

# Robin Hood, Matteus eller strikt likhet?

En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna\*

AV WALTER KORPI OCH JOAKIM PALME

I Tage Danielssons numera klassiska svenska saga försöker den idealistiske Karl Bertil minska ojämlikheten på julaftonen genom omfördelning av klappar enligt principen "att ta från de rika och ge åt de fattiga." I sagovärlden har denna princip för omfördelning den ädle rövaren Robin Hood som anfader. En annan klassisk och konkurrerande princip för omfördelning hittar vi i Nya Testamentet hos aposteln Matteus: "Åt dem som har skall varda givet." Man behöver inte följa den svenska eller internationella debatten särskilt länge för att upptäcka dessa principers närvaro i den socialpolitiska och samhällsekonomiska diskussionen. Också i facklitteraturen på området är det lätt att spåra sådana konkurrerande strategier för omfördelning i syfte att minska ojämlikhet och fattigdom. Där har man också pekat på en medelväg mellan den ädle rövaren och aposteln, en medelväg som verkar bygga på sunt förnuft och är inriktad på strikt likhet: Lika åt alla.

Som sagorna och bibeln antyder tillhör frågorna om hur vi bäst skall kunna minska ojämlikhet och fattigdom mänsklighetens långvariga följeslagare. Vi menar att dessa "eviga frågor" på ett intressant sätt kan belysas och till en del besvaras genom komparativa sociologiska analyser vägledda av sociologisk teori och inriktade

---

**WALTER KORPI** är sociolog, professor i socialpolitik och arbetar vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Han har skrivit ett antal böcker och artiklar i politisk sociologi, socialpolitik och fördelningskonflikter, ofta inriktade på internationella jämförelser.

**JOAKIM PALME** är docent i sociologi och forskare vid Institutet för social forskning på Stockholms universitet. Han disputerade 1990 på en avhandling om ålderspensionernas utveckling i västvärlden. Han har sedan dess fortsatt att forska om socialpolitik och dess konsekvenser, framför allt i ett jämförande perspektiv.

på empiriska studier av de institutioner som har skapats genom den välfärdsstatliga lagstiftningen i olika länder. I den här artikeln skall vi därför försöka analysera innebörden av olika strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom, belysa hur dessa strategier återspeglas i välfärdsstatens institutioner och i ett komparativt perspektiv empiriskt studera deras konsekvenser för inkomstfördelningen. Det handlar här alltså om fördelningskonflikter mellan olika intressegrupper samt om vilken roll välfärdsstaten och dess institutioner kan spela för utfallet av dessa konflikter.

### **Omfördelningsdebatten i forskning och politik**

I den samhällsvetenskapliga liksom i den samhällspolitiska debatten kan man identifiera två olika frågor som är viktiga när det gäller att särskilja olika typer av strategier för omfördelning. En fråga gäller om socialpolitiken skall riktas in enbart för att hjälpa de sämst ställa eller om den skall omfatta alla medborgare: Skall socialpolitiken vara behovsprövad eller skall den vara universell. En annan fråga gäller ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen: Skall de vara lika för alla eller återspegla tidigare inkomster? Svaren på dessa frågor är avgörande för i vilken utsträckning medelklasserna kommer att omfattas av socialpolitiken på ett sätt som skyddar deras invanda levnadsstandard.

Inriktningen på behovsprövning var grundläggande för de gamla fattigvårdslagarna men fortsätter att i alla länder spela en mer eller mindre viktig roll som komplement till socialförsäkringarna. Behovsprövade program har förblivit särskilt viktiga i USA, som ännu inte har vare sig en allmän sjukförsäkring eller barnbidrag. Där införde man 1935 ett behovsprövat program för stöd till barnfamiljer (Aid to Dependent Families with Children, AFDC), som under efterkrigstiden gradvis har växt ut och länge har stått i fokus för den amerikanska socialpolitiska debatten.<sup>1</sup> Det s k Kriget mot fattigdom (War on Poverty), som president Lyndon Johnson initierade under första halvan av 1960-talet, kom också att helt bygga på behovsprövade program av olika slag (Quadagno 1994). De samhällsforskare som utvärderade dessa program tog som sitt främsta kriterium på måluppfyllelse begreppet "träffsäkerhet," dvs andelen av alla utgifter i samband med programmet som gick till personer under det officiella fattigstrecket, till dem som alltså officiellt definierats som fattiga. Ju större andel av pengarna som gick till dessa fattiga, desto mera effektivt bedömdes programmet kunna motverka fattigdom (Barth, Cargano & Palmer 1974). Eftersom de olika formerna av behovsprövade program ännu är så centrala i USA har den amerikanska socialpolitiska debatten i stor utsträckning fortsatt att kretsa kring frågan om behovsprövning kontra universalism. I de europeiska länderna, där de behovsprövade programmen gradvis kommit att överskugg-

gas av olika former av socialförsäkringar och generella bidrag, har dock frågorna om socialförsäkringarnas ersättningsnivåerna kommit i förgrunden.

Bland ekonomer är det vanligt att anta, att sociala transfereringar har negativa effekter på utbudet av arbetskraft och på sparande. Detta har lett många av dem att avvisa generella inkomstrelaterade socialförsäkringsprogram och att i stället peka på behovsprövade program inriktade på de sämst ställda som det mest effektiva sättet att minska fattigdom. Så t ex skriver den välkände amerikanske ekonomen Tullock(1983:97): ”Det finns en tumregel med vars hjälp vi kan upptäcka vilka program som är utformade för att hjälpa de fattiga och vilka som inte är utformade för att hjälpa dem. Denna tumregel säger att om det finns en behovsprövning, dvs om hjälpen är så konstruerad att den upphör på en rimligt låg nivå, då är den utformad för att hjälpa de fattiga. ... En övergång från ett behovsprövat program till ett mera universellt program skulle med all sannolikhet vara till de fattigas nackdel.”<sup>2</sup>

I en utvärdering av effekterna av offentliga sociala tjänster på ojämlikheten i Storbritannien under efterkrigstiden kom den brittiske ekonomen Le Grand (1982: 137) till följande slutsats: ”De offentliga utgifterna för sociala tjänster har inte lett till jämlikhet i något avseende. Offentliga utgifter på hälsovård, utbildning, bostadsbyggande och kommunikationer gynnar systematiskt de bäst ställda och bidrar därmed till ojämlikhet i faktiska inkomster.” Den engelske statsvetaren Barry (1990:505) hävdar att ”fattigvården genom sin natur leder till nettoöverföringar mellan klasser medan välfärdsstaten inte har någon inneboende tendens till sådana nettoöverföringar.... I stället överför välfärdsstaten vanligen pengar inom olika inkomstskikt.” Sociologer har också anfört liknande synsätt. I sin berömda analys av ”Medborgarskap och samhällsklass” jämförde den engelske sociologen Marshall (1950:55) de utjämnande effekterna av socialförsäkringsprogram som omfattar hela befolkningen, försäkringsprogram begränsade till låginkomsttagare och behovsprövade program. Han kom till slutsatsen att ”i rent ekonomiskt avseende är ett program som omfattar alla mindre klassutjämnande än ett mera begränsat program, och socialförsäkringar mindre utjämnande än behovsprövade program.”

Antagandet att socialpolitik inriktad på de sämst ställda utgör den mest effektiva strategin för att motverka fattigdom och ojämlikhet har dock satts i fråga. Den brittiske historikern Tawney (1952) hävdade att en ”strategi för jämlikhet” borde innebära att ett samhälle ”använder beskattning för att samla ihop sina överskottsresurser och använder de resurser som man på detta sätt får för att göra tillgängliga för alla, oberoende av deras inkomster, yrke eller samhällsställning, de yttringar av civilisation som annars bara kan njutas av de rika” (sid 130, vår kursivering). Enligt Tawney skall socialpolitiken alltså inte riktas in enbart på de fattiga utan omfatta alla medborgare.

I en tidig kritik av det starka trycket mot behovsprövning inom den amerikanska socialpolitiska debatten kontrasterade Korpi (1980a, 1983) en "marginell" socialpolitisk modell med minimisättningar riktade till de sämst ställda mot en "institutionell" modell baserad på generella socialförsäkringsprogram avsedda att upprätthålla normal eller invand levnadsstandard. Han hävdade att medan ett behovsprövat program "kunde ha en större omfördelningseffekt för varje använd krona än en institutionell modell" skulle troligen andra faktorer i slutändan göra den institutionella modellen mera omfördelningseffektiv (Korpi 1980a:304, kursivering i originalet). Detta något överraskande slutresultat är en konsekvens av den typ av politiska koalitioner som olika former av institutioner i välfärdsstaten tenderar att skapa. Eftersom den marginella formen av välfärdsstat främst är inriktad på de fattiga, dvs dem under fattigstrecket, bildar den ingen rationell grund för intressegemenskap eller en intressebaserad koalition mellan dem som är under och dem som är över fattigstrecket. De över fattigstrecket betalar skatter som nästan uteslutande går till bidrag till dem som är under detta streck. Ett fattigstreck kommer därför att dela arbetarklassen och tenderar att skapa intressegemenskap mellan de bättre ställda arbetarna och medelklassen mot de lägre skikten av arbetarklassen. Detta kan leda till skatterevolter och motstånd mot utbyggnad av välfärdsstaten.

I en institutionell typ av välfärdsstat inriktad på att bevara invand levnadsstandard kommer däremot nästan alla hushåll att få direkt nytta av socialpolitiken på det ena eller andra sättet. En sådan modell "kommer därför att verka för koalitioner mellan arbetarklassen och medelklassen till stöd för fortsatt välfärdspolitik. De fattiga behöver inte stå ensamma" (Korpi 1980a, se också Rosenberry 1982). Hypotesen här är alltså att storleken på den budget man har för omfördelning inte är given och att välfärdsstatens institutioner har betydelse för hur medborgarna kommer att definiera sina intressen och identiteter. Därför kan en institutionell modell för välfärdsstat baserad på generella program med inkomstrelaterade ersättningar leda till en större omfördelning än en marginell välfärdsstat byggd på behovsprövning.

Sedan 1980-talet har kritiken mot behovsprövning påtagligt ökat bland många samhällsforskare i Europa och i Amerika. Weale (1990:475) hävdar att "det finns serier av såväl praktiska som principiella samband mellan universella stödformer och en strävan mot jämlikhet." Forskare intresserade av fattigdom bland minoritetsgrupper och bland barn har alltmer börjat ifrågasätta behovsprövade program (Garfinkel, Hochschild & McLanahan 1996, Lawson & Wilson 1995). Också forskare inriktade på genusrelationer har pekat på att behovsprövade program tenderar att verka till nackdel för kvinnor (Harrington Meyer 1996, Hobson 1990, O'Connor 1993, Orloff 1993).

Men medan stödet för program inriktade främst till de sämst ställda minskat

bland forskarna har det ökat bland politiker och beslutsfattare i västländerna. På internationell nivå har bl a Internationella Valutafonden och Världsbanken hävdad att "en genomgripande ansats för att minska fattigdom ...kräver program med välriktade överföringar och skyddsnet" (World Bank 1990:3).

Tanken att medborgare med höga inkomster skall omfattas av en generell välfärdsstat med inkomstrelaterade ersättningar har mött starkt motstånd också bland samhällsforskare. Enligt Goodin och LeGrand (1987) beror socialpolitikens oförmåga att minska ojämlikhet på att också de som inte är fattiga får nytta av välfärdsstaten. Om socialpolitikens mål begränsas till att minska fattigdom blir det därför ett slöseri med resurser att ha universella program, som också ger ersättningar till dem som inte är fattiga. Men om målet är att minska ojämlikheten mellan rik och fattig är deras dom ändå hårdare: "Ur ett jämlikhetsperspektiv är ... de icke-fattigas nyttjande av välfärdsstaten inte bara ett slöseri utan en motsägelse. Ju mer nytta de icke-fattiga får, desto mindre omfördelning (och alltså mindre jämlikhetsskapande) blir välfärdsstatens effekter" (Goodin och LeGrand 1987:215). Längs samma linjer hävdar Castles och Mitchell (1992:4) att medan generella program troligen minskar ojämlikhet mer än behovsprövade program kommer "inkomstrelaterade (eller statusrelaterade) ersättningar klart att få mindre utjämnande effekter, allt annat lika, än enhetliga ersättningar till alla."

Andra forskare har dock försvarat inkomstrelaterade ersättningar. I en studie av pensioner noterade Palme (1990), att generella inkomstrelaterade pensionssystem tenderade att leda till mindre ojämlikhet i fördelningen av disponibla inkomster bland de äldre än system baserade på enhetsbelopp. Hans slutsats var att " *här finns det en paradox* i den meningen att förhållandevis ojämlika offentliga pensioner kan leda till den mest jämlika inkomstfördelningen genom att pressa ut andra inkomstkällor som är ändå mera ojämlika" (sid. 154, kursivering här), som t ex privata pensioner (se också Kangas & Palme 1993). En studie i Finland visar att övergången från enbart folkpensioner (med enhetsbelopp) till tjänstepensioner (med inkomstrelaterade pensioner) mellan 1966 och 1990 minskade ojämlikhet och fattigdom bland de äldre (Jäntti, Kangas & Ritakallio 1996). Åberg (1989) visar hur man kan åstadkomma omfördelning genom skatter och bidrag utan att dessa behöver ha en skarp omfördelningsprofil. En del jämförande studier pekar på att universalistiska välfärdsstater ofta är förbundna med större jämlikhet och omfördelning är marginella välfärdsstater (Fritzell 1991, Hicks & Swank 1984, Mitchell 1991, O'Higgins, Schmaus & Stephenson 1990, Ringen 1987, kap. 8, Ringen & Uusitalo 1991, Uusitalo 1984).

I sin innovativa och inflytelserika bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism* synes Esping-Andersen (1990) ha tagit en inkonsekvent ställning i fråga om konse-

kvenserna av inkomstrelaterade ersättningar. Dels understöder han starkt vad han kallar "den socialdemokratiska välfärdsstatsregimen," som främjar jämlikhet på högsta nivå och leder till en "universalism på medelklassens levnadsstandard" (sid. 69). Dels tar han skillnaden mellan de ersättningsnivåer i socialförsäkringarna som går till en industriarbetare och de maximala ersättningar som de offentliga programmen ger – något som är ett mått på graden av inkomstrelatering – som ett viktigt kriterium för att särskilja "socialistiska" och "konservativa" välfärdsstatsmodeller. "Detta mått på skillnader i ersättningsnivåer bör i princip göra det möjligt att entydigt skilja mellan 'socialistiska' och 'konservativa' modeller. I de förra kan en betoning av jämlikhet väntas leda till små skillnader, medan i de senare principerna om att bevara status och hierarki kommer att leda till påtagliga skillnader i ersättningsnivåer" (Esping-Andersen 1990:75). Enligt honom kan vi alltså därför vänta oss att "de socialistiskt inspirerade regimerna kommer att betona likhet i ersättningar medan skillnaderna i ersättningar kan väntas vara störst i de konservativa regimerna" (sid. 73).<sup>3</sup>

Som översikten ovan visar håller västvärldens politiker och beslutsfattare på att återuppliva betoningen på behovsprövning inom socialpolitiken medan samhällsforskarna är oeniga om vilken strategi som bäst är lämpad att minska fattigdom och ojämlikhet. Fastän flertalet samhällsforskare gradvis har accepterat universella socialförsäkringar råder det ännu mycket delade uppfattningar när det gäller inkomstrelateringen av ersättningar. Inom den Europeiska Unionen har detta ifrågasättande stärkts av de ökade kraven på att minska budgetunderskott och skära ned den offentliga sektorn. Jämförande studier av länder med olika typer av välfärdsstater kan förbättra vår förståelse av vilka konsekvenserna av olika strategier för att minska fattigdom och ojämlikhet.

