

---

## FRÅN IDEOLOGI TILL POLITISK HANDLING

EMIL UDDHAMMAR

*Förhållandet mellan de välformulerade idéernas lyskraft och den praktiska politikens intentioner och resultat är en vemodig historia. Ser man till den politik som partierna faktiskt förordat i riksdagen i Sverige under 1900-talet, har såväl de ideologiska skiljaktigheterna som skillnaderna i ståndpunkter mellan partierna varit mycket mindre än vad som hittills antagits.*

**B**akgrunden är den starka expansionen av den offentliga och politiskt beslutade sektorn under perioden. År 1900 var den offentliga sektorns andel av BNP 7 procent. 1992 var motsvarande siffra 64 procent, medan skattekvoten beräknades till ca 53 procent av BNP. Andelen offentligt anställda utgör ca 40 procent av det totala antalet sysselsatta. Också antalet regleringar har ökat kraftigt under nittonhundratalet.

### *Ideologiska söndagsförkunnelser*

Vilka är då de principiella ståndpunkter och argument som anförts vid själva de befogenhetsbestämmande sakpolitiska besluten i riksdagen? Jag har i min avhandling valt ut åtta sakområden där jag studerat de väsentligaste och mest omfat-

tande besluten: pensionerna, stödet till barnfamiljerna, stödet till barnomsorgen, skatteutjämningen mellan kommunerna, biståndspolitik, skattepolitiken, plan- och byggregleringen samt socialiseringar. Genom att studera riksdagsbesluten i de här frågorna, har jag försökt att undvika partiernas ideologiska söndagsförkunnelser i programtexter eller på ledarsidor. I stället har jag försökt fånga den politiska *vardagens* ideologi och den politiska *vardagens* beslut.

Ser man till graden av enighet mellan partierna, kan tiden mellan 1900 och 1990 delas in i fyra perioder. Den första varar fram till mitten av seklet. Konfliktnivån avseende det offentliga befogenheter var då mycket låg. Expansionen fortgick med svaga eller obefintliga invändningar. Åren 1949–1959 präglas av ökad konfrontation, med fler signifikanta borgerliga reservationer mot regeringsförslagen. Här

---

EMIL UDDHAMMAR är Fil dr. och utredningschef hos Timbro.

var det rejäla motsättningar runt bl a ATP och omsen. Under 60- och 70-talen kännetecknas politiken åter av det första halvseklets enstämmighet i synen på det offentligas befogenheter. 80-talet medförde visserligen få gemensamma borgerliga reservationer i mitt urval, men skillnaderna i ståndpunkter mellan partierna ökade tydligt. Moderaterna distanserade sig från socialdemokraterna tydligare än förut, och i mindre utsträckning gällde detta även folkpartiet och centern.

#### *Gemensamma motiv*

Inte långt efter sekelskiftet fattades några principiellt väsentliga beslut: progressiv inkomst- och förmögenhetsbeskattning 1902 och 1910, förstatligandet av malmfälten 1907 och den allmänna pensionsreformen 1913. Här sjösattes – på högerministärers förslag – den tolkningen av skatteförmågeprincipen, att skatt efter förmåga var detsamma som progressiv beskattning. Det offentliga gavs vidgade befogenheter också genom förändringarna av plan- och bygglagstiftningen 1907 och den nya expropriationslagen 1917. Gemensam nämnare för alla dessa beslut var, för det första, att de utökade det offentligas befogenheter, för det andra, att de initierades av högerministärer och, för det tredje, att de fördes till beslut i riksdagen utan invändningar mot expansionen från

något parti. Intressant är också, att det inte förekom några skiljaktigheter i de etatistiska motiv som anfördes.

Under trettioåret markerades också en ny samsyn i politiken genom krisuppgörelsen 1933 och därefter genom koalitionsregeringen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1936. Ett sällan uppmärksammat sakförhållande som Nils Unga (1976) lyft fram, är att högern och folkpartiet vid krisuppgörelsen 1933 förordade offentliga hjälparbeten i nästan lika stor omfattning som socialdemokraterna och bondeförbundet.

