

Blev den svenska välfärdsstaten mer eller mindre universell under 1990-talet och vad spelar det i så fall för roll?

ANDREAS BERGH

är fil dr och forskare i offentlig ekonomi vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet och har tidigare varit forskningssekreterare vid Riksförsäkringsverket. Hans forskning rör främst välfärdsstaten, ojämlikhet och rättvisa. andreas.bergh@nek.lu.se

Den universella välfärdsstaten är inte något väldefinierat begrepp, trots att det används ofta inom samhällsvetenskaplig forskning. För att möjliggöra jämförelser av universalitet över tiden måste en rad preciseringar göras, rörande bland annat vad som ska anses vara den relevanta förmånen i välfärdsstatens bidragssystem. Efter att sådana preciseringar gjorts används enkel deskriptiv statistik för att visa att den ekonomiska krisen under 1990-talet inte förändrade den universella karaktären hos den svenska välfärdsstaten. Argumenten för universalitet varierar. En användbar distinktion är mellan argument som värderar universaliteten instrumentellt, dvs för att den förväntas ha goda konsekvenser, och argument som värderar universaliteten intrinsikalt, dvs tillskriver den ett egenvärde. Instrumentella och intrinsikala argument leder inte nödvändigtvis till samma policyrekommendationer.

Den svenska välfärdsstatsmodellen sägs ofta vara ett typexempel på en universell välfärdsstat, och åtminstone två riksdagspartier, socialdemokraterna och folkpartiet, förespråkar uttalat denna typ av välfärdsstat. Med anledning av detta, diskuteras i denna artikel tre frågor. För det första: I vilken utsträckning är den universella välfärdsstaten ett väldefinierat begrepp? För det andra: Hur väl stämmer påståendet att Sverige är ett typiskt exempel på en universell välfärdsstat och i vilken utsträckning förändrades detta under 1990-talet? För det tredje: Vad finns det för argument för att alls bry sig om universalitet i välfärdsstaten?

Artikeln inleds med en mindre litteraturöversikt i syfte att visa hur den universella välfärdsstaten används som begrepp och hur den definieras i samhällsvetenskaplig forskning. I avsnitt två identifieras ett antal tvetydigheter som måste hanteras för att det ska vara meningsfullt att utvärdera universalitet över tiden. Den svenska situationen och utvecklingen under 1990-talet studeras i avsnitt tre, och i avsnitt fyra diskuteras universalitetens normativa och deskriptiva betydelse. Till sist avslutas artikeln med en sammanfattande diskussion.

1. Vad är en universell välfärdsstat?

Författaren vill tacka Anna Westerberg för kloka synpunkter på tidigare versioner av denna artikel.

Inom framför allt statsvetenskap och sociologi har det gjorts en rad försök att klassificera olika typer av välfärdsstater. Forskningen har skapat en ymnig och bitvis förvirrande begreppsflora. Den typ av välfärdsstat som Sverige ofta sägs vara ett typiskt exempel på, går under en rad olika

beteckningar i litteraturen: Universell, institutionell, socialdemokratisk, skandinavisk – samt de inte helt lättöversatta engelska begreppen *encompassing* och *comprehensive*. De olika begreppen förklaras till stor del av att klassificeringen är gjord efter olika kriterier. Faktum är dock att många av dessa etiketter används för att beteckna mer eller mindre samma sak. Enligt Rothstein (1998) är universell samma sak som institutionell, Sainsbury (1991) menar att institutionell är samma sak som *comprehensive* och Stephens (1996) menar att den socialdemokratiska välfärdsstaten är samma sak som den institutionella välfärdsstaten.

I denna artikel används genomgående termen universell. Just denna etikett verkar ha blivit populär under 1990-talet, och används ofta i debatten om välfärdsstatens framtid (se exempelvis Rothstein 1993). Huruvida begreppsfloran beror på att kärt barn har många namn är oklart. Däremot är det uppenbart mer förvirrande att försöka upprätthålla distinktioner eller nyanser mellan de olika begreppen än att tolka litteraturen som om alla begrepp betyder ungefär samma sak. Detta blir än tydligare när kända bidrag till klassificeringsforskningen granskas närmare.

Bryson (1992) har använts på statsvetenskaplig grundkurs och kan antas tillhandahålla en någorlunda oomstridd definition av vad en välfärdsstat är:

”Termen välfärdsstat används när en nation på åtminstone en miniminivå har ett institutionaliserat tillhandahållande för att möta medborgarnas grundläggande ekonomiska och sociala behov.”(s 36)¹

En tolkning av denna definition innebär att någon form av universalitet måste råda för att termen välfärdsstat ska vara tillämplig: Alla medborgare måste ha tillgång till ett minimum av institutionaliserade förmåner.

Utöver denna grundläggande definition kan välfärdsstater kategoriseras på många olika sätt. Inom klassificeringsforskningen är standardverket Esping-Andersen (1990). Här delas välfärdsstater in i tre grupper: Korporativistisk, liberal och socialdemokratisk. Sverige sägs vara ett exempel på den sistnämnda gruppen som enligt författaren karakteriseras av följande:

”[...] en blandning av de-kommodifierande² och universella program [...] arbetare har samma rättigheter som tjänstemän [...] alla är med i samma universella försäkringssystem där förmånerna ger inkomstrygghet [...] Alla gynnas, alla är beroende och alla antas känna sig manade att betala kostnaderna” (s 27ff)

Sainsbury (1991) genomför ett ambitiöst klassificeringsförsök genom att kontrastera den så kallade residuala och den universella välfärdsstaten i en

¹ Detta citat, liksom alla följande citat från engelskspråkig litteratur, har översatts av författaren.