Mot denna blandade bakgrund skall vi här jämföra vad Titmuss (1974) kallat olika modeller av välfärdsstater med avseende på deras förmåga att minska fattigdom och ojämlikhet i de västerländska demokratierna. Analysen fokuseras på vilken roll välfärdsstatens institutionella strukturer har i omfördelningsprocessen. Dessa institutioner återspeglar bl a skillnader mellan länderna med avseende på vilken roll marknad och politik spelar i fördelningsprocesserna. Institutionerna konkretiserar vad vi med Tawneys språkbruk kan kalla olika jämlikhetsstrategier. De välfärdspolitiska institutionernas form påverkas av olika intressegrupper men kan i sin tur påverka hur medborgarna kommer att definiera sina preferenser och att uppfatta sina intressen (Hechter, Opp & Wippler 1990, Korpi 1980a, 1980b, 1985, March & Olsen 1989, Pierson 1995, Powell & DiMaggio 1992). Välfärdsstatens institutioner kan därför ses om "mellankommande variabler" (Lazarsfeld 1962), som dels återspeglar inflytelser från bl a olika intressegrupper, men som

också kan ha återkopplingar till fördelningsprocesserna genom sina effekter på hur intressen, preferenser och koalitioner bildas bland medborgarna. En fruktbar hypotes är därför att medan välfärdsstatens institutioner i stor utsträckning har formats av olika intressegrupper så kommer de, när de väl är på plats, att i sin tur påverka den långsiktiga utvecklingen av intressen och koalitioner bland medborgarna. Därför kan välfärdsstaternas institutionella strukturer ha påtagliga effekter på omfördelningsprocesserna och på minskningen av fattigdom och ojämlikhet.

## Data

Analyserna här baseras på två relativt nya datakällor. Den ena är *Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, som innehåller information om den långsiktiga utvecklingen av fem stora socialförsäkringsprogram i 18 länder: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.<sup>4</sup> Den andra datakällan är *Luxembourg Income Study (LIS)*, där det finns mikro-data om inkomstfördelningen för ett betydande antal länder.<sup>5</sup> Dessa två datakällor förbättrar mycket påtagligt möjligheterna att göra jämförbara studier om fördelningskonflikter och dess effekter.

## Välfärdsstatens socialförsäkringssystem: En typologi

Bland västländernas välfärdsstater är det lätt att se olika slag av skillnader men också att iakttä familjelikheter, som kan vara av betydelse för omfördelningsprocessen och dess konsekvenser. Dessa skillnader och likheter har lockat många forskare till att söka efter idealtyper som kan sammanfatta de mer eller mindre tydliga mönstren. Försöken att fånga likheter och skillnader genom att skapa typologier av välfärdsstater har stött på välbekanta problem. Genom att specificera idealtyper kan vi försöka tydliggöra likheter mellan länder och förbättra våra möjligheter att analysera idealtypernas konsekvenser samt att förstå bakgrunden till skillnaderna dem emellan. Men idealtyper kommer sällan att visa en perfekt anpassning till verkligheten och sådana typologier kan göra det svårare att se faktiska variationer mellan länder. Hur användbara typologier av det här slaget blir beror därför dels på vår förmåga att välja variabler som är fruktbara när det gäller att öka vår förståelse av bakgrunden till och konsekvenserna av variationen mellan idealtyperna och dels på i vilken utsträckning de faktiskt observerade skillnaderna mellan typerna är större än skillnaderna inom typerna.

Man kan skapa typologier av välfärdsstater för olika syften och fästa uppmärk-

samheten på variabler som speglar orsaksfaktorer, institutioner och/eller utfall. Esping-Andersen (1990) har gjort det mest inflytelserika och uppmärksammade försöket att skapa en typologi över välfärdsstater (se också Titmuss 1974, Korpi 1980b, Mishra 1981). Han använder termen "välfärdsstatsregim" för att karaktärisera och beskriva de komplexa relationer som finns mellan stat, arbetsmarknad och familj. Genom att betona den multidimensionella karaktären av välfärdsstatens variationer är Esping-Andersens typologi fruktbar och den har stimulerat mycket forskning. Hans tre kategorier av välfärdsstatsregimer benämns efter de huvudsakliga ideologiska strömningar som antas ha skapat dem – nämligen konservativa, liberala och de socialdemokratiska ideologier. Eftersom Esping-Andersen främst varit intresserad av att beskriva huvuddragen i relationerna förhållandena mellan stat, arbetsmarknad och familj är hans typologi baserad på en bred uppsättning indikatorer som speglar såväl utfall som institutioner.<sup>6</sup>

Vårt intresse här är främst analytiskt – dels att studera kausala faktorerens betydelse för välfärdsstatens institutioner och dels att undersöka effekterna av institutionerna för nivån på fattigdom och ojämlikhet i olika samhällen. Därför vill vi basera vår typologi på centrala aspekter av välfärdsstatens institutionella strukturer. Som ovan noterats kan dessa institutionella strukturer antas återspegla konflikter mellan olika intressegrupper, t ex med avseende på vilken relativ roll som marknad och politik skall spela i fördelningsprocesserna. De institutionella strukturerna kan i sin tur utgöra viktiga referensramar för medborgarnas definitioner av sina intressen och identiteter. De kan bl a förväntas påverka medborgarnas koalitionsbildning på ett sätt som är av betydelse för inkomstfördelningen. Vår fokusering på relativt lätt urskiljbara drag hos institutionerna underlättar också studier av förändring och förbättrar möjligheterna att relatera orsaker och utfall till mellankommande variabler.

De stora socialförsäkringsprogrammen inriktade på medborgarnas viktigaste behov under livsloppet utgör en central del av välfärdsstaten.<sup>7</sup> Deras institutionella karaktär framgår av lagstiftningen inom respektive land. Två sådana program – ålderspensioner och sjukförsäkringen – har här tagits till utgångspunkt för en typologi över socialförsäkringsinstitutioner. Dessa två program har tillkommit som svar på människans grundläggande existensvilkor – vissheten om åldrandet och risken för sjukdom. Till skillnad från försäkringar för arbetslöshet och arbetsskador, där de relevanta riskerna är mycket olika i olika socio-ekonomiska grupper, är ålderspensionerna och sjukförsäkringen betydelsefulla för alla kategorier av medborgare. Dessa två program har också en mycket stor ekonomisk betydelse och kan därför väntas ha avsevärd relevans för uppkomsten av intressegrupper. I flertalet västländer har lagstiftningen på dessa områden skapat viktiga politiska stridsfrågor. Ett

exempel här är den svenska pensionsstriden under 1950-talets andra halva, en politisk strid som blev en av de mest intensiva under tiden efter det andra världskriget. Också dagspolitiken rör sig ofta runt dessa frågor.

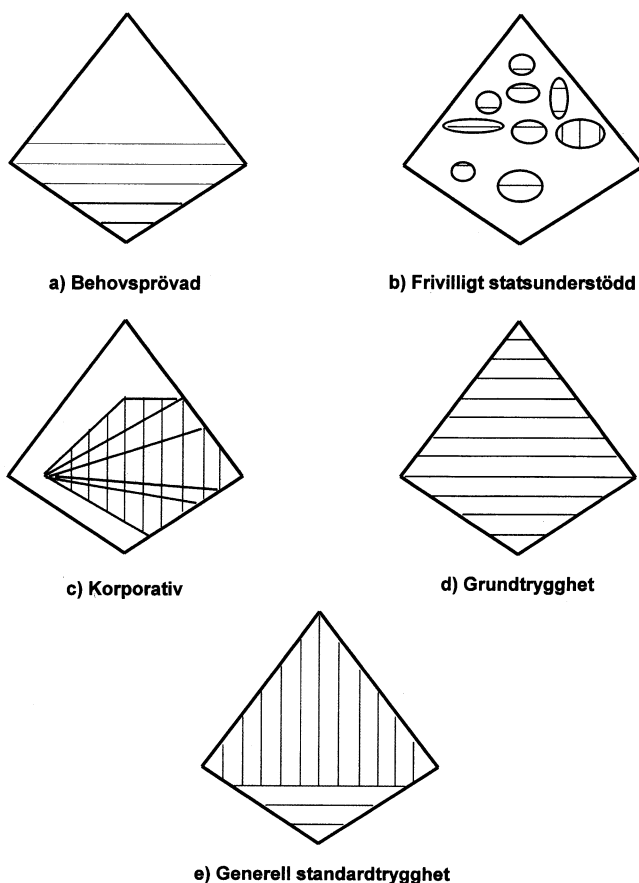
I vår typologi har vi klassificerat de institutionella strukturerna hos dessa två program med avseende på tre aspekter (*Tabell 1*).<sup>(1)</sup> Den första aspekten är av relevans för frågan om universalism och gäller *grunder för rätt till ersättning*. Här skiljer vi mellan fyra kvalitativt olika grunder, nämligen om rätten till ersättning grundas på behov visad genom behovsprövning, på inbetalda avgifter (egen- eller arbetsgivareavgifter) för finansieringen av försäkringen, på tillhörighet till en avgränsad yrkeskategori eller på medborgarskap (bosättning) i landet.<sup>8</sup> Dessa fyra kvalitativa kriterier kan användas i olika kombinationer i olika länder. (2) Den andra aspekten gäller principerna för att bestämma ersättningsnivåerna i försäkringen – dvs frågan om i vilken utsträckning försäkringen skall ersätta förlorad arbetsinkomst. *Principerna för ersättningsnivån* kan antas resultera i en kontinuerlig variabel, som går från behovsprövade miniminivåer och över enhetsbelopp till alla fram till nivåer, som i ökande grad återspeglar tidigare inkomster. (3) Den tredje aspekten är kvalitativ och beskriver *former för styrning* av socialförsäkringsprogrammet. Denna aspekt får betydelse genom sitt samband med de två tidigare nämnda aspekterna. Här har vi gjort en tudelning och skilt på program som styrs genom valda representanter för de försäkrade och för arbetsgivarna samt program som styrs på annat sätt.

**Tabell 1:** Idealtypiska modeller av socialförsäkringsinstitutioner.

<b>Modell</b>	<b>Förmånsgrund</b>	<b>Ersättningsprinciper</b>	<b>Styrningsform: Deltagande av försäkrade och arbetsgivare</b>
<b>Behovsprövad</b>	Fastställt behov	Minimibelopp	Nej
<b>Frivillig statsunderstödd</b>	Medlemsskap, avgifter	Enhetsbelopp eller inkomstrelatering	Nej
<b>Korporativ</b>	Yrkeskategori och arbetskraftsdeltagande	Inkomstrelatering	Ja
<b>Grundtrygghet</b>	Medborgarskap eller avgifter	Enhetsbelopp	Nej
<b>Generell standardtrygghet</b>	Medborgarskap och arbetskraftsdeltagande	Enhetsbelopp och inkomstrelatering	Nej

På grundval av dessa tre institutionella aspekter kan vi bland västländerna urskilja fem olika idealtyper av institutionella strukturer i socialförsäkringsprogrammen. Dessa fem typer kan benämnas den behovsprövade modellen, den frivilligt statsunderstödda modellen, den korporativa modellen, modellen för grundtrygghet och modellen för generell standardtrygghet. I västländernas historia har de framträtt ungefär i här nämnd tidsordning. I *Figur 1* karakteriseras de idealtypiska dragen i dessa institutionella strukturer. Den hörnställda fyrkanten symboliserar det socio-ekonomiska stratifieringssystemet – höginkomsttagarna överst samt låginkomsttagarna och de fattiga längst ned. Medborgare med rätt till ersättningar med enhetsbelopp eller minimibelopp täcks med *vågräta* streckningar, medan de som har rätt till klart inkomstrelaterade ersättningar markeras med *lodräta* streck.

**Figur 1:** Idealtypiska modeller för socialförsäkringsinstitutioner.



I den *behovsprövade modellen* grundas ersättningsrätten på behovsprövning, som i flertalet fall ger likartade och ganska låga ersättningar (vågräta linjer) till dem som definieras som behövande. Fastän de behovsprövade programmen har traditioner som härleds till fattigvården kan behovsprövningen variera avsevärt i fråga om stränghet. I många länder har kriterierna för behovsprövningen mildrats under 1900-talet. I Australien, som är det enda land som fortfarande bevarat behovsprövning i både ålderspensioner och sjukförsäkring, har inriktningen gradvis förskjutits från att endast ge ersättningar till de fattiga till att främst utesluta de rikaste. Denna möjlighet markeras i diagrammet med tunnare linjer ovanför fattigstrecket.

Den *frivilligt statsunderstödda modellen* används för att ge statliga bidrag till kassor och frivilliga organisationer av olika slag som ger stöd till sina medlemmar vid inkomstbortfall. Eftersom rätten till ersättning är baserad på frivilliga avgifter, som ger medlemskap i de olika kassorna, har de varit av större betydelse för bättre ställda arbetare och för medelklassgrupper än för de sämst ställda. De frivilliga försäkringarna kan ha enhetsbelopp eller vara inkomstrelaterade men har ofta ganska låga tak för ersättningar.

