

Två riksdagspartier och den nya pensionsreformen

Om Folkpartiet liberalernas och Kristdemokraternas agerande i Pensionsarbetsgruppen

av fil.kand. **Fredrik Leviner**



Fredrik Leviner
fredrik.leviner@riksdagen.se

Fram till början av 1960-talet var Sverige en välfärdsstat bland andra. Våra sociala åtgärdsprogram var varken mer generella eller generösa än i motsvarande länder. Men tack vare efterkrigstidens ekonomiska tillväxt skapades förutsättningar för en kraftig ökning av antalet sociala rättigheter och dess ersättningsnivåer och införandet av ATP-systemet var en av de viktigare faktorerna i det svenska välfärdsbygget.

Under 1990-talet förändrades den svenska välfärden genom betydande nedskärningar till följd av lång tids fallande ekonomisk tillväxt. Redan i mitten av 1980-talet inleddes ett omfattande arbete med att analysera och sedermera reformera det allmänna pensionssystemet (ATP-systemet) som av många ansågs otidsenligt, ineffektivt och, på lång sikt, rent av hotat som företeelse i samhället.

Pensionsfrågan är en av de mest kontroversiella politiska och samhällsfrågorna i Sverige efter andra världskriget och har i princip varit under utredning kontinuerligt ända sedan slutet av 1800-talet. ”Att lägga om pensionssystem är inte ett beslut vilket som helst. Det påverkar hela samhällsekonomin och dess funktionssätt: statens finanser, hushållens disponibla löner och därmed deras sparande och konsumtion.” Så skriver pensionsexperten Birgitta Johansson med anledning av 1990-talets pensionsreform.¹ I och med införandet av det nya systemet menar förespråkarna att Sverige fått ett pensionssystem som, bland annat, är stabilare och mer anpassat till ekonomins skiftande förutsättningar, medan kritikerna anser att det, bland annat, finns en stor

risk för försämrade pensionsvillkor och en minskad solidaritet i systemet.

ATP-systemet och reformbehovet

Det som vanligtvis kallas ATP-systemet byggde på två principer: grundskyddsprincipen och inkomstbortfallsprincipen. Grundskyddet, folkpensionen, fick alla som bött i Sverige under en viss tid utan att det fanns krav på några tidigare inkomster, vilket är fallet med

Artikeln är en förkortad version av en magisteruppsats 10 poäng, inom ämnet försäkringskunskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet 2000. Handledare: Sven-Erik Svärd.

Fredrik Leviner är f.n. anställd vid Sveriges Riksdag som politisk skreterare för Kristdemokraterna.

inkomstbortfallsprincipen. Denna princip täcktes genom den allmänna tilläggs pensionen (ATP). ATP relaterades till de 15 bästa inkomststårn av minst 30 som individen intjänade – den så kallade 15/30-regeln. Pensionerna var även förmånsbestämda vilket innebär att pensionstagaren visste redan i förväg hur mycket pension denne skulle få under hela pensionstiden – oavsett hur mycket eller lite denne sedan bidrog med till pensionssystemet. Systemet fick så att säga kosta vad det kosta vill, och egentligen oavsett om det fanns tillräckligt många kronor eller personer som kunde betala eller ej. I denna artikel går jag inte in på åsikterna bakom och skälen till reformen av ATP-systemet. Jag nöjer mig med att konstatera att reformbehovet var allmänt känt och att systemet ansågs vara ekonomiskt ohållbart av en tillräckligt stor andel bedömare för att få en reform till stånd.

Uppsatsens syfte

Utöver de rent ekonomiska målsättningarna med reformen, eftersträvades även ett politiskt sett mer robust system som inte skulle drabbas av förändringar i samma utsträckning som ATP-systemet. Det ansågs därför som nödvändigt att resultatet av reformarbetet byggde på en kompromiss – inte bara mellan den dåvarande borgerliga regeringen och det socialdemokratiska partiet, utan även de borgerliga partierna sinsemellan. Givet denna förutsättning var huvudsyftet med min uppsats att undersöka Folkpartiets och Kristdemokraternas del i pensionsreformen. Genom att använda Pensionsarbetsgruppen som undersökningsram ville jag utreda vad de bägge partierna fått igenom och fått ge avkall på.

Valet av undersökningsobjekt kom sig av tre skäl. För det första har Socialdemokraterna å ena sidan, och Centerpartiet och Moderata samlingspartiet å andra sidan, och deras respektive roll i pensionsreformen, redan va-

rit föremål för undersökningar vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet.² För det andra exkluderades Vänsterpartiet eftersom de valde att reservera sig mot reformen i sådan utsträckning att de aldrig kom att delta i arbetet fullt ut. För det tredje ansåg jag det intressant att få ”slutföra” processen genom att undersöka de kvarvarande två riksdagspartierna – Folkpartiet och Kristdemokraterna. Liksom författaren av studien av Centerpartiet och Moderaterna, valde jag att som bisyfte inordna Folkpartiet och Kristdemokraterna utefter deras principiella åsikter om välfärdens egenskaper och omfattning.

För att undersöka dessa partiers åsikter om de olika delmomenten i pensionsreformen, genomförde jag två djupintervjuer med respektive partis representant i Pensionsarbetsgruppen.³ Dessa fick ligga till grund för analysen av partiernas agerande i nämnda Pensionsarbetsgrupp och kompletterades på valda ställen av parti- och annat tryckt material. Det andra momentet i uppsatsen – den välfärdspolitiska inordningen – bygger på den första undersökningen relaterad till en enkel modell, eller snarare beskrivning, av tre fiktiva välfärdspolitiska stater: den liberala, den konservativa och den socialdemokratiska. Genom att jämföra respektive partis ståndpunkter till de nya momenten i det reformerade pensionssystemet med de tre uppställda välfärdsstaterna, var min avsikt att undersöka huruvida det gick att indela de bägge partierna utefter någon av dessa tre.

Åsikter och ståndpunkter i Pensionsarbetsgruppen

Det reformerade pensionssystemet bygger på tre huvudsakliga delar. För det första den så kallade garantipensionen som är utformad ungefär som folkpensionen i ATP-systemet. För det andra inkomstpensionen och den helt nya premiepensionen.

