Svenska politiker tycks ha hittat lösningen. Det gäller att organisera politiken på ett sätt som förutsätter medverkan och samförstånd på detaljnivå från alla förhandlande parter. Den svenska pensionsreformen är därför ett belysande exempel på att organiserandet av reformprocessen också är en viktig komponent i framgångsrika strategier för "blame avoidance". De fem partierna skapade nya former för förhandlingar och beslutsfattande som:

- (i) alltid skapar samförstånd på detaljnivå och därför sprider riskerna för att straffas av väljare och intressegrupper till alla inblandade aktörer;

- (ii) i praktiken innebär en samlingsregering, med kollektivt ansvarstagande, och därför åsidosätter tillfälliga majoriteter;
- (iii) förutsätter att debatter klaras av bakom lyckta dörrar och därför neutraliserar den politiska debatten och minskar öppenheten.

Det är knappast en djärv slutsats att hävda att dessa nya institutionella arrangemang, som medvetet skapades för att möjliggöra pensionsreformen, kan ha implikationer för demokratin (jfr Lewin 2002). Förvånande nog är det dock inte särskilt vanligt att forskningen om den nya välfärdspolitiken lyfter fram denna centrala aspekt. Det framstår likväl som angeläget att fråga sig vilken demokratisyn som skapas, och har skapats, bakom de lyckta dörrarna.

Intressegruppers långvariga deltagande i korporativa utredningar i Sverige speglade, hävdar Rothstein (1992), målsättningen om att brett förankra, och skapa legitimitet för, de ständigt växande välfärdsreformerna. Den korporativa besluts- och implementeringsprocessen hade långtgående konsekvenser dels för innehållet i svensk politik, dels för den svenska synen på demokratisk legitimitet. En ny och mer sluten beslutsprocess kan följaktligen antas avspegla nya målsättningar, med annorlunda konsekvenser för politik och demokrati. Peter Haas (1992) har betonat att internationella förhandlingar, i vilka utfall och målsättningar är oklara, har större chanser att lyckas om de lämnas till små kunskapsintensiva grupper, så kallade *epistemic communities*. Erfarenheterna från den svenska pensionsreformen tyder på att samma logik också gäller potentiellt impopulära välfärdsreformer på den nationella nivån.

Denna typ av expertdrivna beslutsprocesser kan emellertid ha långtgående konsekvenser för hur demokratin fungerar och utvecklas i praktiken. Dahls (1999) normativa teori om den demokratiska processen baserar sig på antagandet att en process som är demokratisk också leder till ett utfall som präglas av goda beslut. De demokratiska kvaliteterna i den politiska processen avspeglas, enligt Dahl, i den politik som sedan bedrivs (Dahl 1999: 204-210). Att delegera beslutsmakten till slutna grupper av experter är, hävdar Dahl, en form av odemokratiskt förmynderi som riskerar att underminera hela den demokratiska processen. John Rawls (2005) menar på samma sätt att beslutsprocesser aldrig, trots att vi ofta inbillar oss motsatsen, kan vara värdeneutrala. Tvärtom menar han att politiska processer alltid syftar till att åstadkomma specifika, ofta klart definierade, målsättningar och utfall (Rawls 2005: 422). Processer för att fatta beslut och det politiska innehållet, som följer av processen, är således ömsesidigt beroende av varandra.

Konstruktionen av de två förhandlingsgrupperna, som möjliggjorde det smidiga avskaffandet av ATP-systemet, utgör tydliga exempel på beslutsprocessens koppling till det politiska innehållet. Utan beslutsprocessen bakom lyckta dörrar är det tveksamt om den historiska konflikten om pensioner så snabbt hade bedarrat. Den slutna processen som alltid skapar en enad fasad utåt speglar ytterst den nya välfärdspolitikens mest centrala målsättning: att undgå kritik och eventuella bestraffningar från väljarna. Den nya besluts- och förhandlingsprocessen är således en avgörande pusselbit för att förklara varför svenskarna lyckades med en pensionsreform där många andra länder har haft svårigheter.

Referenser

Intervjuer

Björnemalm, Maud (s), 7/3 2005.
Gennser, Margit (m), 28/9 2004.
Hedborg, Anna (s), 27/9 2004.
Hoffmann, Ulla (v), 3/6 2004.
Kjörnsberg, Arne (s), 16/2 2005.
Könberg, Bo (fp), 2/6 2004.
Pettersson, Åke (c), 27/9 2004.
Thalén, Ingela (s), 16/6 2004.
Wiklund, Pontus (kd), 19/11 2004.
Westerholm, Barbro (fp), 9/12 2004.

Organisationstryck

Framtidens pensioner – ett samrådsmaterial, SAP 1996.

Otryckt material

Framtidens pensioner, samråd oktober 1996 (526 remissvar).
Personligt brev till författaren från Pontus Wiklund (kd), 19 november 2004.

Tidskrifter

LO-tidningen 1991-1998.

Offentligt tryck

Ds 1992: 89. *Ett reformerat pensionsystem, bakgrund, principer och skiss*. En promemoria av Pensionsarbetsgruppen. Stockholm: Allmänna förlaget.
SOU 1990: 76. *Allmän pension*. Huvudbetänkande av pensionsberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
SOU 1993: 16. *Nya villkor för politik och ekonomi. Ekonomikommisionens förslag*. Stockholm: Norstedts tryckeri.
SOU 1994: 20. *Reformerat pensionsystem*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen. Stockholm: Fritzes.
Riksdagens protokoll och bihang (Prot.).
Direktivserien (Dir.).
Riksförsäkringsverket (RFV), 2001. *Den nya allmänna pensionen*. RFV 1005, www.rfv.se.