De epokgörande socialförsäkringar, som infördes i Tyskland under 1880-talet av Bismarck, bröt med både behovsprövning och frivillighet genom program med obligatoriskt medlemskap, som gav specificerade yrkeskategorier rätt till ersättning när deras normala inkomster upphört av skäl utanför deras egen kontroll. De tyska socialförsäkringarna kom alltså att följa den klassiska *korporativa modellen* av samhällsorganisation som utvecklades i konservativa och katolska intellektuella kretsar i Centraleuropa under senare delen av 1800-talet (Durkheim 1964 [1902], Leo XIII 1943 [1881], Messner 1936, 1964, Pius XI 1943 [1931]).<sup>10</sup> Den korporativa modellen kan sägas sträva till att skapa "socio-politiska gemenskaper" inom olika segment av arbetskraften samt till att främja samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare inom dessa segment. Rätt till ersättningar grundas på kombinationen av avgifter (från arbetsgivare och anställda) och på tillhörighet till en viss yrkeskategori. Särskilda socialförsäkringsprogram organiseras för olika yrken eller branscher, något som segmenterar arbetskraften i olika yrkeskategorier. Man började vanligen med industriarbetare men lade sedan till nya program för andra yrkeskategorier, som fick separata försäkringsprogram. Ersättningarna är klart relaterade till tidigare inkomster (lodrät streckning), men rättigheter och villkor varierar mellan olika program. I motsats till de fyra övriga modellerna styrs den korporativa modellen av valda representanter för arbetsgivare och anställda, ofta med enstaka representanter för staten som minoritetspart. Programmen finansieras genom avgifter från arbetsgivare och anställda. Den korporativa modellen omfattar enbart yrkesverksamma personer och utesluter alltså hemmafruar och andra ej yrkesverk-

samma. Ofta har man också infört tak för inkomster, så att de verkliga höginkomsttagarna har förväntats skaffa sig privatförsäkringar.

I *grundtrygghetsmodellen* baseras rätten till ersättning på medborgarskap *eller* på avgifter. Denna modell kommer nära det ideal för vilken den engelske socialreformatorn och liberale politikern William Beveridge har varit den främste talesmannen. En del av detta ideal är att alla skall ha lika ersättningar (alternativt med ett lågt tak för ersättningen) så att höginkomsttagarna skall stimuleras att skydda sin invanda levnadsstandard genom privata försäkringar. Enligt Beveridge (1942:121) är ” ... den första grundläggande principen i socialförsäkring att ge enhetsersättningar oavsett inkomstbortfallets storlek. ... Denna princip bygger på erkännandet av de frivilliga försäkringarnas plats inom socialförsäkringen.”

En annan grundläggande idé var att man skulle få en så stor täckningsgrad som möjligt inom relevanta befolkningskategorier. Inom grundtrygghetsmodellen kan man urskilja två olika varianter med delvis olika täckningsgrad. I en ”medborgarskapsvariant” baseras rätten till ersättning på medborgarskap (som t ex den svenska folkpensionen) med full täckning av alla medborgare. I en ”försäkringsvariant” baseras däremot rätten till ersättningar på att man betalt in avgifter (individuellt eller via arbetsgivare), något som leder till en lägre täckningsgrad. Till skillnad från den korporativa modellen är dock alla försäkrade i grundtrygghetsmodellen samlade inom ett och samma program. I grundtrygghetsmodellen kan ersättningsnivåerna och täckningsgraden därför variera i någon mån. Fast variationerna inom modellen är ganska begränsade kan de i vissa sammanhang vara av relevans.

Vad vi här kallar den *generella standardtrygghetsmodellen* (eller av praktiska skäl ibland den generella modellen) kombinerar idéer från Bismarck och Beveridge till ett nytt mönster. Rättighet till ersättningar baseras här på medborgarskap *och* avgifter. Universella program, som täcker alla medborgare och ger dem grundtrygghet, kombineras med inkomstrelaterade program för de ekonomiskt aktiva. Denna modell kan förväntas minska efterfrågan på privata försäkringar och kan potentiellt omfatta alla medborgare inom samma program.

### **Socialförsäkringsinstitutioner 1985**

Kan ovan skisserade institutionella idealtyper användas för att beskriva de välfärdsstater som nu finns i de utvecklade industriländerna? Vi skall här använda *SCIP*-data för att klassificera de institutionella strukturerna i programmen för ålderspensioner och sjukförsäkring som de såg ut i våra 18 länder under 1985. Nu måste man dock komma ihåg att en typologi som baseras på idealtyper aldrig kan ha någon exakt motsvarighet i verkligheten. Under mer än ett sekel har sinsemellan kon-

kurrerande intressegrupper försökt påverka välfärdsstatens institutionella strukturer. Vi måste därför vänta oss att här finna blandraser och korsningar snarare än renrasiga exemplar. Till detta bidrar också att idealtyperna avser enskilda socialförsäkringsprogram medan det verkligheten kan det finnas mer än ett program på ett försäkringsområde och att programtyperna kan också skilja sig åt mellan områden. Programmen förändras därtill över tid. Grupperingen av länder efter idealtyperna måste därför ibland grundas på tendenser och gradskillnader snarare än på helt klara skiljelinjer mellan existerande modeller.

Vid grupperingen av pensions- och sjukförsäkringsprogrammen efter idealtyperna följer vi en stegvis beslutsprocess. Först skiljer vi ut de behovsprövade programmen och därefter frivilligt statsunderstödda program. För dessa två steg är kriterierna klara och angivna i lagstiftningen. Detta gäller också det tredje steget, där de korporativa programmen identifieras genom förekomsten av flera olika program inriktade på olika yrkeskategorier, näringsgrenar eller branscher och styrda genom valda representanter för arbetsgivare och anställda.<sup>11</sup> I det fjärde steget särskiljer vi den generella standardtrygghetsmodellen från grundtrygghetsmodellen. Denna åtskillnad baseras på graden av inkomstrelatering i ersättningarna för inkomstbortfall samt på täckningsgrad (se närmare *Bilaga A*). Grundtrygghetsmodellen ger samma ersättningar till alla oavsett tidigare inkomster eller sätter tak för inkomstrelatering så att ersättningar bara marginellt återspeglar tidigare inkomster. I de generella standardtrygghetsprogrammen skall ersättningarna däremot vara klart relaterade till inkomstbortfallet. Där skall också alla medborgare ingå i programmet. I grundtrygghetsmodellen har däremot bara "medborgarskapsvarianten" full täckning medan "försäkringsvarianten" grundad på inbetalda avgifter kan ha avsevärt lägre täckningsgrad.

Under 1985 hade 14 av våra 18 länder samma institutionella strukturer både i pensions- och i sjukförsäkringssystemen. I tre länder – Nederländerna, Nya Zeeland och Schweiz – fanns det olika programtyper på dessa två områden, något som återspeglar förändringsprocesser som bara påverkat ett av områdena. USA har inte något nationellt sjukförsäkringsprogram för hela befolkningen. För dessa fyra länder använder vi pensionssystemen, som på flera sätt är de tyngst vägande, för att karakterisera landet. Under 1985 fanns den frivilligt statsunderstödda modellen bara inom sjukförsäkringsområdet.<sup>12</sup> Detta återspeglar att medan några länder i ett tidigt skede införde frivilligt statsunderstödda pensionsprogram visade det sig mycket svårt att på lång sikt organisera de stora pensionsprogrammen i denna institutionella form.

I alla våra 18 länder är några socialpolitiska program behovsprövade.<sup>13</sup> Australien är dock det enda land som klart följer den behovsprövade modellen och där

alltså både pensioner och sjukförsäkringsprogrammen baseras på behovsprövning.<sup>14</sup> En lätt igenkännlig kategori av länder i Kontinentaleuropa följer den korporativa modellen – Belgien, Frankrike, Italien, Tyskland och Österrike. Också Japan har en korporativ modell med separat program för olika kategorier av anställda liksom för företag av olika storlek.<sup>15</sup> Dessa sex länder har korporativa program både i pensioner och inom sjukförsäkring.

Grundtrygghetsmodellen i dess två varianter finns i en ganska heterogen kategori av åtta länder. På pensionsområdet finns ”medborgarskapsmodellen” med universell täckning i Danmark, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland och Schweiz. I Danmark, Nederländerna och Nya Zeeland har man enhetliga pensionsbelopp (”folkpension”) medan man i Kanada och Schweiz därtill har en begränsad inkomstrelaterad komponent i pensionerna. ”Försäkringsvarianten” med rättigheter baserade på avgifter och därför inte fullständig täckning, finns i Storbritannien, Irland och USA. I motsats till de korporativa systemen är däremot i dessa länder alla försäkrade med i samma program. I USA och Storbritannien är ersättningarna i någon mån relaterade till inbetalda avgifter och därför formellt inkomstrelaterade. Eftersom det där finns ganska låga tak för avgifterna är graden av inkomstrelatering dock klart lägre än i den generella standardtrygghetsmodellen (se Bilaga A). Beroende på förändringar under senare tid har tre av grundtrygghetsländerna andra modeller när det gäller sjukförsäkringen. Här har Nederländerna bevarat den korporativa modellen och Schweiz den frivilliga statsunderstödda modellen medan Nya Zeeland har en behovsprövad modell.

Den generella standardtrygghetsmodellen finns i Finland, Norge och Sverige, där den utvecklats från modellerna med grundtrygghet eller frivilligt statsunderstöd. Här har pensionsprogrammen dels en folkpension, som ger enhetliga belopp till alla medborgare, dels en tjänstepension med klart inkomstrelaterade ersättningar för alla förvärvsarbetande. Utvecklingen av den generella modellen inleddes i Sverige, där man 1955 införde en allmän sjukförsäkring med inkomstrelaterade ersättningar och 1959 en allmän tjänstepension (ATP). Norge och Finland genomförde liknande reformer under 1960- och 70-talen.

Medan en typologisering av länder baserad på övergripande regimtyper kan ge ett intryck av stabilitet, ger vår inriktning på relativt lätt urskiljbara drag hos socialförsäkringarnas institutioner bättre möjligheter att studera förändring samt att relatera orsaker och utfall till institutionerna som mellankommande variabler. De socialförsäkringsmodeller som vi finner 1985 markerar bara ett steg i en sekellång förändringsprocess, där det kan vara mer eller mindre långt mellan de olika stegen. Dessa förändringsprocesser analyseras i ett annat sammanhang (Korpi 1998).

## **Institutioner, jämlikhetsstrategier och omfördelning**

De typer av socialförsäkringsinstitutioner som ovan skisserats kan förväntas påverka fördelningsprocesserna i samhället dels därför att de ger olika betydelse åt marknad och åt demokratisk politik, dels därför att de längs direkta och indirekta vägar kan påverka bildandet av riskgrupper som är mer eller mindre homogena när det gäller den socio-ekonomiskt strukturerade fördelningen av resurser och risker. Den behovsprövade modellen innebär tydligen det mest begränsade utrymmet för politiska ingripanden i fördelningsprocesserna på marknaden, medan detta utrymme är något större i den frivilligt statsunderstödda modellen och i grundtrygghetsmodellen. Den sistnämnda modellen bildar en bas ovanpå vilken marknadsbaserad statifiering byggs upp. Den korporativa modellen innebär ett större mått av politiska ingripanden i marknadsfördelningen än grundtrygghetsmodellen. Genom modellens yrkesbaserade segmentering och uteslutningen av ej förvärvsarbetande liksom de högsta inkomstgrupperna får ingreppen dock mindre omfattning än i den generella standardtrygghetsmodellen.

I västländerna är ekonomiska resurser och risker ojämnt fördelade på ett sätt som återspeglar socio-ekonomiska skiljelinjer. Socialförsäkringarna med sina olika typer av institutioner träder in i denna mosaik av potentiella skiljelinjer. Med traditionell försäkringsterminologi kan man säga att socialförsäkringarna ur denna mosaik av potentiella skiljelinjer skapar riskgrupper, inom vilka resurser och risker delas. Institutionerna inom socialförsäkringarna kan därvid komma att understryka skillnader i risker och resurser mellan olika kategorier av medborgare genom att skapa riskgrupper som är förhållandevis homogena och alltså att särskilja kategorier som är olika i dessa avseenden. Institutionerna kan också tona ned betydelsen av en del potentiella skiljelinjer genom att skapa socio-ekonomiskt blandade kategorier, där personer med olika nivåer av risker och resurser förs samman och delas. Socialförsäkringsinstitutionerna kan därigenom komma att påverka de processer genom vilka medborgarna definierar sina intressen och identiteter, de rationella val som medborgarna kan väntas göra och deras tendenser till kollektivt handlande.<sup>16</sup> Av särskilt intresse här är i vilken utsträckning den institutionella strukturen uppmuntar eller motverkar koalitionsbildning mellan de sämst ställda och de bättre situerade medborgarna samt mellan arbetarklassen och mellanskikten. Detta har betydelse för om dessa kategoriers intressen kommer att divergera eller att konvergera. Divergens i intressen kan uppkomma dels direkt genom att institutionerna segmenterar riskgrupper efter socio-ekonomiska linjer, dels indirekt genom att man använder omfördelningsstrategier som skapar intresseskillnader mellan fattiga och bättre ställda, mellan arbetare och tjänstemän.

Både den korporativa och den frivilligt statsunderstödda modellen har direkta ef-

fekter genom segmentering av riskkategorier. Den korporativa modellen med skilda program för olika yrkeskategorier eller näringsgrenar leder till en segmentering efter socio-ekonomiska linjer. Här delas medborgarna upp i relativt homogena riskgrupper, alla med mer eller mindre olika villkor, avgifter och ersättningar. Den korporativa modellen framhäver därigenom de potentiella socio-ekonomiska skilljelinjerna mellan medborgarna, skapar skillnader i kortsiktiga ekonomiska intressen mellan yrkeskategorier och tenderar att bygga in dem i institutionerna. Dessutom begränsar den korporativa modellen utjämningen genom att utesluta dem som inte förvärvsarbetar samt ibland också de allra högsta inkomstgrupperna.

Också i den frivilligt statsunderstödda modellen kommer institutionerna att återspegla socio-ekonomiska skilljelinjer. Genom att skapa frivilliga försäkringskassor typiskt baserade på yrkesgrupper eller geografiska områden samt genom att kräva individuella avgifter har denna modell ofta varit av relevans främst för olika mellanskikt medan låginkomsttagarna har varit mindre väl täckta. Också den frivilligt statsunderstödda modellen kan därför väntas motverka koalitionsbildning mellan de sämst ställda och de mera lyckligt lottade samt skapa segmentering efter socio-ekonomiska linjer.

Institutionerna kan också påverka koalitionsbildning och intressedefinitioner bland medborgarna på ett indirekt sätt genom att de kan sägas innebära olika "strategier för jämlikhet." Dessa strategier kan definieras i termer av i vilken utsträckning de har en låginkomstprofil, dvs hur stor andel av de utbetalda ersättningarna för ett program som går till de sämst ställda. Graden av låginkomstprofil varierar mellan olika typer av institutioner. Vad vi inledningsvis har kallat Robin Hood principen med en mycket kraftig låginkomstprofil är inbyggd i den behovsprövade modellen. De enhetliga ersättningarna i grundtrygghetsmodellen (liksom i många frivilligt statsunderstödda program) kan sägas återspegla principen om strikt likhet, men i relativa termer ger de mera åt låginkomsttagarna än åt de bättre ställda. De klart inkomstrelaterade ersättningarna i den generella standardtrygghetsmodellen kan sägas följa den bibliska Matteus-principen. Den ger i kronor räknat mera till de bättre ställda än till låginkomsttagarna och har inte heller relativt sett någon klar låginkomstprofil.