Pensionsarbetsgruppen utgick från ett antal förutbestämda mål. Det nya systemet skulle liksom det gamla vara ett obligatoriskt och offentligt system, men med den stora skillnaden att premierna skulle relateras till inkomsterna under den yrkesverksamma tiden och inte bara efter en förbestämd nivå som i ATP-systemet. En annan väsentlig utgångspunkt var ambitionen att få till stånd ett starkare direkt samband mellan de inkomster personer har under livet och de pensioner som utbetalas. Ett led i detta var att ta bort den så kallade 15/30-regeln och istället låta all inkomst under hela den yrkesverksamma tiden räknas. På det viset hoppades man nå rättvisare pensioner än i ATP-systemet. Arbetsgruppen avsåg också öka flexibiliteten i systemet vad gäller främst övergången från arbete till ålderspension. Individerna ansågs vara berättigade en större valfrihet än tidigare. Dessutom framfördes vikten av att reformarbetet skulle leda till ett system som är mer rustat att klara av förändringar av exempelvis livsinkomster och ökad genomsnittsålder. Slutligen ansågs det nya systemet behöva utformas så att det skulle präglas av en ökad följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen.

Inför arbetet i Pensionsarbetsgruppen ansåg både Folkpartiet och Kristdemokraterna att ATP-systemet inte längre var hållbart. Folkpartiet gick in i arbetet med förhoppningen att kunna åstadkomma så stora förändringar som möjligt, med ökad systemflexibilitet och valfrihet för individerna som övergripande mål.⁴ Även om valfriheten och flexibiliteten i systemet var viktiga punkter även för Kristdemokraterna, fokuserade de mer på att, åtminstone inledningsvis, ”bevaka och påverka effekter av olika förslag på de enskilda människorna och på samhällsekonomin”.⁵

I undersökningen av de bägge partiernas åsikter om det reformerade pensionssystemet, valde jag att ta upp följande delmoment för diskussion: livsinkomstprincipen, följsamhetsindexeringen och den så kallade normen,

förmånstaket, pensionsrätter för annat än förvärvsarbete, premiereserven, den flexibla pensionsåldern, delningstalet, grundtryggheten, finansiering och avgiftsuttag samt diskussionen om buffertfondering.

Livsinkomstprincipen

Pension är mer eller mindre detsamma som uppskjuten lön och arbetsgruppen ansåg att detta borde framträda tydligare i det reformerade systemet än vad som tidigare varit fallet i ATP-systemet. Genom att slopa 15/30-regeln till förmån för den så kallade livsinkomstprincipen hoppades man uppnå detta. Med införandet av livsinkomstprincipen utjämnades skillnaden mellan människor med snabb löneutveckling som via 15/30-regeln kunde tjäna in en lika stor pension som människor med jämn löneutveckling – trots att den föregående bidragit i mindre utsträckning till systemet än den senare. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna ansåg 15/30-regeln vara orättvis och var varma förespråkare för livsinkomstprincipen, vilken ansågs öka chanserna för lågavlönade att få en bra pension.

Följsamhetsindexering

Värdet på de intjänade pensionsrättigheterna i det reformerade systemet räknas årligen upp i relation till den allmänna löneutvecklingen och följer därmed i princip tillväxten i samhällsekonomin. I ATP-systemet gjordes denna uppräknings istället i förhållande till den allmänna prisnivån (prisindex). Det medförde att pensionsnivåerna upprätthölls även i sämre ekonomiska tider. Folkpartiet ansåg det vara en mer rimlig värdering än motsatsen att pensionärerna får det bättre när det går bra för Sverige och att de likt alla andra får det lite sämre när det inte går lika bra för Sverige. Dock med undantag för dem med de lägsta pensionerna.⁶ Kristdemokraterna ansåg också att den nya följsamhetsindexeringen var en mycket bra princip. Liksom många andra noterade partiet hur tungt ATP-systemet var i

sämre tider och hur det släpade efter i goda. Den nya indexeringen ansågs skapa en bättre samhörighet mellan pensionsnivåerna och resurserna i samhället.

I samband med valet av indexering bör också nämnas diskussionen om den så kallade normen. I det reformerade systemet anpassas, följsamhetsindexeras, pensionsnivåerna alltså till det ekonomiska tillväxtläget i landet genom valet av löneindex istället för prisindex. Problemet är bara att veta vid vilken nivå av reallönetillväxt pensionerna skall höjas eller sänkas.⁷ Det är här som normen – ett riktvärde – kommer in i bilden. Om tillväxten blir lägre än normen får pensionärerna inte full kompensation för prishöjningar, medan de får ett extra ”påslag” på pensionen om tillväxten blir högre än normen.⁸ Normen kom till efter avvägningar mellan många olika alternativ och bestämdes till slut till 1,6 procent. Fokus vid detta val var att få fram ett system som mäktar med även dåliga tider. Det som gör normen intressant är kritiken den blivit måltavla för. Kritiken har gått ut på att den antagna procentsatsen inte är trovärdig. Enligt kritikerna finns det stor risk för att pensionerna kommer att värdeurholkas då den genomsnittliga tillväxten i Sverige de senaste decennierna, enligt dessa, legat runt 0,3-0,5 procent och således inte når upp till normen.⁹

Både Folkpartiet och Kristdemokraterna poängterade att valet av normvärde var en bedömningsfråga bland många under reformarbetet. Könberg och Wiklund höll visserligen med om att kritiken mot den satta normen inte är helt obefogad, om än i deras tycke lite väl uppmärksamrad. Det finns en viss risk för värdeurholkning av pensionerna, men å andra sidan är tillväxten under de senaste åren snarare till stor glädje för pensionärerna då reallönerna under den senaste tiden stigit med cirka 2,5-3 procent.¹⁰

Förmånstaket

Normalt sett får man högre pension ju högre lön man har haft under den yrkesverksamma tiden – dock endast upp till det så kallade förmånstaket. På så sätt avbelastas systemet.