#### *Generella välfärdsprogram*

Beslutet om mjölkprisreglering 1932 gav lantbrukskooperationen rätt att ta ut en särskild avgift av ej organiserade bönder, och dessutom att tillsammans med staten få kontrollera prissättningen. De borgerliga stod enade bakom detta, medan socialdemokraterna företrädde en frihetlig lösning och konsumenternas intresse av konkurrens och prispress.

Under fyrtioåret tog den offentliga expansionen en ny fördelningspolitisk vändning, genom att en rad generella välfärdsprogram initierades: folkpensionen, barnbidraget och den allmänna sjukförsäkringen. Trots att förslaget om utvidgad folkpension 1946 var betydligt mer långtgående än tidigare, genomfördes det under allmän anslutning från

samtliga partier. I socialförsäkringskommittén, som beredde ärendet, var det högerpartiets representant som drev linjen om allmän och lika pension för alla. När barnbidragen infördes ett år senare skedde också detta utan tydlig opposition.

#### *Grodan blev kokt*

Mycket stor enighet har också rått redan från det första trevande beslutet om statsbidrag till den kommunala barnomsorgen 1943 ända fram till 1990, även det en i princip generell socialpolitisk åtgärd. Vid det första beslutet rådde, som en högerpolitiker då uttryckte det, rena hallelujastämningen till förmån för statsbidrag. Det rörde sig om ett mycket blygsamt anslagsyrkande, men, för att använda ett uttryck som blev populärt senare, i en annan debatt: genom att vattnet värmdes långsamt blev grodan till slut kokt utan att den hoppade ur kitteln. Bidragen till barnomsorgen ökade stegvis från bråkdelar av en promille 1943 till cirka en procent av BNP 1990 utan att något parti reserverade sig mot detta.

1947 lades ett förslag om en ny byggnadslag fram, som skulle medföra nya regleringar och ökad centralplanering. Förslaget innehöll en ny och omvälvande syn på exploateringsrätten, som dittills i teorin varit fri. Den enskildes principiella rätt att bygga överfördes till

staten, som därefter hade att godkänna byggnation efter ansökan av enskilda. Det uttalade syftet var att genom detaljerad planläggning åstadkomma social utjämning; tidigare missförhållanden skyllades på den privata markexploateringen. Enhälligheten i sak och motiv vid detta beslut är spektakulär, och i efterhand närmast generande för de borgerliga partierna.

#### *Dirigistisk linje*

Barnbidragsfrågan gav upphov till vissa skillnader i partiernas ståndpunkter. När subventionerna till den kommunala barnomsorgen 1956 föreslogs öka med 40 procent, gick inget parti emot i sak; folkpartiet avvek genom att förorda än större höjningar av anslaget. I barnbidragsfrågan uppvisade partierna något större skillnader mellan sina yrkanden. I samband med 1957 års förslag till höjning av bidraget skilde högerpartiet sig från övriga genom att gå emot i sak och med principiella argument. Ändå underströks, genom centrala borgerliga företrädares agerande i kammardebatterna, hur vida spritt regleringsstatens och modernismens tänkande var vid denna tid. Gunnar Heckscher, den blivande högerledaren, argumenterade för en så uttalat dirigistisk linje, med stöd av befolkningspolitiska motiv, att statsrådet Ulla Lindström kunde roa sig med att parera med rent liberala argument. Hon kritiserade Heckscher för

att genom flerbarnstillägg direkt vilja locka fram flera barn åt samhället, vilket hon hävdade var en motbjudande inställning.

