

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom regeringsbeslut den 4 februari 1999 bemyndigades chefen för Socialdepartementet, statsrådet Lars Engqvist, att tillkalla en kommitté bestående av forskare med uppdrag att göra ett välfärdsbokslut över 1990-talet (dir. 1999:7). Kommittén antog sedermera namnet "Kommittén Välfärdsbokslut". Ett första delbetänkande *Välfärd vid vägskalet, utvecklingen under 1990-talet* (SOU 2000:3) överlämnades den 18 januari år 2000.

En väsentlig grund för detta delbetänkande var de cirka 25 kunskapsunderlag som olika forskare och forskargrupper på kort tid skrev för kommittén. De uppdrag som, efter samråd, gavs till forskarna var ofta att sammanfatta det befintliga kunskapsläget inom ett forskningsfält, men i många fall också att ta fram ny kunskap via primära analyser. I kommitténs direktiv angavs identifierandet av kunskapsluckor som ett centralt mål. Detta uppdrag har därför också i tillämpliga fall vidarebefordrats till berörda forskare. Gemensamt för alla uppdrag var också det fokus på 1990-talsutvecklingen som slagits fast redan i kommitténs direktiv.

Föreliggande forskarvolym *Välfärd och försörjning* utgör den fjärde i en serie av skrifter där dessa underlag presenteras. Vi hoppas och tror att dessa uppsatser skall bidra till en nyanserad diskussion kring välfärdens utveckling i Sverige.

Kommitténs ledamöter har inte tagit ställning till innehållet i de enskilda uppsatserna. Det är med andra ord författarnas analyser, tolkningar och slutsatser som presenteras här och varje författare ansvarar själv för innehållet.

Stockholm i september 2000

Joakim Palme

Åke Bergmark

Elisabet Näsman

Johan Fritzell

Lena Sommestad

Olle Lundberg

Marta Szebehely

/Martin Hörnqvist

/Anna Öström

Innehåll

Förord	9
1 Inkomstfördelningen under 1990-talet	15
<i>Kjell Jansson</i>	
1.1 Inledning.....	15
1.2 Data	16
1.3 Metod	17
1.3.1 Inkomst.....	17
1.3.2 Populationen.....	19
1.3.3 Ekvivalenser.....	20
1.3.4 Simulering för perioden 1997-2000	21
1.4 Översikt 1990–2000	22
1.4.1 Det vände 1995.....	25
1.4.2 Ökade inkomster i slutet av 1990-talet.....	27
1.4.3 Ungdomar har fått det sämre.....	29
1.4.4 Inkomstskillnader ökade redan på 1980-talet.....	31
1.5 Utvecklingen 1993–1997	32
1.5.1 Deciler	32
1.5.2 Ålder.....	34
1.5.3 Olika stadier i livet.....	36
1.5.4 Socioekonomisk indelning.....	40
1.6 Inkomststruktur	42
1.7 Låga inkomster.....	45
1.7.1 Fler rika än fattiga	49
1.8 Omfördelning	50
1.9 Sammanfattning	55
2 Socialförsäkringar och kontanta familjestöd	61
<i>Joakim Palme</i>	
2.1 Inledning.....	61
2.2 Utgifternas utveckling	62
2.3 Förändringar i socialförsäkringarna	65
2.3.1 Ålderspensioner.....	67

2.3.2	Förtidspensioner	69
2.3.3	Efterlevandepensioner	71
2.3.4	Delpension	71
2.3.5	Sjukpenning	71
2.3.6	Arbetskadeförsäkring	75
2.3.7	Ersättning från socialförsäkringen till personer med funktionshinder	76
2.4	Förändringar i de kontanta familjestöden	77
2.4.1	Föräldraförsäkringen	78
2.4.2	Barnbidrag	78
2.4.3	Bidragsförskott och underhållsstöd	79
2.4.4	Bostadsbidrag	80
2.4.5	Barnpension	80
2.4.6	Vårdbidrag	80
2.4.7	Familjestödets storlek	81
2.5	Diskussion	82
3	Välfärdsutvecklingen för kvinnor och män på 1990-talet	87
	<i>Diane Sainsbury</i>	
3.1	Kvinnors och mäns sociala rättigheter under 1990-talet	88
3.1.1	Arbetsmarknadsrelaterade förmåner	89
3.1.2	Vårdrelaterade förmåner	95
3.1.3	Förmåner och kvinnors och mäns ekonomiska välstånd	100
3.1.4	Slutsats	103
3.2	Nedskärningar och ensamstående föräldrar	104
3.2.1	Nedskärningar i förmåner och dess effekter	107
3.2.2	Vilka ensamstående föräldrar riskerar att utsättas för fattigdom?	111
3.2.3	Inkomstnivåer bland familjer med barn och familjer utan barn	116
3.3	Förändrade välfärdsstatsmodeller?	117
3.3.1	Mot en liberal modell	117
3.3.2	Mot en konservativ modell	120
3.3.3	1990-talets välfärdsutveckling och framtida utmaningar	122
4	Socialbidragen under 1990-talet	129
	<i>Åke Bergmark</i>	
4.1	Inledning – socialbidraget som välfärdsindikator	129
4.2	En period av expansion	131
4.3	Vad förklarar socialbidragstagandets variationer?	137
4.4	Arbetslöshet	139
4.5	Det socialpolitiska skyddsnätet i övrigt	143
4.6	Invandring	147

4.7 Policy och regelverk.....	150
4.8 Arbetet med socialbidragen – hjälp till självförsörjning	156
4.9 Att vara socialbidragstagare	158
4.10 Sammanfattning	160
4.11 Kunskapsluckor.....	162
5 Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet.....	171
<i>Tapio Salonen</i>	
5.1 Inledning.....	171
5.2 Socialbidragsutvecklingen bland ungdomar	172
5.3 Ungdomars etablering under 1990-talets föränderliga samhällsutveckling	175
5.3.1 Ungdomskullars storlek.....	176
5.3.2 Sysselsättningsras.....	178
5.3.3 Studiedeltagande	180
5.3.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder.....	183
5.3.5 Ungdomars ekonomiska skydd vid arbetslöshet och i åtgärdsprogram	185
5.3.6 Ungdomars inkomstutveckling.....	187
5.4 Specifika socialbidragsmönster bland ungdomar.....	192
5.4.1 Ungdomar och socialbidrag – en kohorteffekt?	192
5.4.2 Ungdomar med långvarigt socialbidrag	194
5.4.3 Könrelaterade skillnader?	199
5.4.4 Fortsatt uppmärksamhet behövs.....	201
6 Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet	207
<i>Håkan Johansson</i>	
6.1 De gemensamma linjerna.....	209
6.1.1 Den rättsliga omtolkningen	210
6.1.2 Kursändring.....	212
6.1.3 1990-talets tydliga markering.....	213
6.1.4 Utvecklingsgarantin – en konkretiserad skyldighet	215
6.1.5 Politikens fortsättning	218
6.2 Kommunala uttryck.....	219
6.2.1 Ett övergripande mönster	220
6.2.2 Kommunala variationer.....	222
6.3 Decenniets karaktärsdrag	225
Författarpresentation.....	235

Förord

Den forskarantologi som presenteras här har fått rubriken *Välfärd och försörjning*. De bidrag som ingår i volymen behandlar frågor om inkomsternas fördelning, de statliga och kommunala inkomststödsystemens förändringar och hur behoven av socialbidrag utvecklats under 1990-talet.

Sammanlagt innehåller antologin sex kapitel. I det inledande – *Inkomstfördelningen under 1990-talet* – redogör Kjell Jansson, verksam vid Statistiska centralbyrån, för hur de svenska hushållens inkomster utvecklats under det aktuella decenniet. Jansson utnyttjar en ny typ av hushållsdefinition för sina analyser, vilket innebär att han kunnat undanröja skevheter som tidigare uppstod på grund av att barn över 18 år som bodde kvar i föräldrahemmet räknades som enskilda hushåll. Av hans data framgår att nedgången i den svenska ekonomin och den ökande arbetslösheten satte tydliga avtryck i människors inkomster. De genomsnittliga disponibla inkomsterna sjönk fram till mitten av 1990-talet för att därefter vända uppåt. Av allt att döma tycks denna uppgång hålla i sig, men noterbart är att inkomstnivån 1997 alltfjämt var väsentligt lägre än vid decenniets inledning. Tre grupper hade en särskilt ogynnsam utveckling under perioden: ungdomar, ensamstående föräldrar samt sammanboende med tre eller fler barn. Analyser av inkomsternas fördelning visar att inkomstskillnaderna ökade. Uppgången av de genomsnittliga inkomsterna efter 1995 innebär dock inte att denna utveckling hejdades. Tvärtom var det under den senare delen av årtiondet som ökningen i inkomstjämlighet var mest accentuerad. Detta beror bland annat på att det framför allt var höginkomsttagare som kunde tillgodogöra sig den generella uppgången i samhällsekonomin. Dessa utmärkte sig också genom att de i högre grad hade inkomster från kapital och den relativa betydelsen av sådana inkomster ökade också över tid för gruppen. Jansson visar också att hushåll med låga inkomster hade en helt annan inkomstsammansättning och att de i väsentligt högre grad var beroende av socialförsäkringar och bidragssystem.

Joakim Palme, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet, tar i sitt kapitel *Socialförsäkringarna och det kontanta familjestödet* upp de många förändringar som under 1990-talet skett på dessa två områden. Systemet har utsatts för dubbla påfrestningar under 1990-talet. Dels ökade utgifterna i spåren av massarbetslöshetens intåg, dels eroderade skatteunderlaget när sysselsättningen föll. De förändringar som skett har i sin inriktning tydligt följt arbetslöshetens och statsfinansernas svängningar. Besluten om att sänka ersättningsnivåerna i de inkomstrelaterade förmånerna, men också i delar av familjestödet, kom då konjunkturen var nära bottenläget. Sedan konjunkturen vänt har nivåerna justerats uppåt, om än inte ända upp till de nivåer som nådde vid decenniets ingång. Med nedgången följde också beslut som på olika sätt skärpte kvalificeringsvillkoren i systemen. Först skärptes beviskraven i arbetsskadeförsäkringen och därefter infördes hårdare krav i förtidspension och sjukförsäkring. Dessa åtgärder har inte minskat antalet försäkrade, men däremot antalet som faktiskt uppbär ersättning. Palmes genomgång visar att vid slutet av 1990-talet utgår många förmåner i försörjningssystemen med lägre nivåer än vid decenniets inledning. Kvalificeringsvillkoren har i allmänhet skärpts, liksom den allmänna kontrollen av utbetalningarna. Sammantaget har dock försörjningssystemens grundläggande karaktär i huvudsak bibehållits. I ett historiskt och internationellt perspektiv har inget modellskifte kunnat beläggas. Även om huvuddragen har stått sig, har det skett betydande regelförändringar och förändringar av ersättningarnas storlek som fått konsekvenser för människors ekonomiska välfärd.

Antologins tredje kapitel, *Välfärdsutvecklingen för kvinnor och män på 1990-talet*, är skrivet av Diane Sainsbury, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Hennes bidrag behandlar förändringarna i de offentliga försörjningsstöden ur ett könsperspektiv, det vill säga hur förändrade kvalifikationskrav och ersättningsnivåer i socialförsäkringar och familjestöd påverkade skyddsneten för kvinnor respektive män. Efter att ha gått igenom utvecklingen avseende en mängd olika stödformer, konstaterar Sainsbury att utvecklingen under 1990-talet inneburit en förbättring när det gäller kvinnors rätt till arbetsmarknadsrelaterade förmåner, men att någon utjämning av ersättningsnivåer inte skett. I det senare fallet ligger kvinnorna alltjämt efter männen. Vidare framgår att inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män inte heller minskade, liksom att andelen socialbidragstagare bland ensamstående kvinnor med barn låg kvar på en mycket hög nivå och att ensamstående mödrar med utländsk bakgrund var särskilt utsatta. Till de positiva dragen under decenniet framhåller Sainsbury det faktum att andelen fattiga i befolkningen kunnat hållas kvar på en förhållandevis låg nivå, trots den höga arbetslösheten och påfrestningarna på den

svenska ekonomin. Kvinnors fattigdomsfrekvens fortsatte också att vara något lägre än mäns, ett faktum som delvis tillskrivs omfattningen av de stöd som är inriktade på att bekämpa fattigdom bland barn. Som mer negativt utpekade att rättigheter baserade på medborgarskap eller permanent bosättning urholkades, till exempel i pensionssystemet.

Kapitel fyra, *Socialbidragen under 1990-talet*, är författat av Åke Bergmark, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet. Här ges en beskrivning av hur socialbidragstagandet utvecklades under perioden samt en översikt av det aktuella kunskapsläget avseende vilka förhållanden som påverkade dess variationer. Utvecklingen av socialbidragstagandet i Sverige under decenniet kan grovt sett indelas i tre olika faser: en kraftig uppgång under den första halvan, en viss stabilisering de närmaste åren därefter och sjunkande nivåer i periodens slutfas. I stort sett alla grupper ökade sitt bidragstagande, men kraftigast var uppgången bland ungdomar och bland hushåll med utländsk bakgrund. Nivåerna för socialbidragen följde relativt väl arbetslöshetens variationer. Arbetslöshet är också den faktor som, oavsett på vilken nivå analysen genomförs, bäst förklarar socialbidragsbehovens uppkomst och variationer. Bergmark pekar dock på att det i allt väsentligt är arbetslöshet i kombination med avsaknad av rätt till arbetslöshetsersättning som genererar behov av socialbidrag. Betydelsen av socialförsäkringsområdet i övrigt är inte helt klarlagd empiriskt, men de studier som är gjorda visar tämligen entydigt att det finns ett samband mellan kvalifikationskrav och ersättningsnivåer i socialförsäkringarna och kostnaderna för socialbidrag. Det gångna decenniet har också, genom förändringar i lagstiftning, rättspraxis och kommunal policy, inneburit en minskad generositet i förhållande till bidragstagarna. Detta gäller såväl ersättningsnivåer som vilka villkor bidragen kommit att förenas med.

I det femte kapitlet, *Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet*, behandlar Tapio Salonen vid Socialhögskolan, Lunds universitet, hur ungdomars socialbidragsmönster och försörjningsvillkor utvecklats under decenniet. Det som beskrivs är en period där nya ungdomskullar för första gången under efterkrigstiden inte fått det bättre än tidigare ungdomsgenerationer och där steget ut i vuxenlivet allvarligt försvårats av den negativa utvecklingen av den svenska samhällsekonomin och arbetsmarknaden. Ungdomar mellan 18 och 24 år har under stora delar av 1990-talet haft ett bidragstagande som varit dubbelt så högt som för den vuxna befolkningen i sin helhet. Salonen redogör för nedgången i de ungas förvärvsfrekvens, hur studier har ersatt arbete för stora grupper och hur deltagande i arbetsmarknadsåtgärder kommit att bli en erfarenhet som gjorts av allt fler. Vidare beskrivs hur ungdomarnas ekonomiska sårbarhet ökat på grund av att

allt färre i gruppen omfattats av arbetslöshetsförsäkringen – en omständighet som har en avgörande betydelse för det ökande socialbidragstagande som kunnat registreras. När det gäller socialbidragsmönster konstaterar Salonen att de ungdomar som lämnade skolan under 1990-talets inledande år för att etablera sig på arbetsmarknaden, uppvisade en väsentligt mer negativ utveckling, det vill säga ett högre bidragstagande, än ungdomar som befann sig i denna fas under andra halvan av 1980-talet. Långvarigt bidragstagande ökade generellt i gruppen under decenniets första hälft och var särskilt koncentrerat till ungdomar med invandrarbakgrund och unga som i tidig ålder debuterade som socialbidragstagare. Några markanta skillnader mellan unga kvinnor och unga män förelåg inte, även om kvinnorna totalt sett ökade sitt bidragstagande något mer än männen.

Antologin avslutas med kapitlet *Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet*, där Håkan Johansson, från Socialhögskolan vid Lunds universitet, beskriver hur regelverk och åtgärdsystem för ungdomar som behöver socialbidrag för sin försörjning utvecklats under den aktuella perioden. Johansson riktar uppmärksamheten mot förändringar av lagstiftning, rättspraxis, kommunal policy och förskjutningar av ansvar från stat till kommun. Generellt sett har det gångna decenniet inneburit att ungdomar i högre grad än tidigare särskilts från övriga socialbidragstagare och att kraven som riktats mot dem ökat mer än för andra grupper. Sitt mest konkreta uttryck har denna utveckling fått i 1998 års reviderade socialtjänstlag, där ungdomar definieras som en särskild grupp, med skyldigheter som avviker från andra bidragstagares. Med det samtidiga införandet av den så kallade *utvecklingsgarantin* förstärktes denna särbehandling, om än med det uttalade syftet att hjälpa långtidsarbetslösa ungdomar in på arbetsmarknaden. Vidare beskriver Johansson hur kommunerna, i sin tolkning och tillämpning av lagstiftningen och genom mer självständigt utformad policy, bidrog till att ytterligare särskilja ungdomar och till en höjning av kravnivån som selektivt riktades mot de unga. Parallellt skedde en decentralisering av arbetsmarknadspolitiken, där kommunerna övertog ett allt större ansvar för aktiva arbetsmarknadsåtgärder som tidigare varit ett statligt ansvar. Resultatet av detta, menar Johansson, är att gränserna mellan arbetsmarknadsprogram och socialbidragshandläggning har upplösts eller – annorlunda uttryckt – att det har uppstått en tydligare koppling mellan rätten till socialbidrag och skyldigheten att arbeta.