Genom vad man kan kalla positiv diskriminering, som gynnar de sämst ställda, skapar den behovsprövade modellen en sk nollsummekonflikt mellan de sämst ställda samt de bättre situerade och mellanskikten, som måste betala för de ersättningar som går till de fattiga utan att själva får något direkt i gengäld. Den behovsprövade modellen kan därför väntas driva in en kil mellan de kortsiktiga ekonomiska intressena hos de sämst ställda och hos resten av befolkningen, som måste försöka skapa standardtrygghet genom privata försäkringar. De bättre ställda med-

borgarna får här ingen rationell grund för att i sin intressesfär inkludera de sämst ställda, som därför måste förlita sig på välviljan hos de mera lyckligt lottade.

Som William Beveridge (1942) underströk syftar grundtrygghetsmodellens enhetsbelopp enbart till att skapa ett lågt ställt säkerhetsnät, medan också här de bättre ställda förväntas skydda sin invanda levnadsstandard längs olika privata vägar. Socialförsäkringarna i grundtrygghetsmodellen kan därför väntas bli en angelägenhet främst för olika arbetarkategorier, medan tjänstemän och andra bättre ställda grupper kommer att försöka skaffa sig privata försäkringar. Också grundtrygghetsmodellen kommer därför troligen att åtskilja intressena hos de högre och de lägre inkomstskikten.

I motsats till de korporativa och de frivilligt statsunderstödda programmen omfattar den generella standardtrygghetsmodellen alla medborgare inom samma program. Genom att ge grundtrygghet åt alla medborgare men också klart inkomstrelaterade ersättningar till alla förvärvsarbetande sammanför denna modell låginkomsttagare och bättre situerade inom samma institutionella struktur. De klart inkomstrelaterade ersättningarna kan förväntas minska efterfrågan på privata försäkringar. Därför kan den generella standardtrygghetsmodellen väntas skapa relativt goda förutsättningar för koalitioner som omfattar både medelklassen och arbetarklassen. Genom att den erbjuder förhållandevis höga ersättningar pressas höginkomsttagarna här inte till att söka särlösningar för sig själva. Deras strävan att förbättra sin egen situation kan inom ramen för den generella modellen därför komma att hjälpa inte bara dem själva utan också låginkomstgrupperna (Hirschman 1970).

Debatten om välfärdsstatens fördelningseffekter har nästan uteslutande handlat om hur tillgängliga ekonomiska medel bäst skall omfördelas. Däremot har man i stort sett gått förbi frågan om vad som påverkar hur mycket medel som finns att omfördela, dvs omfördelningsbudgetens storlek. Den slutliga graden av omfördelning kan antas bero både på storleken av omfördelningsbudgeten i kronor och på graden av låginkomstprofil hos de fördelade beloppen, dvs hur stor andel av de totala utgifterna som går till de sämst ställda. Utan att specificera någon fullständig formel för vilka faktorer som påverkar utfallet av omfördelningen och hur det sker kan vi anta, att det här finns ett multiplikativt element så att *slutlig omfördelning* delvis är en funktion av *graden av låginkomstprofil x omfördelningsbudgetens storlek*.

Att man i debatten har förbisett betydelsen av omfördelningsbudgetens storlek är olyckligt eftersom vi, som ovan skisserats, kan vänta oss att finna ett omvänt förhållande mellan graden av låginkomstprofil och storleken på den omfördelningsbudgeten så att *ju starkare låginkomstprofil, desto mindre blir omfördelningsbudgeten*. Ett sådant utbytesförhållande pekar på att det inte går att samtidigt maxi-

mera både låginkomstprofilen och omfördelningsbudgetens storlek. Om välfärdsstatens institutioner bidrar till att sammanföra resurser och risker samt till att skapa koalitioner, som omfattar både mellanskikten och arbetarklassen, kan detta öka omfördelningsbudgetens storlek.<sup>17</sup> Man kan därför vänta sig att institutionerna inom den generella standardtrygghetsmodellen kommer att skapa den bredaste basen för stöd för välfärdspolitiken och en stor omfördelningsbudget. Eftersom den bygger på inkomstrelaterade ersättningar kan också den korporativa institutionsmodellen väntas ha en relativt stor omfördelningsbudget, även om den i princip utesluter den ej yrkesverksamma befolkningen och segmenterar de förvärvsarbetande i olika yrkeskategorier. Trots stor täckningsgrad bör den generella grundtrygghetsmodellen på grund av sina låga enhetsersättningar leda till en mindre omfördelningsbudget än vad man har i den korporativa och i den generella standardtrygghetsmodellen. Den behovsprövade modellen kan väntas leda till den minsta omfördelningsbudgeten.

För att empiriskt belysa och försöka testa ovan skisserade hypoteser skall vi här först se på sambandet mellan institutionella strukturer och graden av ojämlikhet och fattigdom i de länder för vilka vi har relevanta data. Om vi här finner det förväntade sambandet återstår det att försöka belägga de kausala processer, som antagits förmedla effekterna från institutionerna till utfallet av omfördelningen. Inom ramen för denna artikel och med nu tillgängliga data kommer vi att bara delvis kunna göra detta genom att följa och verifiera de olika stegen i de antagna kausala processerna.

I den utsträckning vi kan belägga de olika stegen i de omfördelnde processerna ger detta stöd för våra hypoteser.<sup>18</sup> De institutionella strukturerna är dock bara en del av de många faktorer som kan påverka inkomstfördelningen i ett land (Hicks & Misra 1993, Huber, Ragin & Stephens 1993). Politiska traditioner, befolkningens demografiska sammansättning, skillnader i arbetskraftsdeltagande, nivå på arbetslöshet, lönesättningsformer och näringslivets struktur hör till de övriga faktorer som här är av relevans.<sup>19</sup> Vi kan därför bara hoppas på en partiell överensstämmelse mellan våra hypoteser och jämförande empiriska data. Som ofta är fallet i komparativa studier råder det också här inte sällan brist på goda kvantitativa indikatorer och man får nöja sig med tillgängliga och ibland bristfälliga alternativ.

### **Institutioner, ojämlikhet och fattigdom**

Enligt ovan skisserade kausala processer kan vi vänta oss avsevärda skillnader i graden av inkomstojämlikhet och fattigdom mellan länder med olika institutionella former för socialförsäkring. Nivåerna av fattigdom och ojämlikhet kan väntas vara

högst i länder med institutioner av den behovsprövade modellen eller grundtrygghetsmodellen men lägst i den generella standardtrygghetsmodellen medan de korporativa institutionerna kan väntas komma någonstans däremellan.

För 11 av våra 18 länder kan vi använda mikrodata från undersökningarna av hushållsinkomster i Luxembourg Income Study (LIS). Dessa analyser begränsas till följande länder (år för inkomstdata inom parentes): Australien (1985), Finland (1987), Frankrike (1984), Kanada (1984), Nederländerna (1987), Norge (1987), Sverige (1987), Schweiz (1982), Storbritannien (1986), Tyskland (Väst-) (1984) och USA (1986). Analyserna har gjorts för hela befolkningen, befolkningen i arbetsför ålder (25-59 år) samt de äldre (över 65 år). (I Bilaga A finns en närmare beskrivning av använda metoder och mått.)

Studier av inkomstfördelning utgår vanligen ifrån att hushållet är den enhet inom vilket inkomster kan antas fördelas.<sup>20</sup> När man använder inkomstfördelningen för att bedöma ekonomiskt välstånd måste dock invididen tas som observationsenhet. I jämförelser mellan hushåll av olika storlek är det rimligt att väga hushållsinkomsterna efter analet personer i hushållet och ta hänsyn till möjligheterna för större hushåll att ekonomisera genom att ge olika vikter till den första och till "övriga" hushållsmedlemmar (Buhman m fl 1988). Därför dividerar man inkomsten i varje hushåll med en ekvivalensskala, som återspeglar antalet hushållsmedlemmar. Denna justerade hushållsinkomst vägs sedan på ett sådant sätt att varje hushållsmedlem får en lika stor vikt (se Bilaga A). I våra analyser av inkomstfördelning använder vi den sk standardmodellen, där begreppet disponibel inkomst avser kontanta nettoinkomster efter direkta skatter, socialförsäkringsavgifter och offentliga kontanta överföringar (Ringen 1987; se kritiken i Whiteford 1993). Starka argument talar för att behov och välfärd skall ses i relativa termer (dvs att en individs välfärd i viss mån bestäms av hennes position i förhållande till andra, se Goodin 1990). Vi använder därför den traditionella Gini-koefficienten för att få en helhetsbeskrivning av graden av ojämlikhet. Därtill studerar vi särskilt dem med de lägsta inkomsterna definierade som fattiga. Det är välkänt att mätningarna av fattigdom stöter på väsentliga problem och skönsmissiga bedömningar (Kangas & Ritakallio 1995). Bland de äldre finner man t ex en hopklumpning av personer nära den inkomstnivå som bestäms av minimipensionerna (Palme 1998). Här definierar vi andelen fattiga i ett land som den procent av befolkningen som har högst 50 procent av medianinkomsten i landet.

I *Tabell 2* kan man se att vår institutionella typologi är av relevans för nivån på inkomstjämlighet och fattigdom i olika länder. De LIS-baserade analyserna beskriver fördelningen av hushållsinkomster i de 11 länder för vilka vi har data som täcker hela inkomstbildningsprocessen. Vi kan här se avsevärda skillnader i in-

komstojämlikhet och fattigdom mellan länder med olika typer av institutioner. För hela befolkningen, befolkningen i arbetsför ålder och för de äldre är inkomstojämlikheten lägst i de tre länder som har den generella standardstrygghetsmodellen, dvs Finland, Norge och Sverige. Bland länder med grundtrygghetsmodellen är variationerna i Gini-koefficienterna ganska stora. De högsta siffrorna för inkomstojämlikhet finns i länderna med grundtrygghetsmodellen eller den behovsprövade modellen, dvs USA, Schweiz, Australien och Storbritannien. Ojämlikheten är lägre i Kanada och särskilt i Nederländerna. De två länderna med korporativa institutioner, dvs Frankrike och Tyskland, kommer här i en mellanposition.

**Tabell 2:** Sociala utgifter som procent av BNP efter typ av institutionella socialförsäkringsmodeller i 18 OECD länder 1985.

Institutionell modell för socialförsäkring	Ojämlikhet (Gini)			Fattigdomskvot (%) <sup>a</sup>		
	Befolkningskategori			Befolkningskategori		
	Total	25-59 år	65+ år	Total	25-59 år	65+ år
<b>GENERELL STANDARDTRYGGHET</b>						
Finland	.231	.205	.219	4.1	1.6	3.9
Norge	.232	.218	.241	3.5	2.9	2.6
Sverige	.215	.194	.182	4.9	2.6	1.4
<b>KORPORATIV</b>						
Frankrike	.292	.292	.287	8.5	8.0	1.9
Tyskland (Väst-)	.243	.235	.278	5.8	5.3	5.3
<b>GRUNDTRYGGHET</b>						
Kanada	.279	.277	.257	10.9	10.9	4.9
Nederländerna	.252	.254	.220	5.8	3.5	0.2
Schweiz	.320	.305	.355	7.4	5.8	11.9
Storbritannien	.293	.293	.242	13.2	11.0	9.2
USA	.333	.327	.355	17.9	17.8	17.5
<b>BEHOVSPRÖVAD</b>						
Australien	.310	.301	.279	9.1	9.3	5.2

<sup>a</sup> Under 50% av medianinkomsten

Ett likartat mönster ser vi också beträffande fattigdomsnivåerna. Med några få undantag finns de lägsta fattigdomsnivåerna i de tre länderna med den generella standardtrygghetsmodellen. Bland länderna med grundtrygghetsmodellen är varia-

tionerna betydande också när det gäller fattigdomsnivåer. Nederländerna närmar sig här länderna med den generella standardtrygghetsmodellen medan USA har de högsta fattigdomsnivåerna. Med sin behovsprövade modell har också Australien förhållandevis höga fattigdomsnivåer. Återigen kommer de två korporativa länderna, Frankrike och Tyskland, i en mellanläge. Dessa resultat ger alltså ett avsevärt stöd för vår hypotes att välfärdsstaternas institutioner är av betydelse för fördelningsprocesserna i västländerna.

### **Budgetstorlek, behovsprövning och omfördelning**

Som ovan nämnts väntar vi oss att de största budgetarna tillgängliga för omfördelning skall finnas i länderna med den generella standardtrygghetsmodellen, följda i avtagande ordning av länderna med korporativa, grundtrygghets- och behovsprövade institutionella modeller. Den minst bristfälliga indikatorn på den relativa storleken hos omfördelningsbudgetarna, som nu är tillgänglig för våra 18 länder, utgörs av de data som International Labour Organization (ILO) publicerat om sociala utgifter. Dessa data inkluderar utgifter för kontanta inkomstöverföringar samt också sjukvårdsutgifter (ILO 1992).<sup>21</sup> Utgiftssiffrorna här avser år 1985. Vid den tidpunkten fanns det avsevärda skillnader i arbetslöshetsnivåer mellan våra länder. Utgifterna för arbetslöshet som procent av BNP varierade från 0,7 i Norge till ca 3,5 i Belgien, Danmark och Irland. De direkta utgifterna för arbetslöshet beror dels på ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen men återspeglar i huvudsak nivån på arbetslösheten (Kangas & Palme 1991b). I *Tabell 3* ser vi dels de sammanlagda sociala utgifterna för år 1985 men också deras storlek när utgifterna för arbetslösheten har dragits bort.

Siffrorna i tabell 3 bekräftar i stora drag den förväntade rangordningen mellan institutionella typer och budgetarnas storlek. Några länder med grundtrygghetsmodellen eller den korporativa modellen har dock utgiftsnivåer som närmar sig den i länderna med den generella modellen. När vi tar bort utgifterna för arbetslöshet har två av de tre länderna med den generella modellen, dvs Sverige och Finland, de högsta utgiftsnivåerna. Finland har dock fortfarande förhållandevis låga nivåer, något som återspeglar en relativt låg andel äldre men också andra faktorer som närmare diskuteras här nedan. Med Japan som undantag är utgiftsnivåerna relativt höga i de korporativa länderna. I grundtrygghetsländerna är utgiftsnivåerna i genomsnitt lägre men här finner vi återigen avsevärda variationer. Australien med sin behovsprövade modell har som väntat den lägsta utgiftsnivån.