Idén med flerbarnstillägg innefattade dock från början en kraftig besparing av det första barnbidraget. Den dråpliga finalen i ärendet blev emellertid att flerbarnstillägget infördes av den borgerliga trepartiregeringen 1980/81, efter påtryckningar från moderaterna, och med resultat att anslagen skrevs upp väsentligt. Efter detta föll slutligen också socialdemokraternas långvariga motstånd mot flerbarnstillägget, vilket därefter blivit en del av den etablerade familjepolitiken.

#### *Små skillnader*

I min analys av totalt 61 riksdagsbeslut inom de åtta olika sakområdena under perioden 1900–1990, har det visat sig att skillnaderna mellan partiernas yrkanden de facto varit mycket små, alltifrån seklets början till periodens slut, med några betydelsefulla undantag. Främst 50- och 80-talen avviker något genom större skillnader mellan partiernas yrkanden. Gemensamma borgerliga reservationer mot expansiva förslag har bara lämnats vid 12 procent av besluten. Här återfinns bland annat ATP-frågan, omsen 1959, indexregleringen av skatteskalorna 1977, löntagarfondsfrågan och kvarlåtenskapsskatten. Högern/moderaterna har ensamma reserverat sig mot expansiva beslut i 10 procent av fallen.

Den bild av svensk politik som hittills dominerat, har kraftigt överbetonat såväl socialdemokratins roll, som det parti som drivit på och tagit initiativ i riktning mot en allt större offentlig sektor, som de borgerligas motstånd mot den offentliga expansionen. I karaktäristiken av det svenska politiska livet har man sagt, att det visserligen rått konsensus runt vissa välfärdsreformer, men att det i många andra frågor förelegat en bestämd principiell skillnad mellan de borgerligas och socialdemokraternas ideologi och politik. Bland annat Korpi (1981), Hedborg & Meidner (1984), Lewin (1967/1970, 1985) och Olsson (1990) har understrukit de sakpolitiska motsättningarna och principiella skillnaderna mellan de båda traditionella blocken i svensk politik. Samma perspektiv klamrar sig Björn Elmbrant fast vid i sin senaste bok, *Så föll den svenska modellen* (T Fischer 1993). Han menar att enigheten om det svenska reformbygget varit en läpparnas bekännelse, och att det nästan aldrig funnits enighet om finansieringen. Tyvärr visar genomgången jag gjort av bl a skattepolitiken, att det bara var då omsen skulle införas 1959 och när den borgerliga regeringen 1977 ville indexanknyta skatteskalorna, som det förelåg signifikanta skillnader mellan partiernas yrkanden om uttaxeringsnivå. Detta är också avslöjande för den syn, som just ur den ideologiska retoriken och läpparnas bekännelse vill

bygga en bild av vad partierna stått för. Ser man till de faktiska besluten i riksdagen blir resultatet, som jag visat, ett helt annat.

#### *Löntagarfonder undantag*

Den slusats jag drar är, att den offentliga expansionen under 1900-talet har skett utan konsekvent och principiellt grundat motstånd från något parti. Efter att ha rest kraftigt motstånd vid de initiala besluten om ATP och oms, har faktiskt de borgerliga kort därefter accepterat dessa åtgärder och även medverkat till deras vidare expansion. I löntagarfondsfrågan, också den ett undantag från huvudentendensen, gav emellertid aldrig de borgerliga upp; detsamma gäller kvarlåtenskapsskatten. På dessa två områden blev också de borgerliga framgångsrika i sak. Vid ett flertal tillfällen har emellertid de borgerliga velat gå betydligt längre än socialdemokraterna i offentliga åtaganden och regleringar. Befogenhetsförskjutningen har skett utan signifikanta kontroverser: dels vid de många, mindre uppmärksammade besluten, men också vid sex av de åtta initiala besluten inom de analyserade sakområdena.