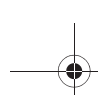
Frågeundersökningar

Valundersökning 1956, 1960, 1979, 1982, 1985, 1988, 1991, 1994, 1998. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Litteratur

- Abelson, Lars Göran, 1996. "Att välja utredning – några erfarenheter förmedlade till en presumtiv ny utredningssekreterare", s 7-31 i *35 års utredande. En vänbok till Erland Aspelin*. Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral.
- Anderson, Karen M, 2001. "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State", *Comparative Political Studies* 34(9), s 1063-1091.
- Anderson, Karen M. & Meyer, Traute, 2003. "Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden", *Journal for Public Policy* 23(1), s 23-54.
- Bennet, Andrew och George, Alexander, 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Blackburn, Robin, 2003. *Banking on Death or, Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London: Verso.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P, 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Bonoli, Guiliano & Palier, Bruno, 2007. "When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems", *Social Policy & Administration* 41(6), s 555-573.
- Borg, Per, 2004. *Systemskifte. En studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik*. Stockholms universitet.
- Bröms, Jan , 1990. *Ur Askan av ATP*. Stockholm: SACO.
- Dahl, Robert, 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront.
- Elster, Jon, 1986. *Vetenskapliga förklaringar*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Esping-Andersen, Gösta , 1985. *Politics against markets*. Cambridge: Polity Press.
- Feltenius, David, 2004. *En pluralistisk maktordning*. Umeå: Umeå universitet.
- Green-Pedersen, Christoffer & Lindbom, Anders (2006). "Politics within paths: Trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions", *Journal of European Social Policy* 16(3), s 245-258.
- Hagevi, Magnus, 1998. *Bakom riksdagens fasad*. Göteborg: Akademiförlaget Corona.
- Hall, Peter M, 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain", *Comparative Politics* 25(3), s 275-296.
- Haas, Peter M, 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy Coordination", *International Organization* 46, s 44-60.
- Hermansson, Jörgen, 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Immergut, Ellen, 1992. *Health Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert, 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do Politicians Choose Unpopular Policies?", s 265-302 i Pierson, Paul (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim, 2003. "New Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare Regress in 18 Countries, 1975-95", *American Political Science Review* 97(3), s 425-446.
- Lewin, Leif, 2002. *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS förlag.
- Lindbom, Anders, 2001a. "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?", *Scandinavian Political Studies* 24(3), s 171-193.
- Lindbom, Anders, 2001b. "De borgerliga partierna och pensionsreformen", s 51-87 i Palme, Joakim (red.), *Hur blev den stora kompromissen möjlig?* Stockholm: Pensionsforum.
- Lindbom, Anders, 2007. "Obfuscating Retrenchment: Swedish Welfare Policy in the 1990's", *Journal of Public Policy* 27(2), s 129-150.

- Lindvall, Johannes & Sebring, Joakim, 2005. "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden", *West European Politics* 28(5), s 1057-1074.
- Lindvall, Johannes, 2004. *The Politics of Purpose. Swedish Macro Economic Policy after The Golden Age*. Göteborgs universitet.
- Loxbo, Karl, 2007. *Bakom socialdemokraternas beslut. En studie av den politiska förändringens dilemma – från 1950-talets ATP-strid till 1990-talets pensionsuppställning*. Växjö: Växjö University press.
- Lundberg, Urban, 2003. *Juvelen i kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- March, James & Olsen, Johan P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marier, Patrik, 2005. "Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French Pension Reform Debate", *Governance* 18(4), s 521-544.
- Marier, Patrik, 2001. Byråkratiernas roll i pensionsreformsprocessen, s 88-121 i Palme, Joakim (red.), *Hur blev den stora kompromissen möjlig?* Stockholm: Pensionsforum.
- Mattson, Ingvar, 1996. *Förhandlingsparlamentarism*. Lund: Lund University Press.
- Miller, William L & Niemi, Richard G, 2003. "Voting: Choice, Conditioning, and Constraint", s 169-188 i Le Duc, Lawrence, Niemi, Richard G. & Norris, Pippa (red), *Comparing Democracies 2*. London: Sage.
- Molin, Björn, 1965. *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Myles, John & Pierson, Paul, 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform", s 305-333 i Pierson, Paul (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Palme, Joakim, 2001 (red.). *Hur blev den stora kompromissen möjlig?* Stockholm: Pensionsforum.
- Pierson, Paul, 1994. *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48(2), s 143-179.
- Pierson, Paul, 2001 (red.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John, 2005. *Political Liberalism. Expanded edition*. New York: Columbia University Press.
- Ross, Fiona, 2000. "Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance* 13(2), s 155-183.
- Rothstein, Bo, 1988. "Aktör-strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91(1), s 28-39.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo, 1996. "Political Institutions: An Overview", s. 133-166, i Godin, R. E. (red), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Selén, Jan & Sthälberg, Ann-Charlotte, 2007. "Why Sweden's pension reform was able to be successfully implemented", *European Journal of Political Economy* 23, s. 1175-1184.
- Schattschneider, Elmer E, 1960. *The Semisovereign People: A Realist View of Democracy in America*. Chicago: Holt, Rinehart & Wilson.
- Scherman, K. G, 2004. *AP-fonden, "bromsen" och din pension*. Stockholm: Jure.
- Schludi, Martin, 2005. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Italy, and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scott, W. Richard, 1995. *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.
- Svallfors, Stefan, 1996. *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Boréa.



Svensson, Torsten, 1994. *Socialdemokratins dominans*. Uppsala universitet.

Sundén, Annika, 2006. "The Swedish Experience With Pension Reform", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), s 133-148.

Tsebelis, George, 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review* 93, s.591-508.