Samtliga texter som ingår i denna volym har i tidigare versioner varit föremål för vetenskaplig granskning. Detta gjordes inom ramen för en seminarierie som hölls på Rosenbad under hösten 1999. Ett stort tack riktas till de forskare som kommenterade de olika bidragen:

Christina Bergqvist, Björn Halleröd, Antoinette Hetzler, Staffan Marklund och Irene Wennemo. Tack också till Maria Sundling som språkgranskat manus, till kommitténs sekreterare Anna Öström som hållit i alla trådar samt till kommittéassistenterna Nina Eklöf och Sara Sigfridsson som ansvarat för det praktiska arbetet i samband med antologins publicering.

Stockholm i september 2000

Åke Bergmark

1 Inkomstfördelningen under 1990-talet¹

Kjell Jansson

1.1 Inledning

Den löpande redovisningen av svenska folkets inkomstförhållanden sker i första hand i den officiella statistik som SCB ansvarar för. Vid redovisningar använder sig SCB företrädesvis av inkomstfördelningsundersökningen, ofta kallad HINK, som står för *hushållens inkomster*. Resultaten publiceras årligen normalt i maj månad och då 17 månader efter det år som redovisningen avser.

I regeringens budgetproposition har det under en rad av år funnits en fördelningspolitisk bilaga där finansdepartementet gjort en del egna beräkningar. Departementet har då haft tillgång till SCB:s simuleringsmodell FASIT, där man kan göra beräkningar för tre år framåt från det senaste mätåret. För att definiera det hushållsbegrepp som hittills har använts har information hämtats dels från en intervju, dels från taxeringen. Vid intervjun har SCB frågat vilka personer som bor ihop i ett hushåll, och man har därför kunnat bilda sammanboende hushåll även om man inte varit gifta eller haft gemensamma barn. I de fall man inte fått svar från en intervju har information om samtaxering använts

¹ Grundstommen till detta kapitel har behandlats vid ett seminarium i oktober 1999. Värdefulla synpunkter erhöles under seminariet och speciellt bör nämnas de två opponenterna Björn Halleröd och Irene Wennemo. När nya data ska tas fram och nya metoder tillämpas krävs tålamod och man måste pröva hur man på lämpligast sätt ska kunna förbättra dataunderlaget. I detta arbete har flera personer på SCB deltagit. Speciellt ska omnämnas Klas Lindström som framställt datafiler där nya statistiska metoder har tillämpats. Margareta Eriksson, Bengt Olof Gert och Åsa Karlsson har fått stå ut med att pröva en del hugskott och tålmodigt har dessa personer hjälpt till att få fram datafiler och tabeller som sedan har kunnat användas. Trots all hjälp och synpunkter som lämnats är jag själv ansvarig för det resultat som framställts. De åsikter och kommentar som finns i kapitlet är mina egna och speglar nödvändigtvis inte SCB:s uppfattning.

för att identifiera sammanboende hushåll. Ett hushåll har avgränsats som en eller två vuxna med eller utan hemmavarande barn. Barn har definierats 0–17 år. Denna definition har inneburit att barn 18 år och äldre, som har bott kvar hos föräldrarna, har blivit behandlade som enskilda hushåll. Statistiken har därför inte givit en klar bild av hur det har sett ut i verkligheten.

I detta kapitel kommer vi att behandla s.k. kosthushåll vilket omfattar alla hemmavarande barn oavsett deras ålder. Det kan vi göra för perioden 1993–1997. År 1997 är det senaste året där det finns färdiga data. Underlaget före år 1993 medger inte att vi kan bilda det vi kallar kosthushåll. Vi kommer också att avgränsa barn i åldersintervallet 0–19 år under förutsättning att de bor hemma hos föräldrarna. I de fall de har flyttat hemifrån betraktas de som ett självständigt hushåll även om de är yngre än 19 år. I kapitlet kommer vi ändå att visa en del data för hela perioden 1991–2000. Vi använder då den äldre definitionen av hushåll och barn avgränsas i åldersintervallet 0–17 år. För åren 1998–2000 använder vi oss av SCB:s simuleringsmodell FASIT.

1.2 Data

De data som används i kapitlet är hämtade från SCB:s inkomstfördelningsundersökning, HINK. Undersökningen är en urvalsundersökning där storleken på urvalet har varierat över åren. För studien över 1990-talet var urvalet som lägst år 1991 då cirka 9 500 hushåll ingick. 1997 var det år då det största urvalet noterades, cirka 18 800 hushåll.

Uppgifter om själva inkomsterna för 1997 hämtades så gott som uteslutande från olika administrativa register. För tidigare år hämtades en mindre del från självdeklarationer i samband med taxeringen. Uppgifter om hushållet, boendet och sysselsättning samt vissa utgifter erhöles från en telefonintervju. I samband med intervjun finns emellertid bortfall. I denna rapport har data använts endast för de hushåll som svarat på intervjun. Bortfallet i intervjun har också varierat över åren, från 17 till 28 procent.

För att minska risken att bortfall påverkar resultaten på ett snedvridande sätt har vi tillämpat en s.k. kalibreringsmetod. Denna metod utnyttjar känd information om olika befolkningsgruppers och inkomstsummers storlek. Denna teknik har använts för beräkningarna vad gäller huvudunderlaget, dvs. kosthushållen. Vid beräkningar med den äldre definitionen av hushåll har vi tillämpat en s.k. rak uppräkningsmetod. Det innebär att man antar att bortfallet har samma egenskaper som dem som svarat på intervjun.

1.3 Metod

1.3.1 Inkomst

Uppbyggnaden av inkomsten kan beskrivas schematiskt med följande uppställning:

+ lön
+ företagarkomst
+ ränta och utdelningar
+ reavinster (ej förluster)
+ inkomst av eget hem
+ olika typer av socialförsäkringar inkl. erhållet underhållsbidrag
+ skattefria transfereringar inkl studielån från CSN
– skatt och allmänna egenavgifter samt justering för skattereduktion för ränteutgifter för eget boende
– betalt underhållsbidrag, återbetalt studielån, pensionspremier och periodiskt understöd
–
= disponibel inkomst

I vissa delar av inkomstbegreppen har vi i denna rapport gjort några justeringar i jämförelse med den definition som används i den officiella statistiken. *Företagarinkomst*. Vi har kodat om negativa inkomster till 100 kr. Inkomsten hämtas från den redovisning som enskilda näringsidkare har lämnat till skattemyndigheterna. Många redovisar underskott, dvs. en negativ inkomst. Vissa fördjupade analyser kan inte göras om de delar man vill studera uppvisar negativa värden. Effekten av att koda om företagarkomsten är mycket liten när det gäller att mäta den övergripande inkomstfördelningen. Det allmänna fördelningsmåttet, Gini-koefficienten, påverkas endast med 1/1000del. Omkodningen påverkar inte heller analyser av hushåll med låga inkomster, värdet 100 kr placerar dessa företagare ändå bland de hushåll som har de lägsta inkomsterna. Det lägsta värdet har satts till 100 kr för att ändå markera att man har en inkomst, även om den är mycket låg. Företagarinkomsten är också endast definierad för enskild näringsverksamhet. De personer som driver sitt företag som aktiebolag erhåller inte inkomst från näringsverksamhet. Den inkomst som ägare till aktiebolag erhåller är i form av lön eller aktieutdelning.

Inkomst av eget hem beräknas som en fiktiv ränta på 2,5 procent av marknadsvärde minus den skuld som löper på eget hem och fritidshus. Detta är en alternativ och enkel metod att beräkna intäkt av värdet att bo i eget hem. I andra sammanhang söker man beräkna ett driftsöver-

skott för egnahemsboende genom att man från en fiktiv hyresintäkt drar i från normerade kostnader för driften och de kapitalutgifter man har i form av räntor och tomträttsavgäld. Man vill uppnå jämförbarhet mellan egnahemsägare och hushåll som bor i hyresrätt. När inkomster ska jämföras ska hyresgästen med sin inkomst betala en hyra. Egnahemsägaren kan sägas betala en hyra till sig själv. Skillnaden mellan egnahemsägarens fiktiva hyresintäkt och de utgifter han har för boendet ger det överskott man kan räkna som inkomst. I olika anvisningar förespråkar man att man ska göra en beräkning av inkomst av eget hem. Man brukar emellertid ha svårt att finna bra metoder för dessa beräkningar. Vi har valt en enkel metod som beräknar en fiktiv avkastning på det egna kapitalet i det egna boendet. Det sker ingen motsvarande justering för boende i bostadsrätt eftersom det saknas underlag att göra denna beräkning. Effekterna av denna justering är mest märkbar för dem som har betalat av sina lån på huset. Även här har metoden en liten effekt på Gini-koefficienten för hela populationen. Den allmänna inkomstnivån ökar med cirka två procent och Gini-koefficienten ökar med 2/1000delar i jämförelse med att man inte gör någon beräkning.

Handikappersättning ingår som en positiv transferering i den officiella statistiken. Ersättningen betalas ut med schablonbelopp för att stödja personer med handikapp. Syftet är att ge dessa ekonomiskt stöd så att de kan betala de extra utgifter man kan ha för sitt handikapp. Ett stort handikapp ger ett större stöd som ger en högre disponibel inkomst. I denna rapport ingår inte handikappersättning som en transferering. Beloppet är litet och påverkar inte fördelningsmålet nämnvärt.

Fastighetsskatt. I den officiella statistiken ingår fastighetsskatt i den skatt som dras ifrån hushållens inkomster när disponibel inkomst beräknas. För egnahemsägare innebär det att man får en högre skatt än vad boende i hyresrätt och bostadsrätt erhåller, allting annat lika. Med högre skatt får man en mindre disponibel inkomst. Fastighetsskatt på de fastigheter som boende i hyresrätt och bostadsrätt bor i betalas av fastighetsägaren. Man får därför anta att den övervältras på de boende via den hyra och avgift man betalar till fastighetsägaren. Här har vi valt att betrakta fastighetsskatten för boende som en utgift och inte något som påverkar den disponibla inkomsten.

Ränteutgifter för boendet. Samma asymmetri uppstår när det gäller ränteutgifter för boende. I den officiella statistiken beräknas skatten efter den debitering som skattemyndigheterna fastställer. Ränteutgiften i sig är ingen negativ inkomst i fördelningsanalyser. Däremot leder ränteutgifter till skattereduktion vid taxeringen, dvs. ger en högre disponibel inkomst i den officiella statistiken. Här har vi återfört skatte-

reduktion för ränteutgifterna för boende och den behandlas som skatt. Vi får en jämförelse mellan olika boendeformer som är neutral.

Den avdragsgilla *pensionspremien* som tas upp vid taxeringen behandlas inte som en negativ transferering i den officiella statistiken. Motivet är att man frivilligt har valt att spara och skjuter upp konsumtionen. Om man sparar eller konsumerar är en fråga om preferenser som inte ska påverka inkomstmätningen. Pensionssparandet kan normalt tas ut efter det man fyllt 55 år. De år den privata pensionen faller ut kommer den att räknas som pensionsinkomst tillsammans med den värdeförändring som skett i det sparande man har gjort. Om man inte justerar inkomsten för pensionspremien kan man säga att den räknas både de år man sparar och de år pensionen faller ut. Beloppet räknas därför dubbelt sett över en livstid i den officiella statistiken. I kapitlet behandlar vi emellertid pensionspremien som en negativ transferering. Vi finner det svårare att justera inkomsten när pensionen väl faller ut och väljer därför att justera inkomsten de år man sparar till pensionen. Vi ser det också som rimligt att inkomsten ska räknas när den väl faller ut även om det i detta fall är ett frivilligt sparande. Den disponibla inkomsten blir en värdemätare på den ekonomiska standard som ett hushåll har ett givet år.

Fastprisberäkning. Inkomsterna har räknats om till fasta priser till 1999 års prisnivå med hjälp av årsmedeltal för konsumentprisindex. Beräkningen av 1999 års index är gjort med Konjunkturinstitutets prognos sommaren 1999.

1.3.2 Populationen

Beskrivningar och analyser utgår från de årsinkomster som hämtas från olika administrativa register. Vi beräknar därför inkomsten för de hushåll där de vuxna, 18 år och äldre, har varit folkbokförda i Sverige hela undersökningsåret. Det vore snedvridande att låta hushåll med inkomster som härrör från kortare tid än ett år ingå i en fördelningsstudie. De som utelämnas är främst immigranter som anlänt till Sverige under året. Inte heller personer som är folkbokförda i Sverige men som har levt utomlands under undersökningsåret ingår i undersökningen.

Vi har också undantagit de hushåll där vi funnit värnpliktersättning. Den värnpliktige har fått en stor del av sin försörjning från det militära, något vi inte kan sätta några ekonomiska värden på. Vi kan därför inte göra relevanta jämförelser med andra hushåll med de registrerade inkomsterna för hushåll där den värnpliktige ingår. På detta sätt har vi minskat antal hushåll med cirka 30 000 – 40 000 mot vad som annars skulle ha redovisats. Beskrivning av befolkningen utgår

från förhållandet den 31 december respektive år för åren 1993–1997. För 1991 och 1992 gäller det förhållande som varat mesta tiden av året.

Analysenheten är individer. Även om vi först måste mäta inkomsten för hushållen har vi att studera den ekonomiska välfärden för individer. Vi gör det genom att på varje individ i hushållet lägga ut hushållets disponibla inkomst/konsumtionsenhet (ke) och använder denna inkomst som ett mått på ekonomisk standard i hushållet. Vi ser det inte som att varje individ själv förfogar över det krontalsbelopp som finns. Metoden bygger in ett antagande att den ekonomiska standarden mätt med disponibel inkomst/ke är lika fördelad inom varje hushåll. I olika forskningsansatser har andra försökt komma underfund med hur resurser fördelas inom hushållen. I denna undersökning kan vi för dagen inte komma längre. Vi har därför antagit att alla medlemmar i hushållet har lika tillgång och möjlighet till samma ekonomiska standard. Vill man vara tydlig kan man läsa tabellerna som att de speglar individer som tillhör hushåll med en viss inkomst.

1.3.3 Ekvivalenser

För att jämföra individer som tillhör hushåll av olika storlek och sammansättning bör man justera inkomsten. 200 000 kr för en ensamstående ger en högre standard än samma belopp för en barnfamilj. Justeringen bör emellertid inte göras som inkomsten dividerad per person eller per capita. Man bör ta hänsyn till att det finns stordriftsfördelar inom ett hushåll. Den ekvivalensskala som används i detta kapitel avviker från den som används i den officiella statistiken. Båda skalorna har emellertid sitt ursprung i socialbidragsnormerna såsom de såg ut i början av 1990-talet. Individer som bor i hushåll med lika stor ekvivalerad inkomst, disponibel inkomst/konsumtionsenhet, har samma ekonomiska standard, även om hushållen har olika disponibel inkomst innan man har gjort justeringen. Underförstått ligger då att i hushåll med lika stor inkomst/konsumtionsenhet ska pengarna räcka till samma konsumtionsnivå. Med socialbidragsnormerna fanns en fastställd normerad minsta godtagbara standard för en större del av konsumtionsutgifterna. De områden som låg utanför den normerade konsumtionen var framförallt boende men också utgifter för fackföreningsavgift och lokala resor. Även utgifter för barnomsorg låg utanför de normerade utgifterna. Den ekvivalensskala som används i den officiella statistiken utgår endast från de delar av konsumtionsutgifterna som var normerade i början av 1990-talet. Dessa kunde också sättas i relation till rådande basbelopp.

I denna studie tillämpar vi en ekvivalensskala som utöver de normerade utgifterna också tar hänsyn till utgifter för boende, fackföreningsavgifter samt lokala resor. Skalan är också normerad till 1,0 för ett hushåll med endast en person. Denna skala har tidigare beräknats av SCB i samband med Socialstyrelsens rapport om långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet (Socialstyrelsen 1999).

Tabell 1. Ekvivalensskalor grundade på socialbidragsnormen för 1990-talet.

	SCB-skala		I denna studie
	officiell statistik	justerad	
Vuxen person 1	1,16	1,00	1,00
Sammanboende person 2	0,76	0,65	0,55
Barn 0-3 år	0,56	0,48	0,47
Barn 4-10 år	0,66	0,57	0,47
Barn 11-17 år	0,76	0,65	0,47
Övriga 18 år	0,96	0,83	0,55

1.3.4 Simulering för perioden 1997–2000

För att beskriva hela 1990-talet har vi använt oss av SCB:s simuleringsmodell FASIT, *fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar*. Modellen är framtagen främst för att man ska kunna simulera budget och fördelningseffekter av ändringar i samhällets skatter, avgifter och transfereringar som berör enskilda hushåll. SCB har utvecklat denna modell i samarbete med Finansdepartementet. Den har inkomstfördelningsundersökningen för senaste mätår som bas. Kända regelverk och skattesatser programmeras in. Sysselsättnings- och löneutveckling antas efter bedömningar från Konjunkturinstitutet. Dessutom läggs kända befolkningsförändringar in i modellen.