Den stora vattendelaren i detta sammanhang var frågan om avgifter ovanför förmånstaket. Socialdemokraterna ville ha full avgift vilket Folkpartiet och Moderaterna helt avvisade. De senare två menade att man inte skall behöva betala avgifter där det inte finns några förmåner.¹¹ Situationen var låst då Kristdemokraterna föreslog en kompromiss om halv avgift ovanför taket. Partierna lyckades enas om detta och det är vad som gäller i dag. Ur Kristdemokraternas perspektiv såg man två fördelar med arrangemanget. För det första kvarstår en viss solidaritet mellan de som har höga inkomster och de som har låga. Dvs. hälften av avgifterna får pensionstagarna inga höga pensioner för, utan de går, i princip, istället till dem som har en lägre pension så att dessa når en viss ökning. För det andra medför det viss ökad flexibilitet genom att man frigör en viss mängd pengar för exempelvis akademiker, så att dessa själva kan placera i privata pensionsförsäkringar. Det fanns dock strömningar i partiet som i likhet med Folkpartiet och Moderaterna inte ville ha några som helst avgifter ovanför taket.¹²

Pensionsrätt för annat än förvärvsarbete

Även om Pensionsarbetsgruppen ansåg att livsinkomstprincipen borde vara fundamentet i ett reformerat pensionssystem, fann man också anledning att komplettera den med möjligheter till tillgodoräkning av pensionsrätter för annat än förvärvsinkomst. De situationer som här inkluderas är rätten till delning av pensionsrätter mellan makar, vård av eget barn under viss tid (barnaårsrätten), sjukdom, arbetslöshet, värnplikt och studier.

Målet med delning av pensionsrätter mellan makar är att öka skyddet för kvinnor som

ofta drabbas ekonomiskt efter skilsmässa eller dödsfall. Arbetsgruppen ansåg sig kunna frånga livsinkomstprincipen om kostnaderna för delningen var självfinansierade inom äktenskapet och således inte drabbade själva pensionssystemet.¹³ Från början var Folkpartiet skeptiskt inställt till delning av pensionsrätter, men ändrade ståndpunkt och kom så småningom att, tillsammans med Kristdemokraterna, hårdast driva frågan i arbetsgruppen.¹⁴ Enligt Wiklund föregicks beslutet i arbetsgruppen om delningsrätten av en lång diskussion om olika alternativa lösningar och det var nära att man inte lyckades komma överens. I slutänden begränsades den till att omfatta enbart premiepensionen då det uppdragades att delningen gav incitament till skatteeffett i inkomstpensionsdelen.

För att effekterna av ett livsinkomstbaserat pensionssystem inte skall bli helt oacceptabla för personer som på grund av sjukdom, arbetslöshet eller liknande förhållanden måste avstå från förvärvsarbete under en tid, beslutade arbetsgruppen att sociala ersättningar som var pensionsgrundande i ATP-systemet skulle vara så även i det reformerade systemet. Dock med den stora skillnaden att arbetslöshetskassorna respektive sjukkassorna får stå för att de arbetslösa och sjuka får sina pensionsrättigheter och ålderspensionsavgifter betalda, medan staten får betala barnaårsrätten, värnplikten och studietiden.¹⁵

Både Folkpartiet och Kristdemokraterna var för denna utformning och den verkar på det hela taget inte ha lett till någon större principiell diskussion i Pensionsarbetsgruppen. Dock med undantag för frågan om studier. Här var både Folkpartiet och Kristdemokraterna något splittrade. Å ena sidan såg de fördelen med pensionsrätt för exempelvis akademiker med dålig löneutveckling, men å andra sidan ställde de sig tveksamma till de fördelningseffekter som uppstår genom att man, vid pensionsrätter för studier, i princip ”tar pengar från städerskor och gruvarbetare

och ger till civilingenjörer”.¹⁶ Studier bör förvisso löna sig, men ”löna sig med högre lön och inte med högre pensionsrätt på grund av studier”.¹⁷

Premiepensionen

Av de totalt 18,5 procent som pensionsavgiften utgör, går 2,5 procentenheter till premiepensionen. Kvarvarande 16 procent – vilket är 86,5 procent av 18,5 – finansierar utgående pensioner. Således är det reformerade systemet till 86,5 procent fortfarande ett fördelningssystem.¹⁸ Samtidigt är det viktigt att komma ihåg den mycket stora effekt som premiereservdelen kan få på den slutliga totala pensionen. Förutsatt att den valda förvaltaren lyckas få pensionskapitalet att växa, vilket givetvis inte är en självklarhet.

Premiereservdelen och dess storlek var en konfliktfråga. Socialdemokraterna ville inte alls ha den i början av överläggningarna men insåg efter hand att det inte skulle bli någon överenskommelse utan premieinslag och accepterade det slutliga förslaget.¹⁹ Emedan Folkpartiet sökte en så stor premiereservdel som de ekonomiska ramarna tillät, var Kristdemokraterna mer intresserade av premiereservdelen som sådan än dess proportion – och var således tämligen egalit inställt till den höjning från 2 till 2,5 procent som efter många och långa överläggningar arbetades fram.²⁰ Hade Folkpartiet fått bestämma kan det tänkas att premiereservdelen blivit ännu större och fördelningsbiten därmed mindre.²¹

Flexibel pensionsålder

Flera partier, inklusive Folkpartiet och Kristdemokraterna²², hade inför reformarbetet uttryckt önskemål om ökad flexibilitet vad gäller val av pensionsålder. I det reformerade systemet finns denna flexibilitet både uppåt och nedåt i ålder. Dvs. det skall stå den pensionsberättigade fritt att själv välja när denne vill sluta arbeta eller hur länge denne vill arbeta.²³ Å andra sidan måste den pensionsberät-

tigade själv bära konsekvenserna av en tidigare lagd pension i det reformerade systemet.

Både Folkpartiet och Kristdemokraterna var mycket nöjda med införandet av flexibel pensionsålder. Emedan det förra partiet poängterade det ekonomiska egenansvaret för den som vill pensionera sig ”tidigt”, betonade det senare att rätten att själv välja pensionsålder är en mänsklig rättighet. Inget av partierna såg någon som helst nackdel med flexibel pensionsålder utan lovordade den nyvunna flexibiliteten och valfriheten – både uppåt och nedåt i ålder.