² Den sociologiska termen de-kommodifiering betecknar i vilken utsträckning människor kan upprätthålla en socialt accepterad levnadsstandard utan marknadsarbete.

Tabell 1
Klassificering av
välfärdsstaten
enligt Sainsbury

Dimension	Residual modell	Universell modell
Sociala syftens andel av BNP	Låg	Hög
Förmånsnivå	Mager	Adekvat
Mängd av obligatoriska förmånssystem	Begränsad	Omfattande
Andel av befolkningen som täcks	Minoritet	Majoritet
Betydelse av förebyggande åtgärder	Ingen	Stor
Privata organisationers roll	Stor	Liten
Finansiering	Avgifter	Skatter
Dominerande typ av program	Selektiva	Universella

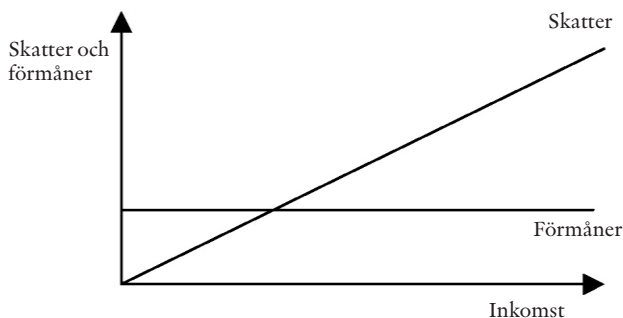
rad dimensioner, varav några återges i tabell 1. Det framgår att den universella modellen är mer väldefinierad i vissa dimensioner än i andra. Det är exempelvis både svårt och värderande att avgöra om en viss förmånsnivå är adekvat eller mager.

I en relativt känd artikel menar Korpi och Palme (1998) att den universella modellen ger störst vertikal inkomstomfördelning från människor med höga inkomster till låginkomsttagare. Detta kallar de omfördelningsparadoxen.³ Modellen de beskriver kombinerar grundtrygghetsförmåner (i kronor lika för alla) med positivt inkomstrelaterade förmåner (ersättning från socialförsäkringar som ersätter inkomstbortfall procentuellt).

Slutligen kan en diskussion om den universella välfärdsstaten knappast förbigå de bidrag Bo Rothstein gjort på området, exempelvis Rothstein (1998, 2001). Rothstein (2001) definierar universella förmåner som förmåner där alla oberoende av inkomst ”erhåller i *genomsnitt* samma summa i form av kontantförmåner och subventionerade tjänster” (s 219, kursivering i originalet). På samma ställe återger Rothstein omfördelningsparadoxen: ”[S]tater som beskattar alla ’likadant’ och ger alla ’likadant’ är bäst på att omfördela inkomster” (citattecken i originalet). Med ’likadant’ förefaller Rothstein mena proportionella skatter och förmåner i kronor lika för alla, eftersom påståendet illustreras med ett enkelt räkneexempel vars grafiska motsvarighet återges i figur 1.

En poäng Rothstein vill göra med sin stiliserade modell i figur 1 är att den universella välfärdsstatens omfördelnde effekt inte beror på skatteprogressivitet: Kombinationen av proportionella skatter och förmåner lika för alla rimmar både med likabehandling av medborgarna i välfärdsstaten, samtidigt som en vertikalt inkomstomfördelnde effekt uppnås då höginkomsttagare blir nettobetalarare till systemet medan låginkomsttagare blir nettoförmånstagare. Avsaknaden av progressivitet är dock till stora delar en definitionsfråga: Om nettoeffekten av skatter och transfereringar beaktas är systemet progressivt, även om marginaleffekten är konstant och överensstämmer med den genomsnittliga.

³ Artikeln finns även i en svensk variant, se Korpi och Palme (1999). Författarna översätter där sin engelska term *encompassing* med ”generell standardtrygghet”.



Figur 1
Den universella
välfärdstaten enligt
Rothstein

2. Begreppsanalys

Låt oss nu studera bidragen som refererats ovan lite närmare. Klart är att många aspekter återkommer och att det finns en kärna av substans i begreppet universell välfärdsstat.⁴ Men det finns också ett antal frågetecken. I det följande ska jag ta upp fyra punkter som måste klargöras för att universalitetsbegreppet ska vara meningsfullt.

Universell välfärdsstat eller universella välfärdsprogram?

Enligt Sainsbury är en universell välfärdsstat en välfärdsstat med universella välfärdsprogram. Detta kan låta som en cirkeldefinition, men i själva verket klargörs att universalitet är något som i varierande utsträckning kan karakterisera enskilda delar av välfärdsstaten. Därmed kan graden av universalitet för en viss välfärdsstat beskrivas av de universella välfärdsprogrammets relativa betydelse: En välfärdsstat är mer universell om universella program spelar en större roll och vice versa. Det återstår dock fortfarande att definiera vad ett universellt välfärdsprogram är.

