



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Det svenska välfärdssystemet - analyser och utvecklingslinjer: Rapport från ett forskarseminarium*.

Citation for the original published chapter:

Olofsson, G. (1994)

Svensk social- och välfärdspolitik sedd i ljuset av USA.

In: *Det svenska välfärdssystemet - analyser och utvecklingslinjer: Rapport från ett forskarseminarium* (pp. 76-82). Stockholm: Försäkringskassaförbundet, FKF
FKF Debatt

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-43260>

Svensk social- och välfärdspolitik sedd i ljuset av USA

Av Gunnar Olofsson

Rubriken anger att jag ska säga något om "Svensk social- och välfärdspolitik sedd från amerikansk horisont". Jag menar nu inte att direkt försöka ikläda mig en amerikans kläder, vare sig som entusiast eller belackare. Det är ju de två renodlade förhållningssätten till Sverige och i synnerhet dess välfärdsstat, antingen att se det som drömríkets Middle way - i linje med Marquis Childs reportage från 1930-talet och framåt - eller skattesocialismens förtryck.

I ett av mina nu pågående arbeten funderar jag över Sverige och Califomien (som del i USA) och hur de fungerar som *samhällsmodeller* och då inte minst hur arbetsmarknaden, den offentliga sektorns och välfärdssystemens karaktär och de sociala skillnaderna i konsumtion och livsform i dessa bägge samhällstyper griper in i varandra och utvecklar självförstärkande mönster. Jag ska här ta upp några delar som berör välfärdssystemens utformning.

Jag var under våren 1991 i Californien för att bl a arbeta med projektet om en jämförelse mellan Sverige och Californien/USA. Jag kom förstås att diskutera Sverige/USA vid flera seminarier och föreläsningar, med kollegor på universiteten men också med många andra. Nu var jag där som sociolog och de forskare jag mötte var övervägande sociologer, med deras intresse för samhällets sammanhållning och sönderfall. Men det är också givet att det inte var *en* bild av kontrasten Sverige/USA jag mötte, utan flera olika.

Vad är det då som betraktaren ser när han eller hon jämför det egna landets social- och välfärdspolitiska system med andra länder? Det är:

- O *vilka förhållanden* som betraktas som problematiska i ett samhälle,
- O *hur problemen skiljer sig* åt mellan samhällena,
- O *hur lösningarna* i form av åtgärder och politiska program är *olika* utformade
- O hur de lyckas i sin hantering av dessa problem.

De kontraster som framhävdes i fråga om de problem som uppfattades som avgörande och som jag som svensk sociolog ofta blev indragen i diskussioner om och tillfrågad om, rörde i fråga om de sociala förhållanden, som är av intresse, sådant som:

- O hemlösheten och bostadsmarknadens segregation,
- O kriminalitet, brottslighet, fängelsernas expansion,

- O fattigdomen och "underklassens" problem (som är en stor och innehållsrik och nyanserad debatt - se W J Wilsons arbete från 1987 och volymen "The Underclass" från 1990),
- O avindustrialiseringen i USA och arbetslöshetens omfattning,
- O det grundläggande utbildningssystemets delvisa katastrof och oerhört varierande kvalitet,
- O immigrationen från Mexico och Latinamerika i sin helhet,
- O sjukvårdens exploderande kostnader samtidigt med att 37 miljoner amerikaner står utanför sjukförsäkringssystemen,
- O socialhjälpberoendet och dess kostnader, inkomst- och levnadsnivåskillnaderna.

De skandinaviska samhällena, inklusive Sverige, fungerade för en del av mina kollegor genom själva sin existens som ett praktiskt möjligt ifrågasättande av det "naturliga" och oundvikliga i många av de ovan nämnda förhållandena; ibland tillsammans med en idealiserad bild av Sverige.

Från amerikansk horisont framstår det svenska samhället som

- O *enhetligt i etniskt avseende* (med låg och kontrollerad invandring jämfört med det ständiga flödet in till Californien av såväl latinamerikaner som folk från Asien,
 - O som ett i hög grad socialt sammanhållet samhälle, utan stora grupper av utanförstående och från det gängse samhällslivet utdefinierade skikt, skandinaviska samhällena är i jämförelse med det amerikanska vad vi sociologer brukar kalla *socialt integrerat*. Den relativa jämlikheten i de skandinaviska samhällena är en aspekt av detta,
 - O de social- och välfärdspolitiska lösningarna täcker i de skandinaviska länderna oftast hela befolkningen eller de relevanta målgrupperna och är dessutom i stor utsträckning organisatoriskt enhetliga.
- Jag nämnde ovan att Sverige (och Skandinavien) både fungerar som kritisk motpol och som problematiskt fall. I det första fallet tydliggör jämförelsen kontraster i förhållanden som ojämlikhet och fattigdom. Men också ifråga om bostadspolitiken och i frågan om generell sjukvårdsförsäkring, till gången på daghem och vårdhem för äldre. Orsaken till varför USA skiljer sig från de utvecklade europeiska länderna i fråga om tex sjukvårdens organisation och finansiering kan finnas om man ställer frågor som:
- O vilka värden och problem anses som centrala och vilka lösningar som därför betraktas som rimliga och möjliga,
 - O vilka redan existerande utformningar och intressegrupper vidmakthåller den nu rådande ordningen.