Delningstalet

De intjänade pensionsrättigheterna i pensions-systemets fördelningsbit blir ett slags pensionskapital, uppräknat med löneindex, och storleken på detta kapital avspeglas i ett fiktivt pensionskonto för varje individ. ”Tillgångarna” på detta fiktiva konto skall sedan räcka under hela pensionstiden. För att kunna avgöra hur stora de årliga pensionsutbetalningarna skall vara så delas pensionskapitalet med ett delningstal. Detta tal bestäms främst av den återstående medellivslängden för män och kvinnor sammantaget vid pensionstillfället, en finess i systemet som både Könberg och Wiklund pekade på. Med tanke på hur långa pensionstiderna är och givet att man använder samma delningstal för både kvinnor och män, trots att kvinnor generellt sett lever längre än män, medför detta, mycket förenklat, att kvinnor får högre total pension än män.²⁴ I sammanhanget kan det dock nämnas att påståendet om att kvinnor lever längre än män ifrågasatts – bland annat av en kristdemokrat.²⁵

Grundtryggheten

Frågan om grundtryggheten i det reformerade systemet kom att kräva jämförelsevis mycket utrymme. Redan från början framstod det som klart att det skulle komma att bli ett problem, främst inom den dåvarande borgerliga koalitionsregeringen. Mellan å ena sidan

Folkpartiet och Moderaterna och å andra sidan Centerpartiet, som mer eller mindre drev garantipensionsfrågan som sin huvudfråga i reformen, men i viss mån även Kristdemokraterna.²⁶ Diskussionen kretsade i stort runt ersättningsnivån.

I motsats till Centerpartiet ansåg Folkpartiet att höga grundnivåer tenderar öka skattestrycket i samhället och därigenom, mycket förenklat, utgöra ett hot mot marknaden. Kristdemokraterna hade grundnivån som en intressefråga innan reformarbetet påbörjades. Partiet hade, tillsammans med Centerpartiet, motsvarande 3 basbelopp som utgångsbud, men Wiklund valde att backa från detta, under motstånd från det egna partiet, då det enligt denne framgick att det gav upphov till ohållbara konsekvenser. Hade grundpensionen höjts från 2,1, vilket blev det föreslagna, till 3 basbelopp, skulle det kosta cirka 17 miljarder mer per år. Skatteeffekterna skulle bli mycket svåra och incitamenten till arbete minska. Det slutgiltiga omdömet från partiet blev ändå att utformningen av garantipensionen var godtagbar. Även om man önskade att ersättningsnivån vore högre.²⁷

Finansiering och avgiftsuttag

Pensionsarbetsgruppen föreslog också att den totala ålderspensionsavgiften på 18,5 procent av lönen skall tas ut till hälften genom en arbetsgivaravgift och till hälften genom en egenavgift. Växlingen dessa tu emellan innebär att de anställdas bruttolöner höjs med en summa som motsvarar växlingen till egenavgift samtidigt som arbetsgivaravgiften sänks i motsvarande omfattning. Detta fenomen kallas omväxlande för avgiftsväxling och löneväxling. Jag förutsätter här att de betyder samma sak. Detta kom att bli en mycket konfliktfylld fråga som inte blev slutförd förrän långt efter att arbetsgruppen var färdig med sitt arbete.

Efter att endast ha nått halvvägs i frågan om egenavgiften ovanför förmånstaket stötte

Folkpartiet på patrull även när det gällde finansieringen och avgiftsuttaget för pensionerna. Tillsammans med Moderaterna förespråkade man den tidigare nämnda växlingen av sänkta arbetsgivaravgifter mot höjda löner, men fick efter flera års bråk nöja sig med en skatteväxling istället (löntagarna får förpliktelser att betala avgifter, men får sänkt skatt i utbyte)²⁸. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna, som dock inte var lika aktivt som Folkpartiet, såg den slutliga uppgörelsen som mindre bra men acceptabel.

Buffertfondering

Traditionellt sett finns det ofta så kallad buffertfondering i pensionssystem som är konstruerade enligt fördelningsprincipen. I ATP-systemet kallades dessa buffertfonder för AP-fonder och var enligt kritikerna för stora och alldeles för inflexibla. Buffertfonderna används primärt som extra medel vid oförutsedda utgifter och förändringar. Diskussionen runt de svenska AP-fonderna har också handlat om hur dessa reservmedel kan användas mer aktivt och således generera kapitaltillväxt. Traditionellt sett har Socialdemokraterna varit restriktivt inställda till detta, även om viss lättare avreglering gjorts på senare år. De borgerliga partierna har i övrigt varit mycket kritiska mot fondernas, som de anser det, hämmande effekt på det privata sparandet.²⁹

Enligt både Folkpartiet och Kristdemokraterna är detta en klassisk stridsfråga mellan socialdemokratin å ena sidan och de borgerliga partierna å andra sidan. Det som vänstern kritiserar det reformerade pensionssystemet för är, enligt Könberg och i detta sammanhang, att AP-fonderna kommer minska både i relativa och absoluta tal. Det som äger rum är en faktisk växling från ett mycket stort kollektivt sparande till ett mer individualiserat sådant. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna anser dock att det måste finnas buffertfonder, men att de skall vara mer flexibla och mindre i storlek än tidigare.³⁰

Folkpartiet, Kristdemokraterna och de tre välfärdsstaterna

Vissa, men inte alla, av de nya delarna i det reformerade pensionssystemet ger upphov till diskussioner med anknytning till respektive partis politik och ideologi. Partiernas inställning i dessa fall ligger till grund för det här följande försöket till välfärdsideologisk "härledning" av partiernas åsikter och ståndpunkter – med syftet att etablera en välfärdsideologisk bild, eller snarare indelning, av Folkpartiets och Kristdemokraternas ställningstagande under arbetet med pensionsreformen.

Välfärdsstatens historia är relativt kort. Än så länge verkar forskningen om välfärd och dess innehåll mest lyckats nå enighet om vilka minimikrav man kan ställa på en välfärdsstat – den residuella modellen, där staten endast blandar sig i människors välfärd i nödfall och istället förespråkar marknadens och familjens roll som välfärdsgaranter. När det gäller diskussionen om vad som egentligen bör menas med den moderna och mer utbyggda välfärdsstaten framstår begreppsbilden som mycket fragmenterad. Således är kategoriseringar av olika typer av välfärdsstater inte helt enkel att göra. Vilka bitar skall inkluderas? Vad skiljer en välfärdsstat från en annan?