Universella välfärdsprogram:

En fråga om förmånsnivå, täckningsgrad eller både och?

Flera författare (bl a Sainsbury 1991) vill definiera universalitet både i termer av förmånernas nivå och i vilken utsträckning förmånerna täcker hela befolkningen. Detta är olyckligt eftersom en rad jämförelser då blir tvetydiga. Vilket är mest universellt av två i övrigt identiska länder där arbetslöshetsersättningen i det ena täcker hela befolkningen men på en väldigt låg nivå, och i det andra omfattar endast två tredje delar av befolkningen på en betydligt högre nivå? Ett sätt att hantera denna tvetydighet är att låta universalitet beteckna förmånernas täckning oberoende av deras nivå. Om denna distinktion görs blir det möjligt att tänka sig en universell välfärdsstat med låga skatter om nivån på de universella förmånerna också är låg.

⁴ Denna minsta gemensamma nämnare bevaras även om betydligt fler källor beaktas i litteraturoversikten.

Universellt tillhandahållande av vad?

En av de verkliga knäckfrågorna när det gäller definitionen av universalitet är att identifiera den relevanta förmån vars grad av universalitet frågan gäller. Är exempelvis offentligt finansierad sjukvård en universell välfärdsförmån? Strikt sett sker ju en behovsprövning så att bara sjuka ges sjukvård! Svaret, att det är tillgången till sjukvård snarare än sjukvården i sig som är den relevanta förmånen, kan tyckas trivialt. Men i många fall är det betydligt svårare och dessutom politiskt kontroversiellt att slå fast vad som är den relevanta förmånen. Betrakta följande exempel baserat på den svenska sjukpenningförsäkringen.⁵

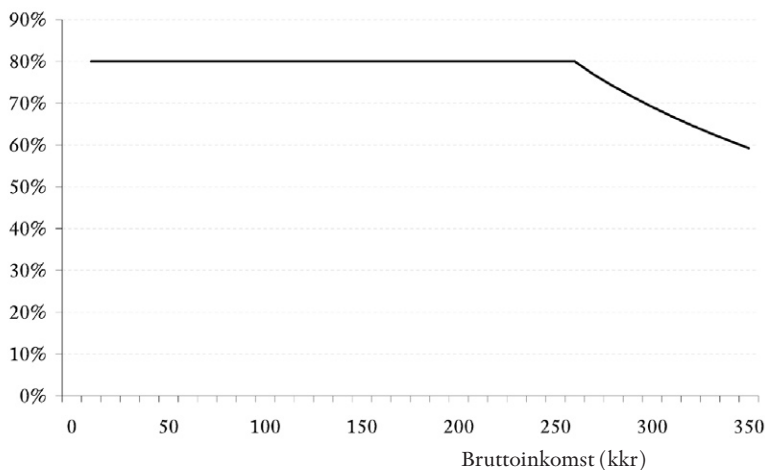
Figur 2 visar den svenska sjukpenningförsäkringen ur två olika perspektiv. För ekonomer ligger försäkringsperspektivet som används i figur 2a nära till hands. Enligt detta perspektiv har människor nytta av att vara försäkrade oavsett om de blir sjuka eller inte, och den relevanta förmånen är därför den inkomstrygghet som försäkringen levererar. En hemförsäkring blir inte en onödig utgift efter ett skadefritt år, och en sjukförsäkring ger värdefull trygghet även för den som varit frisk flera år i sträck. Tryggheten som sjukförsäkringen ger begränsas emellertid av att det finns ett tak ovanför vilket ersättningen inte tillåts öka med bruttointkomsten. Höginkomsttagare erhåller således inte samma grad av inkomstrygghet som låg- och medelinkomsttagare.

I den politiska debatten används ibland andra perspektiv än försäkringsperspektivet. Exempelvis kan sjukförsäkringen beskrivas genom att endast beakta utbetalda belopp, vilket visas i figur 2b. Som framgår erhålls då resultatet att höginkomsttagare får mer än låginkomsttagare, även om denna effekt dämpas både av försäkringens ersättningstak och av det faktum att höginkomsttagare i genomsnitt har färre ersättningsdagar.

Ett tredje perspektiv är nettobehållningen. I figur 2b visas också vad personer i olika inkomstintervall betalar in till försäkringen. Det är framförallt höginkomsttagare som är nettobetalare till försäkringen. De streckade kurvorna i figur 2b visar (genom en mekanisk beräkning som inte tar hänsyn till beteendeeffekter) vad som skulle hända om ersättningstaket avskaffades. Som synes beror försäkringens inkomstomfördelningseffekt framför allt på den ojämna fördelningen av sjukdagar snarare än på det faktum att höginkomsttagares högsta inkomster inte är täckta av inkomstbortfallsförsäkringen.