Den första frågan som rör vilka problem och lösningar som kan identifieras inom ramen för den förhärskande politiska kulturen och värdesystemet, vill jag

kort exemplifiera med synen på svensk familjepolitik. Bland studenter är nyfikenheten stor när det gäller sådant som barnbidrag, daghem, föräldraförsäkringen och inte minst hanteringen av skilsmässor och den statliga garantin ifråga om underhållsbidrag till den ensamstående föräldern. Dessa studenter såg positivt på det hela utifrån deras värderingar. En annan tolkning av den svenska familjepolitiken framhäver i stället hur just dessa åtgärder, både lagar och penningstöd, som underlättar för ensamstående föräldrar och för ett förvärvsarbete bland småbarnsmödrar, enligt den förhärskande norm- och värdeupp-fattningen får problematiska för att inte säga oacceptabla konsekvenser för den traditionella familjen. I den att svensk social- och familjepolitik främjar familjens upplösning är spridd och väl förankrad i USA. (Här avses bl a den offentliga garantin för underhållsbidrag till barnen i upplösta äktenskap, möjligheten att få bostadsbidrag för ensamstående föräldrar, och att det inte finns en markant skamstämpel).

Jag hörde våren 1991 ett intressant föredrag av en av demokraternas grå eminenser i socialpolitiska frågor, om vilket program som skulle kunna motverka fattigdomen och utjämna levnadsvillkoren i dagens USA på utbildningens, boendets, sjukvårdens, arbetslöshetens m fl områden. Publiken pekade på möjlig inspiration från de europeiska samhällena och någon nämnde det svenska exemplet. Den realistiska politikern svarade att hur förnuftigt och socialt anständigt det svenska välfärdssystemet än kunde vara - och han kände väl till det - så var det så att Sverige p g a sin familjepolitik inte kunde användas som argument för en utbyggnad av välfärdspolitik i USA. Det kunde inte användas som en socialpolitisk referenspunkt om man ville övertyga genomsnittsamrikerna om välfärdsstatens positiva sidor, eftersom det faktiskt tycktes vara ett system som försvagade familjens ställning eller t o m främjade dess upplösning.

Neil Gilbert, professor vid socialhögskolan i Berkeley och väl orienterad i det svenska samhället har argumenterat i flera uppmärksammade tidningsartiklar för just denna ståndpunkt.

Denna amerikanska reaktion tror jag kan generaliseras. D v s den rådande värdestrukturen sätter gränser för vilka importer av institutionella lösningar och förändringar som är möjliga. Vänder vi nu på perspektivet så riktas uppmärksamheten på vilka grundläggande och spridda föreställningar om vad som är klokt, förnuftigt och rättvist, som kan bromsa eller blockera utifrån hämtade modeller till drastiska förändringar av de svenska systemen och lösningarna. Det förutsätter att dessa formuleras av sina anhängare eller motståndare i värdestermer och i sina konsekvenser - inte bara som tekniska anpassningar. Hur ska vi t ex förhålla oss till de pågående ändringarna av de ekonomiska styrsystemen i svensk sjukvård - vilken roll kan där analyser av de långsiktiga sociala konsekvenserna av förändringar spela?

Generell/selektiv politik

Jag ska nu fortsätta med att ta fram ett par kontraster mellan det svenska och det amerikanska välfärdssystemet som brukar behandlas i den litteratur som jämför länderna.

För det första kan social- och välfärdspolitiska system, som summan av olika program och åtgärder i olika hög grad ha en inriktning mot att vara allmänt täckande och underlagt en gemensam reglering och administration. Politiken kan vara generell till sin karaktär. Kopplas samman med en enhetlig reglering och offentligt styrd eller bedriven produktion av välfärdstjänster och kan då beskrivas som en "institutionell modell för ett välfärdssamhälle".

Ett vanligt raster att lägga över olika samhällen är att klassificera deras välfärdssystem i den utsträckning som olika förmåner, stöd och tillgång till tjänster är generell eller om systemen är mer selektiva. Stöder ett välfärdssystem alla medborgare i en given kategori eller bara en restgrupp som inte kan klara sig på annat sätt?