Stämmer vår hypotes om att det finns ett positivt samband mellan storleken på omfördelningsbudgeten och graden av omfördelning och ojämlikhet? För att få

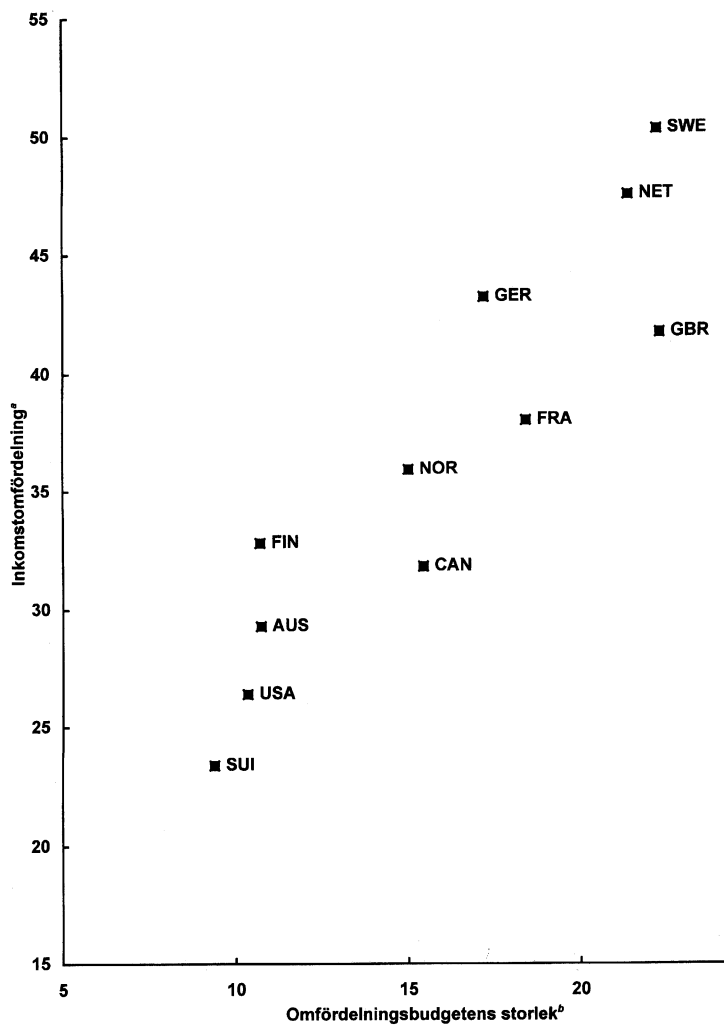
**Tabell 3:** Ojämlighet (Gini) och fattigdomskvoter för disponibel inkomst i elva OECD-länder cirka 1985 in olika befolkningsgrupper efter socialförsäkringsmodell.

Institutionell modell för socialförsäkring	Totala sociala utgifter	Totala social utgifter minus utgifter på arbetslöshetsersättningar
<b>GENERELL STANDARDTRYGGHET</b>		
Finland	21.3	20.8
Norge	28.0	27.3
Sverige	29.5	28.8
<i>Medelvärde</i>	<i>26.3</i>	<i>25.6</i>
<b>KORPORATIV</b>		
Belgien	26.4	22.5
Frankrike	27.3	24.5
Italien	20.5	19.7
Japan	11.1	10.7
Tyskland (Väst-)	23.3	21.8
Österrike	24.3	23.5
<i>Medelvärde</i>	<i>22.5</i>	<i>20.5</i>
<b>GRUNDTRYGGHET</b>		
Danmark	27.5	24.3
Irland	21.8	18.2
Kanada	15.6	12.3
Nederländerna	28.2	24.9
Nya Zeeland	14.6	14.0
Schweiz	13.5	13.2
Storbritannien	19.4	17.6
USA	12.0	11.6
<i>Medelvärde</i>	<i>19.1</i>	<i>17.0</i>
<b>BEHOVSPRÖVAD</b>		
Australien	9.9	8.6

bort effekterna av ojämlikhet i marknadsinkomster (bruttoinkomster från arbete och kapital) mellan länderna studerar vi *omfördelningen av inkomster* i termer av den relativa minskningen i Gini-koefficienter när vi jämför fördelningen av marknadsinkomster med fördelningen av disponibla inkomster (dvs efter skatter och transfereringar, se definitioner i Bilaga A). Vi presenterar här resultaten när det gäller hela befolkningen (bilden baserad på siffrorna för åldersgruppen 25-59 år är likadan men kan av utrymmesskäl inte ges här). Här mäter vi *omfördelningsbudgetens storlek* i ett land som storleken på transfereringar i procent av bruttokomsterna (definierade som inkomster före skatter men efter transfereringar).

Vi stöter här dock också på brister i datauppgifterna som minskar jämförbarhe-

**Figur 2:** Omfördelningsbudgetens storlek och inkomstomfördelning i elva OECD-länder.



<sup>a</sup> Inkomstomfördelning = relativ minskning av Gini från marknadsinkomst till disponibel inkomst

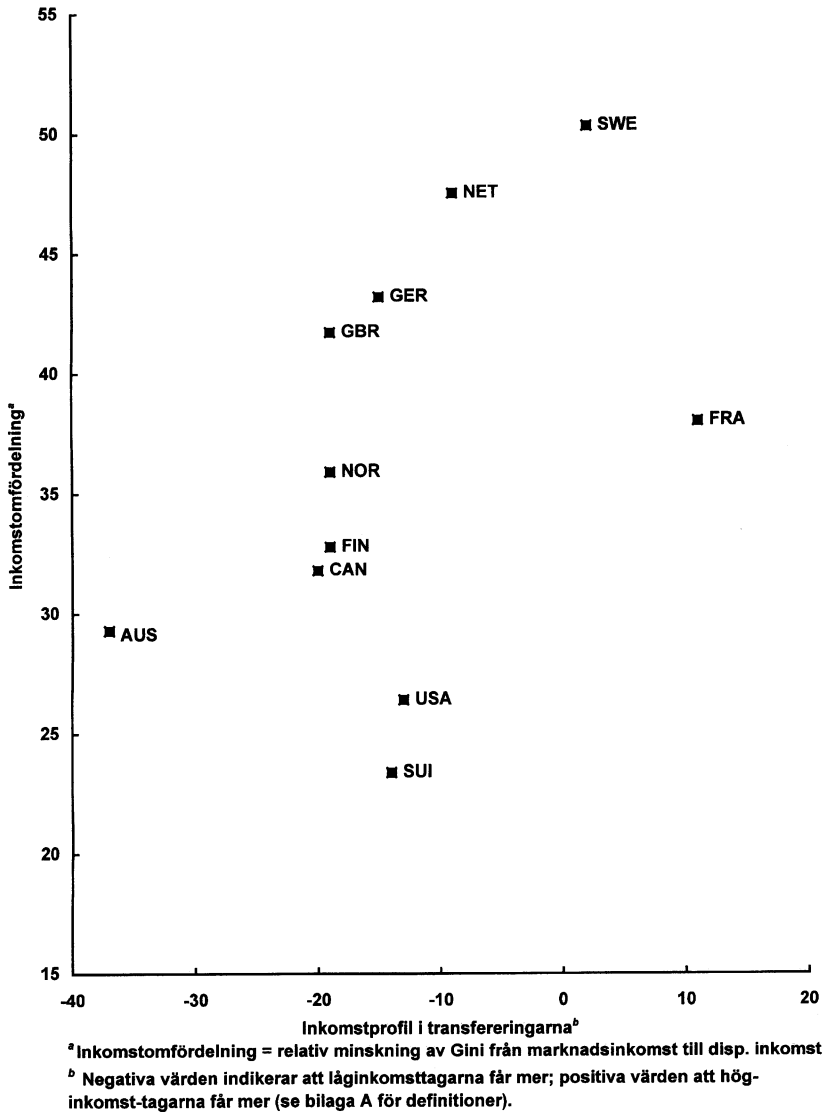
Figur 2 visar fördelningen av länder efter två variabler, dels den omfördelade budgetens storlek, dels graden av omfördelning av inkomster genom skatter och transfereringar. Korrelationen mellan dessa två variabler är stark ( $r = 0,92$ ). Den lägsta graden av omfördelning finns i två länder med grundskyddsmodellen – Schweiz och USA – samt i Australien med dess behovsprövade modell. Dessa tre länder har också de minsta omfördelade budgetarna. Två av de största budgetarna finns i Sverige och i Nederländerna, som också har den största omfördelningen. De två korporativa länderna, Frankrike och Tyskland, har ganska stora omfördelade budgetar samt också ganska stora reduktioner i Gini-koefficienterna.

ten mellan länder – välkända problem i alla jämförande studier. Här har Finland med sin generella modell enligt våra LIS-data inte en stor omfördelning utan kommer i stället lågt ned i rangordningen. Detta återspeglar att den finska motsvarigheten till ATP administreras av privata försäkringsbolag och i LIS-data därför inte räknas in bland offentliga transfereringar, trots att detta pensionssystem har skapats och finansieras genom lagstiftning och därför måste betraktas som ett offentligt program. Också Norge får här genomsnittliga utgifter trots sin generella modell. Detta återspeglar dels att Norge har en hög pensionsålder (67 år) och dels att man har en genom lagstiftning bestämd arbetsgivareperiod i sjuk- och arbets-skadeförsäkringen, varför dessa utgifter i LIS-data markeras som marknadsinkomster.<sup>22</sup> Kanada har en genomsnittlig storlek på omfördelningsbudgeten men mindre omfördelning än Norge. I motsats till vad man kunde vänta sig med utgångspunkt i ILO-data om sociala utgifter har Storbritannien enligt LIS-data en omfördelningsbudget av ungefär samma storleksordning som Sverige och Nederländerna, något som kan återspegla dess höga arbetslöshetsnivå.

För att få ett mått på riktningen och styrkan i *fördelningsprofilen i en omfördelning budget* använder vi här ett index som får negativa värden när transfereringarna främst går till personer med låga bruttoinkomster (låginkomstprofil) och positiva värden när de främst går till dem med höga bruttoinkomster (höginkomstprofil). Värden omkring noll pekar på fördelningsmässigt neutrala utfall. Vi ser i *Figur 3* att det där finns en tendens att ju mer transfereringarna går till låginkomsttagarna (dvs värdena på fördelningsprofilen är negativa), desto mindre blir omfördelningen. Sambandet mellan vårt mått på inkomstprofil och graden av omfördelning är dock måttligt ( $r = 0,45$ ). Transfereringssystemen i Sverige och Nederländerna, som knappast har någon låginkomstprofil, leder till den största omfördelningen. Frankrike, där transfereringarna mer än i andra länder har en höginkomstprofil, har ändå en genomsnittlig omfördelningsgrad. Australien, som genom sitt behovsprövade system har en kraftigare låginkomstprofil i sina transfereringar än något annat land, har däremot en lägre grad av omfördelning än alla andra länder med undantag av Schweiz och USA. Bland de många länder, som har en måttlig låginkomstprofil, har man mycket skiftande nivåer på omfördelningen.

Man skulle här kunna hävda att i länder med grundtrygghetsmodellen kan de låga enhetsbeloppen utbetalda via socialförsäkringarna kompletteras och kompenseras genom mera generösa inkomst- och behovsprövade program. Detta stämmer dock inte. I stället finns det ett positivt om än relativt svagt samband ( $r = 0,48$ ) mellan vårt index på omfördelningsprofilen i överföringarna genom socialförsäkringar och den relativa storleken på inkomst- och behovsprövade ersättningar i ett land.<sup>23</sup> Det finns här alltså en tendens att länder med socialförsäkringar riktade främst till

**Figur 3:** Inkomstprofil i transfereringarna och inkomstomfördelning i elva OECD-länder.



Sambandet mellan måtten på omfördelningsprofilen och på storleken omfördelningsbudgeten är positivt om än ganska lågt ( $r = 0,49$ ). Detta samband pekar ändå på att som vår hypotes antar finns det en tendens till ett utbytesförhållande mellan en stark låginkomstprofil i omfördelningen och omfördelningsbudgetens storlek. Tendensen är alltså att ju kraftigare låginkomstprofilen är, desto mindre blir den kaka man har att omfördela.

de sämst ställda inte bara har förhållandevis små budgetar för omfördelning via socialförsäkringarna utan också har begränsade program för de fattiga. Länder som de nordiska med stora välfärdsstater har inte bara stora inkomstöverföringar genom socialförsäkringarna utan kan också få legitimitet för avsevärda utgifter till de sämst ställda vid sidan av de generella programmen.

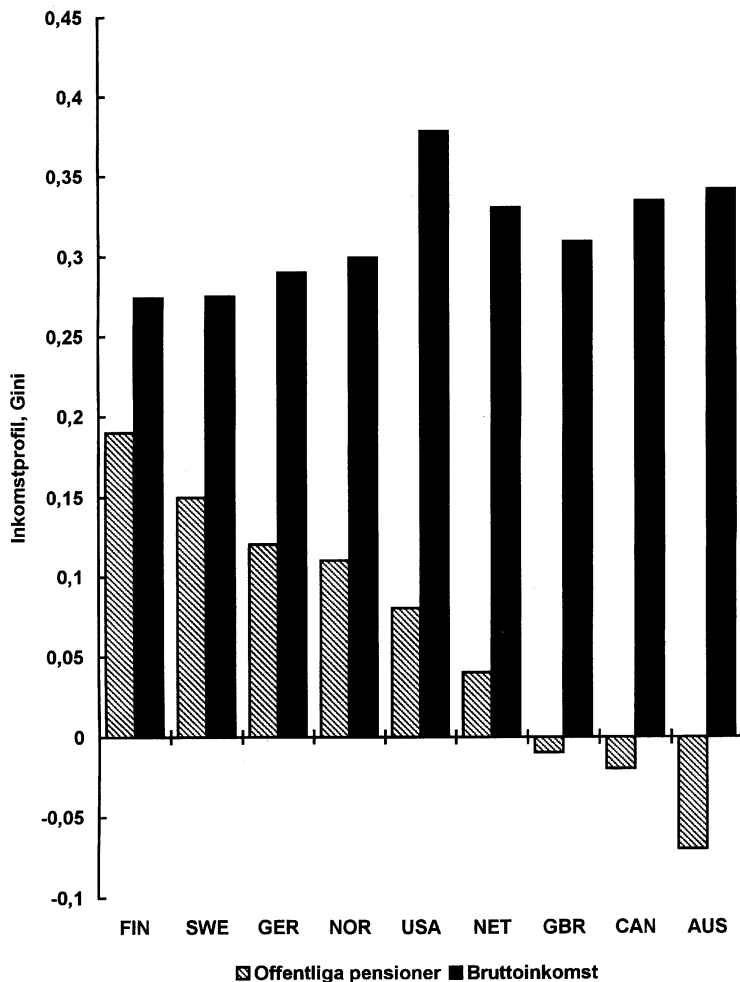
### **Inkomstjämlighet bland de äldre**

I analysen av effekterna av socialförsäkringsinstitutionerna på ojämlikhet och fattigdom utgör de äldre en intressant probersten. De äldres ekonomiska situation bestäms av deras tidigare ekonomiska aktiviteter samt av offentliga transfereringar och kommer därmed att återspegla de kumulativa effekterna av krafter på marknaderna liksom inom politiken. De offentliga överföringarna kan dock väntas spela en större roll för de äldre än för den förvärvsarbetande befolkningen. Den politiska målsättningen att undvika fattigdom och att utjämna inkomstfördelningen får troligen större stöd bland väljarna om det gäller de äldre än om det gäller förvärvsarbetande. Många har dock fruktat att "inkomstrelaterade (pensions)system ... kan vidmakthålla existerande inkomstklyftor över livscykeln" (Mitchell, Harding & Gruen 1994:324).