Enligt Joakim Palme kan man, i de olika försöken till typologisering, dels se dem som är utformade efter västländernas sätt att organisera sina socialpolitiska program efter olika principer och mål. Andra har tagit fasta på välfärdsstatens utfall, exempelvis skillnader i offentliga utgiftsnivåer för sociala ändamål. Ytterligare andra grundar sig på de politiska ideologier man tyckt sig se bakom vald socialpolitik.³¹ En av de allra mest kända i den sista kategorin är Esping-Andersens indelning. Han menar att det sätt på vilket välfärdsstater väljer att arrangera förhållandet mellan stat, marknad och familj, illustrerar en tillhörighet till en/ett av tre olika regimtyper/kluster. Han

kallar dessa för den liberala, den konservativa och den socialdemokratiska välfärdsstaten.³² Det bör redan här poängteras att Esping-Andersen uttryckligen avvisar välfärdsutgifter som en lämplig grund för jämförelse av totala nationella välfärdsnivåer, då det inte finns garantier för att tillförseln (the input) av statliga resurser automatiskt resulterar i välfärdsutfall (outcomes). Hans välfärdspolitiska idealkoncept är istället det han kallar "welfare decommodification". Med det menas i vilken mån tilldelningen av sociala rättigheter möjliggör för en person att upprätthålla sitt levebröd obereonde av marknaden. Enligt Esping-Andersen finns det varierande inslag hos olika välfärdsstater som leder till en ökad eller minskad grad av "decommodification".

I den liberala välfärdsstaten är välfärdsutbetalningar strikt behovsprövade och fåtalet universella utbetalningar utges i form av socialhjälp till dem som har det sämst ställt. Den liberala modellens kärna är dess syn på marknadens okränkbarhet. Marknaden uppmuntras kontinuerligt och om staten kan skjuta över ansvar för välfärden på marknaden är det positivt. En nackdel är att sociala rättigheter får en varukaraktär och blir marknadsberoende – därmed riskerar sociala rättigheter försämrats under sämre ekonomiska tider. Enligt Esping-Andersen minimerar den liberala modellen effekterna av "decommodification" – dvs. den tyglar effektivt de sociala rättigheternas ramar. Historiskt sett medför detta en relativt jämn grad av fattigdom bland de bidragsmottagande individerna. Arketyperna för modellen är USA, Kanada och Australien.

I de konservativa välfärdsstaterna skapades välfärdssystemen för att bibehålla rådande klasstrukturer. Staten legitimerades genom att ge utvalda klasser nya eller utökade sociala rättigheter och därmed minimerades risken för de lägre klassernas organisering. I konservativa välfärdsstater finns inte samma fixering vid marknadens effektivitet och okränkbarhet som i den liberala, och sociala rättighe-

ter harej heller någon principiell varukaraktär. Utbygandet av sociala rättigheter var därför aldrig en lika känslig fråga som i den liberala modellen. Det kyrkliga arvet lever kvar i modellens ambitioner att bevara den traditionella familjestrukturen. Således utesluter socialförsäkringarna icke-arbetande mödrar, men uppmuntrar moderskap. Dagis och familjeservice är oftast underutvecklade och staten framhåller genom subsidiaritetsprincipen att den endast ämnar ingripa först när familjens egen omvårdnadskapacitet är obefintlig. Typiska modellrepresentanter anses vara Tyskland, Frankrike, Italien och Österrike.

Ett typiskt särdrag hos de socialdemokratiska välfärdsstaterna är förekomsten av universella bidrag och de sociala rättigheternas icke-kommersiella prägel. Det finns alltså en hög grad av "decommodification" och modellen tenderar istället att tränga undan marknaden. Genom att även medelklassen är inkluderad i systemet, är det, jämfört med den liberala modellen, inte bara de sämst ställda som får ta del av statens välfärdsambitioner. För övrigt vill staten också avlasta kvinnors arbetsbörda genom omfattande och direkt ansvar för vård av barn och äldre. De skandinaviska länderna brukar få exemplifiera den socialdemokratiska modellen.

I det reformerade ålderspensionssystemet kommer pensionerna att följsamhetsindexeras för att nå ökad samklang med samhällsekonomins förutsättningar. Pensionernas värde kommer således att följa löneutvecklingen i samhället och får därmed en viss grad av varukaraktär vilket är ett klart inslag av den liberala välfärdsstaten. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna uppfattade detta som en mycket bra princip.

Om man anser att det skall finnas avgifter ovan förmånstaket sluter man sig till den socialdemokratiska tanken om individernas solidaritet till systemet. Dvs. man betalar in mer än man får ut. Folkpartiet avvisade alla krav på avgifter där det inte fanns någon

förmån att intjäna, medan Kristdemokraterna föreslog kompromissen om halv avgift. Det betyder dock inte nödvändigtvis att de senare därmed skulle vara halvt socialdemokratiska i den här frågan.

Man skulle kunna se ett konservativt drag i delningsrätten av pensionsrätter mellan makar då det är begränsat till personer inom en traditionell familjeform. Enligt Kristdemokraterna var detta en viktig del av partiets familjeprofili då det gav ökade möjligheter för den i äktenskapet som har högst inkomst, oftast mannen, att överföra delar av sin pension till kvinnan ifall hon har lägre inkomst. Det vore intressant att se huruvida detta arrangemang kan tänkas komma att gälla även för samboförhållanden i framtiden. För Kristdemokraterna finns det i delningsrätten även en klar koppling till den för partiet grundläggande subsidiaritetsprincipen, på så sätt att man vill låta parterna i överenskommelsen själva ansvara för delningen så länge det är självfinansierat. Man undviker således onödig inblandning från staten. Folkpartiet och Kristdemokraterna var de partier som drev frågan hårdast i arbetsgruppen.