Mera konkret: går pensionen till alla, eller bara till mindre bemedlade, går det eventuella stödet till barn till alla barnfamiljer (som barnbidraget) eller bara som hjälp till fattiga familjer (som med det amerikanska AFDC-programmet). Är det fråga om pengar, särskilda varor, eller ett slags mellanting, som "food coupons". Eller får familjer skattenedsättningar - som ofta innebär att välbeställda familjer får ett större stöd än fattiga?

Vilka omfattas av den offentliga sjukvården - rymmer den alla, en överväldigande majoritet, de privilegierade eller de fattiga?

Welfare eller välfärd?

Inget land har vad jag vet en total renodling - utan det är en blandning i varje land. en blandning som också förändras över tid. Sverige anförs ju ofta som exempel på ett land vars social- och välfärdspolitiska system har en generell karaktär, medan det amerikanska är ett exempel på ett system med selektiv karaktär. Det stämmer fortfarande i hög grad.

Men har denna skillnad några konsekvenser? En viktig ledtråd kan vi få genom att fundera ett slag på innebörden i begreppet eller uttrycket "welfare" respektive välfärd.

I Sverige är välfärd ett positivt laddat begrepp och den normativa och ideologiska uppslutningen kring den generella välfärdspolitiken har en bred politisk bas. Välfärdsbegreppet inkluderar då trygghetsinstitutioner (som sjuklön, pensioner, arbetsskadeförsäkring etc), offentligt betalda, reglerade och producerade. Dessutom generellt tillgänglig vård av sjuka och gamla och därtill särskilda och riktade arrangemang för grupper som handikappade, liksom riktat stöd till fattiga människor och hushåll. folkpension, barnbidrag, vårdhem,

sjukhus och vårdcentraler, liksom socialbidrag innefattas i kategorin välfärd och välfärdspolitik i Sverige. Det vill säga försäkringskassan, socialbyrån och sjukhuset. Till största delen en slags omfördelning till alla - med undantag av socialbidrag till fattiga. Historiskt sett har socialpolitiken i Sverige sprängt sitt fattigdomsskal och därigenom fått en annan innebörd.

Fortfarande är det så att uppslutningen bakom de olika delarna är sådan att misstänksamhet råder mot just de delar som specialriktas till de fattiga och som mera har gåvo- än försäkringskaraktär.

Den amerikanska bilden av welfare är en helt annan. Welfare är stöd till de fattiga och welfare som kategori och fenomen är stigmatiserat och problematiskt på samma sätt som socialbidragen fortfarande tycks vara i Sverige. I USA utgör detta selektiva inslag en mycket större del än i Sverige. Det stora undantaget med en mera generell karaktär är stödet till de äldre, både som offentliga pensioner och som statlig sjukförsäkring för dessa. Det är också denna del av de centrala amerikanska välfärdsutgifterna som har det stabilaste stödet.

Stabiliteten i och legitimiteten för ett social- och välfärdspolitiskt system påverkas sannolikt av den mån det de facto är ett system för hela befolkningen eller fungerar som restsystem för de fattiga. I USA både är och inte minst framställs welfare som en samhällets gåva eller eftergift till de fattiga och marginaliserade. Inte uppbyggt utifrån generella rättigheter.

Welfare är till för de andra, för de fattiga, för dem utanför, för dem i marginalen. De offentliga systemen, med undantag för kategorin äldre och delvis också skolan för de yngre, är inte en gemensam angelägenhet. Det uttrycker snarare ett motsättningsfyllt förhållande. Det finansieras av medelklassens skatter och spenderas på de fattiga och marginella grupperna. Det är mer av en församhälleligad gåvorelation än en församhälleligad försäkringsrelation. Begreppens användning speglar verkligheten.

Detta är i sin tur kopplat till ett mera grundläggande drag i den nordamerikanska samhällsordningen, som blir synlig om vi jämför med europeisk och svensk historisk tradition. Där har kyrkan, eller efter reformationen, socknen/kommunen/staten ett övergripande sistaansvar för befolkningens välfärd. Men det finns i amerikansk politisk kultur ingen motsvarande, genomsyrande ide att politiken (i form av offentliga organ) har en sådan roll. I samhällsfilosofiskt avseende är USA i hög grad att se som ett förverkligande av klassiskt liberala principer för förhållandet mellan individ och stat.