Modellens främsta uppgift är att studera effekter på budget och inkomstfördelning när man diskuterar tänkta förändringar i systemen. Man kan mäta förhållandena före och efter en förändring. Som en bieffekt kan man använda modellen till att bedöma vad som sker i fördelningen om man inte gör några ändringar utan låter beräkna inkomstfördelning med de system som är beslutade. Man kan säga att ett s.k. 0- alternativ får vara en prognos av inkomstfördelningen från mätåret och så långt modellen sträcker sig, 3–4 år efter mätåret. Eftersom modellen inte har haft sitt primära syfte att framställa prognoser med ett s.k. 0- alternativ har den inte heller hunnit utvärderas med avseende på detta. De förutsättningar som gällt för beräkningarna i

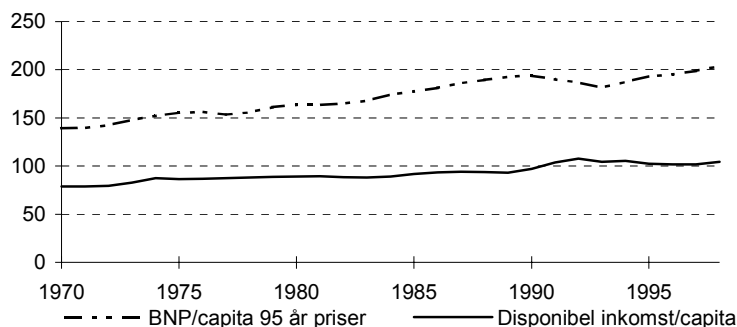
detta kapitel är de bedömningar som Konjunkturinstitutet lämnade i sin augustirapport 1999 (Konjunkturinstitutet 1999).

FASIT har hittills varit inriktad på att göra simuleringar för det äldre hushållsbegrepp som används i den officiella inkomststatistiken. Det har därför inte varit möjligt att simulera inkomstfördelningen med det kosthushåll som vi helst vill använda.

1.4 Översikt 1990–2000

Utvecklingen av hushållens inkomster under 1990-talet har påverkats av två stora förändringar. Den stora skatteomläggning som genomfördes 1990–1991 påverkade framförallt inledningen på 1990-talet. Marginalskatter sänktes och kapitalbeskattningen skildes ut från övrig inkomstbeskattning. Underlaget för beskattningen breddades. Fler inkomster lyftes fram till beskattning och moms infördes på tjänster som tidigare varit momsbefriade. Den andra stora förändringen som påverkat hushållens inkomster var den kraftiga nedgång i den svenska ekonomin som också inträffade i början av 1990-talet. Sysselsättningen förändrades mycket kraftigt, först inom den privata byggnadssektorn och därefter inom övriga sektorer inklusive den offentliga sektorn. Arbetslösheten ökade. Den s.k. 1990-talskrisen fortsatte med kraftiga förändringar på räntemarknaden i samband med försvaret av den svenska kronan. Under flera år minskade det samlade värdet av det som producerades i den svenska ekonomin. BNP sjönk tre år i rad mellan 1991–1993. Nedgången följdes av sänkta inkomster för hushållen. I makroekonomiska tal speglades detta i BNP/capita och disponibel inkomst/capita. Hushållen minskade sin konsumtion och sparandet ökade. Denna förändring skedde i en tid då inkomsterna minskade. Lånekostnaderna hade i praktiken blivit högre i och med skatteomläggningen. Den del av inkomsten som hushållen inte använde för konsumtion inriktades på att minska skulderna. Konsumtionen sjönk påtagligt och förstärkte den svenska ekonomins tillbakagång.

Figur 1. BNP/capita och disponibel inkomst/capita i 1995 års priser.



Källa: SCB, nationalräkenskaperna.

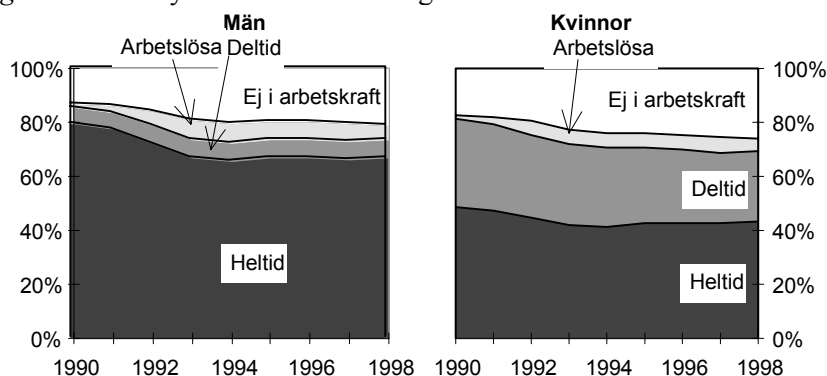
Så småningom utbyttes den svenska inflationsekonomin till en ekonomi med mycket låga inflationstal. Samtidigt som sysselsättningen minskade kraftigt och därmed också hushållens egna inkomster, präglades aktiemarknaden av en kraftig uppgång av börsvärdet under i stort sett hela 1990-talet. Värdestegring på börsen har resulterat i att hushåll med placeringar i aktier eller aktiefonder har fått se sina tillgångar öka kraftigt i värde. Till och från har dessa värden omsatts och hushållen har kunnat notera taxeringsmässigt realiserade värdeökningar på finansiellt kapital. Med en kraftig ökning av arbetslösheten uppstod stora obalanser i den svenska ekonomin. Den ekonomiska politiken inriktades på att spara i statens och kommunernas utgifter och förstärka inkomsterna.

Regelsystemen förändrades på en rad områden. Ersättningsnivåer vid nyttjande av arbetslöshets, sjuk och föräldraförsäkringar minskade, reglerna för bostadsbidrag förändrades, barnbidragen sänktes, den s.k. värnskatten infördes.

Allmänna egenavgifter infördes år 1993 och höjdes successivt fram till år 1998 till 6,95 procent av avgiftsbelagd förvärvsinkomst. På områden där kommunerna hade ansvaret höjde man också avgiftsfinansieringen, främst inom barn och äldreomsorgen.

Andelen personer med arbete minskade kraftigt, främst bland ungdomar. Statistiken i SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU, över sysselsättning och arbetslöshet utgår från en mätvecka. Som sysselsatt räknas alla med förvärvsarbete minst en timme denna mätvecka. Över ett helt år kan man summera de månadsvisa mätningarna för att erhålla en genomsnittlig bild över åren.

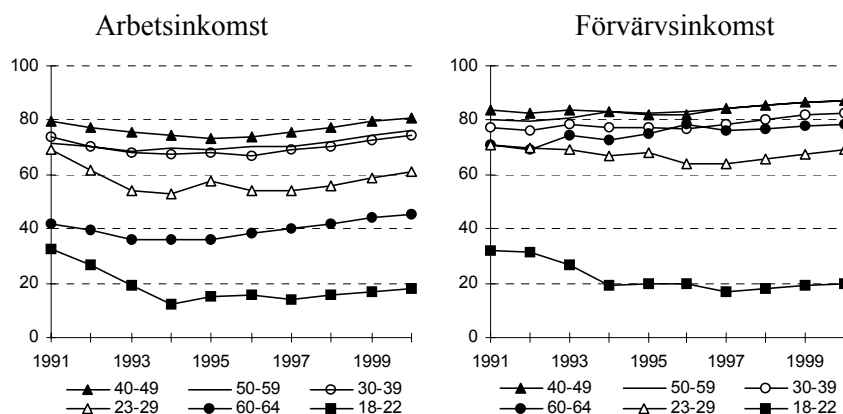
Figur 2. Andel sysselsatta i befolkningen 16–64 år.



Källa: SCB, Arbetskraftundersökningarna

Det var inte enbart arbetslöshetstalen som ökade, utan även andelen personer utanför arbetskraften. Utvecklingen på arbetsmarknaden speglas också i att fler fick svårare att få en rimlig inkomst genom eget förvärvsarbete. Vi visar detta med att mäta andelen i olika åldersgrupper som har en arbetsinkomst som överstiger tre basbelopp. För 1999 motsvarar detta en inkomstnivå på 109 200 kr eller 9 100 kr i månaden. Tre basbelopp är valt för att undvika de personer som har en lös anknytning till arbetsmarknaden sett över hela året eller att arbetet sker med en så liten omfattning att man inte kommer upp till de lägsta lönerna på arbetsmarknaden för heltidsanställda. Arbetsinkomsten innefattar lön från anställning och inkomst från eget företag men också ersättning från sjuk och föräldraförsäkring. Inkomsten speglar därför på ett tydligt sätt den förankring olika personer kan ha på arbetsmarknaden. I mätningen ingår inte någon ersättning man får i samband med arbetslöshet.

Figur 3. Andel personer i olika åldersgrupper med inkomst över tre basbelopp.



Anmärkning. 1998–2000 prognos. Arbetsinkomst inkluderar inte arbetsmarknadsersättningar och pensioner vilka ingår i förvärvsinkomst.

Under 1990-talet visar bilden tydligt att det främst var ungdomar 18–22 år samt äldre 60–64 år som hade en svagare koppling till arbetsmarknaden. Förändringen under åren har varit tydligast för ungdomar. I början av 1990-talet hade cirka 30 procent av de yngsta ungdomarna en arbetsinkomst över tre basbelopp, sedan minskade andelen till kring 15 procent och låg kvar på denna nivå under hela 1990-talet. En svag ökning noteras i slutet av decenniet. Beräkningar för 1998–2000 är gjorda i SCB:s simuleringsmodell FASIT. En viss osäkerhet finns därför för dessa siffror.

1.4.1 Det vände 1995

Mönstret är emellertid klart. Det är bland ungdomarna som nedgången på arbetsmarknaden under 1990-talet har varit mest markant. Övriga åldersgrupper har också haft smärre nedgångar i andelen med en arbetsinkomst på minst tre basbelopp, men inte på långt när så påtagligt som nedgången har varit för ungdomar. Det vände kring 1995. För alla grupper över 30 år ökade andelen med arbetsinkomst över tre basbelopp runt detta år och andelen var högre redan 1997 än vad den var innan nedgången i ekonomin slog igenom 1991.

Ett sätt att mildra de ekonomiska konsekvenserna när sysselsättningen minskar är de traditionella arbetsmarknadspolitiska stöden. Den vanliga arbetslöshetskassan gäller för dem som redan har varit etablerade på arbetsmarknaden. För andra har det funnits olika stöd

som växlat under åren. Några stödformer har varit att bereda folk plats i olika utbildningar. För dem som får utbildning inom arbetsmarknadspolitikens ramar ges ersättning i form av arbetsmarknadsstöd. Dessa stöd ingår sedan i de skattepliktiga förvärvsinkomsterna.

Vi får en annan bild om vi till arbetsinkomsten också lägger de socialförsäkringar som i övrigt ingår i förvärvsinkomsten. Det gäller utöver de ovan visade arbetsmarknadsstöden också pensioner. I de fall man får finansiera sin utbildning med lån från Centrala studiestödsnämnden kommer försörjningen dels ifrån lånade pengar och dels från den del av studiestödet som är ett bidrag. Dessa studiestöd ingår inte i förvärvsinkomsten.

När vi belyser utvecklingen med andel som har förvärvsinkomst större än tre basbelopp framträder bilden än tydligare. Åldersgrupperna över 30 år har inte kunnat registreras med minskad andel med förvärvsinkomst över tre basbelopp. I jämförelse med analysen av dem med arbetsinkomst över tre basbelopp påverkar pensioner och arbetsmarknadsstöd gruppen 60–64 år samt gruppen 23–29 år så att de tydligt närmar sig andra åldersgruppers andelstal.

Den låga andelen med inkomst över tre basbelopp för de yngsta, 18–22 år, beror naturligtvis på att majoriteten av 18–19-åringarna fortfarande går i gymnasieskolan. Många fortsätter också med en utbildning efter gymnasiet. Personer i utbildning har självklart låga arbetsinkomster. Det intressanta är inte den låga andelen med låg inkomst. Det är i stället att den kraftiga nedgången i början av 1990-talet tycks ha permanentats för denna grupp. Andra grupper har i stort sett kommit tillbaka till samma andelar med låg inkomst som de hade i början av 1990-talet.

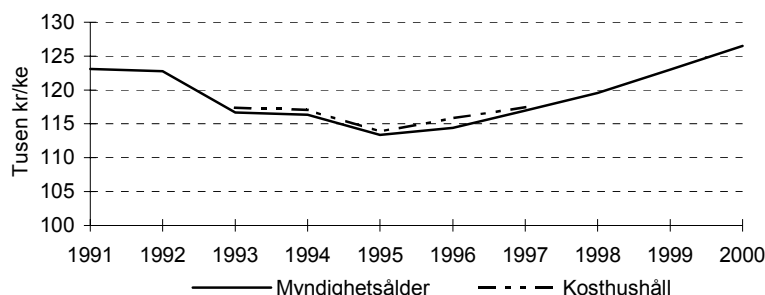
En stark anknytning till arbetsmarknaden är den viktigaste förutsättningen för att kunna försörja sig. Arbetsinkomster och förvärvsinkomster ger emellertid inte den fullständiga bilden av befolkningens ekonomiska standard. Genom skatt och bidrag omfördelas inkomster. Personer med svag förankring på arbetsmarknad eller en större försörjningsbörda erhåller stöd från socialförsäkringar eller andra transfereeringar. Hushållens disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda, disponibel inkomst/konsumtionsenhet, får därför spegla den ekonomiska standarden.

Vi kommer att visa hur det ser ut för s.k. kosthushåll. Kosthushållen avgränsas av de individer som bor tillsammans och har en gemensam ekonomi. I den officiella statistiken har hittills ungdomar som är 18 år eller äldre bildat egna hushåll trots att de fortfarande bor kvar hos någon av eller båda föräldrarna. I begreppet kosthushåll bildar dessa ungdomar hushåll tillsammans med den eller de föräldrar man bor tillsammans med. Kosthushåll där de s.k. kvarboende ungdomarna ingår i

föräldrahushållet kan för närvarande endast redovisas för perioden 1993–97. För att ändå kunna visa en bild över hela 1990-talet i grova drag har vi låtit göra en beskrivning som grundar sig på den definition av hushåll som hittills har använts som huvudbegrepp i den officiella inkomststatistiken, HINK. Dessutom har vi sökt göra en översiktlig beskrivning över perioden fram till år 2000 som den kan beräknas i SCB:s simuleringsmodell FASIT. De simulerade uppgifterna berör 1998–2000.

1.4.2 Ökade inkomster i slutet av 1990-talet

Figur 4. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst, medianvärden i 1999 års priser. Samtliga individer.



Anmärkning. Individer i hushåll efter äldre definition av hushåll (myndighetsålder) respektive kosthushåll. 1998–2000 prognos.

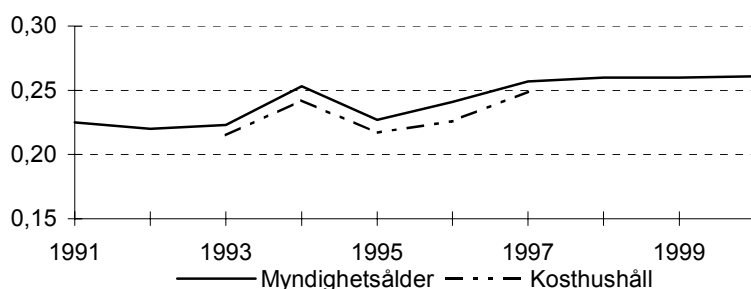
Det tydliga mönstret är den nedgång som inträffade i början av 1990-talet. Den markerar att hushållen erhöll minskad ekonomisk standard. Efter 1995 inträffade en uppgång av den ekonomiska standarden som tycks hålla i sig perioden ut. Mätningen omfattar alla individer i de hushåll som har varit skrivna i Sverige både vid ingången och utgången av respektive år. Mätningen är gjord med medianinkomsten för att undvika den påverkan extremvärden kan ha om man baserar studien på medelvärden. Det är också anmärkningsvärt att utvecklingen i stort överensstämmer oavsett om vi använder oss av kosthushåll eller den äldre definitionen av hushåll. Förklaringen ligger i den ekvivalensskala som vi tillämpar. Kvarboende ungdomar har erhållit ekvivalensvikten 0,55 i båda mätningarna. Syftet är att minska den skevhet som uppstår när de kvarboende betraktas som ett självständigt hushåll. Vi vet att ungdomar som i verkligheten bor kvar i föräldrahushållet men betraktas som självständiga hushåll får hjälp med sin försörjning. Man bör också markera de skalfördelar som man har när fler personer delar på levnadskostnaderna i ett hushåll. Det gör vi genom att använda ekvival-

ensvikten 0,55. Fortfarande kvarstår emellertid ett måtfel om vi betraktar dessa kvarboende som självständiga hushåll eftersom vi inte har hela hushållets ekonomi kartlagd. Detta fel rättas till när vi använder oss av kosthushåll i redovisningen.

Det verkar också som nedgången upphörde kring 1995–1996. Bilden visar emellertid inte om vissa fick det bättre och andra grupper av individer fick det sämre.

Den översiktliga bilden över hur fördelningen förändrats visar vi med det traditionella måttet Gini-koefficienten. Högre värde på koefficienten visar på en större inkomstspredning.

Figur 5. Gini-koefficient för disponibel inkomst/ke inklusive reavinster, samtliga individer.



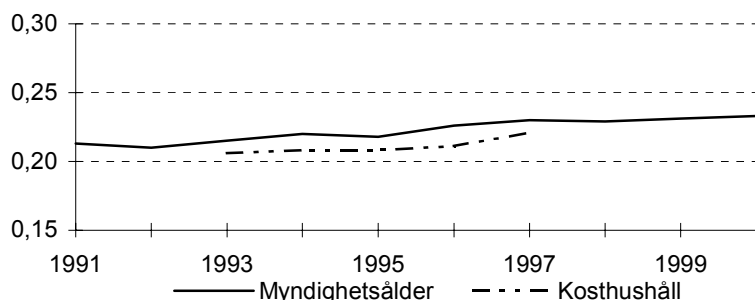
Anmärkning. Individer i hushåll efter äldre definition av hushåll (myndighetsålder) respektive kosthushåll. 1998–2000 prognos.