På grund av relateringen till tidigare inkomster har de offentliga pensionerna troligen större ojämlikhet i de generella och de korporativa modellerna än i grundtrygghetsländerna. I den behovsprövade modellen är ju de offentliga pensionerna förbehållna personer med låga inkomster. Data från LIS tillåter oss att för nio länder studera konsekvenserna av dessa skillnader i de offentliga pensionssystemen på ojämlikheten bland de äldre under mitten av 1980-talet.<sup>24</sup> När vi ser på profileringen av pensionerna finner vi de högsta positiva värdena (dvs den högsta graden av ojämlikhet) för de offentliga pensionerna i de tre länder som har en generell standard skyddsmodell (Finland, Sverige och Norge) samt i Tyskland, alla länder med förhållandevis höga maximipensioner (*Figur 4*). I grundtrygghetsländerna, dvs USA, Nederländerna, Storbritannien och Kanda, har de offentliga pensionerna en ganska neutral fördelningsprofil. I Australien med behovsprövade pensioner får profilmåttet däremot negativa värden, dvs pensionerna går främst till låginkomsttagarna.<sup>25</sup>

Ojämlikheten i de offentliga pensionerna är dock bara en av de faktorer som påverkar inkomstjämligheten bland de äldre. Ser vi på ojämlikheten i sammanlagda bruttoinkomster bland de äldre (dvs från privata likaväl som från offentliga pensioner samt inkomster från sparande och förvärvsarbete) ändras bilden nästan helt. *Den lägsta ojämlikheten i sammanlagda bruttoinkomster finns nu i de fyra länder*

**Figur 4:** Inkomstprofil i de lagstadgade pensionssystemen och ojämlikhet i bruttoinkomst (Gini) bland de äldre i nio OECD-länder.



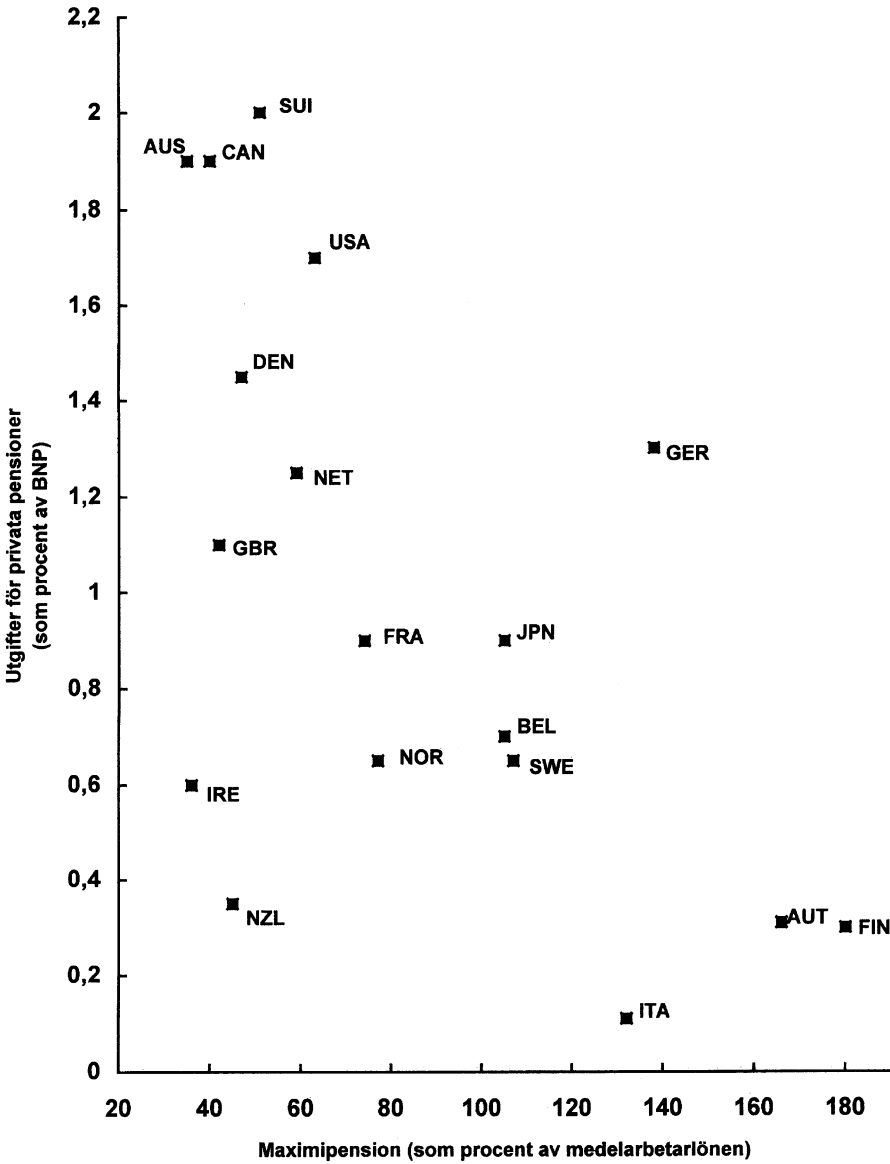
som har de mest ojämlika offentliga pensionerna, dvs i Finland, Sverige, Tyskland och Norge. Däremot har Australien med behovsprövade pensioner och en kraftig låginkomstprofil en mycket stor ojämlikhet i sammanlagda bruttoinkomster, nästan lika stor som i USA. Länder med ganska enhetliga pensionsbelopp – Nederländerna, Storbritannien och Kanada – har också högre ojämlikhet i sammanlagda inkomster bland de äldre än vad vi finner i länder med klart inkomstrelaterade pensioner.

Hur skall vi förklara dessa ganska överraskande resultat? En faktor av betydelse för inkomstjämlighet mellan olika socialförsäkringsmodeller är den relativa roll som offentliga respektive privata transfereringssystem spelar. Efterfrågan på privata pensioner beror delvis på maximinivåerna i de offentliga pensionssystemen, som avgör om medelklassgrupperna och höginkomsttagarna får pensioner som återspeglar tidigare inkomster eller om de pressas till att skaffa sig privata pensioner. Den generella standardtrygghetsmodellen, som ger klart inkomstrelaterade pensioner till alla, kan förväntas leda till den minsta omfattningen av privata pensioner. Däremot kan den behovsprövade modellen liksom grundtrygghetsmodellen väntas leda till att många höginkomsttagare i dessa länder måste försöka skydda sin inkommande levnadsstandard genom privata pensionsförsäkringar. Efterfrågan på privata pensioner kan väntas vara lägre i de korporativa länderna, där de förvärvsarbete får inkomstrelaterade pensioner. På grund av att taken för inkomster utesluter många höginkomsttagare från medlemskap i systemen och eftersom personer utanför arbetskraften inte är täckta kan privata pensioner dock förväntas spela en större roll där än i den generella modellen.

Vi har prövat dessa hypoteser genom att se på storleken på de privata pensionerna som andel av BNP gällande för år 1980 (Esping-Andersen 1990:84, Kangas & Palme 1991a). Från våra SCIP-data kan vi få fram uppgifter för samma år rörande den maximala nivån på de offentliga pensionerna för en ensamstående person uttryckt som procent av genomsnittliga förvärvsinkomster bland industriarbetare (efter skatter och sociala avgifter). I *Figur 5* ser vi att det finns ett måttligt negativt samband ( $r = -0,53$ ) mellan nivån på de maximala pensionerna och storleken hos de privata pensionerna. Som procent av BNP är de privata pensionsutgifterna låga i länder med generell standardtrygghet (Finland, Norge och Sverige) och följs här av de korporativa länderna. Länderna med grundtrygghet eller behovsprövning har däremot större utgifter för privata pensioner.<sup>26</sup> De högsta nivåerna av privata pensioner finner vi alltså i det behovsprövade Australien samt i grundtrygghetsländerna (Schweiz, Kanada, USA, Danmark, Nederländerna och Storbritannien), där de maximala offentliga pensionerna utgör mindre än 60 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. Med sina ganska obetydliga privata pensioner utgör Irland och Nya Zeeland avvikande fall bland länderna med grundtrygghetsmodellen.<sup>27</sup> De högsta maximala pensionsnivåerna (motsvarande 120-180 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön) finner vi i de tre korporativa länderna (Österrike, Italien och Tyskland) samt i Finland, där tjänstepensionerna inte har något inkomsttak. Med Tyskland som undantag har dessa länder också de minsta privata pensionssystemen. Det tyska undantaget kan återspegla att där har privat tjänstemännens pensionsprogram traditionellt uteslutit dem med de allra högsta inkom-

sterna, som fått söka sig privata pensioner.<sup>28</sup> Därtill har de som inte förvärvsarbetar, vanligen kvinnor, varit uteslutna från offentliga pensioner.

**Figur 5:** Maximipension (lagstadgad) och privata pensionsutgifter (cirka 1980) i 18 OECD-länder.



Dessa resultat pekar på att den institutionella strukturen hos de offentliga pensionssystemen och då främst den utsträckning i vilken dessa omfattar och ger standardtrygghet för höginkomsttagarna är av stor betydelse för efterfrågan på privata pensioner. I länder med generell standardtrygghet samt i de korporativa länderna tenderar de relativt höga maximibeloppen i de offentliga pensionerna att minska efterfrågan på privata pensioner. I länder med grundtrygghet eller behovsprövning måste dock de bättre situerade lita till privata lösningar för att försöka bevara sin invanda levnadsstandard efter pensioneringen. Bland de nio länder för vilka vi har data finns det ett starkt samband mellan storleken på de privata pensionsutgifterna och ojämlikheten i sammanlagda bruttoinkomster bland de äldre (rangkorrelation = 0,83). Dessa siffror stämmer överens med vår hypotes, att när offentliga pensioner ger standardtrygghet för höginkomsttagarna tenderar de att pressa ut privata pensioner samt övriga inkomstkällor som ofta är ändå mera ojämlika än de offentliga pensionerna. Resultatet blir att klart inkomstrelaterade generella offentliga pensioner kombinerade med folkpensioner i slutändan tenderar att skapa mindre ojämlika bruttoinkomster bland de äldre än vad behovsprövade pensioner och enhetspensioner gör.

### **Omfördelningsparadoxen**

De institutionella modeller för socialförsäkringar som vi skisserat här har formats under ett sekel av konflikter mellan olika intressegrupper kring fördelningen av människans världsliga rikedomar. Dessa modeller implicerar olika slag av strategier för jämlikhet och är förbundna med olika stora roller för marknad och politik i fördelningsprocesserna. Därigenom kommer de att få olika konsekvenser för inkomstfördelning och fattigdom bland medborgarna. Våra resultat pekar på att den generella standardtrygghetsmodellen tenderar att minska ojämlikhet och fattigdom mera effektivt än vad institutioner med grundtrygghet och behovsprövning gör. Dessa resultat kan förvåna såväl forskare som politiker. De traditionella argumenten till stöd för behovsprövning och grundtrygghet har riktat in sig på fördelningen av de pengar som finns att fördela men har bortsett från tre viktiga förhållanden. (1) Storleken på de belopp som finns att fördela är inte given en gång för alla utan är beroende av utformningen av välfärdsstatens institutioner inom ett land. (2) Det finns en tendens till utbytesförhållande mellan graden av låginkomstprofilering i transfereringarna och storleken på de belopp som finns att omfördela. (3) Eftersom stora kategorier av medborgare inte kan eller inte vill skaffa sig privata inkomstrelaterade försäkringar och på grund av socio-ekonomiska selektionsprocesser kan utfallet av den marknadsdominerade fördelningen ofta bli ändå mera ojämlik än fördelningen i inkomstrelaterade offentliga program. En medvetenhet om dessa

faktorer gör det möjligt att förstå vad vi kan kalla *omfördelningsparadoxen*: *Ju mer vi riktar in de offentliga inkomstöverföringarna till de sämst ställda och ju mer vi försöker skapa jämlikhet genom lika stora offentliga överföringar till alla, desto mindre sannolikt är det att vi minskar fattigdom och ojämlikhet.*

Data baserade på LIS och SCIP har gjort det möjligt för oss att belysa kausala hypoteser om relationer mellan välfärdsstatens institutioner, omfördelningsprocessen och fördelningsutfall. Mot bakgrund av de svårigheter som möter oss i jämförande studier bör dock en del av våra resultat främst ses som fruktbara anvisningar för fortsatt forskning. Våra analyser pekar på att välfärdsstatens institutioner spelar en nyckelroll för uppkomsten av omfördelningsparadoxen. Dessa institutioner sätter ramarna för den relativa betydelse som marknad och politik kan få i fördelningsprocesserna liksom för typen av koalitionsbildningar mellan medborgare och intressegrupper. Effekterna på fattigdom och ojämlikhet synes vara störst i länder med den generella standardtrygghetsmodellen och minst i länderna med grundtrygghet. Erfarenheten från Australien pekar på att utbredd behovsprövning – trots att den bara utesluter de bäst ställda – inte är påtagligt framgångsrik när det gäller att minska fattigdom och ojämlikhet. Länderna som följer den korporativa modellen kommer här i en mellankategori. I alla dessa länder finns det dock faktorer av betydelse som vi här inte kunna ta med i analyserna, som t ex den relativa styrkan hos olika partigrupperingar samt ekonomiska faktorer som påverkar inkomstfördelningen. I en del länder, bl a USA, där rasfaktorn har ett klart samband med inkomster, kan institutionella avgränsningar bli förstärkta av rasmotsättningar (Quadagno 1994).

Vi betraktar institutioner som mellankommande variabler vilka återspeglar konflikter mellan olika intressegrupper samt påverkar medborgarnas sätt att uppfatta sina intressen och identiteter likaväl som koalitionsbildningen bland dem. Detta har i sin tur betydelse för storleken på de budgetar som blir tillgängliga för omfördelning liksom för det slutliga fördelningsutfallet. Att empiriskt testa dessa makro-mikro länkar mellan institutioner och formeringen av intressen och koalitioner är en stor utmaning för alla samhällsforskare. Här är bristen på relevanta mikro-data dock stor. Av indirekt relevans är dock att i länder med generell standardtrygghet pekar surveyundersökningar på att socialförsäkringarna har ett betydligt större stöd bland medborgarna än behovs- och inkomstprövade program (Forma 1996, Kangas 1995, Kangas & Palme 1993, Svallfors 1996).