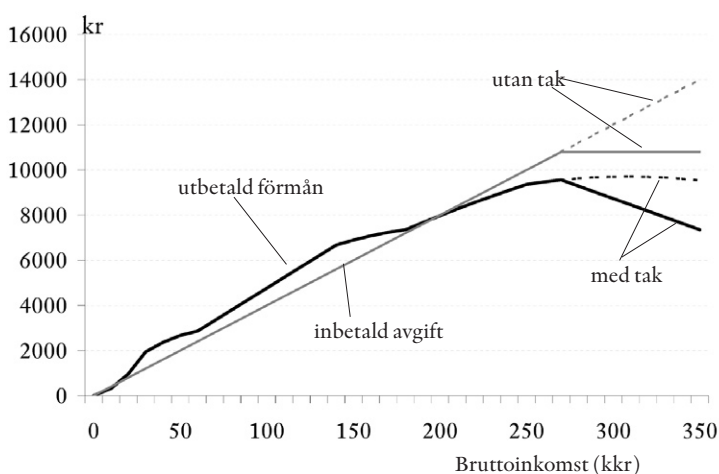
Vad innebär denna diskussion för graden av universalitet? Svaret är att vi måste anta något om förmånens syfte för att kunna säga något om graden av universalitet. Om syftet korrekt kan beskrivas av försäkringsperspektivet är försäkringen tämligen universell: Det är obligatoriskt att betala och de flesta erhåller den inkomstrygghet de betalar för. Dock naggas universali-

⁵ Statistik över antalet sjukdagar i olika inkomstintervall är hämtade ur RFV, "Socialförsäkring 1995, 1996". Övriga antaganden: Försäkringen ger 80 procents ersättning från första sjukdomsdagen och är fullständigt finansierad av en egenavgift på 4 procent. Avgift betalas och ersättning utgår för inkomster upp till taket på 7,5 basbelopp.



Figur 2
Sjukpenningförsäkringen ur två olika perspektiv

a) Ersättningskvot



b) Avgifter och förmåner

Källa: RFV, egna beräkningar.

teten i kanten av att det finns grupper med så låga eller sporadiska arbetsinkomster att de inte är berättigade till ersättning, och att ersättningstaket innebär att höga inkomster inte är fullt försäkrade.

Om sjukpenningförsäkringen ses som en kontant bidragsförmån snarare än som en försäkring går det att argumentera för att förmånen inte är universell eftersom utbetalningarna varierar kraftigt med inkomsten. I sådana fall kan slutsatsen bli att en grundtrygghet i kronor lika för alla är ett mer universellt system. Fixering vid monetära förmåner har orsakat viss förvirring i litteraturen. I den klassiska Esping-Andersen studien rapporterades för Sverige endast svag förmånsjämlighet, vilket beror på att förmånen även i typiska försäkringssystem antogs vara monetära utbetalningar. Om försäkringsperspektivet används istället passar Sverige ännu bättre in i den kategori som Esping-Andersen placerar Sverige i.⁶

⁶ Se Lindbom (2001).

Exemplet visar också att ett system kan vara icke-universellt på olika sätt. Den svenska sjukförsäkringen avviker alltså från fullständig universalitet dels genom att vissa grupper utesluts, dels genom att vissa inkomster inte är försäkrade trots att inkomstagaren är inkluderad i försäkringen. Inkomster som är för låga och sporadiska för att ge rätt till ersättning är inte nödvändigtvis enbart ett fattigdomsfenomen. Stundom har exempelvis socialförsäkringssituationen för småföretagare uppmärksammats ur ett universalitetsperspektiv.

Ytterligare en källa till förvirring i debatten är att det inte görs någon distinktion mellan grupp- och inkomstuniversalitet. Formellt kan man säga att en förmån är inkomstuniversell om den utgår på basis av vissa kriterier varav inget är inkomst, medan en förmån är gruppuniversell om den utgår till alla medborgare endast betingat på individens inkomst. Distinktionen mellan grupp- och inkomstuniversalitet ger således upphov till fyra olika typer av förmåner: Sådana som är både grupp- och inkomstuniversella, sådana som är ingetdera och sådana som är antingen grupp- eller inkomstuniversella. När vi vanligtvis säger att barnbidraget är universellt, är det i själva verket inkomstuniversellt, inte gruppuniversellt: Man måste ha barn för att få bidrag, men givet denna grupptillhörighet är bidraget inkomstoberoende. Det svenska bostadsbidraget är ett exempel på ett bidrag som är både gruppberoende och inkomstberoende, medan ett socialbidrag som ger alla medborgare rätt till ersättning endast beroende på deras inkomst vore ett exempel på ett bidrag som är inkomstberoende men gruppuniversellt. Ett teoretiskt exempel på en förmån som är både gruppuniversell och inkomstuniversell är slutligen medborgarlön, även kallad basinkomst.

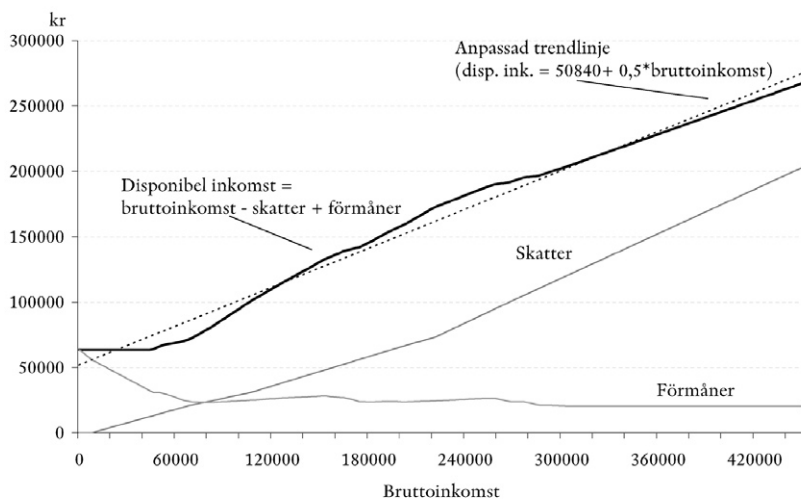
Uppenbart är att inkomstuniversalitet och gruppuniversalitet inte alls behöver samvariera. En offentlig utredning (SOU 2001:24) föreslog att det inkomstprövade bostadsbidraget ersätts med ett inkomstoberoende bidrag till ensamstående föräldrar. En sådan förändring skulle kunna sägas leda till ökad inkomstuniversalitet men minskad gruppuniversalitet.