Detta ger en bild som visar på ökade inkomstskillnader under 1990-talet. Den kraftiga uppgången under 1994 och nedgången 1995 förklaras till den absolut största delen av kraftiga reavinster detta år samt att aktieutdelningar var skattefria. Det är alltid en avvägning hur man ska betrakta just reavinster. De är per definition tillfälliga och speglar de värdoförändringar som realiserar vid ett tillfälle. Själva värdoförändringen kan ha pågått kontinuerligt men läses av först när man gör en försäljning av sina tillgångar.

Man kan söka undvika dessa tillfälliga hopp i inkomstutveckling genom att söka jämna ut dessa värdoförändringar under en längre tid. En annan teknik är att visa inkomsterna och dess fördelning utan att dessa realiserade värdoförändringar ingår i inkomstbegreppet. Det senare har vi gjort för att illustrera inkomstfördelningen under denna period och avläsa på vilket sätt inkomstfördelningen då kan beskrivas. Vi får då en svagare utveckling av ojämnheten men fortfarande en utveckling som pekar på ojämna fördelning i slutet av 1990-talet än i början. Ökningen av inkomstspredningen tenderar att stanna av under

1999 och 2000. Vi understryker än en gång att uppgifterna för 1998–2000 baseras på simuleringar och därför är mer osäkra.

Figur 6. Gini-koefficient för disponibel inkomst/ke exkl. reavinst, samtliga individer.

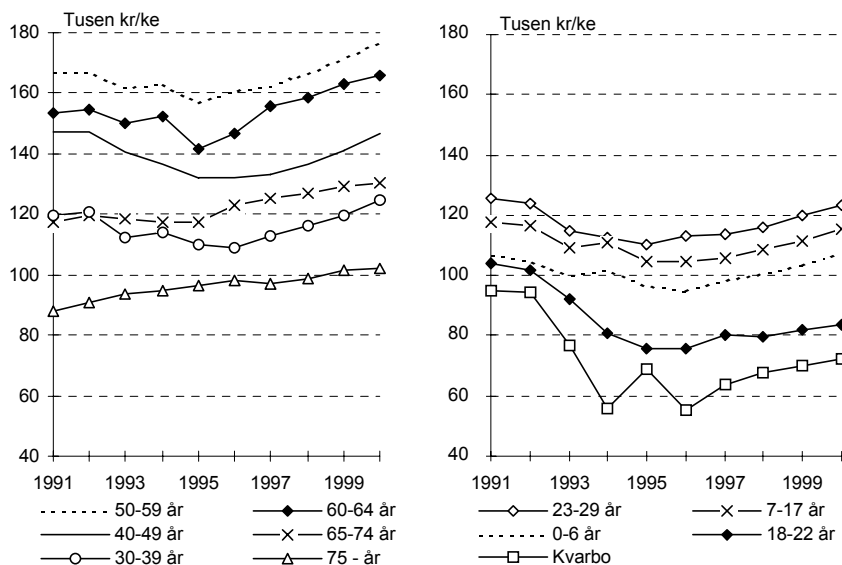


Anmärkning. Individer i hushåll efter äldre definition av hushåll (myndighetsålder) respektive kosthushåll. 1998–2000 prognos.

1.4.3 Ungdomar har fått det sämre

I denna översikt ska vi belysa hur det ser ut över hela 1990-talet om vi använder oss av de definitioner på hushåll som gäller i det underlag som kan användas för hela 1990-talet. Vi känner igen mönstret som vi fann när vi belyste individernas arbets- och förvärvsinkomster. Diagrammet har delats upp i två delar för att ge en tydligare överblick. Alla åldersgrupper bortsett från ålderspensionärer tycks ha fått sänkta inkomster under den första hälften av 1990-talet.

Figur 7. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst efter ålder.



Anmärkning. Individuer i hushåll efter äldre definition av hushåll (myndighetsålder). 1998–2000 prognos.

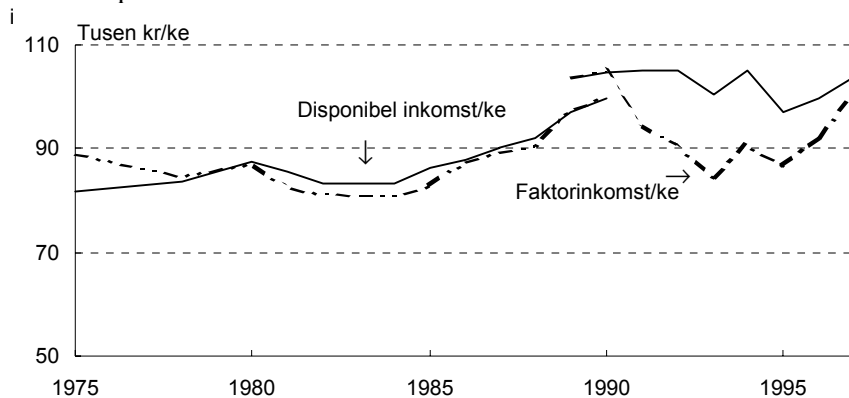
Efter nedgången fram till mitten av 1990-talet har de flesta åldersgrupperna ökat sin inkomstnivå igen, så även ungdomar. Men ungdomarna har i slutet av 1990-talet inte återkommit till den nivå man hade i början av 1990-talet.

Vid studier som baseras på tvärsnitt måste man understryka att det inte är samma grupper av individer som ingår i redovisningen vid periodens början som vid periodens slut. Alla har blivit tio år äldre. De som representerade ungdomar 1991 finns i nästa redovisningsgrupp år 2000. Det är speciellt viktigt att notera detta vid pensionsåldern. De som var 60–64 år 1991 redovisas bland yngre pensionärer för år 2000. Ålderskohorten har fått uppleva sänkta inkomster, i de flesta fall av det självklara skälet att man inte längre förvärvsarbetar. Däremot har de som är pensionärer i slutet av 1990-talet det betydligt bättre än de som var pensionärer i början av 1990-talet.

1.4.4 Inkomstskillnader ökade redan på 1980-talet

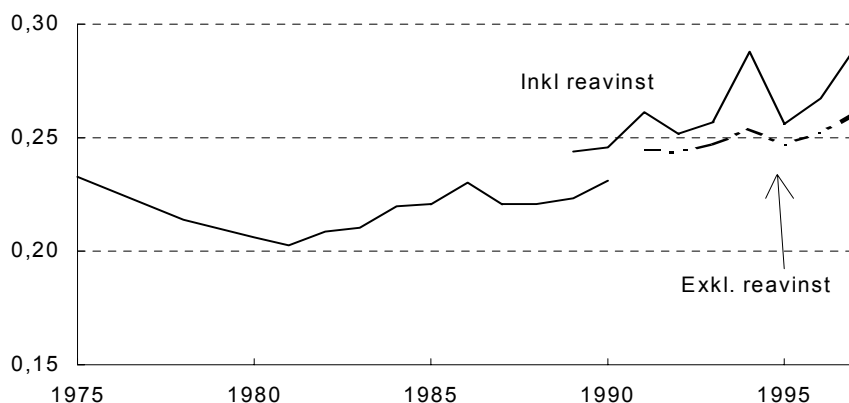
För att få ett perspektiv på hur inkomsterna har utvecklats fram till 1990-talet vill vi också visa det som hittills har publicerats i den officiella statistiken över inkomstfördelningen.

Figur 8. Disponibel inkomst/ke och faktorinkomst/ke. Medelvärden i 1997 års priser.



Källa: SCB, Inkomstfördelningsundersökningen 1997, Statistiskt meddelande.

Figur 9. Gini-koefficient för disponibel/inkomst inkl. och exkl. reavinst.



Källa: SCB, Inkomstfördelningsundersökningen 1997, Statistiskt meddelande.

Utvecklingen under 1990-talet innebär en fortsättning på utvecklingen mot ökade inkomstskillnader som pågått sedan mitten av 1980-talet. Inkomsterna ökade efter 1983 och ökningen pågick fram till 1991. Åren 1989–1990 präglades den svenska ekonomin av överhettning. Inkomstskillnaderna ökade starkast i början av 1980-talet men fortsatte

att öka även senare. Hoppet i kurvorna visar svårigheten att länka ihop mätningarna före och efter skatteomläggningen 1990/91.

Vi påpekar ånyo att behandlingen av data i den officiella statistiken, figur 8 och 9, skiljer sig från det som presenteras i övrigt i detta kapitel.

- inkomstbegreppen är något olika
- i den officiella statistiken används en annan ekvivalensskala
- redovisningen i den officiella statistiken grundar sig på hushåll/familjeenheter i stället för individer.

Detta översiktliga avsnitt har visat på huvuddragen under 1990-talet. Sverige hade en nedgång i inkomsterna fram till mitten av 1990-talet, därefter återhämtade sig inkomstnivåerna. Inkomstspridningen fortsatte att öka och följde den trend som uppstod på 1980-talet. Simuleringarna för de sista åren på 1990-talet antyder att inkomstspridningen stabiliserades. De skillnader som finns i inkomstutveckling kan i stora drag hänföras till skillnader för olika åldersgrupper.

1.5 Utvecklingen 1993–1997

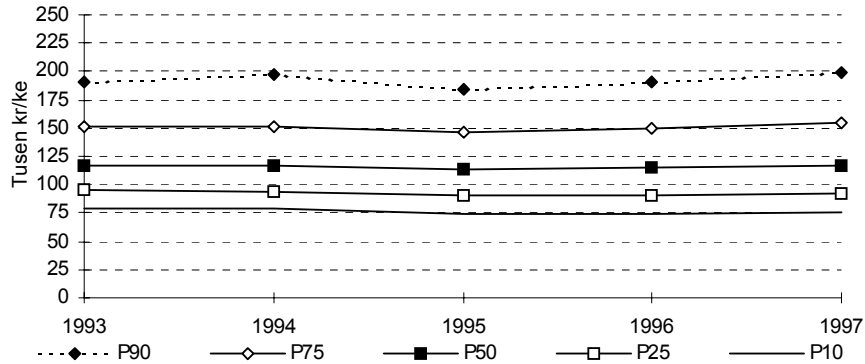
Tidigare studier av inkomstfördelningen har ibland fått kritik som grundar sig på hur hushållen har avgränsats. Hushållsbegreppet har styrts av myndighetsåldern, barn har avgränsats till och med 0–17 år. I statistik över inkomster har man därför betraktats som ett eget hushåll även om man har levt kvar i föräldrahemmet efter fyllda 18 år. I detta avsnitt ska vi redovisa individer i kosthushåll. Man ska ha gemensam bostad och gemensam ekonomi. I det följande ska vi betona utvecklingen för perioden 1993–1997. Vi har inte färdiga data för kosthushåll för åren före 1993. Vi har inte heller vågat ge oss på en beskrivning med hjälp av simuleringsmodellen FASIT för kosthushåll för åren 1998–2000. Modellen är för närvarande inte anpassad för att klara dessa simuleringar.

1.5.1 Deciler

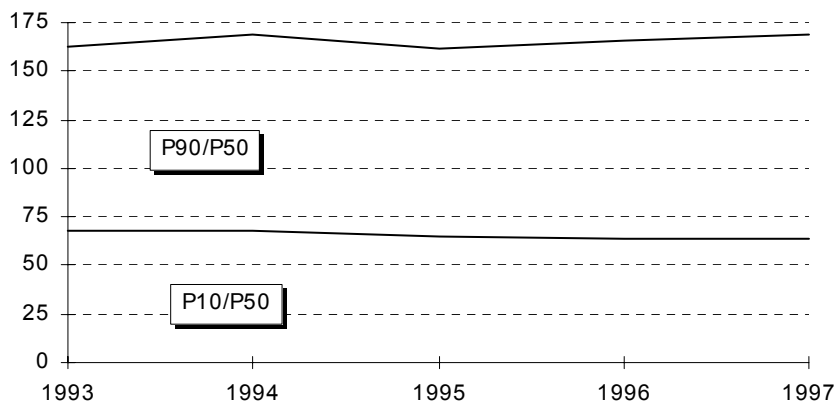
För att beskriva fördelningen i andra termer än Gini-koefficienter har vi också gjort en traditionell indelning i decilgrupper. Men i stället för att visa på medelvärden i respektive decilgrupp har vi valt att redovisa de gränsvärden som avgränsar befolkningen vid olika inkomstnivåer. Vi pratar om percentilgränser för dem som har låga eller höga inkomster. Sorteringen är gjord för individer. Vi har sorterat alla individer i

stigande ordning efter den inkomst som hushållet har där individerna hör hemma. Därefter har vi markerat de gränsvärden som delar av vid de individer som har lägst tio procent, 25 procent osv. upp till det värde som avgränsar de tio procent som har de högsta värdena på inkomsten. I tabellerna har vi också lagt in gränsvärden för lägsta respektive högsta fem procent.

Figur 10. Disponibel inkomst/ke inklusive reavinst 1993–1997. Percentilvärden i 1999 års priser.



Figur 11. Disponibel inkomst/ke inklusive reavinst 1993–1997. Gränsvärdet för högsta 10 procent och lägsta 10 procent i procent av median.



I fasta priser ser vi inga dramatiska förändringar. Under perioden 1993–1997 minskade gränsvärdet något för lägsta tio procent medan värdet för högsta tio procent steg. Den ökning vi fått av ojämnheten har alltså sin förklaring i att de med hög inkomst ökade sin inkomst samtidigt som de med lägre inkomst minskade sin inkomst. Det är än tydligare för värdet vid högsta fem procent. Vi kan med utgångspunkt i dessa värden säga att rika blev rikare och låginkomstgrupper fick det

sämre. En andra kommentar är att avståndet har ökat till medianvärdet för både lägsta och högsta tio procent. År 1993 var värdet för lägsta tio procent 68 procent av medianvärdet medan 1997 hade avståndet ökat till 64 procent. Samma sak gäller för gränsvärdet vid högsta tio procent. År 1993 låg detta gränsvärde 63 procent över median och år 1997 hade det ökat till 69 procent. Så långt när vi använder oss av disponibel inkomst inkl. reavinst.

Tabell 2. Disponibel inkomst/ke för individer i kosthushåll. Percentilvärden i tusen kr i 1999 års priser.

Percentilgräns	Inklusive reavinst					Exklusive reavinst				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
P05	67,8	68,8	65,7	63,9	64,2	67,0	67,9	65,3	63,0	63,5
P10	79,4	79,0	74,3	74,2	74,9	78,9	78,5	73,9	73,3	74,2
P25	94,9	94,6	91,2	91,0	92,0	94,4	93,5	90,7	90,3	91,3
P50	117,4	117,0	113,9	115,8	117,5	116,8	115,1	112,9	114,0	116,0
P75	151,3	151,9	145,6	150,3	154,3	149,6	147,5	143,9	147,0	150,9
P90	190,9	197,5	183,8	191,5	198,7	186,6	185,2	179,7	183,6	191,4
P95	219,9	238,9	211,2	224,5	237,6	212,7	216,0	205,7	209,7	221,5
Medelvärde	129,6	134,6	124,8	127,6	133,9	127,1	126,6	122,3	123,4	126,9
P10/P50	67,7	67,5	65,3	64,1	63,7	67,6	68,2	65,5	64,3	64,0
P90/P50	162,6	168,7	161,4	165,4	169,1	159,7	160,9	159,1	161,1	165,0
P90/P10	240,3	249,9	247,3	257,9	265,4	236,3	235,9	243,1	250,5	258,0
Ginikoefficient	0,215	0,242	0,217	0,226	0,249	0,206	0,208	0,208	0,211	0,221

Det intressanta är också att vi inte finner några skillnader i tendensen när vi belyser inkomsten exklusive reavinst. Spridningen ökade framförallt för 1997. Gini-koefficienten är däremot betydligt lägre när vi beräknar spridningen med inkomsten exklusive reavinst än med inklusive reavinst. De stora reavinsterna hamnar nästan per definition i de högsta decilgrupperna och därmed spår de på spridningen av inkomsten.

1.5.2 Ålder

När vi undersöker kosthushållen efter ålder finner vi samma tendens som vi fann med den äldre definitionen av hushåll. Det är ett generationsperspektiv på utvecklingen. De som representerar de äldre har haft en gynnsam utveckling, i synnerhet personer i pensionsåldern. Barn och ungdomar 18–22 år samt åldersgruppen 40–49 år har fått vidkännas sänkta inkomster.

Tabell 3. Disponibel inkomst/ke för individer i kosthushåll efter ålder. Belopp i tusen kr/ke 1999 års priser.