I motsats till vad många forskare antagit synes klart inkomstrelaterade ersättningar var en förutsättning för, snarare än ett hot mot, minskad ojämlikhet. På grund av sina låga tak för inkomstrelatering kan modellerna med grundtrygghet och behovsprövning driva höginkomsttagarna att överge de offentliga programmen

och söka sig till privata lösningar. Ur jämlikhetssynpunkt är problemet med den korporativa modellen inte att ersättningarna är klart inkomstrelaterade. Den viktigaste skillnaden mellan den korporativa och den generella standardtrygghetsmodellen är i stället, att den korporativa modellen genom sina skilda program för olika kategorier av den förvärvsarbetande befolkningen framhäver och understryker socio-ekonomiska skiljelinjer mellan dem och därmed kan skapa särskiljande intressen mellan grupperna. Den generella standardtrygghetsmodellen kan däremot bidra till gemensamma intressen bland medborgarna genom att sammanföra medborgare med olika risker och resurser inom ramen för ett gemensamt program.

Den generella standardtrygghetsmodellen kräver höga skatter och resulterar i stora sociala inkomstöverföringar, något som ofta beskrivits som en onödigt "rundgång."<sup>29</sup> Hos många forskare och politiker har detta skapat föreställningar om att den generella modellen blir ohållbar därför att den leder till ekonomisk ineffektivitet, budgetunderskott och skatterevolter bland medborgarna. Neoklassisk ekonomisk teori antar att genom s k skatteklar kommer höga skatter att förvrida marknadsmekanismerna samt minska incitamenten för arbete och därigenom minska ekonomisk effektivitet och tillväxt. Noggranna empiriska studier pekar dock inte på några svårare effekter på utbudet av arbetskraft (Atkinson & Mogensen 1993). I Sverige, prototypen för den generella standardskyddsmodellen, har man inte genom empiriska studier kunnat belägga någon eftersläpning i tillväxt som kan härledas till välfärdsstaten (Dowrick 1996, Korpi 1996).

Genom att erbjuda inkomstrelaterade ersättningar erbjuder den generella modellen incitament för arbete och undgår också de s k fattigdomsfällor som är knutna till behovsprövade ersättningar. När medborgarna ser att de får värdefullt utbyte av vad de betalar i skatt kommer deras nettolön inte att vara den enda grunden för incitament att arbeta. Om inbetalda skatter ger ett värdefullt utbyte för individen och det s k fripassagerarproblemet kan undvikas kan skatternas ev negativa effekter minska. Sådana faktorer kan förklara varför det är svårt att i jämförande studier finna stöd för den neoklassiska ekonomiska hypotesen, att höga skatter vanligen allvarligt försämrar ekonomisk effektivitet och tillväxt. Vad man däremot finner empiriskt stöd för är antagandet att den generella standardskyddsmodellen är mera framgångsrik när det gäller att minska ojämlikhet och fattigdom. Det fordras tydligen mycken "rundgång" för att föra över en del av de mera lyckligt lottades överskott till de sämst ställda.

I västländerna har trycket mot behovsprövning ökat sedan 1980-talet. Om målet är att minska fattigdom och ojämlikhet är detta en äventyrlig utveckling. I en sammanfattning av erfarenheterna av behovsprövning i USA, där behovsprövningen under många år varit en ledstjärna, skriver Lawson och Wilson (1995:706) att en

politik till stöd för de fattiga ”bör börja med en retorik som gör två saker: fokuserar på problem som inte bara gäller de fattiga men också arbetarklassen och medelklasserna, och betonar integrativa program som främjar sociala och ekonomiska framsteg för alla grupper i samhället, inte bara de verkligt missgynnade delarna av befolkningen.” Våra analyser här stöder en sådan rekommendation.

Med en lätt omskrivning av ett gammalt talesätt kan man säga att om vi försöker vinna kriget mot fattigdom genom bidrag koncentrerade på de fattigaste så kan vi möjligen vinna något slag men kommer troligen att förlora kriget. Men universalism är inte nog. För att bli verkningsfullt måste universalismen kombineras med en strategi för att minska ojämlikhet som baseras mer på Mattei predikan än på praktiken i Sherwoodskogen. ■

## Bilaga A

Distinktionen mellan *grundtrygghet* och *generell standardtrygghet* i socialförsäkringarna baserar sig dels på i vilken utsträckning ersättningarna är relaterade till tidigare inkomster, dels på programmens täckningsgrad i relevanta befolkningsgrupper. Eftersom det finns skillnader i hur inkomstrelateringen fungerar för korttidsersättningar jämfört med pensionsförmåner har vi använt delvis olika kriterier när det gäller att bestämma graden av inkomstrelatering för sjukpenning och ålderspension. I båda fallen är emellertid den avgörande faktorn i vilken utsträckning maximi-ersättningarna i de lagstadgade programmen ger högre förmåner än de som ges till en typisk arbetare i tillverkningsindustrin. Det handlar här alltså om de offentliga programmen ger standardtrygghet åt dem med högre inkomster, något som avspeglar i vilken utsträckning medelklassen är inkluderad i trygghetssystemen.

På ålderspensionens område använder vi maximipensionen (netto) för att mäta graden av inkomstrelatering. Maximipensionens nivå anges av kvoten mellan den högsta pensionen (efter skatt) i relation till medelarbetarlönen (efter skatt). Vi klassificerar en maximipension som är minst 10 procent högre än arbetarpensionen som standardtrygghet, dem därunder som grundtrygghet. I sex av de åtta grundtrygghetsländerna är maximipensionen lika stor som arbetarpensionen. Undantagen är Schweiz och Storbritannien där maximipensionen ersätter 52 procent respektive 61 procent av medelarbetarlönen men ändå inte ger tio procent mer än ersättningsnivån för arbetarpensionen. I de länder som klassificerades i den generella standardtrygghetsmodellen ersätter maximipensionen 76 procent av medelarbetarlönen i Norge och 101 procent i Sverige, vilket är mer än tio procent högre än pensionen för en typisk arbetare. Finland saknar formell maximipension (dvs. tak på förmånssidan) vilket innebär att det är oproblemiskt att klassificera den som standardtrygghet. I de grundtrygghetsländer, som tillämpat den sk försäkringsvarianten är pensionernas täckningsgrad (som procent av befolkningen mellan 15 och 64 år) 52 procent i Irland, 59 procent i Storbritannien och 67 procent i USA. I de andra länderna med grundtrygghet och i standardtrygghetsländerna är hela befolkningen täckt.

För sjukpenningen har vi använt relationen mellan bruttoersättningen och brutto-medellönen för en industriarbetare. Under 1985 hade de åtta grundtrygghetsländerna maximiersättningar i sjukpenningförsäkringen som inte översteg dem som gällde för en typisk arbetare. I länderna i den generella standardtrygghetsmodellen så är maximiersättningsnivån mer än 10 procent högre än den som gäller för en typisk industriarbetare. Täckningsgraden som procent av arbetskraften är 73 i Irland, 80 i Storbritannien och 89 i Kanada medan USA saknar federalt lagstadgad sjukpenningförsäkring. I övriga grundtrygghetsländer och i standardtrygghetsländerna är

täckningsgraden universell.

I de analyser som baserar sig på Luxembourg Income Study (LIS) och som avser ojämlikhet och fattigdom är det vårt syfte att studera olika befolkningsgrupper, över och under normal pensionsålder. Eftersom den formella pensionsåldern skiljer sig mellan länderna och den tillämpas mer eller mindre strikt, har vi valt att definiera den äldre befolkningen som personer över 65 år (förutom i Norge där vi använt den formella pensionsåldern 67 år). När vi avgränsar befolkningen i arbetsför ålder vill vi undvika att få med studerande och sådana som av olika skäl lämnat arbetskraften i förtid och väljer därför att se på gruppen mellan 25 och 59 år. För att förbättra jämförbarheten i analysen av totalbefolkningen exkluderar vi här personer under 20 år (i den svenska hushållsinkomststatistiken, till exempel, definieras alla över 18 år som självständiga hushåll, oavsett om de bor kvar hemma eller inte, något som försvårar jämförelser).

Den ekvivalensskala som använts ger vikten 1 till den första vuxna, 0,7 till den andra vuxna och 0,5 till alla ytterligare personer i ett hushåll oavsett ålder. Den här skalan har använts av OECD. Valet av ekvivalensskala är mycket viktigt när hushåll av olika storlek skall jämföras, t ex barnfamiljer och andra familjer. När mer likartade hushållskategorier jämförs är resultaten mindre påverkade av ekvivalensskalan (se Buhman et al 1988).

För att ta hänsyn till skillnader mellan länderna i fråga om marknadsinkomster studerar *inkomstomfördelningen* som den relativa minskningen i inkomstojämlikhet när vi går från marknadsinkomster till disponibel inkomst, dvs efter det att vi tagit hänsyn till hur skatter och transfereringar påverkat hushållens inkomster. I definitionen av omfördelning följer vi Kakwani (1986):

$$\text{Inkomstomfördelning} = \text{Gini}_{\text{marknadsinkomst}} - \text{Gini}_{\text{disponibel inkomst}} / \text{Gini}_{\text{marknadsinkomst}}$$

*Omfördelningsbudgetens storlek* uttrycks som transfereringarnas procentuella storlek i relation till bruttoinkomsterna. För att indikera hur inkomsterna fördelar sig mellan olika inkomstklasser har vi beräknat deras *inkomstprofil*. Det har gått till så att vi först rangordnade alla individer utifrån storleken på deras bruttoinkomst och sedan fördelade vi transfereringarna efter detta kontinuum. Den här indikatorn är ekvivalent med det mått som Fields (1979) kallat faktor-Gini koefficient och som Kakwani kallat koncentrations-index. Detta mått på inkomstprofil antar värdet -1 om den fattigaste personen får alla transfereringar, värdet 0 om alla får lika mycket, och värdet 1 om den rikaste personen får alla transfereringar. De index som redovisats i figurer och tabeller har alla multiplicerats med 100.

## Noter

\*Författarna står här i alfabetisk ordning och har lika ansvar för denna artikel. Tidigare versioner av manuskriptet har presenterats på konferenser med International Sociological Association i Bielefeld 1994, den britiska Social Policy Association i Liverpool 1994, ISA:s forskningskommittéer för Social Stratification i Stockholm och för Poverty, Social Welfare and Social Policy i Canberra 1996 samt på konferensen inom forskningsprogrammet "Välfärdsstat i brytningstid" i Stockholm 1997 och på några seminarier. Vi tackar deltagarna i dessa, Johan Fritzell, Rune Åberg samt anonyma granskare av manuskriptet för värdefulla kommentarer. Artikeln ingår i ett forskningsprogram understött av Riksbankens jubileumsfond, Socialvetenskapliga forskningsrådet och Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet. En tidigare version av artikeln finns i *American Sociological Review*, vol. 63, 1998.

<sup>1</sup> Som bekant avskaffades det nationella AFDC programmet av president Clinton 1997 och ersattes med olika former av program på delstatsnivå.

<sup>2</sup> Vår översättning från engelskan här liksom i det följande.

<sup>3</sup> Esping-Andersen synes här vara influerad av den dualistiska inställning som länge funnits inom de nordiska arbetarrörelserna. T ex Gustav Möller, under lång tid socialminister i socialdemokratiska regeringar och ofta beaktad som grundaren av den moderna svenska välfärdsstaten, var starkt emot införandet av inkomstrelaterade ersättningar i den svenska sjukförsäkringen.

<sup>4</sup> Dessa 18 länder är valda enligt principen om "mest jämförbara fall" (Lijphart 1975). Här ingår bara OECD-länder som sedan det andra världskriget har varit politiska demokratier och som har minst en miljon invånare (för presentationer av data se Korpi 1989, Palme 1990). SCIP-basen är under uppbyggnad på Institutet för social forskning (SOFI).

<sup>5</sup> För presentationer av LIS-basen se Smeeding, O'Higgins & Rainwater (1990), Buhman m fl (1988). Analyserna har här begränsats till de 11 länder för vilka LIS-data var tillgängliga 1994 och som hade detaljerade uppgifter om de olika stegen i inkomstbildningsprocessen.

<sup>6</sup> Esping-Andersen (1990:69-77) baserar sin typologi på sju indikatorer, nämligen antalet yrkesmässigt åtskillbara pensionssystem, försäkringarnas täckningsgrad i befolkningen, skillnaden mellan genomsnittliga och maximala ersättningsnivåer samt på den relativa storleken på utgifterna för statsanställdas pensioner, privata pensioner och privat hälsovård.

<sup>7</sup> Sociala tjänster och social service utgör andra viktiga delar men kan inte analyseras här.

<sup>8</sup> Som en följd av invandring har flertalet västländer nu växande andelar personer som är bosatta där utan att vara medborgare. Här använder vi termen medborgare för att omfatta alla bosatta i landet.

<sup>9</sup> Här bör man observera att en programmen i vissa länder formellt är inkomstrelaterade men har tak för ersättningar som är så pass låga att flertalet får ungefär lika ersättning.

<sup>10</sup> Termen "korporativ" används här i dess ursprungliga innebörd av statsinducerat samarbete mellan anställda och arbetsgivare inom olika sektorer av näringslivet. I det tal som lästes upp i *Reichstag* den 15 februari 1881, där de kejsarliga förslagen till kommande socialförsäkringar fördes fram, användes uttrycket "korporative Verbände" för att beskriva den här typen av organisationer (*Deutsche Reichstag* 1881).

<sup>11</sup> Dessa korporativa program har alltid klart inkomstrelaterade ersättningsnivåer.

<sup>12</sup> Den frivilligt statsunderstödda modellen har främst förekommit inom sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Under 1985 fanns denna modell i arbetslöshetsförsäkringarna i tre länder, nämligen Danmark, Finland och Sverige.

<sup>13</sup> T ex i USA, där pensionsprogrammet (Social Security) enligt vår klassificering är ett grundtrygghetsprogram av "försäkringsvarianten" med en något ofullständig täckningsgrad och bara tämligen låg grad av inkomstrelatering, finns det samtidigt stora behovsprövade program som AFDC och "Food Stamps." I Sverige är socialbidragen behovsprövade och bostadsbidragen inkomstprövade.

<sup>14</sup> I Australien har frågan om behovsprövning eller universalism då och då aktualiserats. Inom pensionssystemet har kriterierna för behovsprövningen gradvis liberaliserats. Eftersom den behovsprövade modellen har fått så stor uppmärksamhet i den socialpolitiska debatten (Castles 1985) är det viktigt att analysera fördelningseffekterna av denna modell.