Karakteriseras system eller systemens konsekvenser?

Avsikten med välfärdsstatkategorier är att karakterisera system. Jämförande analyser, både över tid och mellan länder, görs emellertid påfallande ofta genom att jämföra systemens utfall. Slutsatserna av analysen kan då ifrågasättas, eftersom utfallet påverkas även av faktorer som konjunkturläget och teknologiska förändringar.

Antag exempelvis att kvalificeringsreglerna för arbetslöshetsersättning ändras i riktning mot ökad gruppuniversalitet genom att göra det enklare att bli berättigad till ersättning vid arbetslöshet. Om förändringen sammanfaller med att en negativ extern chock drabbar arbetsmarknaden, kan utfallet mycket väl bli att färre är berättigade till ersättning, om regeländringen inte var tillräcklig för att helt motverka den externa chocken.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den universella välfärdsstaten teoretiskt sett inte är något väldefinierat begrepp, om det inte klargörs vil-



Figur 3
Statistisk approximation av den monetära omfördelningen i det svenska systemet

Källa: Bergh (2003). Approximationen bygger främst på 1995 års regler och skattesatser, samt på värden som interpolerats från tillgänglig statistik över transfereringarnas utfall. Den implicerade fördelningen av disponibla inkomster stämmer väl med den som uppges i offentlig statistik (SCB, Be21, SM9701, tabell 30 och 31) med avvikelser endast för decil 1 och 10. Den erhållna ekvationen för approximationen ligger nära den som används för Sverige i Roemer (2002), $y=0,48x + 47000$.

ken typ av universalitet som åsyftas, samt vilken eller vilka förmåner som universaliteten gäller. I nästa avsnitt studeras den svenska situationen och några tänkbara indikatorers utveckling under 1990-talet.

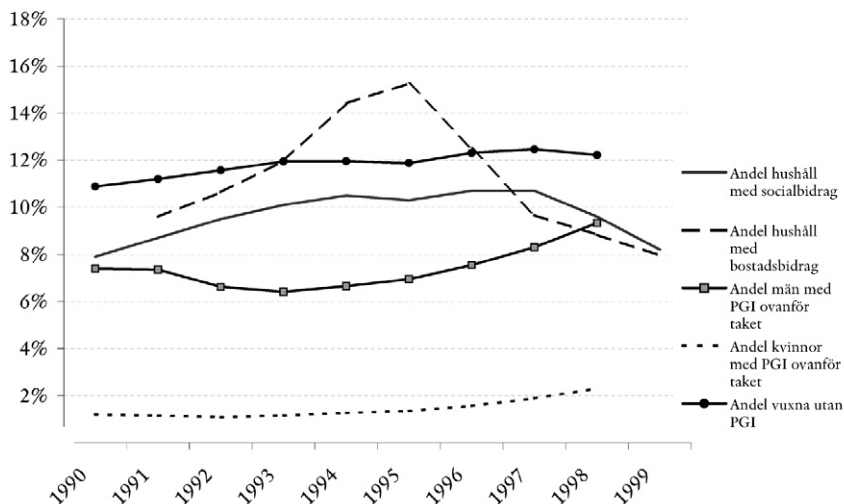
3. Den svenska situationen och utvecklingen under 1990-talet

I figur 3 beskrivs det genomsnittliga sambandet mellan bruttoinkomst, skatter och monetära förmåner. Diagrammet bortser således från offentlig konsumtion och från att den relevanta förmånen för en rad transfereringar rimligen kan antas vara försäkringstrygghet snarare än rena pengar.

Trots sina uppenbara begränsningar innehåller figur 3 en del intressant information. Med några undantag tycks den förenklade modellen i figur 2 vara en bra beskrivning av det svenska systemet. Två tydliga avvikelser är dock att socialbidragets avtrappning skapar ett horisontellt segment på kurvan för disponibel inkomst, samt att den statliga inkomstskatten kraftigt höjer margineffekten för höginkomsttagare. I ungefär samma inkomstläge minskar dessutom inkomstuniversaliteten i socialförsäkringarna på grund av ersättningstaken.

Figur 3 säger dock inget om graden av gruppuniversalitet. För att analysera gruppuniversaliteten i skattesystemet kan betydelsen av skatteavdrag för vissa grupper studeras. Sådana avdrag spelar dock relativt liten roll i Sverige. Avstegen från gruppuniversalitet när det gäller bidragsförmåner är i någon bemärkelse större och kan beskrivas exempelvis genom att studera

Figur 4
Fyra indikatorer på
bidragssystemens
universalitet.