Ålder	Inklusive reavinst					Exklusive reavinst				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
0-6	100,7	101,2	96,3	95,0	98,3	100,1	100,2	96,0	94,2	97,3
7-17	107,6	107,6	102,6	103,5	103,7	106,6	106,3	101,8	102,1	102,4
18-22	114,3	109,0	101,1	105,1	104,0	114,0	108,4	100,6	103,5	102,9
23-29	116,9	113,7	111,7	116,2	115,7	116,3	112,4	110,4	115,2	115,1
30-39	112,4	113,8	109,6	110,0	113,8	111,9	112,8	108,8	108,2	112,5
40-49	133,9	132,6	127,4	128,1	127,8	133,1	130,3	125,8	125,9	125,2
50-59	157,3	158,0	152,5	155,6	159,5	155,9	155,5	150,1	153,1	155,3
60-64	147,0	149,9	140,9	145,2	153,5	146,1	147,1	140,0	141,4	150,3
65-74	118,1	117,4	117,8	123,1	125,0	117,5	116,2	116,8	121,0	121,9
75-	93,8	94,9	96,8	97,7	97,1	93,5	94,3	96,5	96,8	96,3
23-64	130,0	130,0	125,0	127,6	130,8	128,9	127,9	124,0	125,7	128,9
65-	106,3	106,7	107,8	108,9	109,9	106,0	105,4	106,9	107,8	108,5
Samtliga	117,4	117,0	113,9	115,8	117,5	116,8	115,1	112,9	114,0	116,0
Gini-koefficient	0,215	0,242	0,217	0,226	0,249	0,206	0,208	0,208	0,211	0,221

Vi har tidigare sett att inkomstnivåerna ändras om vi exkluderar reavinsterna och spridningen mätt med Gini-koefficienten minskar. Förändringarna mellan 1993 och 1997 finns fortfarande kvar men inte med kraftiga förändringar av Gini-koefficienten.

Tabell 4. Förändring i procent av disponibel inkomst/ke inkl. och exkl. reavinst för individer 1993–97. Medianvärden i 1999 års priser.

Ålder	Inklusive reavinst	Exklusive reavinst
0-6	2,4	2,8
7-17	3,6	3,9
18-22	9,0	9,7
23-29	1,0	1,1
30-39	1,2	0,5
40-49	4,5	5,9
50-59	1,4	0,3
60-64	4,5	2,9
65-74	5,8	3,8
75-	3,6	3,0
23-64	0,7	0,1
65-	3,4	2,3
Samtliga	0,1	0,7
Gini-koefficient	15,8	7,3

Efter stigande ålder har man fått en bättre inkomstutveckling med undantag för åldersgruppen 40–49 år. Det kan vara något förbryllande att åldersgruppen 40–49 år har samma tendens som barn och ungdom och den följer inte tendensen för åldersgrupperna alldeles invid. Vid kontroll av datamaterialet kvarstår denna avvikelse. Till en del kan det förklaras med att gruppen är sammansatt av både ensamstående och

sammanboende med eller utan barn. Längre fram visas att just barnfamiljerna har haft en sämre utveckling än andra. Detta slår igenom på denna åldersgrupp.

1.5.3 Olika stadier i livet

De övergripande resultaten om fördelningen har hittills visats för samtliga individer uppdelat efter percentilgrupper och ren åldersuppdelning. En stor del av socialförsäkringarna och bidragen berör personer i särskilda faser i livscykeln, alltifrån barnbidrag via föräldraförsäkring, bostadsbidrag och socialbidrag till pensioner. En belysning av befolkning efter dessa olika faser i livscykeln presenteras därför mer ingående. Det är också i dessa olika faser som välfärdsstaten kan rikta in direkta åtgärder i form av olika stöd. Det är tydliga skillnader mellan olika hushållsindelningar. Vi känner igen att disponibel inkomst/ke för personer över 65 år har ökat. Ökningen är koncentrerad till sammanboende ålderspensionärer. Värdet för ensamstående ålderspensionärer har också ökat men i mindre omfattning.

Ensamstående med barn har fått de kraftigaste minskningarna. Under perioden har inkomsten minskat med närmare 10 procent i fasta priser. Ensamstående med barn är också den familjetyp som, tillsammans med sammanboende med minst tre barn och ensamstående äldre pensionärer, hade de lägsta medianvärdena. De högsta värdena hade sammanboende familjer mellan 30–64 år utan barn. Här finns de hushåll som är barnlösa men också de där barnen har flyttat hemifrån.

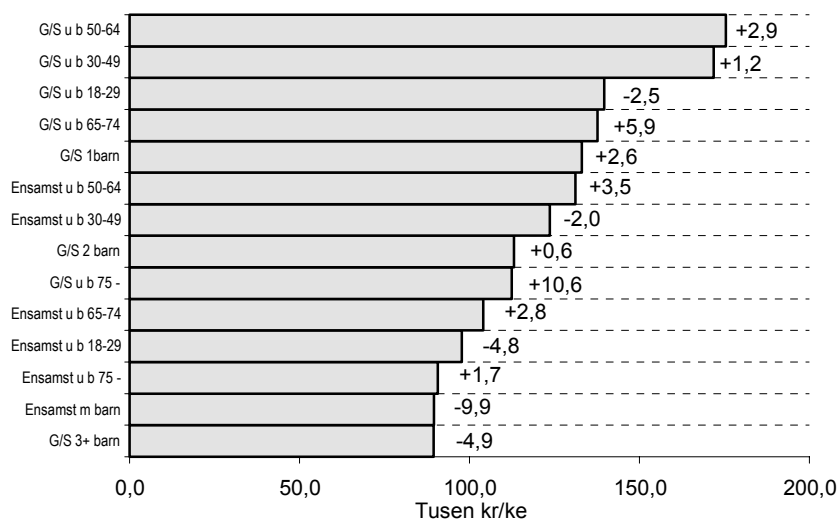
Tabell 5. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst för individer i kosthushåll efter hushållstyp. Medianvärden i tusen kr/ke i 1999 års priser.

	1993	1994	1995	1996	1997	97/93 %
Ensamstående utan barn						
18-29 år	102,6	100,2	95,4	93,6	97,7	4,8
30-49 år	126,3	125,7	120,3	125,6	123,7	2,0
50-64 år	126,8	128,3	123,7	124,4	131,2	3,5
65-74 år	101,3	102,6	101,1	103,0	104,1	2,8
75 år -	89,2	91,4	90,5	90,6	90,7	1,7
Ensamst med barn 0-19 år	99,4	94,4	92,5	90,7	89,5	9,9
Ensamst med övrig vuxen, inga barn 0-19 år	142,3	128,6	124,7	125,4	127,5	10,5
Sammanboende utan barn						
18-29 år	143,1	138,4	136,6	138,7	139,6	2,5
30-49 år	169,9	165,4	165,5	161,4	171,9	1,2
50-64 år	170,5	172,2	168,0	172,3	175,4	2,9
65-74 år	129,9	131,0	133,8	137,8	137,6	5,9
75 år -	101,7	104,3	110,6	110,4	112,5	10,6
Sammanboende med barn 0-19 år						
1 barn	129,7	131,5	128,1	128,5	133,0	2,6
2 barn	112,4	112,1	109,2	109,2	113,0	0,6
3+ barn	94,1	95,5	89,6	90,1	89,5	4,9
1+ barn	111,6	112,0	107,7	108,2	110,8	0,7
Sammanboende med övrig vuxen, inga barn 0-19 år	147,1	155,0	150,6	155,5	161,3	9,7
Samtliga 0 år	117,4	117,0	113,9	115,8	117,5	0,1

Anmärkning. Ensamstående och sammanboende med övrig vuxen, inga barn 0-19 år innebär att det finns personer som är över 19 år och som tillhör hushållet utöver just den ensamstående respektive de sammanboende. Oftast är det fråga om barn äldre än 19 år som fortfarande bor kvar hos föräldrarna.

Vi påpekar att vi redovisar individer och de redovisas i den grupp där hushållsföreståndaren finns. Det innebär att i denna redovisning ingår barnen i samma grupp som den förälder som är hushållsföreståndare. Det innebär också att i gruppen gifta sammanboende 65-74 år utan barn ingår även de som är yngre än 64 år men som är sammanboende med den som klassas som hushållsföreståndare och som kan vara i åldern 65-74 år. Det kan därför finnas arbetsinkomster i dessa hushåll. Det tydliga mönstret är emellertid att sammanboende utan barn, utom pensionärer äldre än 75 år, hade de högsta inkomsterna.

Figur 12. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst 1997. Individer i kosthushåll efter hushållstyp. Medianvärden samt förändring i procent 1993–1997.



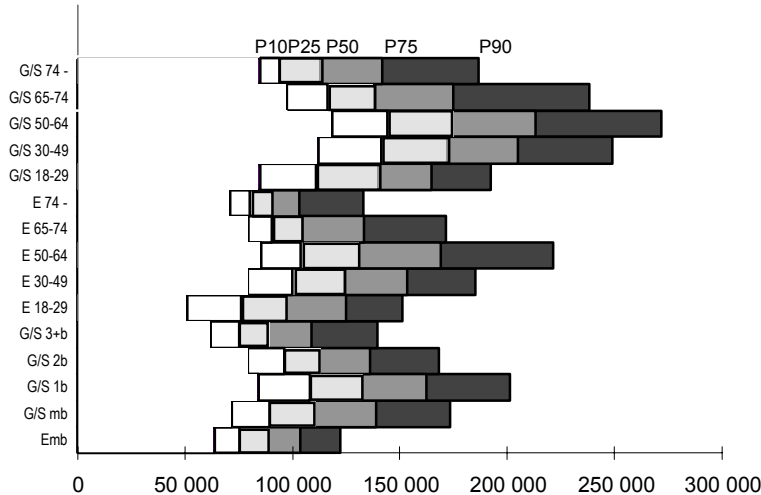
I tabellen finns några indelningar som kan behöva förklaras något närmare. Vi avgränsar barn med dem som bor kvar hos någon av föräldrarna upp t.o.m. 19 år. I andra redovisningar är det vanligt att barn avgränsas t.o.m. det år man fyller 17 år. Vi vill även se 19-åringarna som bor hemma hos föräldrarna som barn. Motivet är att merparten av ungdomarna genomgår någon form av gymnasieutbildning. Normalt avslutar man gymnasiestudierna det år man fyller 19 år. Föräldrar är ansvariga för försörjningen under de år barnen är i denna utbildning. De som är 18 och 19 år och som angivit att de har flyttat hemifrån betraktas emellertid inte som barn.

Barn som bor kvar hos föräldrar även efter 19 år redovisas som övrig vuxen. Ensamstående med barn 0–19 år är de familjer där det finns en hushållsföreståndare som är ensamstående. I familjen finns barn 0–19 år men det kan även finnas något barn som är äldre än 19 år eller annan boende som inte är sammanboende. Vi tyder det som att alla bor i hushåll där hushållsföreståndaren är ensamstående och att det finns barn 0–19 år.

Hittills har vi endast belyst medianvärdet vid de olika indelningar vi arbetat med. Medianvärdet har vi använt för att det ska representera precis vad det är, värdet i mitten för den grupp som redovisas. Men värdet säger inte hur typiskt värdet är, endast att mittenvärdet är just där. Vi ska försöka visa hur spridningen kan te sig för olika grupper.

Diagramtolkning: I figur 13 har vi lagt in gränsvärden som skiljer ut de 10 procent med de lägsta värdena, sedan 25 procent, därefter 50 procent (median) och sedan motsvarande vid 75 procent och 90 procent. På så vis kan vi visa i ett fält hur spridningen för olika grupper ser ut. Hela fältet omfattar således gränsvärdet vid lägsta tio procent till gränsvärdet vid högsta 10 procent.

Figur 13. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst 1997 efter hushållstyp. Individier i kosthushåll efter hushållstyp. Värden markerade för P10, P25, P50, P75 och P90.



Inte oväntat finner vi den minsta spridningen för ensamstående med barn och den största spridningen bland de sammanboende 50–64 år utan barn. Vi kan också se att värdena och spridningen bland ensamstående utan barn är mindre än för sammanboende utan barn. Man kan skönja ett mönster för de två grupperna sammanboende utan barn och ensamstående utan barn. Låga inkomster i unga år och modest spridning av inkomsten. Vid 50–64 år är inkomsterna som högst men också spridningen är stor. I pensionsåldern är det lägre inkomster och mindre spridning. För barnfamiljerna läser vi av de lägsta värdena för ensamstående med barn där också spridningen är liten. Samma förhållande gäller för sammanboende med tre eller fler barn. Låga värden och mindre spridning fast inte på riktigt samma nivå som för ensamstående med barn.

1.5.4 Socioekonomisk indelning

Den socioekonomiska indelningen i detta kapitel syftar till att visa hur inkomsterna fördelas när indelning görs efter den koppling den enskilde har till arbetsmarknaden. Vi frångår här att indelningen grundar sig på hushållets klassificering och därmed hushållsföreståndarens. Vi visar den enskildes klassning såsom den framkommit efter yrke och sysselsättning men inkomsten är disponibel inkomst/ke för det hushåll individen tillhör. Vi har också begränsats oss till dem som är i intervallet 20–64 år. Därmed har vi avsiktligt undvikit att ha med majoriteten av dem som fortfarande befinner sig i gymnasieutbildning. Däremot ingår de som studerar på högskolor/universitet liksom de som utbildar sig i det s.k. kunskapslyftet.

Studerande har avgränsats efter om de själva anser att de studerar, med ett undantag. Har de arbetsinkomster över tre basbelopp, så lyfter vi ut personen ur studerandegruppen och han/hon placeras som förvärvsarbetande.

De sänkta inkomsterna för dem som studerar på gymnasium och för de kvarboende ungdomarna påverkar ändå indirekt. Deras lägre inkomster registreras i det kosthushåll de tillhör. På det viset har hushållets inkomst påverkats även för övriga i hushållet. Företagare i eget aktiebolag vill vi också hänföra till gruppen företagare. I en del andra studier har man låtit företagare endast representeras av enskilda näringsidkare medan företagare i eget aktiebolag inte räknas hit. Vi vet sedan tidigare att företagare i eget aktiebolag oftast har högre inkomster än företagare i enskild näring (SOU 1997: 87).

Tabell 6. Disponibel inkomst/ke inkl. reavinst för individer i kosthus-håll efter socioekonomisk indelning. Medianvärden i tusen kr per ke i 1999 års priser.

	1993	1994	1995	1996	1997	97/93 %
Arbetare	125,2	125,5	122,3	125,0	126,8	1,2
Lägre tjänstemän	143,6	141,8	136,9	140,3	143,2	0,3
Mellantjänstemän	148,0	147,1	140,5	144,2	151,8	2,6
Högre tjänstemän	170,9	174,4	166,2	168,2	173,2	1,4
Jordbrukare, företagare	115,0	120,1	116,7	119,4	121,9	6,0
Övriga förvärvsarbetande	115,3	113,8	109,9	113,8	114,6	0,6
Samtliga förvärvsarbetande	135,6	135,5	131,5	134,6	139,1	2,6
Studeringe	97,6	93,7	84,4	88,9	90,6	7,2
Arbetslösa, sjukskrivna och pensionärer	120,6	118,9	111,7	112,7	115,3	4,3
Övriga ej förvärvsarbetande	79,0	83,0	76,3	74,7	78,4	0,8
Samtliga ej förvärvsarbetande	111,0	108,5	99,6	100,2	101,5	8,6
Samtliga 20–64 år	128,7	128,6	123,4	126,0	129,4	0,6

Anmärkning. Personer har tilldelats den grupp som individen själv tillhör. I andra sammanhang tilldelas man den grupp som hushållsföreståndaren tillhör.

Personer utanför arbetsmarknaden har genomgående en lägre inkomst än de med förvärvsarbete, med undantag för jordbrukare, företagare och gruppen övriga förvärvsarbetande. Medianvärdet för disponibel inkomst/ke för dem som är utanför arbetsmarknaden har minskat medan inkomsten för dem som har en plats på arbetsmarknaden har ökat. Den största minskningen har studeringe fått vidkännas. En trolig förklaring är att deras möjlighet att förstärka inkomsten med extra arbete eller arbete under ferier har försämrats. För arbetslösa och sjukskrivna kan minskningarna i ersättningsnivåer också ha spelat roll.

Inkomsten för företagarna har ökat kraftigt. Trots att ökningen är kraftig måste man tolka den med stor försiktighet. Vi har sökt minska osäkerheten genom att betrakta medianvärden. Motsvarande ökning för medelvärden är 11 procent. Trots denna kraftiga förändring för medelvärdena är förändringen av medelvärdet ändock inte statistiskt säkerställd. Orsaken till den stora osäkerheten är att inkomsterna inom gruppen företagare varierar synnerligen kraftigt i jämförelse med andra grupper.

1.6 Inkomststruktur

För att undersöka beroendet av olika inkomster för olika befolkningsgrupper har vi gjort följande beräkningar. De olika inkomsterna beräknas per ke och läggs ut på alla individer i respektive hushåll. För varje inkomstslag beräknar vi sedan medelvärde. Vi får tyvärr lämna beräkningar med median eftersom delsummorna för varje inkomstlag bör summeras till hela inkomstsumman. Detta kan endast göras när beräkningen sker med medelvärde. Vid decilindelning använder vi oss av deciler efter disponibel inkomst/ke. Fortfarande är indelningen efter individer. Vi får då följande sammanställning.

Tabell 7. Inkomststruktur brutto 1997 efter deciler. Belopp i tusen kr/ke.