<sup>15</sup> Under den s k Meiji Restaurationen mot slutet av 1800-talet var den japanska statsledningen influerad av den tyska socialpolitiska modellen och försökte att modifiera den för japanska förhållanden.

<sup>16</sup> Som Baldwin (1990) betonat kan sådana riskgrupper spela en avsevärd roll i socialpolitikens utveckling men dock inte primärt som oberoende, pådrivande krafter. I stället skapas riskgrupperna delvis av socialförsäkringsinstitutionerna men när de bildats kan de tillvarata sina speciella intressen.

<sup>17</sup> Omfördelningsbudgeten finansieras genom beskattning med olika grad av progressivitet. De ovan skisserade principerna för omfördelning kan antas gälla också på

finansieringssidan. Våra följande empiriska studier gäller den samlade omfördelningen genom skatter och transfereringar.

<sup>18</sup> Eftersom hypoteserna om de olika stegen i fördelningsprocessen inte är oberoende av varandra och eftersom vi bara har informationer för ett begränsat antal länder kommer vi här att bara i liten utsträckning använda statistiska analyser.

<sup>19</sup> En del av dessa faktorer kan hållas under kontroll genom att vi här studerar förändringen i graden av ojämlikhet när vi går från marknadsinkomster till bruttoinkomster och disponibla inkomster.

<sup>20</sup> Här måste man dock vara medveten om att det inom hushållet kan finnas genusskillnader i hur inkomsterna faktiskt fördelas.

<sup>21</sup> De sociala utgifterna avser här nio områden, dvs utgifter för hälsovård samt kontantersättningar i samband med sjukdom, arbetslöshet, ålderspensioner, arbetsskador, familj, mödraskap, invaliditet och överlevnadsstöd. Till skillnad från OECD, som i sina sociala utgiftsmått också inkluderar utbildning, något som här är av mindre relevans, ingår utbildning inte i ILO-siffrorna.

<sup>22</sup> Också Tyskland har en arbetsgivareperiod i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen.

<sup>23</sup> Den sammanlagda storleken på behovs- och inkomstprövade ersättningar som procent av BNP kommer från ILO (1992).

<sup>24</sup> Figur 4 är konstruerad på LIS-data utom för Finland och Sverige, för vilka vi analyserat ursprungliga nationella data för att få en riktig uppdelning mellan offentliga och privata pensioner (se Kangas & Palme 1993).

<sup>25</sup> I Australien minskade pensionernas låginkomstprofil under 1970-talet och var som lägst 1977-78. Därefter har dock inriktningen mot de sämst ställda ökat. Behovsprövningen för pensionerna hade återinförts före 1985 (SCIP-data).

<sup>26</sup> I Norge hade det inkomstrelaterade ATP-systemet inte hunnit nå maximala ersättningsnivåer bland dem som gick i pension 1980. Eftersom senare kommande pensionärer dock kunde räkna med att så småningom få högre pensioner bör detta ha minskat efterfrågan på privata pensioner. I Sverige fanns det ganska stora avtalsbaserade privata pensionssystem innan ATP infördes. Eftersom inkomsttaket i det svenska ATP-systemet inte är särskilt högt har dessa avtalsbaserade pensioner fortsatt att vara av betydelse.

<sup>27</sup> Förhållandet på Irland kan här delvis återspegla den stora betydelsen av jordbrukssektorn där. På Nya Zeeland har privat sparande i form av ägda bostäder länge uppmuntrats (Davidson 1994).

<sup>28</sup> I Tyskland avskaffades inkomsttaket för privat-tjänstemännens pensioner 1967, varefter det var formellt möjligt för alla privat-tjänstemän att gå med i det offentliga programmet.

<sup>29</sup> Också i den svenska samhällspolitiska debatten har begreppet rundgång varit vanligt sedan slutet av 1970-talet.

## Referenser

Atkinson, Anthony B. & Gunnar V. Mogensen (1993) *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

Baldwin, Peter (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barry, Brian (1990) "The Welfare State versus the Relief of Poverty." Sid. 73-103 i *Needs and Welfare*, redigerad av Alan Ware & Robert E. Goodin. London: Sage.

Barth, M.C., Cargano, G.J., & Palmer, J.L. (1974) *Toward an Effective Income Support System: Problems, Prospects, and Choices*. Madison: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty.

Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.

Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus, & T. Smeeding (1988) "Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates across Ten Countries using the Luxembourg Income Study (LIS) Database." *The Review of Income and Wealth* 34:115-42.

Castles, Francis G. (1985) *The Working Class and Welfare in Australia and New Zealand*. London: Allen & Unwin.

Castles, Francis G. & Deborah Mitchell (1992) "Identifying welfare state regimes. The links between politics, instruments, and outcomes." *Governance* 5:1-26.

Davidson, Alexander (1994) *A Home of One's Own. Housing Policy in Sweden and New Zealand from the 1840s to the 1990s*. Uppsala: Department of Government, Uppsala University.

Deutsche Reichstag (1881) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, IV. Legislaturperiode, Vierte Session*. (Microfische).

Dowrick, Steve (1996) "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View From Outside." *The Economic Journal* 106:1772-1800.

Durkheim, Emile (1964) [1902] *The Division of Labor in Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fields, Gary S (1979) "Decomposing LDC-Inequality." *Oxford Economic Papers* 31:437-61.

Fritzell, Johan (1991) "The Gap between Market Rewards and Economic Well-Being in Modern Societies." *European Sociological Review* 7:19-33.

Forma, Pauli (1996) "The Politics of Interest Mediation. The Case of Universalistic Social Policy in Finland." Research Report, Department of Social Policy, University of Turku, Finland.

- Garfinkel, Irwin, Jennifer L. Hoschschild, & Sara S. McLanahan (1996) *Social Policies for Children*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Goodin, Robert E. (1990) "Relative needs." Sid. 12-33 i *Needs and Welfare*, redigerad av Alan Ware & Robert E. Goodin. London: Sage.
- Goodin, Robert E. & LeGrand, Julian (1987) *Not Only the Poor*. London: Allen & Unwin.
- Harrington Meyer, Madonna (1996) "Making Claims as Workers or Wives: The Distribution of Social Security Benefits." *American Sociological Review* 61: 449-65.
- Hechter, Michael, Karl-Dieter Opp & Reinhard Wippler (1990) *Social Institutions. Their Emergence, Maintenance and Effects*. New York: Aldine de Gruyter.
- Hicks, Alexander & Duane H. Swank (1984) "Governmental Redistribution in Rich Capitalist Democracies." *Policy Studies Journal* 13:265-8.
- Hicks, Alexander & Joya Misra (1993) "Political Resources and the Growth of Welfare in Affluent Capitalist Democracies 1960-1982." *American Journal of Sociology* 99:668-710.
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hobson, Barbara (1990) "No Exit, No Voice: Women's Economic Dependence and the Welfare State." *Acta Sociologica* 33:235-50.
- Huber, Evelyn, Charles Ragin & John D. Stephens (1993) "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99:711-49.
- International Labour Office (1992) *The Cost of Social Security 1984-1986*. Geneva.
- Jääntti, Markus, Olli Kangas & Veli-Matti Ritakallio (1996) "From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime." *Review of Income and Wealth* 42: 473-91.
- Kakwani, Nanak (1986) *Analyzing Redistribution Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kangas, Olli (1991) *The Politics of Social Rights*. Swedish Institute for Social Research Dissertation series No. 19, Stockholm University.
- Kangas, Olli (1995) "Attitudes to means-tested social benefits in Finland." *Acta Sociologica* 38:299-310.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (1991a) "The Public-Private Mix in Pension Provision." *International Journal of Sociology* 20:78-116.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (1991b) "Social Rights, Structural Needs and Social Expenditures." Paper presented at ISA RC19 Workshop in Vouranta, Helsinki.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (1993) "Eroding Statism? Labour market benefits and the challenges to the Scandinavian welfare states." Sid. 3-24 i *Scandinavian Welfare Trends*, redigerad av Erik J. Hansen, Stein Ringen, Hannu Uusitalo, & Robert Erikson. New Jersey: M E Sharpe.
- Kangas, Olli & Veli-Matti Ritakallio (1995) "Different Methods - Different Results? Approaches to Multidimensional Poverty." *Themes* 5. Helsinki: National Research and Development Center for Welfare and Health
- Korpi, Walter (1980a) "Approaches to the Study of Poverty in the United States. Critical Notes from a European Perspective." Sid. 287- 314 i *Poverty and Public Policy*, redigerad av Vincent T. Covello. Boston: Cambridge, Mass.: Schenkman.
- Korpi, Walter (1980b) "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework." *European Politics* 3:296-316.
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter (1985) "Power resources vs. action and conflict: on causal and intentional explanation in the study of power." *Sociological Theory* 3(2):31-45.
- Korpi, Walter (1989) "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in 18 OECD-countries since 1930." *American Sociological Review* 54: 309-28.
- Korpi, Walter (1996) "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity. On the Role of Values Among Economic Policy Experts." *The Economic Journal* 106:1727-46.
- Korpi, Walter (1998) "Rational Choice, Power and Preference in Institutional Analysis. A Comparative Study of the Emergence and Change of Welfare State Institutions in 18 OECD Countries." Paper prepared for the American Sociological Association Meeting, San Francisco, August 21-25.
- Lampman, Robert J. (1971) "What Does It Do to the Poor? A New Test for National Policy." *The Public Interest* 34: 66-82.
- Lawson, Roger & William J. Wilson (1995) "Poverty, Social Rights, and the Quality of Citizenship." Sid. 693-714 i *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy*, redigerad av Katherine McFate, Roger Lawson, & William J. Wilson. New York: Russel Sage.
- Lazarsfeld, Paul F. (1962) "Interpretation of Statistical Relations as a Research Operation." Sid. 115-25 i *The Language of Social Research*, redigerad av Paul F. Lazarsfeld and Morris Rosenberg. Glencoe: Free Press.
- Le Grand, Julian (1982) *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Leo XII (1943) [1891] *Rerum novarum*. Papal encyclical. Vatican City.
- Lijphart, Arendt (1975) "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research." *Comparative Political Studies* 8:158-77.
- March, James & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Messner, Johannes (1936) *Die Berufständige Ordnung*. Innsbruck: Verlagsanstalt Tyrolia.
- Messner, Johannes (1964) *Die Soziale Frage in Blickfeld der Irrwege von Gestern, die Sozialkämpfe von Heute, die Weltentscheidungen von Morgen*. Innsbruck: Tyrolia Verlag.
- Mishra, Ramesh (1981) *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*. London: MacMillan.

- Mitchell, Deborah (1991) *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot: Avebury.
- Mitchell, Deborah, Ann Harding, & Fred Gruen (1994) "Targeting Welfare." *The Economic Record* 70:315-40.
- O'Connor, Julia (1993) "Gender, Class, and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes." *British Journal of Sociology* 44:501-18.
- Orloff, Ann (1993) "Gender and the Social Rights in Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 58:303-28.
- O'Higgins, Michael, Gunther Schmaus & Geoffrey Stephenson (1990) "Income Distribution and Redistribution: A Micro data Analysis for Seven Countries." Sid. 20-56 i *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*, redigerad av Timothy M. Smeeding, Michael O'Higgins & Lee Rainwater. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Palme, Joakim (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Swedish Institute for Social Research Dissertation series No. 14, Stockholm University.
- Palme, Joakim (1997) "Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet." *Tidskrift för politisk filosofi* 1:5.21.
- Palme, Joakim (1998) "The Welfare State and Equality: Pensions, Poverty and Income Inequality Among the Elderly in Western Countries." Paper prepared for the American Sociological Association Meeting, San Francisco, August 21-25.
- Pierson, Paul (1995) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pius XI (1943) [1931] *Quadragesimo Anno*. Papal encyclical. Vatican City.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Quadagno, Jill S. (1994) *The Color of Welfare. How Racism Undermined the War on Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Ringen, Stein (1987) *The Possibility of Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Ringen, Stein & Hannu Uusitalo. (1991) "Income Distribution in the Nordic Welfare States." Sid. 69-91 i *Comparing Welfare States and Labour Markets*, redigerad av Jon Eivind Kolberg. Armonk NY: M.E. Sharpe.
- Rosenberry, S.A. (1982) "Social insurance, distributive criteria and the welfare backlash: A comparative analysis." *British Journal of Political Science* 12:421-27.
- Smeeding, Timothy, Michael O'Higgins & Lee Rainwater (red.) (1990) *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective: The Luxembourg Income Study*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstrech (1992) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea.
- Tawney, R.H. (1952) *Equality*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Titmuss, Richard (1955) "Pension Systems and Population Change." *Political Quarterly* 26:152-66.
- Titmuss, Richard (1974) *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.
- Tullock, Gordon (1983) *Economics of Income Redistribution*. Amsterdam: Kluwer-Nijhoff.
- Uusitalo, Hannu (1984) "Redistribution and equality in the welfare state." *European Sociological Review* 1:163-76.
- Weale, Albert (1990) 'Equality, Social Solidarity and the Welfare State.' *Ethics* 100:473-88.
- Whiteford, Peter (1993) "The Concept of Income in International Comparative Research". Paper for the Conference on Comparative Research on Welfare States in Transition, ISA RC19, University of Oxford, 9-12 September 1993.
- World Bank (1990) *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Åberg, Rune (1989) "Distributive Mechanisms of the Welfare State - A Formal Analysis and an Empirical Application." *European Sociological Review* 5:167-82.

---

## ABSTRACT

### **Robin Hood, Matteus or strict equality. A comparative study of welfare state institutions and strategies to decrease inequality and poverty in the rich industrialized countries.**

WALTER KORPI AND JOAKIM PALME

How can we best reduce poverty and inequality? The debate on this question has raised other controversial issues: Should social policies be targeted to low-income groups or universal? Should benefits be equal for all or earnings-related? To answer these questions it is necessary to make three policy-relevant considerations: Firstly, the size of redistributive budgets is not fixed but reflects the structure of welfare state institutions. Secondly, there tends to be a tradeoff between the degree of low-income targeting and the size of redistributive budgets. Thirdly, outcomes of market-based distribution are often even more unequal than those of earnings-related social insurance programs. However, traditional arguments in favor of targeting and flat-rate benefits, focusing on the distribution of the money actually transferred, have neglected these considerations. We argue that the design of social insurance institutions is of central importance for redistributive outcomes precisely because it affects the size of redistributive budgets, the tradeoff between targeting and budget size, and the public/private mix of benefit provisions. Our comparative analyses of the effects of different institutional types of welfare states on poverty and inequality are based on new data. The results indicate that institutional differences lead to unexpected outcomes and generate the paradox of redistribution: The more we target benefits at the poor and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality.

---