De pensionsberättigade barnåren var mycket viktiga för båda partierna och kanske för Kristdemokraterna i synnerhet. Partiet såg denna som en av de absolut viktigaste frågorna i hela reformen. Samtidigt som den konservativa välfärdsstaten principmässigt inte inkluderar icke-arbetande kvinnor så uppmuntrar den välfärd som stimulerar moderskap. Man kan också se pensionsrätten för vård av barn som ett uttryck för socialdemokratiska värderingar. Till skillnad mot den konservativa vill den socialdemokratiska välfärdsstaten inte vänta tills familjens omvårdnadsmöjligheter är slut, utan gå in i ett tidigare skede och minska familjens ekonomiska börda och, inte sällan, därmed också kvinnans arbetsbörda. När socialdemokratiska välfärdsstater stöttar exempelvis småbarnsfamiljer gör man det främst för att minska indivi-

dens beroende av familjestrukturen och inte för att man aktivt vill premiera familjeformen. Kristdemokraternas ovan antydda konservativa prägel försvagas om man även inkluderar partiets uttalade åsikt om att ensamstående föräldrar skall åtnjuta extra stöd på grund av sin utsatta situation.³³ En inte särskilt konservativt sprungen idé. Således kan Kristdemokraterna och Folkpartiet, som nädde samma uppfattning i frågan, anses hysa både konservativa och, framför allt, socialdemokratiska åsikter i frågan om pensionsrätt för vård av barn.

Folkpartiet ville ha en så stor premiereservdel som möjligt i det reformerade systemet, medan Kristdemokraterna var mer intresserade av premiereserven i sig, snarare än dess proportion jämfört med fördelningsandelen. Införandet av premiereservdelen är att likställas med ett steg från den socialdemokratiska modellen mot den liberala modellen som uppmuntrar marknaden. Genom denna konstruktion kommer dessa pensionsandelar att bli direkt beroende av marknadens beteende.

Införandet av flexibel pensionsålder kan ses som ett mycket klart inslag av liberalism – om än kanske i mer generella än välfärds-ideologiska termer – i och med att individens självbestämmande och valfrihet ökar. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna var mycket måna om denna punkt.

En finess som både Könberg och Wiklund pekade på i det reformerade systemet är det faktum att man vid beräkning av pensionsutbetalningarna i fördelningsdelen använder sig av samma delningstal för män och kvinnor sammantaget. Det medför att kvinnorna gynnas i pensionshänseende och att en slags utjämning mellan könen uppstår. Enligt Esping-Andersen har frågan om fördelningen mellan könen låg prioritet i den liberala välfärdsstaten. Huruvida det gemensamma delningstalet därmed istället skall tolkas som ett utslag av konservativa eller socialdemokra-

tiska åsikter är svårt att ge ett rimligt svar på. Måste ett avgörande fällas lutar det sannolikt åt det senare alternativet.

I Folkpartiets inställning till grundnivån i det reformerade systemet finns spår av den liberala välfärdsstaten. Partiet ansåg att ersättningsnivån inte borde vara hög, då en sådan riskerar att orsaka ökat skattetryck och därigenom, i värsta fall, hota marknaden. Samtidigt är Folkpartiet för grundpensioner i sig, vilket i sin tur bör kategoriseras som ett inslag av universalism i samklang med den socialdemokratiska modellen. Den socialdemokratiska kopplingen borde således även stämna för Kristdemokraterna som från början dessutom förespråkade en jämförelsevis hög garantipension. Ett grundläggande drag hos den socialdemokratiska välfärdsstaten är att den vill skapa jämlikhet av hög standard snarare än jämlikhet på miniminivå. En hög garantipension är däremot inte att likställa med jämförelsevis hög standard, om än ett steg på vägen. Hur som haver så backade Kristdemokraterna sedermera från sitt utgångsbud av ekonomiska rimlighetsskäl.

Även om både Folkpartiet och Kristdemokraterna vill ha kvar ett visst buffertsparande, så skall det se ut och fungera på ett annat sätt. Ökad flexibilitet och större möjligheter till ”marknadsarbete” bör införas och det bör inte vara så stort som i ATP-systemet. AP-fonder tränger enligt kritikerna ut marknaden. Folkpartiet och Kristdemokraterna hyser båda i detta sammanhang en klart liberal syn på kollektiviserat sparande.

Sammanfattningsvis tyckte jag mig i undersökningen av Folkpartiets och Kristdemokraternas åsikter, kopplade till de tre välfärdsstaterna, se en relativt stor likhet partierna emellan. Inte i någon fråga kan Folkpartiet och Kristdemokraterna anses hysa diametralt skilda åsikter och deras välfärdspolitiska ställningstaganden i arbetsgruppen domineras av liberala tankegångar.

Det finns vissa inslag som skulle kunna

tillskrivas den konservativa välfärdsstaten i bägge lägren. Här tänker jag dels på delningsrätten mellan makar vilken kan tolkas som en uppmuntran av traditionella samlevnadsformer, och dels de pensionsgrundande barnåren som ett utfall av en konservativ metod för uppmuntran av moderskap.

Samtidigt bör det poängteras att barnåren lika gärna, och kanske egentligen hellre, bör ses som inslag av den socialdemokratiska välfärdsstaten. Till skillnad mot det konservativa synsättet vill man enligt det socialdemokratiska hellre gå in i tidigare skede för att dämpa familjens omkostnader. Således tycker jag att kopplingen till den konservativa välfärdsstaten, i detta fall, bör anses som jämförelsevis låg för både Folkpartiet och Kristdemokraterna, medan kopplingen till den socialdemokratiska är klarare för båda partierna i fallet med just med barnåren samt i viss mån för delningstalet – som anses utjämna skillnaden mellan kvinnor och män – och grundtrygghetsfrågan där båda partierna var för en grundpension men kan anses ha en mer liberal syn på dess ersättningsnivå.

Slutdiskussion

Förändringar av pensionssystem är uppenbarligen mycket komplicerade och känsliga åtaganden, inte bara ekonomiskt sett utan minst lika mycket så även politiskt. Medan ATP-reformen var en politisk strid av rang kom 1990-talets reform till på ett mycket lugnare sätt. Efter drygt femton års arbete kom Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Moderaterna och Socialdemokraterna överens om grunderna för ett förslag till ett reformerat pensionssystem – SOU 1994:20. Förhoppningen är att det skall vara starkt nog att klara politiska maktskiftningar och inte bli föremål för allsköns förändringar såsom ATP-systemet blev. Den kanske största ekonomiska fördelen med det reformerade systemet anges ofta vara dess ökade samklang med den

totala ekonomiska konjunkturen. Pensionerna är inte på samma sätt som tidigare beroende av en relativt hög tillväxt och utgör därmed inte riktigt samma belastning på vare sig ekonomin eller de yrkesverksamma, som tidigare var satta att betala alla totala pensioner, såsom ATP-systemet ansågs göra. Ett exempel på en klar nackdel är den ökade osäkerheten i systemet, då det är i det närmaste omöjligt att i förväg veta hur stor pension man kommer att få.