	Belopp mv alla	Deciler									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Arbete	121,5	26,4	40,4	56,4	80,0	99,7	118,0	137,2	167,4	202,9	286,5
Kapital	18,8	3,3	3,3	3,6	5,2	5,6	7,6	10,9	13,4	20,5	114,5
Pension	33,7	9,1	21,1	29,8	30,1	33,2	35,1	38,3	38,6	42,5	58,8
Övriga socialförsäkringar	14,4	15,2	19,6	17,1	16,7	15,5	14,6	13,9	11,9	10,5	9,3
Summa	188,4	54,1	84,4	107,0	132,1	154,0	175,3	200,3	231,4	276,3	469,1
Generella bidrag	6,2	10,2	10,3	9,4	7,9	6,2	5,3	4,4	3,3	2,5	2,3
Bostadsstöd	2,0	4,2	5,7	5,4	2,5	1,3	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
Socialbidrag	1,8	7,6	5,2	2,4	0,8	0,6	0,4	0,3	0,2	0,0	0,1
Skatt	62,1	15,0	23,5	31,0	40,4	48,5	55,9	65,1	77,0	94,4	169,9
Övriga negativa transfereringar	2,7	0,7	0,9	1,3	1,7	1,8	2,5	2,7	3,5	4,5	7,4
Disponibel inkomst	133,6	60,4	81,3	91,8	101,2	111,8	123,3	137,4	154,4	180,0	294,3

Bakom indelningarna finner vi följande:

Arbete: Inkomster från lön och företagarinkomst. Däremot ingår inga socialförsäkringar som arbetslöshetskassa eller sjukersättning från försäkringskassan. Den sjuklön man erhåller från arbetsgivaren ingår emellertid.

Kapital: Löpande inkomster från ränta och aktieutdelningar men även reavinster. Här finns även en beräkning av inkomst av eget hem. Under metodavsnittet förklaras begreppet inkomst av eget hem.

Pension: Skattepliktiga pensioner från alla olika pensionssystem samt utfall av livförsäkringar som är skattepliktiga.

Övriga socialförsäkringar: Skattepliktiga ersättningar från sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och ersättning vid repetitionsutbildning inom försvaret. Dessutom ingår skattepliktiga utbildningsstöd i samband med vuxenstudier.

Generella bidrag: Skattefria bidrag undantaget bostadsbidrag och socialbidrag, som redovisas för sig. Det är främst barnbidrag, underhållsbidrag och bidragsförskott. Studiestöd samt även lånedelen vid lån från CSN, Centrala studiestödsnämnden, ingår.

Bostadsstöd: Innefattar de olika systemen av bostadsbidrag.

Socialbidrag: Utbetalda socialbidrag.

Skatt: Utöver direkt skatt och allmänna egenavgifter som finns i underlaget ingår även en korrigeringsfaktor för den skattereduktion hushåll i egna hem har för räntorna i boendet. Se vidare i metodavsnittet.

Övriga negativa transfereringar: Här samlas det som hushållet betalar som underhållsbidrag, återbetalning av studielån, men även avdragsgilla pensionspremier.

Inte oväntat finner vi de högsta värdena för skattepliktiga inkomster i de högsta decilerna. Omvänt finner vi de högsta bidragen i de lägre decilerna. Socialförsäkringar utom pensioner faller ut i samtliga deciler men något mindre i de högsta decilerna.

Inkomststrukturen är uppbyggd av en blandning av skattepliktiga och skattefria inkomster. Det gör att det är svårt att få en helhetsbild. Ett skattefritt bidrag på 20 000 kr är mer värt än en skattepliktig transferering med samma belopp. I det senare fallet avgår en del i skatt.

Vi har sökt beräkna en struktur där vi har exkluderat skatter och andra negativa transfereringar. Beräkningarna är gjorda i två steg. Först delas de skattepliktiga inkomsterna upp i vad som betecknas som förvärvsinkomster och inkomst av kapital. Vi beräknar en skatt för respektive inkomstslag med de underlag som finns tillgängliga i data-materialet. Varje inkomst minskas sedan proportionellt med den del av skatten som svarar mot inkomstens storlek. Det första steget ger alltså inkomsterna efter skatt.

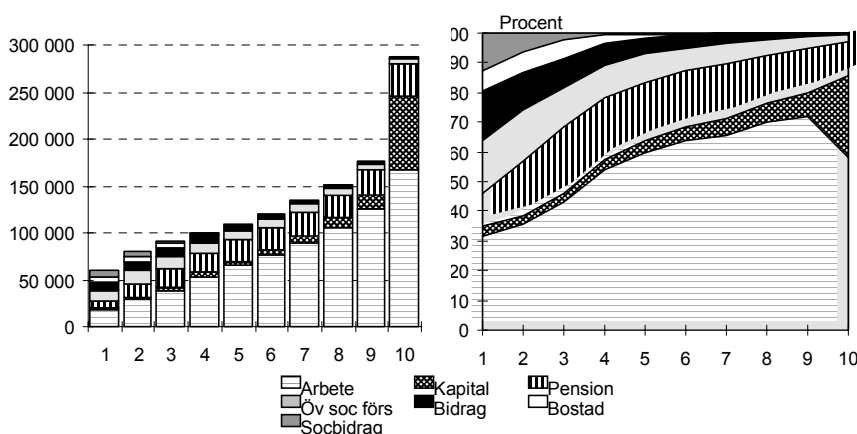
I nästa steg gör vi på samma sätt med övriga negativa transfereringar, dvs. återbetalning av studielån, betalning av underhållsbidrag och pensionspremier. Dessa avdrag görs proportionellt mot inkomsternas storlek efter steg 1. I detta andra steg har vi nu fått en struktur som sammantaget utgör disponibel inkomst. Denna struktur kan sedan beräknas i procentenheter. Vi får då en bild av hur stor andel som kommer från olika inkomster. Beräkningarna är gjorda med redovisningsgruppernas medelvärde som underlag.

Tabell 8. Inkomststruktur netto i procent 1997 efter deciler.

	Samtliga	Deciler									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Arbete	59,2	31,6	35,5	43,0	53,9	59,9	63,6	65,6	70,1	71,6	58,1
Kapital	10,0	3,2	2,8	2,9	3,7	3,7	4,6	5,9	6,4	8,3	27,2
Pension	16,4	10,9	18,6	22,7	20,3	20,0	18,9	18,3	16,2	15,0	11,9
Övriga social- försäkringar	7,0	18,2	17,3	13,0	11,3	9,3	7,9	6,6	5,0	3,7	1,9
Generella bidrag	4,5	16,6	12,5	10,1	7,6	5,5	4,2	3,1	2,1	1,3	0,7
Bostadsstöd	1,5	6,9	6,9	5,8	2,4	1,1	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0
Socialbidrag	1,3	12,4	6,4	2,6	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Disponibel inkomst	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vi finner att arbetsinkomst är den största enskilda inkomstposten i varje grupp. Högsta värden för arbetsinkomsten får vi i den övre halvan av fördelningen bortsett från den högsta decilen. I den tionde decilen är kapitalinkomsten en mycket stor post i inkomststrukturen. I alla deciler utom den tionde svarar kapitalinkomsterna för mellan 3 och 8 procent. I den tionde är kapitalinkomsterna 27 procent av samtliga inkomster. De inkomstprövade bidragen ger betydande inkomstillskott för de två lägsta decilgrupperna.

Figur 14. Inkomststruktur 1997. Belopp netto kr/ke i 1999 års priser samt procentuell fördelning.



Trots att decilgrupp tio har en lägre andel av sin inkomst från arbete är själva nivån för inkomsten från arbete den största i jämförelse med andra grupper. Vi har gjort samma beräkningar av inkomststrukturen även efter familjetyp. I denna tabell har vi valt att visa ett antal hushållstyper i förvärvsarbetsande ålder. I kolumnen för samtliga ingår emellertid samtliga individer i samtliga hushållstyper, inklusive ålders-

pensionärer. Det mest iögonfallande är att ensamstående med barn har cirka hälften av sina inkomster från egna resurser, dvs. lön/företagarinkomst och kapitalinkomster. Den andra hälften erhålls i form av olika bidrag och socialförsäkringar. Nästa grupp med relativt liten del från eget arbete och kapital är sammanboende med tre eller fler barn samt ensamstående i åldern 55–64 år. Både sammanboende med tre eller fler barn och ensamstående 18–29 år utan barn får en större del från socialbidrag än övriga grupper. Det högsta bidraget ger socialbidraget till ensamstående med barn. Sammantaget är det familjer med stor försörjningsbörd som har det största stödet från samhället.

Tabell 9. Inkomststruktur netto i procent 1997 efter hushållstyp.

	Samtliga	Ensamst	Gift/sammanboende			Ensamstående			Gift/sammanboende			
		med barn	med barn	1 b.	2 b.	3 + b	utan barn	utan barn	utan barn	utan barn	utan barn	
						18-29	30-54	55-64	18-29	30-54	55-64	
Arbete	59,2	47,3	72,5	75,1	75,2	63,6	67,5	74,6	51,6	77,3	80,9	63,2
Kapital	10,0	2,9	8,4	8,9	7,8	8,8	2,2	6,2	12,9	3,4	8,9	14,8
Pension	16,4	3,7	1,8	2,6	1,2	1,6	0,5	4,4	27,1	0,2	3,2	16,4
Övriga socialförsäkringar	7,0	11,9	8,8	8,4	8,5	10,0	9,8	10,0	6,0	8,8	5,9	5,5
Generella bidrag	4,5	20,9	6,3	3,6	5,9	10,7	15,3	1,2	0,0	8,7	0,7	0,0
Bostadsstöd	1,5	8,5	0,8	0,4	0,5	1,8	1,2	1,2	1,4	0,2	0,1	0,1
Socialbidrag	1,3	4,8	1,4	0,9	0,8	3,4	3,6	2,4	0,9	1,4	0,3	0,1
Disponibel inkomst	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1.7 Låga inkomster

Det finns inget officiellt fastställt fattigdomsstreck i Sverige. Inte heller finns ett allmänt vedertaget begrepp som säger vem som är fattig. Själva ordet fattigdom är också värdeladdat. Många reagerar mot att använda ordet fattigdom vid beskrivningar av den svenska befolkningen. Ibland relateras inkomsten för hushållen till en tänkt socialbidragsnorm, i andra fall räknas man som låginkomsthushåll om man har inkomst mindre än halva median eller medelvärdet. Att räkna socialbidragstagare kan vara ett tredje sätt att påvisa dem med låga inkomster.

Vi har valt att redovisa ett antal alternativa metoder att mäta andel med låg inkomst. En av de mest använda metoderna är att mäta andel som lever i hushåll med inkomst under halva medianen. Vi finner då att andel med låg inkomst är 3,1 procent. Vi kan visa hur andelen ändras genom att sätta låginkomstgränsen till 60 procent av medianen och finner då att 7,7 procent tillhör hushåll med låga inkomster. Dessa två metoder bygger på s.k. relativa låginkomstgränser. Om medianvärden ökar över tiden så ökar också låginkomstgränsen.

När vi räknar andel som tillhör hushåll som någon gång under året har erhållit socialbidrag så finner vi andra låginkomsttal. Reglerna för socialbidragsprövning har ändrats över åren och man kan därför säga att låginkomsttalen blir ett utfall efter det som det rådande samhället finner är acceptabelt. De som erhåller socialbidrag har prövats efter de normer som råder just vid ansökan. Några hushåll har säkert sökt socialbidrag men inte erhållit något. Andra kan i och för sig ha haft så låga inkomster att man skulle ha fått bidrag om man bara hade sökt. Icke desto mindre får ändå andelen med socialbidrag vara en viktig värdemätare på andel som har låga inkomster. 1997 var det nästan 9 procent som tillhörde hushåll som någon gång under året erhöll socialbidrag.

Vi har även sökt få ett mått på låg inkomst genom att jämföra hushållets inkomst med en fast norm som bygger på socialbidragen. Vi jämför med socialbidragsnormen och tillämpar två metoder. Bägge utgår från socialbidragsnormerna som de fastställdes på 1980-talet men med en uppräkningsnivå till 1997 års prisnivå. I dessa beräkningar tar vi hänsyn till utgifter för boende, barnomsorg, lokala resor och fackföreningsavgift. Boendeutgifterna beräknas antingen till medelhyra för en lägenhet just på gränsen för trångboddhet, trångboddhetsnorm 2, eller som de boendeutgifter hushållen har uppgivit i en intervju. Den trångboddhetsnorm som används medger att man bor i en lägenhet med två personer per rum, ett rum oräknat, utan att räknas som trångbodd.

Räknar vi andel med lägre inkomst än socialbidragsnorm där verkliga boendeutgifter ingår i beräkningarna träffar vi på nästan 13 procent av befolkningen. Utgår vi från trångboddhetsnorm finner vi tio procent i hushåll med låga inkomster.²

² Det är denna låginkomstgräns som framförallt används i Kommittén Valfärdsboksluts delbetänkande *Välfärd vid vägska*l (SOU 2000:3). Där redovisas också förändringar i andelen med inkomster under denna gräns för olika delgrupper vilka ej redovisas här. Redovisningarna i SOU 2000:3 bygger dock på samma material och beräkningar.

Tabell 10. Personer i hushåll med låg disponibel inkomst 1997 efter hushållstyp.

	Antal individer i hushåll med angiven kategori	Med disponibel inkomst/ke			Med inkomst under socialbidragsnorm efter	
		<50% av median	<60% av median	Med socialbidrag	trångboddhetsnorm 2	beräknad verklig boendeutgift
Ensamstående utan barn						
18-29 år	384 000	13,8	21,5	16,4	24,7	27,7
30-49 år	402 000	4,1	7,2	11,2	8,5	12,5
50-64 år	309 000	2,7	3,9	6,1	4,9	9,4
65-74 år	239 000	0,5	3,1	2,7	4,8	12,3
75 år -	390 000	2,3	9,3	1,4	13,8	31,2
Ensamstående med barn 0-19 år	617 000	4,5	16,8	28,3	26,4	32,0
Ensamstående med övrig vuxen, inga barn 0-19 år						
	148 000	4,8	7,7	19,7	11,2	10,2
Sammanboende utan barn						
18-29 år	209 000	2,6	4,8	9,9	6,2	5,8
30-49 år	265 000	1,2	2,0	4,8	2,3	2,7
50-64 år	796 000	0,5	1,3	0,6	1,5	2,5
65-75 år	499 000	0,8	1,5	0,7	2,3	2,3
75 år -	361 000	0,0	1,5	0,5	3,0	2,7
Sammanboende med barn 0-19 år						
1 barn	973 000	2,0	4,9	7,1	6,1	7,0
2 barn	1 543 000	1,8	5,5	5,5	6,6	8,6
3+ barn	989 000	7,2	19,5	17,3	23,1	25,6
Sammanboende med övrig vuxen, inga barn 0-19 år						
	240 000	0,1	0,9	9,4	2,0	1,5
Samtliga 0 år	8 366 000	3,1	7,7	8,8	10,0	12,8

De grupper som är överrepresenterade bland dem med låga inkomster är sammanboende med många barn, ensamstående med barn och unga ensamstående utan barn. Dessa tre grupper är mer utsatta på vilket sätt vi än mäter andel med låga inkomster. Det innebär att för de utsatta barnfamiljerna räcker inte de egna inkomsterna till för att komma över de olika låginkomstgränserna trots att det finns stödsystem som barnbidrag, bostadsbidrag och i slutändan socialbidrag. De unga ensamstående utan barn med låga inkomster har mött en krympande arbetsmarknad under 1990-talet som gjort det svårare att få fotfäste med egna inkomster. Många har också studerat vidare och har under denna tid låga inkomster även när studielån räknas in i inkomsten.

Med en låginkomstgräns som bygger på socialbidragsnormerna och där bostadsutgiftens sätts till medelvärdet för bostäder just på gränsen till trångboddhet kommer cirka en fjärdedel av ensamstående med barn, sammanboende med tre eller fler barn samt de unga ensamstående utan barn att hamna under denna inkomstgräns. För ensamstående äldre pensionärer är det anmärkningsvärt att 31 procent har inkomst som

understiger socialbidragsnormen, när verkliga utgifter för boende lagts till. Vid övriga låginkomstgränser utmärker sig inte denna grupp nämnvärt. Orsaken till den höga andelen med låg inkomst med alternativet verkliga boendeutgifter kan vara att ensamstående änkor bor kvar i en större och dyrare bostad än vad rimligen inkomsten räcker till. Vi vet att det 1997 fortfarande fanns cirka 325 000 pensionärer som hade den lägsta pensionen, flertalet av dessa är kvinnor över 75 år.

Andelen med låga inkomster har ökat något under 1990-talet men tycks stanna av 1996. För några av metoderna kan vi skönja en minskning av andel med låga inkomster. Förändringarna mellan 1996 och 1997 är emellertid så små att de inte är statistiskt säkerställda. Den uppmätta andelen under 50 procent av medianvärdet är mycket låg i jämförelse med tidigare mätningar med det hushållsbegrepp som används i den officiella statistiken. Det är också låga andelstal i jämförelse med vad som brukar uppmätas i andra länder.

Tabell 11. Andel personer i hushåll med låga inkomster 1993–1997, procent.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<hr/>							
< 50% av median							
Kosthushåll			2,6	2,7	2,7	3,1	3,1
Myndighetsålder	2,8	2,9	2,6	2,9	3,2	3,5	3,2
< 60% av median							
Kosthushåll			5,9	5,2	6,5	7,7	7,7
Myndighetsålder	6,7	6,3	5,7	5,6	6,9	8,0	7,6
Socialbidrag							
Kosthushåll			8,0	8,1	8,7	9,0	8,8
Myndighetsålder	4,8	5,3	5,7	5,8	6,6	7,0	6,4
Socialbidragsnorm med trångboddhetsnorm 2							
Kosthushåll			7,3	7,2	9,0	10,4	10,0
Myndighetsålder	5,4	6,2	7,0	7,2	9,2	10,9	9,7
Socialbidragsnorm utan trångboddhetsnorm							
Kosthushåll			9,6	9,3	11,7	13,6	12,8
Myndighetsålder	7,2	8,4	9,6	9,5	11,9	14,2	12,4

Anmärkning. Kosthushåll = beräkningar för individer i kosthushåll. Samtliga hushåll ingår. Myndighetsålder = Hushåll efter myndighetsålder. Ungdomar i åldern 18–29 år som svarat att man bor hos föräldrarna räknas som egna hushåll. I ovanstående beräkningar av andel personer i hushåll med låga inkomster har emellertid dessa s.k. kvarboende exkluderats.