Staten var ju helt enkelt inte där, som en redan existerande institution. I relation till vardagslivets organisering byggdes den upp, tövande, med starka begränsningar som en tillskapad restpost. Den var mera självvald än historiskt preexisterandt'. Det var inte fråga om en auktoritär STAT som successivt demokratiserades - den europeiska vägen - utan en stat som konstituerades av statsmisstänkamma medborgare. Ett aber var med från början: det var en

kolonist- eller erövrarstat som definierade motsättningen mellan erkända medborgare och utdefinierade grupper - urbefolkningen och slaverna för att ta två exempel.

Staten som ett organ som ska främja hela befolkningens inordning och ta ansvaret för dess väl och ve får med denna fortsatt levande historiska tveksamhet till marginella grupper, en mycket mera kluven och tveksam roll när det gäller att förmedla och uttrycka en gemensam faktisk inordning i samhället. Å andra sidan är i fråga om vardagslivets organisering stat, landsting och kommuner kraftfullt närvarande som infrastrukturens advokater (vägbyggen, domstolar, fängelser).

USA som alternativ , kontrast ellerframtidsscenario

Till slut - varför är det så intressant att se Sveriges välfärdssystem utifrån den amerikanska horisonten?

Det amerikanska alternativet är det som faktiskt formar villkoren för ca 40 procent av befolkningen i den utvecklade kapitalismen. Och det är en viktig modell och tillika inspirationspunkt för många europeer som vill ha ett alternativ.

Till exempel - marknadsorienteringen i sjukvården, önskemålen om att förändra grunden för sjukvårdens finansiering från landstingsskatt till försäkringsavgifter. Visionen om en helt ändrad struktur på välfärdssystemet utgår även i Sverige inte bara från europeiska utan också från amerikanska modeller.

En önskan om att koncentrera insatserna till just de fattiga och marginella grupperna och låta resten av befolkningen klara sina problem via privata försäkringslösningar, kan låta som en imitation av den amerikanska blandningen. Självklart får man en större effektiv hjälp till utsatta och marginella grupper per spenderad offentlig krona om insatserna koncentreras på just dessa grupper. Men vilka blir följderna. Hur kommer samhället att bedöma socialutgifterna och dem som får dem när man går över till ett mer riktat, måleffektivt och därigenom också mera selektivt system?

Från slutt till privat försäkring

En inspiration från den amerikanska arrangemanget är iden att stora delar av finansieringen av välfärdsutgifter kan lyftas av den offentliga sektorn genom övergång till mera individuella försäkringslösningar. Ser vi på vilka effekter det kan få så beror det givetvis på om det man försäkras si emot är inkomstbortfall eller vårdkostnad vid sjukdom. Pensions- och sjuklöneförsäkringar är exempel

på det första, medan egentliga sjukvårdsförsäkringar, inklusive vård under ålderdomen, är ett exempel på den andra formen.

I det första fallet kommer avgifterna att vara proportionella mot inkomsten - medan det i det andra fallet blir annorlunda. Till exempel, landstingsskatten i Sverige försörjer sjukvården med pengar och är en proportionell skatt. I den amerikanska praktiken får en ren försäkringslösning effekten att de med lägre inkomster betalar en större andel av inkomsten till hälsovården, samtidigt som de kommer att få en mindre kvalificerad vård på sjukvårdssystemets konstruktion.

Tabell 1 Sjukvårdsutgifter som procent av hushållsutgifter i olika inkomstgrupper (1000 dollar)

Inkomst i 1000 \$	under 5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-40	40-50	över 50
Procent:	5.7	8.5	6.4	6.2	4.7	4.0	3.6	3.1

Konsekvenser för sociala relationer som en följd av hur privata och offentliga system fungerar tillsammans. Kompletterande eller konkurrensmässigt undergrävande.

Dilemmat är hur man kan bygga upp eller vidmakthålla ett extra offentligt system för breda grupper, när den skattebetalande medelklassen redan har sina egna system? Sina egna sjukvårdsförsäkringar eller sina egna skolor - genom boendesegregationen eller avgiftsbelagda privatskolor. Varför ska medelklassen betala dubbelt?

USA - en relevant jämförelsepunkt?

USA är inte relevant som en bild av den omedelbara framtiden för svensk socialpolitik och socialförsäkringssystem. Men den kan visa på radikalt annorlunda modeller för hur produktion och fördelning av sociala tjänster kan se ut. En modell med stor del av selektiv offentlig socialpolitik, med ett konkurrensförhållande mellan privata och offentliga lösningar och ett samhälle där stora skillnader i löner och förmögenhet kommer till uttryck i de facto skilda välfärdssystem. Denna kombination tycks dessutom bli självförstärkande.

Det svenska
välfärdssystemet
-analyser och utvecklingslinjer

Rapport från ett forskarseminarium