Källor: RFV, SCB samt Socialstyrelsen.

andelen inkomsttagare som inte är berättigade till inkomstbortfallsersättning från socialförsäkringarna.

Figur 4 visar hur en rad olika indikatorer utvecklades under 90-talet. En hastig överblick ger vid handen att det inte föreligger någon uppenbar entydig trend, vare sig mot ökande eller minskande universalitet. Dylig statistik måste emellertid tolkas med stor försiktighet, vilket blir tydligt vid en närmare genomgång.

Andelen inkluderade i inkomstbortfallsförsäkringar

Som framgår av figur 4 ökade andelen vuxna⁷ män och kvinnor med pensionsgrundande inkomst (PGI) högre än det övre ersättningstaket på 7,5 basbelopp något mellan 1993 och 1998. Eftersom sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ett näraliggande begrepp, kan vi förvänta oss ett liknande mönster för sjukförsäkringen. Ökningen, som onekligen kunde tolkas som ett tecken på minskande universalitet, orsakades av att det övre ersättningstaket följde det prisindexerade basbeloppet, med effekten att reala löneökningar tryckte allt fler löntagare över taket – se RFV (1999). Denna egenhet är emellertid numera åtgärdad, varför just detta hot mot universaliteten kan avfärdas.

En annan bild av universaliteten erhålls genom att studera andelen vuxna som saknar pensionsgrundande inkomst. Även här kan en stigande trend skönjas. Till stora delar är det naturligtvis en effekt av det tidiga 1990-talets lågkonjunktur som syns i diagrammet. Notera dock att arbetslöshetsersättning också är pensionsgrundande, och en universell välfärdsstat skulle således kunna ta sig igenom en lågkonjunktur utan att andelen helt utan intjänad pensionsrättighet ökar markant.

⁷ Med vuxna avses nu samt i det följande 20-64 år.

Enligt en strikt kvantitativ analys skulle det således gå att argumentera för att universaliteten i inkomstbortfallsförsäkringarna minskade under 1990-talet. Det vore emellertid en felaktig slutsats. Orsaken till att data-serierna för PGI tar slut 1998, är att det nya pensionssystemet innebar en väsentlig förändring: All beskattad arbetsinkomst är nu pensionsgrundande. I praktiken innebär detta att pensionssystemets inkomstuniversalitet har ökat i den nedre delen av inkomstfördelningen genom att den undre gränsen har flyttats ned från ett basbelopp till det årliga grundavdraget i inkomstbeskattningen. När denna förändring och den ändrade indexeringen av de övre taken beaktas går det inte längre att hävda att universaliteten i socialförsäkringarna har minskat.

Inkomstprövade bidrag

Socialbidrag och bostadsbidrag nämns ofta som exempel på undantag från huvudregeln att den svenska modellen bygger på bidrag som inte inkomstprövas. Figur 4 visar även andelen hushåll som någon gång under året mottagit dessa bidrag. Som framgår är dessa bidrag konjunkturberoende, socialbidraget dock med viss eftersläpning. Detta beror sannolikt på att socialbidraget är tänkt att användas endast sedan alla andra utvägar prövats.

Bortsett från den konjunkturrella variationen tycks även dessa indikatorer tala för ungefärligen konstant universalitet. Men det finns anledning att gå djupare än den mest ytliga kvantitativa analysen av utfall. 1998 infördes nya regler för socialbidraget, med bland annat lagstadgad riksnorm, preciserade utgifter som ska ge ersättning samt rätt att kräva motprestation från ungdomar under 25. Förändringen innebar således att den fullständiga inkomstprövningen bestod samtidigt som gruppuniversaliteten minskade genom att endast den som uppfyller kravet på motprestation har rätt till stöd.

Den statliga inkomstskatten

Om modellen i figur 2 med konstant margineffekt är en korrekt beskrivning av någon av den universella välfärdsstatens egenskaper, är stigande marginalsatser en avvikelse från universalitet. Eftersom den enda kraftiga avvikelsen från proportionella skatter i Sverige är den statliga inkomstskatten, kan ännu en bild av inkomstuniversaliteten i den övre delen av inkomstfördelningen ges av andelen vuxna som betalar statlig inkomstskatt. Som framgår av tabell 2 har denna andel varit ganska konstant sedan den senaste skattereformen var fullt genomförd 1991. Även i det här fallet är det viktigt att komma ihåg att indikatorn visar effekten av både intentioner och utfall: När gränsen för statlig inkomstskatt fastställts politiskt bestämmer inkomstutvecklingen hur många som kommer att betala den. Tabell 2 visar därför också hur skiktgränsen för statlig inkomstskatt har höjts över tiden, vilket stämmer överens med bilden av ungefärligen konstant inkomstuniversalitet.⁸

Tabell 2
Den statliga
inkomstskatten
under 1990-talet

	Andel vuxna som betalar statlig inkomstskatt (%)	Skiktgräns för statlig inkomstskatt (kr)
1991	21	180 300
1992	17	197 300
1993	17	203 500
1994	19	202 700
1995	15	221 600
1996	16	229 000
1997	18	231 600
1998	19	238 400
1999	19	245 000

Källa: Skattebetalarnas förening.