1.7.1 Fler rika än fattiga

Fördelningen är inte endast intressant ur ett låginkomstperspektiv. Man vill många gånger också veta hur många som lever med goda inkomster. Även här saknas emellertid en allmänt vedertagen indelning över vad som är acceptabla, goda eller höga inkomster. Vi har i alla fall gjort beräkningar med en metod som har använts vid internationella jämförelser. Indelningen bygger på avståndet till medianvärdet och kan sägas vara en fortsättning på den låginkomstgräns som används när man beräknar andel med inkomst mindre än 50 procent av medianen.

Tabell 12. Andel personer i hushåll med disponibel inkomst/ke i olika intervall av medianvärdet för samtliga, 1997, procent.

	Mycket låg inkomst	Låg inkomst	Klarar sig	Bra ställt	Välbär- gad	Rik	
	0,5	0,50,7	0,71,0	1,01,3	1,32,0	2,0	
Ensamstående utan barn							
18-29 år	13,8	17,2	39,0	20,6	9,1	0,3	100
30-49 år	4,1	8,1	31,3	30,9	22,9	2,7	100
50-64 år	2,7	5,4	31,1	25,3	28,4	7,2	100
65-75 år	0,5	12,8	51,2	19,2	12,0	4,2	100
75 år-	2,3	26,8	55,5	8,1	5,5	1,9	100
Ensamstående med barn							
0-19 år	4,5	29,4	52,2	11,1	2,5	0,3	100
Ensamstående med övrig vuxen, inga barn 0-19 år	4,8	6,9	28,7	30,1	26,2	3,3	100
Sammanboende utan barn							
18-29 år	2,6	6,5	21,7	32,7	34,5	2,1	100
30-49 år	1,2	2,0	8,4	20,6	54,6	13,2	100
50-64 år	0,5	1,6	7,1	22,7	50,8	17,2	100
65-75 år	0,8	2,5	23,3	35,0	28,1	10,4	100
75 år -	0,0	7,3	48,0	25,4	15,1	4,2	100
Sammanboende med barn 019 år							
1 barn	2,0	6,9	24,7	35,3	25,9	5,2	100
2 barn	1,8	9,7	44,7	28,8	12,4	2,5	100
3+ barn	7,2	30,4	44,4	12,0	4,7	1,4	100
1+ barn	3,4	14,8	39,1	25,9	14,0	3,0	100
Sammanboende med övrig vuxen, inga barn 0-19 år	0,1	2,4	13,1	26,5	47,7	10,2	100
Samtliga 0 år	3,1	12,4	34,5	24,1	20,8	5,1	100

Vi kan säga att cirka 25 procent av befolkningen lever i hushåll som kan kallas välbärgade eller rika och 15 procent finns bland hushåll med låga eller mycket låga inkomster. Det är främst sammanboende i aktiv ålder med ett eller inget barn i hushållet som är överrepresenterade bland dem med de högsta inkomsterna. I engelskt och amerikanskt språkbruk används ibland beteckningen DINKies, Double Income No Kids, (dubbla inkomster inga barn). Vi noterar också att sammanboende i hushåll där någon är ålderspensionär är väl representerade bland dem med höga inkomster. Däremot är ensamstående ålderspensionärer överrepresenterade i gruppen med låga inkomster, dock

inte i gruppen med de allra lägsta inkomsterna. 35 procent av personer som tillhör gruppen ensamstående med barn kan sägas ha låga eller mycket låga inkomster.

1.8 Omfördelning

Skatter och transfereringar påverkar självklart fördelningen av hushållens inkomster. Fördelningen är jämnare för disponibel inkomst än för löneinkomst. I detta avsnitt ska vi studera hur inkomsterna omfördelas från just löneinkomsterna, dvs. egna inkomster från marknaden, över olika transfereringar till disponibel inkomst. Metoden bör emellertid kommenteras något. Vi använder samma teknik som när vi har visat den disponibla inkomsten som ett mått på ekonomisk standard. Vi mäter hushållets inkomst och lägger den sedan på varje individ som tillhör hushållet. Vi gör nu på samma sätt för olika komponenter i inkomststrukturen. Vi utgår från hushållets samlade löneinkomst, justerar den med samma ekvivalensskala som vi använt för disponibel inkomst. Därefter tilldelas varje individ i hushållet denna inkomst och vi gör sedan analysen med samtliga individer i stället för hushåll. Vi bör därför markera att det inte är enskilda individers egna inkomster som analyseras utan hushållets justerade inkomst. Vi ska alltså tolka resultaten som hur fördelningen ser ut för olika inkomster och hur fördelningen ändras när vi i analysen lägger till inkomsterna i strukturen fram till disponibel inkomst.

När vi ska studera omfördelningen är vi i denna studie hänvisade till *jämförelser* mellan registrerade data före respektive efter skatter och transfereringar. Omfördelningarna mäts då kortsiktigt och statistiskt. Förvärvsarbete, utbildning eller fritid m.m. beror bl.a. på de olika skatter och transfereringar som gäller vid varje tidpunkt. Skatter och transfereringar påverkar därför också arbetsutbud, sparbeteende m.m. Det är inte endast skatter och transfereringar som direkt avgör hushållens disponibla inkomster utan andra insatser påverkar också hushållens ekonomiska välfärd. Arbetsmarknads och utbildningspolitik samt samhällets insatser på sjuk och hälsopolitikens område inverkar på hushållens möjliga faktorinkomster. Vidare kan omfördelningar av köpkraften ske med åtgärder som påverkar marknadens priser i form av beskattning eller subventioner av olika konsumtionsområden.

I detta avsnitt ska endast skatter och transfereringar som är med i den traditionella inkomststrukturen tas med i analysen. Studien av transfereringarnas omfördelningseffekt är därför ingen egentlig effektstudie utan endast en beskrivning av förhållanden med hjälp av inkomststatistiska data. Det måste därför betonas att analysen är statisk

och begränsad. Vi kommer att göra denna analys av omfördelningen med två metoder. Först ska vi se mycket översiktligt på hur samlade transfereringar påverkar inkomstfördelningen och till detta lägga de negativa transfereringarna som till övervägande del är skatter. I den andra metoden gör vi en mer detaljerad uppdelning av inkomsterna.

Figur 15. Omfördelning av inkomster. Översiktlig och detaljerad metod.

Metod A	Metod B
Faktorinkomst	Arbete
	+ kapital
+ Alla transfereringar	+ pension
	+ övriga socialförsäkringar
Skatt mm	Skatt
	+ generella bidrag
	+ selektiva bidrag
	återbet. av csn, underhåll
= Disponibel inkomst	= Disponibel inkomst

För båda metoderna beräknar vi inkomstfördelningen med Gini-koefficienten och sedan beräknar vi hur mycket koefficienten ändras i de olika stegen i inkomststrukturen. Vi kommer att koncentrera beskrivningen på omfördelningen av inkomster för samtliga individer i hushållen. Omfördelningen sker ju över hela livet och beskrivningen bör ha detta som huvudalternativ. Vi har emellertid också gjort beräkningar för individer 18–64 år, där vi alltså har exkluderat individer i hushåll över 64 år. Tabeller för dessa redovisas sist i detta avsnitt men kommenteras i anslutning till beskrivningen för samtliga. Faktorinkomsten för samtliga är mycket ojämnt fördelad. Det är ett resultat av inkomstbildningen i olika faser i livet. Faktorinkomsten är relativt liten och obetydlig för studerande och pensionärer medan den är viktigast för förvärvsarbetande hushåll. För att erhålla en bild av fördelning och omfördelning under så stor del av 1990-talet som möjligt måste vi nyttja den äldre definitionen av hushåll där ungdomar som bor kvar hos föräldrarna betraktas som självständiga hushåll. I omfördelningsanalysen är det viktigt att ha data för början av 1990-talet innan den ekonomiska nedgången har hunnit verka.

Tabell 13. Gini-koefficient och omfördelning för olika inkomster, översiktlig redovisning, samtliga individer i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gini-koefficient							
Faktorinkomst	0,439	0,447	0,474	0,489	0,479	0,484	0,493
Bruttoinkomst	0,261	0,255	0,261	0,286	0,269	0,283	0,297
Disponibel inkomst	0,225	0,220	0,223	0,253	0,227	0,241	0,257
Omfördelning i %							
Transfereringar	40,5	43,0	44,9	41,5	43,8	41,5	39,8
Skatt mm	13,8	13,7	14,6	11,5	15,6	14,8	13,5
Totalt	48,7	50,8	53,0	48,3	52,6	50,2	47,9

Anmärkning. Omfördelning beräknas som procentuell förändring av Gini-koefficient mellan olika inkomster.

För samtliga hushåll ökade ojämnheten i faktorinkomsten mellan 1991 och 1997. Den starka nedgången i den svenska ekonomin i början av 1990-talet markeras tydligt genom att ojämnheten i faktorinkomster steg kraftigt. Den kraftiga ökningen av ojämnheten i faktorinkomster bromsades upp av de samlade transfereringarna. Ojämnheten i inkomsterna efter transfereringarna minskade t.o.m. något under början av 1990-talet trots att ojämnheten i faktorinkomster ökade. Man kan säga att socialförsäkringar och andra stöd till hushållen påtagligt dämpade påverkan av den ökade arbetslösheten fram till 1995 med undantag av 1994, som vi ska återkomma till. Tolkningen försvåras något av att sjukfrånvaro från arbetsplatser under 1991 ersattes som sjukpenning, dvs. inom socialförsäkringarna. År 1992 infördes systemet med att sjuklön för de första 14 dagarna i en sjukperiod ska betalas av arbetsgivaren. Det innebär att förändringen av spridningen av faktorinkomsten är något underskattad.

Det är också transfereringarna som har den största inverkan på omfördelningen. Skatterna har en betydligt mindre omfördelningseffekt på fördelning. Under 1994 syns också att skatten minskade sin omfördelningseffekt. Detta år var aktieutdelningar skattefria och reavinster beskattades endast med 12,5 procent mot tidigare 25 procent. År 1995 lades skattenivån för reavinster på 30 procent och skattebefrielsen för privatpersoners aktieutdelningar togs bort. En fördjupad analys av omfördelningen bör inrikta sig på olika slag av åtgärder i skatter och transfereringar. Speciellt finns det skäl att skilja på inkomst från arbete, dvs. lön- och företagarinkomst, och kapitalinkomster.

Tabell 14. Gini-koefficient för olika inkomster, detaljerad redovisning, samtliga individer i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arbete	0,455	0,467	0,493	0,495	0,496	0,501	0,497
+ kapital	0,439	0,447	0,474	0,489	0,479	0,484	0,493
+ pension	0,329	0,337	0,360	0,381	0,364	0,373	0,383
+ övr. socialförsäkringar	0,294	0,292	0,303	0,329	0,312	0,326	0,338
skatt	0,272	0,272	0,281	0,314	0,290	0,303	0,317
+ generella bidrag	0,245	0,241	0,249	0,281	0,256	0,270	0,283
+ selektiva bidrag	0,229	0,224	0,227	0,257	0,231	0,244	0,260
återbet av studielån, underhåll							
= disponibel inkomst	0,225	0,220	0,223	0,253	0,227	0,241	0,257

När vi betraktar löner och företagarincomester för individer i samtliga hushåll ser vi den tydliga ökningen av spridningen från 1993 när den öppna arbetslösheten hade kommit upp till åtta procent. När kapitalinkomsterna läggs till minskade spridningen, något förvånande. Orsaken till detta är att vi nu tittar på individer i samtliga hushåll. Här ingår alla ålderspensionärer som per definition har mycket liten inkomst från eget arbete. Däremot har pensionärer kapitalinkomster. Därför blir inkomstspridningen jämnare när kapitalinkomster läggs till inkomst från direkt lön och företagarincomester. Betraktar vi endast individer i åldern 18–64 år ökar kapitalinkomsterna spridningen i inkomst när de läggs till lön och företagarincomester. Ändringen av inkomstspridningen är emellertid mycket marginell, endast några få procent.

Tabell 15. Omfördelning för olika inkomster, detaljerad redovisning, samtliga individer i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arbete							
+ kapital	3,5	4,3	3,9	1,2	3,4	3,4	0,8
+ pension	25,1	24,6	24,1	22,1	24,0	22,9	22,3
+ övr socialförsäkringar	10,6	13,4	15,8	13,6	14,3	12,6	11,7
skatt	7,5	6,8	7,3	4,6	7,1	7,1	6,2
+ generella bidrag	9,9	11,4	11,4	10,5	11,7	10,9	10,7
+ selektiva bidrag	6,5	7,1	8,8	8,5	9,8	9,6	8,1
återbet av studielån, underhåll	1,7	1,8	1,8	1,6	1,7	1,2	1,2
= disponibel inkomst							

Pensioner är den inkomst som omfördelar mest. När pensionen läggs till marknadsinkomsterna minskade spridningen i inkomst mellan 22 och 25 procent. Det blir mindre omfördelning med åren och det beror främst på att personer med full ATP har blivit pensionärer och äldre pensionärer med mycket låg ATP har avlidit. Den pension, som

nyblivna pensionärer får, ska spegla de inkomster de tidigare har haft i sina liv. Såväl ATP som det nya pensionssystemet har mindre utjämnande inverkan på inkomstfördelningen jämfört med hur pensionerna verkade tidigare.

Övriga socialförsäkringar har också en kraftig inverkan på omfördelning av inkomsterna i utjämnande riktning. Det finns emellertid tre olika huvudkomponenter i övriga socialförsäkringar. Det är sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och de olika stödformer som finns vid arbetslöshet.

Inkomstförsäkringarna ska utjämna horisontellt, d.v.s. perioden då man av olika skäl har fått låg inkomst ska kompenseras med försäkringsutfall. Inkomstförsäkringarna leder emellertid även till en utjämnning i vertikalt led, dvs. det sker en omfördelningen från hög till låginkomsttagare. Socialförsäkringarnas grundprincip är att man ska vara försäkrad mot inkomstbortfall när man är frånvarande p.g.a. sjukdom, föräldraskap eller arbetslöshet. I alla tre formerna finns det högsta belopp som försäkringen gäller för, vilket innebär att principen om försäkring för inkomstbortfall inte kan verka fullt ut. Inkomstförsäkringarna, framförallt sjukpenning, berör dessutom i större utsträckning lägre avlönade och kvinnor, därmed får inkomstförsäkringarna en utjämnande effekt.

Alla tre försäkringsformerna har förändrats under 1990-talet. Sjukförsäkringen ändrades, som vi tidigare nämnde, genom att de första 14 dagarna i en sjukperiod togs bort ur försäkringen och arbetsgivarna skulle ta över denna del genom utbetalning av sjuklön. Sjuktalens minskade under början av 1990-talet och därmed bör effekten av omfördelning minska. Föräldraförsäkringen har påverkats av att det föddes stora barnkullar i början av 1990-talet. Denna "babyboom" har växlats över till en period med mycket låga födelsetal i slutet av 1990-talet. Nedgången i födelsetalen började redan kring 1993.

Föräldraförsäkringen bör ha haft en tydligare utjämnande påverkan just i början av 1990-talet. Ersättning vid arbetslöshet och andra stödåtgärder bör däremot ha haft sin inverkan från 1993 och framåt då arbetslösheten hamnade på höga tal. Sammantaget visar övriga socialförsäkringar just en mer utjämnande effekt i mitten av årtiondet. År 1997 var Gini-koefficienten för inkomster fram t.o.m. övriga socialförsäkringar 11,7 procent lägre än de summerade inkomsterna steget innan.

Skatten har haft en mycket liten omfördelnde effekt under hela årtiondet. I denna analys beräknar vi skatten i steget efter de skattepliktiga inkomsterna. Det är på dessa som skatten beräknas och vi finner det mer relevant att jämföra skattens effekt på just de skattepliktiga inkomsterna. År 1994 sänktes skatten på kapital, som vi

tidigare beskrivit, och det får en mycket tydlig effekt på skattens omfördelande effekt. Det året minskade inkomstspridningen endast med 4,6 procent för samtliga när skatten dragits ifrån. För beräkningar med individer i hushåll 18–64 år var effekten endast 3,3 procent.

Nästa steg i inkomststrukturen är generella skattefria bidrag. De omfattar främst barnbidrag, studiebidrag och studielån samt underhållsbidrag/bidragförskott. Dessa bidrag och lån skiljer sig från bostadsbidrag och socialbidrag som vi kallar selektiva bidrag genom att de senare prövas tydligt mot hushållets inkomst. Även studielån är i princip inkomstprövade men på en så hög nivå att vi valt att se dem som ett generellt stöd.

De generella bidragen har minskat spridningen med i runda tal 10 procent. De förändringar som skett i bidragen under 1990-talet är sänkningen av barnbidraget 1996 som kan ha gett en effekt. Likaså kan "babyboomen" i början av 1990-talet ha medfört att omfördelningen ökade något. Däremot märks en kraftigare ökning av de selektiva bidragens inverkan. Det var väntat i och med att fler fick bostadsbidrag efter skatteomläggningen i början av 1990-talet, då boendeutgifterna ökade samtidigt som många fick sänkta inkomster p.g.a. arbetslöshet. Både socialbidrag och bostadsbidrag har ökat under 1990-talet. En vändning tycks ha inträffat 1997 då verkan av de selektiva bidragen minskade. Orsaken bör vara att fler har kunnat kvalificera sig för andra socialförsäkringar samt att prövningen om man är berättigad till socialbidrag blivit mer restriktiv.