I och med att reformen är en kompromiss har samtliga partier självfallet fått ge avkall på vissa ståndpunkter för att vinna gehör för andra. Med detta förhållande i minne var syftet med uppsatsen att undersöka vad Folkpartiet och Kristdemokraterna fått och inte fått igenom i reformen. Dessutom avsåg jag försöka etablera en välfärdspolitisk bild av de bägge partierna genom att koppla deras agerande i Pensionsarbetsgruppen till någon av tre skisserade välfärdsstater.

I min undersökning tyckte jag mig se att både Folkpartiet och Kristdemokraterna var tämligen nöjda med överenskommelsens innehåll, samt att de båda fått igenom relativt mycket av det de föresatt sig vid början av utredningsarbetet. Trots det hade det reformerade pensionssystemet sett annorlunda ut om Folkpartiet fått bestämma. De liberala marknadsinfluellerna hade varit fler och av större omfattning, såsom en ökad premiereservandel och en slopad avgift ovan förmånstaket. Enligt Könberg är det dock viktigt att komma ihåg att resultatet faktiskt härrör från en kompromiss och att partiet, givet sin storlek, ändå nått goda resultat. Som exempel på det partiet fått igenom i reformen nämner Könberg den ökade valfriheten genom flexibel pensionsålder och premiereservdelen, samt de ökade möjligheterna för kvinnor att inte drabbas så hårt av skilsmässor. Det viktigaste som reformen medfört är enligt Folkpartiet att det nya systemet är mer följsamt till både ekonomins utveckling och befolkningens livs-

längd, samt mer rättvist än det förra. Könberg ser slutligen reformen som ett viktigt steg på vägen mot att förändra den svenska välfärden från en socialdemokratisk till en socialliberal välfärdsmodell.

Om istället Kristdemokraterna självständigt utformat systemet skulle det sannolikt inte ha blivit några större skillnader jämfört med slutresultatet. Denna skillnad partierna emellan kan till viss del tänkas bero på att Folkpartiet gick in i Pensionsarbetsgruppen med avsikten att förändra så mycket som möjligt, medan Kristdemokraterna, åtminstone inledningsvis, snarare avsåg bevaka och påverka effekterna av de olika förslagen i pensionsreformen. Kristdemokraterna anser att de fått igenom stora delar av de punkter som korrelerar med deras familjepolitik och saknar egentligen inte något av större värde i uppgörelsen.³⁴ Wiklund anger de pensionsgrundande barnaåren som exempel på partiets framgång, liksom det förbättrade skyddet för kvinnor genom delningsrätten av premiereservdelar. Även den flexibla pensionsåldern och den allmänt ökade valfriheten är frågor partiet månade om redan innan arbetsgruppen initierades. Generellt sett tycker Kristdemokraterna att det viktigaste reformen har medfört är att vi fått ett hållbart system som är mer transparent och som ger individerna ökade valmöjligheter, samt att det är ett mer rättvist system än det förra.

I den välfärdspolitiska anknytningen framgick det också av undersökningen att det mest framträdande inslaget hos både Folkpartiet och Kristdemokraterna är liberalt sprunget. Båda partierna var förespråkare för en ökad samhällsekonomisk anpassning och en öppning av delar av systemet för marknadsplaceringar (premiereservdelen) – och därmed även för marknadsrisker. Det fanns en viss, men enligt mig själv rätt svag, koppling till den konservativa välfärdsstaten hos båda partierna. Det går exempelvis att tolka utformningen av delningsrätten av pensionsförmåner som

en slags uppmuntran av äktenskapet, då delningsrätten, av premiepensionsandelar som det kom sig, endast gäller mellan äkta makar. Både Folkpartiet och Kristdemokraterna var för detta nya inslag, även om Folkpartiet ville utforma det på ett annat och enligt dem bättre sätt. Slutligen hyste både Folkpartiet och Kristdemokraterna åsikter präglade av den socialdemokratiska välfärdsstaten. Pensionsrätt för vård av barn och de uttalade ambitionerna att utjämna skillnader mellan kvinnor och män i systemet är exempel på detta. Om man skulle försöka göra en synnerligen grovt måttad välfärdsideologisk placering av de båda partierna, givet deras respektive åsikter och ställningstaganden i Pensionsarbetsgruppen, framstår Folkpartiet som klart tillhörande den liberala välfärdsstaten, medan Kristdemokraterna tenderar att befinna sig en bit från den liberala välfärdsstaten. Den kristdemokratiska partirepresentanten Wiklund kände sig under arbetets gång ganska mitt emellan Moderaterna och Socialdemokraterna. Dessamma har också betraktat Kristdemokraterna som ett mittenparti när det gäller just välfärdsfrågor. Det var nog så, även om jag anser att Kristdemokraterna var mer liberalt orienterade än Centerpartiet och definitivt närmare den liberala än den socialdemokratiska välfärdsstaten.

En del av förklaringen till att både Folkpartiet och Kristdemokraterna huvudsakligen framstår som nöjda med pensionsreformen kan tänkas vara att flera av de olika grundläggande invändningarna mot det föregående pensionssystemet, och därmed även de motåtgärder som ansetts nödvändiga, bar mer av ekonomisk rationell prägel än partipolitisk sådan. Dvs. flera delar av reformen verkar ha ansetts vara i princip oundvikliga av merparten av partierna i överenskommelsen. Men i vissa fall har själva utformningsfrågan av det nya momentet gett upphov till intensiva partipolitiska motsättningar. Premiereservdelen, efter att Socialdemokraterna insett de borger-

liga partiernas benhårda inställning i frågan, och dess procentuella andel är ett exempel.