Policynalys

Ett sätt att undvika problemen med utfallsbaserade indikatorer är att enbart studera de politiska besluten. Riksförsäkringsverket tillhandahåller en sammanställning av alla politiska beslut rörande socialförsäkringssektorn, och Marklund (1997) har klassificerat dessa som åtstramande eller expansiva. Han finner att antalet åtstramande förändringar översteg antalet expansiva endast 4 år under perioden 1968 till 1996, nämligen 1973, 1993, 1995 och 1996.

Det är emellertid viktigt att beakta distinktionen mellan universalitet och nivå: En förändring som väntas minska kostnaderna för en försäkring eller ett bidrag, är inte nödvändigtvis en förändring som minskar universaliteten. Det kan till och med vara så att fler inkomster och/eller flera grupper blir omfattade, men att nivån på ersättningen eller bidraget sänks. Studeras RFV:s sammanställning av regelförändringar under 1990-talet visar det sig att det inte går att hitta en entydig trend, varken för ökande eller minskande universalitet ens under de år då antalet åtstramande förändringar övervägde. 1996 genomfördes exempelvis förändringar av bostadsbidraget som både minskade utgifterna och minskade inkomstprövningen. Jag har avstått från att likt Marklund räkna antalet förändringar per år eftersom det är svårt att vikta förändringarna på ett rättvisande sätt.

4. Varför bry sig om universalitet?

Varför ska vi alls bry oss om huruvida universalitet är något väldefinierat, mätbart och om trenden är stigande eller fallande? Bland argumenten för universalism finns två huvudfåror. Intrinsikala argument bygger på att universalitet är något gott i sig, medan instrumentella argument ser univer-

⁸ Om underlaget inskränks till heltidsarbetande stiger andelen som betalar statlig inkomstskatt till i storleksordningen 40 procent. Inte heller detta mått uppvisar dock någon tydlig stigande trend under 1990-talet.

salitet som ett verktyg för att skapa något annat gott, exempelvis inkomstomfördelning.

En intrinsikal värdering av universalitet kan exempelvis grunda sig i en grundläggande tro på statens neutralitet gentemot medborgarna och på vikten av transparenta, likabehandlande eller icke-stigmatiserande system. Rothstein (1994) använder den amerikanske rättfilosofen Ronald Dworkins tanke att staten ska behandla alla individer med lika hänsyn och respekt som argument för universella system. I likhet med många andra debattörer blandar dock Rothstein intrinsikala argument med argument av mer instrumentell natur. Förutom inkomstomfördelning från rik till fattig påstås universalitet exempelvis ha positiva effekter på mängden tillit och så kallat social kapital i samhället (se t ex Rothstein och Kumlin 2003).

Normativa argument av intrinsikal natur väddar till en normativ intuition och gör inga anspråk på att vara sanna eller falska. Argument av instrumentell natur finns det dock anledning att granska kritiskt. För vad är det som säger att det som påstås vara konsekvenser av universalitet inte i själva verket är en av dess orsaker? Ett tänkbart alternativ till hypotesen att den universella välfärdsstaten skapar hög tillit hos sina medborgare, är att medborgare med hög tillit tenderar skapa en särskild typ av välfärdsstater. Putnam (2000) visar att människor med skandinavisk härkomst i USA har fortsatt hög tillit trots att de i flera generationer levt i ett land med en helt annan typ av välfärdsstat. Även om det skulle finnas ett orsakssamband i en entydig riktning är det således mycket svårt att veta åt vilket håll det går.

Tesen att det finns en länk mellan universalitet, politiskt stöd och inkomstomfördelning är aningen enklare att bekräfta teoretiskt. Som visats i avsnitt 2 är denna tes förenlig med ett försäkringsperspektiv på den svenska sjukpenningförsäkringen eftersom höginkomsttagare i snitt är sjukskrivna mindre ofta. Eftersom privata försäkringsbolag måste lägga resurser på att skilja ut högriskindivider från lågriskindivider kan det mycket väl vara så att en socialförsäkring som är tillräckligt effektiv och omfattar även höga inkomster får stöd också av väljare som är nettobetalar till försäkringen. Om målet är inkomstomfördelning från höginkomsttagare till övriga kan således universalitet vara instrumentellt värdefullt.

Distinktionen mellan intrinsikal och instrumentell universalitet spelar således stor roll, eftersom det inte är givet att höginkomsttagare i alla försäkringssituationer har lägre sannolikhet att drabbas av det som socialförsäkringen skyddar mot. Sambandet mellan hög inkomst och låg risk i sjukförsäkringen är tydligt, men för andra socialförsäkringar kan situationen vara annorlunda. För pensionssystemet kan sambandet faktiskt vara det omvända: höginkomsttagare lever längre, och hinner därmed få ut mer pension under sin livstid.⁹ Huruvida universalitet är något eftersträvtans-

⁹ Här finns emellertid en rad komplicerande faktorer. Exempelvis är behovet av förtidspension större för låginkomsttagare. Se Palme m fl (1997) för en närmare diskussion. Det är dock inte uppenbart om pensionssystemets omfördelande effekt bör korrigeras för skillnader i livslängd eller inte.

värt eller inte, är således en värderingsfråga som kräver en värdering av både universaliteten i sig och dess konsekvenser.