En grundläggande faktor som jag kunnat belägga här är att en allmänt teknokratiskt-politisk verklighetsuppfattning kommit att dominera till den grad, att dimensionen offentligt-enskilt gärna kommit bort i det politiska

tänkandet. Det blev fullständigt naturligt också för borgerliga politiker att använda stat och kommun för att realisera sina mål. Då modernismens premisser internaliserats, var det inte längre rationellt försvarbart att slå till bromsarna. Det var detsamma som att hejda utvecklingen. Att hänvisa till äganderätten eller den personliga friheten var länge något exotiskt och frivolt som en borgerlig politiker inte gärna gjorde.

#### *Ingenjörens romantik*

I början av seklet var det vanliga att politiker stödde sig på ad-hoc resonemang, som gav mandat för att intervensera i marknaden av ideella och klassöverbryggande skäl; senare tog ingenjörens romantik överhanden, den sakliga romantik som ville göra väl genom att styra medborgarnas handlingar och ekonomiska resurser in i väl kontrollerade mönster.

I vilken relation står då ideologiska föreställningar och motiv till den faktiskt förda politiken? Tar man högern/moderaterna som exempel, har det varit fullt möjligt att låta ett spektrum av idéer "leva sitt eget liv" på det plan där programtexter, broschyrer och ledarkommentarer befinner sig, medan spektret av argument krymper högst väsentligt när man kommer närmare den förda politiken. När å andra sidan högern på 50-talet i betydligt högre utsträckning än

övriga hänvisar till den minimala statens argument vid besluten, motsvaras denna ideologiska förskjutning också av en viss förändring i den faktiskt förda politiken. Men när samtliga partier under 70- och 80-talen i ökad utsträckning anfört liberala argument vid de beslut jag studerat, och i påtagligt minskad utsträckning anfört regleringsstatsargument – detta gäller särskilt moderaterna – har detta ändå i mycket liten grad återspeglats i den förda politikens ekonomiska omfattning, även om vissa avregleringar genomfördes.

#### *Ombytta roller*

Politiken tycks bli en "muddling through", utan mycket kvar av de välformulerade idéernas lyskraft. Ibland byter partierna rentav roller, som vid frågan om flerbarnstillägg 1981 och då det gällde mjölkpriserna 1932. Vid skattereformen 1990 försvarade centern ensam den position som tidigare socialdemokraterna intagit beträffande skatteprogressionen.

Har då moderaternas ideologiska uppstramning under 70- och 80-talen inte spelat någon roll? Jo, det ger min undersökning klara belägg för. Gösta Bohmans partiledarskap, och hans ideologiska offensiv med "den nya individualismen", gav onekligen effekt, åtminstone på det ideologiska planet. Under framför allt 80-talet märks en markant ökad skillnad mellan partiernas argument: Moderaterna åberopar vad jag

kallar regleringsstatens argument i bara ca 13 procent av de undersökta fallen; folkpartiet använde denna typ av argument i mellan 38 procent av fallen, socialdemokraterna i 56 procent av besluten. Intressant är också att vad jag kallat den minimala statens argument åberopas betydligt oftare av samtliga partier under 80-talet.

Ser man till den faktiskt förda politiken och den offentliga sektorns omfattning, tycks dock denna ideologiska offensiv ha haft en begränsad effekt. Främst är det i regleringsfrågor man kan märka skillnad, och då gäller det samtliga partier.

#### *Ord till handling*

1993 har Sverige, under den första regeringen sedan 1930 med en moderat statsminister, nått "all time high" i den totala offentliga sektorns omfattning med 71 procent av BNP. Om vägen från ord till handling inte kan kortas, blir följden sannolikt att denna borgerliga regering, liksom 70-talets, får eftermälet att den inte orkade med att genomföra de omfattande nedskärningar av regleringar och offentliga utgifter som såväl verkligheten som de egna intentionerna kräver.

För en utförlig dokumentation se min avhandling *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. City University Press, 1993.

Carlsson, Benny (1986), s 35; Tarras-Wahlberg (1980), s 210, 215.

För en utförlig genomgång av den allmänna sjukförsäkringens tillkomst se Lindqvist (1990).