Ett annat sätt att se på saken kan vara att de borgerliga partierna helt enkelt nått jämförelsevis stora framgångar under reformarbetet. Om ATP-reformen var ett uttryck för socialdemokratisk politisk framgång, så innebär 1990-talets pensionsreform – med klart liberalt präglade inslag såsom följsamhetsindexering och premiepension – en förskjutning från socialdemokratiskt grundad generell välfärds politik mot en modell med inslag av en mer selektiv välfärd. Eller för att tala med Esping-Andersen: i den liberala välfärdsstaten följer de sociala rättigheternas kvalitet och ersättningsnivåer marknadens beteende, vilket faktiskt är precis vad delar av det reformerade pensionssystemet öppnar för.

I ljuset av detta är överenskommelsen enligt inte så få bedömare en dålig lösning. Samtidigt är det viktigt att minnas reformens syfte: att rädda ett pensionssystem i stora svårigheter.

Noter

- ¹ Johansson, Birgitta, 1998, *Det nya pensionssystemet*, SNS Förlag, Stockholm.
- ² Olofsdotter, Sofia, 1998, *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994*, PISA-projektet, Uppsala. Olofsson, Malin, 1999, *Modernisering av välfärdsstaten. En jämförande studie av Centerpartiets och Moderata samlingspartiets agerande i Pensionsarbetsgruppen 1991-1994*, D-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala.
- ³ *Folkpartiet: Bo Könberg*: riksdagsman, fd statsråd i socialdepartementet, ledamot i socialförsäkringsutskottet, ledamot i pensionsberedningen 1988-1990 och därefter ordförande i pensionsarbetsgruppen 1991-1994 samt ledamot i genomförandegruppen 1994.

Kristdemokraterna: Pontus Wiklund: fd riksdagsman och ledamot i socialförsäkringsut-

- skottet 1991-1994, ordförande i pensionsarbetsgruppen 1991-1994, och därefter ledamot i genomförandegruppen 1994-1998.
- ⁴ Könberg, 3 maj 2000.
- ⁵ Wiklund, 4 maj 2000.
- ⁶ Könberg, 3 maj 2000.
- ⁷ "När alla blir fondsparare stärks pensionssystemet", *Dagens Industri*, 10 januari 1998.
- ⁸ Ett trivialt räkneexempel på hur normen och följsamhetsindexeringen fungerar är följande: Om den faktiska tillväxten är 1% och den s.k. normen är 1,5%, reduceras pensionen med skillnaden mellan 1,5 och 1,0. Dvs. 0,5%. Utfallet motsvarar således 99,5% av den normala pensionen. SOU 1994:20, s. 82-83.
- ⁹ Exempelvis: Johansson, Birgitta, 1998, *Det nya pensionssystemet*, s. 97 ("under 1975-1995 steg reallönerna i genomsnitt med 0,3% om året"). Lindqvist, Sven, "Pensionstjuvarna", *Ordfront Magasin*, nr. 5, april-maj 2000 ("Sedan 1975 har reallöneökningen varit i genomsnitt bara 0,5% om året."). Wegestål, Karin, "Dåligt förslag blir än sämre", *Östra Småland*, 13 januari 1998 ("reallöneutvecklingen har under de senaste 20 åren varit i genomsnitt 0,3%"). Wegestål, Karin, "Nya pensionssystemet trumfas igenom?", *Arbetet Nyheterna*, 29 maj 1998 ("0,5% de senaste 20 åren").
- ¹⁰ Könberg, 3 maj 2000.
- ¹¹ Könberg, 3 maj 2000, Wiklund, 4 maj 2000, Motion 1990/1991:Fi36 av Carl Bildt och Bengt Westerberg (m, fp).
- ¹² Wiklund, 4 maj 2000.
- ¹³ SOU 1994:20, s. 180.
- ¹⁴ Könberg 3 maj 2000, Motion 1991/92:Sf233 av Charlotte Branting och Ulla Orring (fp), Motion 1992/93:Sf249 av Charlotte Branting och Ulla Orring (fp).
- ¹⁵ Könberg, 3 maj 2000.
- ¹⁶ Könberg, 3 maj 2000.
- ¹⁷ Wiklund, 4 maj 2000.
- ¹⁸ Sandberg, Nils-Eric, "Ha råd att leva tills man dör", *Dagens Nyheter*, 3 juni 1999.
- ¹⁹ Könberg, 3 maj 2000.
- ²⁰ Könberg, 3 maj 2000 och Wiklund, 4 maj 2000.
- ²¹ Könberg, 3 maj 2000.
- ²² Motion 1990/91:Sf357 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) och *KdS Principprogram*, 1987, s. 23 och s. 77.
- ²³ Det går dock inte att få ålderspension om man väljer att pensionera sig före 61 års ålder. Det finns samtidigt ingen övre gräns för hur länge man får arbeta kontra ålderspensionssystemet.
- ²⁴ Könberg, 3 maj 2000 och Wiklund, 4 maj 2000.
- ²⁵ Motion 1993/94:Sf54 av Margareta Viklund (kds). "Flera undersökningar visar att medellivslängden hos danska kvinnor inte har ökat de senaste åren. En liknande utveckling väntas i de flesta västländer. Samtidigt visar en ny studie att den svenske mannen lever allt längre. Männen väntas få en kraftigt ökad medellivslängd. År 1983 levde, enligt Statistiska centralbyrån, genomsnittsmannen i 73,6 år. År 2013 beräknas han bli 77,8 år gammal och år 2024 78,2 år."
- ²⁶ Könberg, 3 maj 2000.
- ²⁷ Wiklund, 4 maj 2000.
- ²⁸ Könberg, 3 maj 2000.
- ²⁹ Exempelvis Motion 1990/91:Fi36 av Carl Bildt och Bengt Westerberg (m, fp).
- ³⁰ Könberg, 5 maj 2000 och Wiklund, 4 maj 2000.
- ³¹ Palme, Joakim, 1996, "Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet?", ur Palme, Joakim & Wennemo, Irene (red.), *Generell välfärd. Hot och möjligheter?*, s. 12, Skriftserien: Fakta/Kunskap, Nr. 3, Socialdepartementet.
- ³² Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, s. 26-29, Polity Press, Cambridge.
- ³³ *Kds partiprogram*, 1987, s. 17, Kristdemokratiska Samhällspartiet, Stockholm.
- ³⁴ Wiklund, 4 maj 2000 och Ersson, Lennart, "Pontus Wiklund pensionär efter sex års pensionsutredning: Bra ta pensionsförsäkring", *Hudiksvalls Tidning*, 13 januari 1998.