Slutligen bör framhållas att universalitet också är viktigt ur ett deskriptivt perspektiv på grund av kopplingen mellan universalitet och politiskt stöd för välfärdsstaten. För en politiskt stabil välfärdsstat krävs inte att alla vinner på den – det räcker att en majoritet gör det. Är majoriteten tillräckligt stor är det också sannolikt att den universella karaktären överlever en lågkonjunktur, förutsatt att folk tenderar rösta för att bevara system de själva är beroende av. Om det hade varit fallet att universaliteten kraftigt minskat under 1990-talet, hade allt färre upplevt sig få valuta för sina skattepengar och den politiska stabiliteten hade varit i fara.

En intressant observation i sammanhanget är att både borgerliga och socialdemokratiska regeringar under 1990-talets första halva skar i transfereringssystemen främst genom att sänka ersättningsnivåerna, inte genom att sänka ersättningstaken. Den senare typen av beslut skulle sannolikt ha skapat politiska förutsättningar för sänkta skatter och minskad välfärdsstat. I den mån regeringen Bildt bestod av nyliberaler, måste konstateras att de i så fall var synnerligen ostrategiska nyliberaler. En kanske rimligare tolkning är att både borgerliga och socialdemokratiska regeringar haft målet att den svenska välfärdsstatens universella karaktär skulle bestå. Idéer om att ersätta inkomstbortfallsprincipen med en grundtrygghet lika för alla var vanliga i samhällsdebatten under det tidiga 90-talet. Med undantag för visst genomslag i centern och miljöpartiet fick grundtryggheten dock aldrig något partipolitiskt fäste.

5. Avslutande diskussion

Det går inte att skönja vare sig någon negativ eller positiv trend för graden av universalitet i den svenska välfärdsstaten under 1990-talet. Förvisso finns det tydliga avvikelser mellan det sätt på vilket den svenska välfärdsstaten är konstruerad och det sätt på vilket en hypotetisk fullständigt universell välfärdsstat skulle fungera, men dessa avvikelser har inte blivit tydligare eller större under den studerade tidsperioden: Användandet av inkomstprövade bidrag uppvisar ingen entydig trend, och andelen inkomsttagare som inte åtnjuter inkomstrygghet i de stora socialförsäkringarna verkar också vara ganska konstant.

Analysen har också visat att den universella välfärdsstaten inte är ett helt väldefinierat begrepp. Detta riskerar leda till missförstånd både i den politiska och i den akademiska debatten. Som framgått är en viktig källa till förvirringen att det råder oenighet kring huruvida förmånen i en rad system ska betraktas ur ett bidragsperspektiv eller ett försäkringsperspektiv. Det blir inte enklare av att förmåner kallas försäkringar trots att de inte rimligen är det, vilket är fallet exempelvis med föräldraförsäkringen.

Ett sätt att tolka utvecklingen är att välfärdsstaten nu befinner sig i ett andrum, efter att ha överlevt påfrestningarna under 1990-talet. Men uni-

versaliteten ställs ständigt inför nya utmaningar: Vad blir konsekvensen av kommande demografiska obalanser mellan arbetande och äldre? Vilka effekter för universaliteten får den fria rörligheten inom det nya utvidgade EU? Valfärdsstatens framtid lär bli minst lika intressant som 1990-talet var.

Bergh, A (2003), *Distributive Justice and the Welfare State*, Lund Economic Studies 115. Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet.

Bryson, L (1992), *Welfare and the State*, Macmillan Press Ltd, Hong Kong.

Esping-Andersen, G (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Korpi, W och J Palme (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol 63, s 661-687.

Korpi, W och J Palme (1999), "Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna", *Sociologisk Forskning*, vol 1999:1, s 53-92.

Lindbom, A (2001), "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?", *Scandinavian Political Studies*, vol 24:3, s 171-193.

Marklund, S (1997), "Svensk socialpolitik i förändring" i SCB, *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975-1995*, Levnadsförhållanden, Rapport 91.

Palme, J, O Lundberg, D Vågerö och Ö Hemström (1997), "Klasskillnader i ohälsa och dödlighet kräver robust finansiering av förtidspensionerna", *SOU 1997:166*.

Riksförsäkringsverket (1999), *Socialförsäkringsboken 1999*, Stockholm

Roemer, J E (2002), "Equality of Opportu-

nity: A Progress Report", *Social Choice and Welfare*, vol 19, s 455-471.

Rothstein, B (1993), "The Crisis of the Swedish Social Democrats and the Future of the Universal Welfare State", *Governance*, vol 6, s 492-517.

Rothstein, B (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein, B (1998), *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press, Cambridge

Rothstein, B (2001), "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", *Rationality and Society*, vol 13, s 213-233.

Rothstein, B och S Kumlin (2003), "Investing in Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions", presenterad vid the Annual Meeting of the American Political Science Association, augusti 2003.

Sainsbury, D (1991), "Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction", *Scandinavian Political Studies*, vol 14, s 1-30.

SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan. Slutbetänkande av Familjeutredningen*.

Stephens, J D (1995), "Preserving the Social Democratic Welfare State", *Nordic Journal of Political Economy*, vol 22, s 143-162.

Stephens, J D (1996), "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", i Esping-Andersen, G (red), *Welfare States in Transition*, SAGE publications.

REFERENSER