
Dags att tänka om i socialbidragssystemet

*”Så är det nämligen inom det sociala:
Kan ej den ena, får någon ann betala.
Det gör detsamma vem som blir finanssär.
– Men skål för kapitalet! sa Polaren Pär.”*

Så låter det när Cornelis Vreeswijk har Polaren Pär att uttala sig om socialbidrag; det går på ett ut vem som betalar pengarna, bara de finns där. Men har Polaren Pär rätt? Spelar det verkligen ingen roll vem som bestämmer över socialbidragsnormen? Svaret på denna fråga är långt ifrån självklart. I ljuset av ett par nya rapporter rörande fattigdomen i Sverige är det befogat att undra om inte frågan om huruvida socialbidragsnormen bör sättas på lokal eller central nivå i Sverige bör tas upp i den allmänna debatten.

Vi har upplevt en ökad fattigdom i Sverige under 1990-talet. I rapporten ”Knapphetens boningar – Om fattiga barnfamiljers boende och ekonomi” från Socialhögskolan i Lund, presenterad på DN Debatt den 10 januari i år, hävdar författarna att vart tolfte barn i Sverige växer upp i familjer som levit i fattigdom under 1990-talets senare hälft. I Välfärdspolitiska rådets rapport ”Från dagis till servicehus: Välfärdspolitik i livets olika skeden” (SNS, 1999) läser vi att barns absoluta ekonomiska standard har försämrats under krisåren på 1990-talet samt att även klyftorna mellan barn har ökat. Det handlar om allt fler familjer som lever på marginalen, för vilka bidrag är livsviktiga. Ett av dessa bidrag är socialbidraget, där den rådande socialbidragsnormen är av avgörande betydelse. Socialbidraget betalas idag ut av kommunerna och det är även kom-

munerna som sätter normen och därmed bestämmer både vem som är berättigad till socialbidrag och hur stort bidraget ska vara. Det är dock inte säkert att detta är den bästa lösningen.

Det finns naturligtvis fördelar med att socialbidragsnormen sätts på kommunal nivå. Det starkaste argumentet för att normen ska sättas på lokal nivå är detsamma som argumentet för det kommunala självstyret: det är på lokal nivå som man bäst känner till kommunmedborgarnas preferenser och därför kan fatta de bästa besluten. Vid en närmare granskning visar det sig också att normen varierar en hel del mellan kommunerna. Under 1990-talet hade t ex den mest generösa kommunen en norm för ensamstående som var mer än en och en halv gång så stor som den minst generösa kommunen. Frågan är dock om dessa variationer verkligen avspeglar skillnader mellan preferenser i kommunerna och om de valda nivåerna är de av kommunerna önskade. Det finns nämligen potentiella problem med att normerna sätts lokalt. Det största är kanske det som i den anglosaxiska litteraturen kommit att benämnas ”race to the bottom”, dvs att kommunerna, av olika skäl, sätter allt lägre normer för att slutligen hamna på en, ur samhällets synvinkel, suboptimal nivå.

Två frågor har utkristalliserat sig i forskningen på detta tema. Den första frågan är: existerar det någon välfärdsinducerad migration, dvs flyttar socialbidragsbenägna hushåll till regioner med fördelaktiga socialbidragsnormer? Den andra frågan är: betar sig

beslutsfattarna *som om* det existerar välfärdsinducerad migration? Kursiveringen antyder att de två frågorna inte nödvändigtvis måste ha något med varandra att göra. Det kan vara så att beslutsfattarna reagerar på en faktiskt existerande välfärdsinducerad migration och därför justerar ned normen av rädsla att få bära en allt för stor del av de totala socialbidragskostnaderna. Men det kan också vara så att de justerar normen utefter en *tro* på att det existerar en välfärdsinducerad migration, oavsett om någon sådan existerar eller inte.

Den, enligt vår mening, mest trovärdiga forskningen på detta område (den övervägande delen av studierna är gjorda på amerikanska data) antyder att det finns en statistiskt säkerställd effekt av socialbidragets förmånlighet: socialbidragsbenägna hushåll attraheras i större utsträckning än andra hushåll av regioner med förmånliga socialbidragsnormer. Hur stor ekonomisk betydelse denna effekt har råder det dock viss oenighet om, men det finns indikationer på att den ekonomiska betydelsen är relativt liten. Någon större oro borde alltså inte finnas hos de lokala beslutsfattarna i USA om att de ska få bära en orimligt stor andel av de totala socialbidragskostnaderna. Inte desto mindre visar flera studier att de lokala beslutsfattarna i USA betar sig som om det existerar en betydande välfärdsmigration. Följden har blivit att delstaterna tenderar att sätta normen lägre än vad de egentligen skulle önska. I värsta fall sätts den så lågt att det blir svårt för bidragshushållen att leva på bidragen.

Hur det ser ut i Sverige är fortfarande en öppen fråga då detta är ett tämligen outforskat område. Det borde dock vara av högsta intresse att få veta om det existerar några "välfärds-magneter" och/eller om de kommunala

beslutsfattarna betar sig som om det existerar välfärdsinducerad migration även i Sverige. Skulle vi se samma mönster som i USA finns det starka skäl till att genomföra någon politisk förändring. Som vi ser det finns det då två olika alternativ att välja mellan.

Ett alternativ är att införa matchade statsbidrag, som innebär att staten går in och subventionerar en viss andel av kommunernas socialbidragskostnader. Ett sådant statsbidrag skulle justera för de ökade kostnader som en eventuell välfärdsmigration skulle innebära för en kommun. Med detta alternativ skulle nivån på socialbidragsnormerna antagligen öka över lag, till följd av den statliga subventionen, och därmed, givet premissen att normen sätts för lågt i det nuvarande systemet, bättre spegla de faktiska preferenserna i kommunerna. Problemet med matchade bidrag är dock att även om den statliga subventionsgraden skulle gå att räkna fram i teorin, så är det så gott som omöjligt att hitta den "rätta" nivån i praktiken. Det talar för att ett mer lämpligt alternativ istället är att låta socialbidragsnormen sättas på central nivå. En nationellt fastslagen socialbidragsnorm skulle innebära att en eventuell välfärdsinducerad migration, eller oron för en sådan, skulle försvinna. Ytterligare ett argument för att socialbidragsnormen bör sättas centralt är att individer inte nödvändigtvis bara bryr sig om de sämre lottrade i sina egna kommuner, utan även kan ha en önskan att socialbidragshållare i resten av landet ska ha rätt till ett visst socialbidrag. Detta skulle vara lättare att ta hänsyn till med en centralt satt norm.

Att reducera fattigdomen i Sverige är, eller bör vara, en av de viktigaste punkterna på den politiska agendan. Ett första steg är att etablera ett väl fungerande socialbidragssystem. I det

nuvarande systemet, med kommunalt beslutsfattande och generella statsbidrag, tyder det mesta på att vi hamnar på socialbidragsnormer som är lägre än vad medborgarna skulle önska. En nationell socialbidragsnorm som sätts på central nivå skulle öka sannolikheten för att vi hamnar på en, ur samhälls-
synvinkel, optimal nivå.

*MATZ DAHLBERG
EVA JOHANSSON*