1.9 Sammanfattning

Vid ingången till 1990-talet hade Sverige bakom sig en period av en lång och ihållande högkonjunktur. Den svenska ekonomin gick på högvarv och flera signaler fanns som pekade på överhettning i ekonomin. Under 1980-talet hade hushållens inkomster ökat och inkomstspridningen blev också större. En stor skatteomläggning genomfördes 1990/91 som innebar att fler inkomster lyftes fram till beskattning och att man skilde på beskattningen av förvärvsinkomster och kapital.

När skattereformen genomfördes och de första effekterna av denna blev synliga sammanföll detta med en stor ekonomisk kris i den svenska ekonomin. Bruttonationalprodukten, BNP, minskade tre år i rad under början av 1990-talet. Hushållens inkomster från eget arbete minskade i takt med att sysselsättningen på arbetsmarknaden minskade och arbetslöshetstalen sköt i höjden. Hushållens köpkraft hölls emellertid till en början uppe genom att hushållen fick ökat stöd med transfereringar. Arbetslöshetsersättningar, bostadsbidrag och social-

bidrag ökade i takt med att hushållen inte kunde försörja sig med inkomster från arbetsmarknaden i lika stor utsträckning som tidigare.

Den svenska samhällsekonomin ansträngdes från flera håll. Dels ökade utgifterna för transfereringarna samtidigt som skatteintäkterna från arbete minskade. Dels var skattereformen som genomfördes underfinansierad. De skattelättnader som infördes i form av sänkta skattesatser uppvägdes inte av den breddning av skattebasen som samtidigt genomfördes. Dessa två faktorer, det djupa fallet i konjunkturen och skattereformens underfinansiering, medförde att den svenska ekonomin och den svenska kronan blev extremt utsatt.

Samtidigt som lågkonjunkturen var ihärdig vidtogs åtgärder för att sanera de offentliga utgifterna genom ändringar i bidragsregler och införande av karensdagar m.m. Skatte- och avgiftshöjningar infördes med den s.k. värnskatten år 1995 och från år 1993 introducerades allmänna egenavgifter som successivt höjdes. I nedgångstider fick hushållen vidkännas åtstramningar som samtidigt skulle balanseras mot det verkliga behov av försörjningsstöd som behövdes i lågkonjunkturen. Under samma tid, den första hälften av 1990-talet, mottog Sverige ett stort antal flyktingar vilket också ansträngde de offentliga utgifterna.

Nedgången i den svenska ekonomin ledde till minskade inkomster för hushållen fram till mitten av 1990-talet. Därefter började inkomsterna stiga. Inkomstspridningen fortsatte emellertid att öka och följde den trend som uppstod redan på 1980-talet. Bedömningen för de sista åren på 1990-talet pekar på fortsatt ökade inkomster och stabilisering av inkomstspridningen.

Lågkonjunkturen och saneringen av de offentliga finanserna påverkade fördelningen av inkomsterna mycket kraftigt. Man kan urskilja tre grupper som kan sägas vara förlorare i dessa förändringar, nämligen ungdomar, ensamstående föräldrar samt sammanboende med tre eller flera barn.

Ungdomar fick mycket svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden under lågkonjunkturen. Det var svårt för ungdomar att få arbete samtidigt som erfaret yrkesfolk blev uppsagt p.g.a. arbetsbrist. Den ekonomiska utsattheten för ungdomar förstärktes av att de ofta inte var kvalificerade för de socialförsäkringar som annars gäller på arbetsmarknaden. För att erhålla fullgott arbetsmarknadsstöd måste man tidigare ha haft ett arbete. Många blev hänvisade till att utbilda sig även om de inte alltid var studiemotiverade.

Ensamstående föräldrar är mer beroende av samhällsstöd än andra barnfamiljer. De får i genomsnitt hälften av sin försörjning från samhället och den andra hälften från arbete. Utöver en kärv arbetsmarknad fick de möta nedskärningar i bidragssystemen. Samma sak gällde för sammanboende med tre eller fler barn. Ju fler barn desto större är

beroendet av samhällsstöd. Vid mitten av 1990-talet vände kurvorna delvis uppåt, men inte för alla. Överlag kan man säga att de som var ålderspensionärer 1997 hade det betydligt bättre än de som var ålderspensionärer i början av 1990-talet. ATP-systemet har fortsatt att förbättra inkomsterna för ålderspensionärerna, samtidigt som skattehöjningar och införande av allmänna egenavgifter i det stora hela inte har påverkat flertalet pensionärer. När äldre pensionärer med låg ATP avlider och nya yngre pensionärer med högre ATP kommer in i pensionärsgruppen höjs också den genomsnittliga inkomstnivån för hela gruppen.

De högsta inkomsterna har ökat sedan 1993 och de lägsta inkomsterna har minskat. Den ökade inkomstspridningen som uppmättes under 1990-talet visas alltså både genom sänkningar i botten och genom ökningarna i toppen. Det som kan skönjas är att det vände kring 1995. Denna vändning har ännu inte vid 1997 års mätning kunnat avläsas för alla. Räknat i fasta priser har de 50 procent med de högsta inkomsterna återhämtat sig till samma inkomstnivå 1997 som de hade 1993.

Andelen som lever med synnerligen låga inkomster har inte ökat kraftigt, trots den mycket ansträngda situation som gällt fram till 1997, och trots att den ökade inkomstspridningen kan härledas även till botten av fördelningen. Det är endast något fler som 1997 tillhörde hushåll som erhöll socialbidrag, knappt nio procent jämfört med åtta procent år 1993. Andel personer i hushåll med inkomst under halva medianvärdet ökade från 2,6 procent år 1993 till 3,1 procent år 1997. I en internationell jämförelse är dessa tal mycket låga. Vid en jämförelse med en tänkt socialbidragsnorm har emellertid andel människor som har inkomst under denna norm ökat från ca sju procent till tio procent.

Inkomsten från eget arbete svarade för nästan 60 procent av inkomsterna när man belyser situationen för samtliga, inklusive ålderspensionärer. Kapitalinkomsterna har ökat i betydelse under en lång rad av år och 1997 stod de för tio procent av inkomsterna. Bland transfereringar är det främst pensioner som svarade för en stor andel, cirka 16 procent. Övriga socialförsäkringar och andra bidrag stod för resten. Socialbidrag som enskild bidragspost svarade för 1,3 procent av inkomsterna.

Ökningen av kapitalinkomsterna är en fortsättning på utvecklingen från 1980-talet. Under 1990-talet har aktierna ökat i värde. När denna värdeförändring omsätts kan den avläsas som en kraftig ökning av realisationsvinster. Den långsiktiga värdeförändringen i aktierelaterade tillgångar har därför lett till att hushåll med placeringar i aktiefonder eller i aktier har fått ökad ekonomisk standard. Spridningen i inkomster är mycket stor om vi endast belyser de inkomster hushållen själva erhåller genom arbete och avkastning på egna besparingar. Samhällets

stöd till dem med låga egna inkomster kan mätas med transfereringar och skatter. Det sker en omfördelning av inkomster från dem med höga egna inkomster till dem med låga inkomster. Sammantaget medförde omfördelningen med hjälp av transfereringar och skatter att inkomstspridningen minskade med 48 procent år 1997. Omfördelningen under 1990-talet var som störst 1993 då inkomstspridningen minskade med 53 procent när vi mäter den procentuella förändringen av ojämnheten mellan inkomsterna före och efter skatter och transfereringar.

Pensionerna är den enskilda faktor som omfördelade mest. Inkomstskillnaderna minskade med cirka 22 procent när pensionerna lades till inkomsterna från arbets- och kapitalmarknaden. Övriga socialförsäkringar omfördelade betydande belopp och inkomstspridningen minskade med nästan 12 procent. När skatten drogs från de skattepliktiga inkomsterna minskade spridningen i inkomst med 6 procent. De generella bidragen som barnbidrag, studiestöd mm minskade spridningen med 11 procent och de behovsprövade bidragen som bostadsbidrag och socialbidrag med 8 procent.

Bilaga

Tabell 16. Gini-koefficient och omfördelning för olika inkomster, översiktlig redovisning, individer 18–64 år i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gini koefficient							
Faktorinkomst	0,363	0,375	0,401	0,430	0,411	0,418	0,424
Bruttoinkomst	0,260	0,257	0,263	0,294	0,274	0,290	0,300
Disponibel inkomst	0,228	0,225	0,232	0,266	0,239	0,254	0,266
Omfördelning i %							
Transfereringar	28,4	31,5	34,4	31,6	33,3	30,6	29,2
Skatt mm	12,3	12,5	11,8	9,5	12,8	12,4	11,3
Totalt	37,2	40,0	42,1	38,1	41,8	39,2	37,3

Anmärkning. Omfördelning beräknas som procentuell förändring av Gini-koefficient mellan olika inkomster.

Tabell 17. Gini-koefficient för olika inkomster, detaljerad redovisning, individer 18–64 år i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arbete	0,358	0,373	0,402	0,415	0,410	0,415	0,408
+ kapital	0,363	0,375	0,401	0,430	0,411	0,418	0,424
+ pension	0,328	0,342	0,364	0,393	0,373	0,382	0,389
+ övr socialförsäkringar	0,289	0,290	0,299	0,333	0,314	0,328	0,337
skatt	0,271	0,273	0,283	0,322	0,296	0,310	0,321
+ generella bidrag	0,242	0,241	0,250	0,288	0,262	0,277	0,286
+ selektiva bidrag	0,233	0,229	0,236	0,271	0,243	0,257	0,269
återbet av studielån, underhåll							
= disponibel inkomst	0,228	0,225	0,232	0,266	0,239	0,254	0,266

Tabell 18. Omfördelning för olika inkomster, detaljerad redovisning, individer 18–64 år i äldre hushållsdefinition.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arbete							
+ kapital	1,4	0,5	0,2	3,6	0,2	0,7	3,9
+ pension	9,6	8,8	9,2	8,6	9,2	8,6	8,3
+ övr socialförsäkringar	11,9	15,2	17,9	15,3	15,8	14,1	13,4
skatt	6,2	5,9	5,4	3,3	5,7	5,5	4,7
+ generella bidrag	10,7	11,7	11,7	10,6	11,5	10,6	10,9
+ selektiva bidrag	3,7	5,0	5,6	5,9	7,3	7,2	5,9
återbet av studielån, underhåll							
= disponibel inkomst	2,1	1,7	1,7	1,8	1,6	1,2	1,1

Referenser

Franz, A, J. Walton & D. Ramprakash 1998. *Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation of Households*. (DICAH Report). Eurostat, Luxembourg.

Jansson, K. & L. Johansson 1996. *Disposable Income in Sweden – Effects on distribution with different definitions of imputed rent, interest, Capital Gain and Income from Selfemployment*, seminariepaper i Papers and Final Report, Camberra Group. Canberra: Australian Bureau of Statistics.

Jansson, K. 1998. *Översyn av ekvivalensskalor vid inkomstfördelningsstudier*. PM. Örebro: SCB.

Konjunkturinstitutet 1999. *Analysunderlag till konjunkturläget, augusti 1999*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.

SCB 1999. *Inkomstfördelningsundersökningen 1997*. Statistiska meddelanden If 21 SM 9901, Örebro: SCB.

Socialstyrelsen 1999. *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Rapport 1999:5. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1997:87. *Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende*. Rapport till utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män (Kvinnomaktutredningen), Stockholm: Fritzes.

2 Socialförsäkringar och kontanta familjestöd

Joakim Palme

2.1 Inledning¹

Den svenska välfärdsstaten har under 1990-talet utsatts för en rad prövningar och utmaningar av ekonomisk, social och politisk natur. Detta har bl.a. resulterat i att i princip alla delar i välfärdsstatssystemet blivit föremål för inte bara utredningar utan också olika typer av åtgärder. Det gäller inte minst socialförsäkringarna och de kontanta familjestöden. Många förändringar har redan genomförts medan andra är på väg att bli det. Ytterligare åtgärder är ännu föremål för utrednings- och lagstiftningsarbete. Allt som föreslås genomförs dock inte. En del av det som faktiskt genomförts har senare återtagits eller återställts. Det innebär att vi inte riktigt vet utfallet av den förändringsprocess som satts igång under 1990-talet. Vi kan dock börja summera de regel- förändringar som gjorts och den statistik som finns publicerad.

Socialförsäkringarna och familjestöden syftar ytterst till att påverka nivån och fördelningen av välfärd i vid mening för dem som har försörjningsproblem p.g.a. av bristande arbetsförmåga och/eller stor försörjningsbörda. För att kunna bedöma välfärdens utveckling under 1990-talet är det därför både relevant och nödvändigt att granska utvecklingen av systemens egenskaper.

Det här kapitlet syftar till att beskriva de förändringar i det svenska socialförsäkrings- och familjestödssystemet som skett under 1990-talet. Kapitlets första avsnitt är en översiktlig beskrivning av utgiftsutvecklingen. Dess andra avsnitt beskriver utvecklingen på socialförsäkringsområdet. Här ingår även ett delavsnitt som går igenom olika kontanta handikappförmåner. Nästa avsnitt går igenom de olika kontanta familjestöden. Genomgående studeras regelförändringarna vad gäller

¹ Jag vill förutom de personer som omnämns i förordet tacka Mia Hultin för hjälp med bearbetningar av vissa textavsnitt, Marta Szebehely för hjälp med handikappförmånerna och Anna Öström för kommentarer på ett utkast till kapitlet.

såväl kvalificeringsvillkor som ersättningsnivåer och ersättningstid, liksom utvecklingen av antalet mottagare av olika förmånsslag. Kapitlet innehåller ingen beskrivning av de förändringar som vid ingången till det 21a århundradet ännu låg i stöpsleven. I första hand gäller det pensionsområdet. Pensionsreformen påverkade inte utbetalningen av förmåner under 1990-talet, och är därför av begränsat intresse för kommitténs syften. Därtill kommer att många förändringar antingen är så marginella, eller på goda grundar kan antas ha försumbar betydelse för människors välfärd, att de kan förbigås i det följande. Strävan har varit att fokusera på förändringar av faktiskt betydelse under 1990-talet. Kapitlets sista avsnitt sammanfattar och diskuterar utvecklingen på de olika delområdena. Det bör påpekas att några närliggande förmåner inte omfattas av den avgränsning som här gjorts av 'socialförsäkringar och kontanta familjestöd' utan behandlas på annan plats. Det gäller t.ex. arbetslöshetsförsäkringen (Regnér 2000), handikappstöd (Barron, Michaildakis och Söder 2000), och läkemedelsförmåner (Lundberg 2000), som behandlas i andra antologier utgivna av Kommittén Välfärdsbokslut. Därutöver behandlas socialbidragen i andra kapitel i föreliggande volym.

2.2 Utgifternas utveckling

Både forskning och debatt om socialförsäkringar och bidrag har ofta fokuserats på de offentliga utgifterna. De sociala utgifternas utveckling är onekligen av central betydelse i flera avseenden. De faktiska utgiftsnivåerna är dock ett resultat av flera och ibland samverkande faktorer. Demografiska faktorer, som andelen barn och äldre i befolkningen, och andra strukturella förhållanden, som arbetslöshetens nivå, påverkar vid sidan av sociallagstiftningens utformning hur mycket de enskilda programmen kostar. Vill vi studera förändringar i de socialpolitiska åtgärdsystemen ger emellertid utgiftsnivåerna bara indirekta indikationer. När det gäller 1990-talsutvecklingen är det dock naturligt att utgiftsutvecklingen fått stor uppmärksamhet i den statsfinansiella krisens kölvatten.

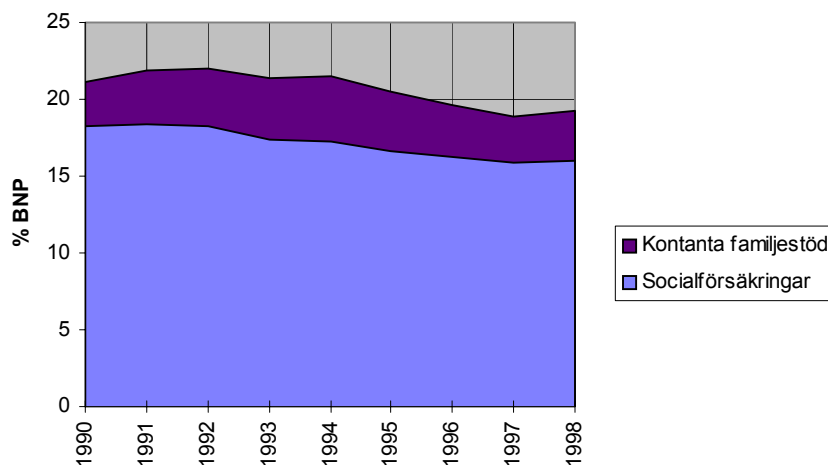
I det här avsnittet kommer bruttoutgifterna för socialförsäkringarna och de kontanta familjestöden beskrivas såväl i relation till BNP som i nominella (löpande priser) och reala (1998 års priser) termer. Syftet är att beskriva hur stora resurser som kanaliseras till transfereringarna. Därför har såväl sjukvårdsförmåner som tandvård och läkemedel uteslutits från socialförsäkringsutgifterna. Från 1994 gäller detta också assistansersättningen. Det betyder att endast de förmånssystem som i övrigt behandlas i det här kapitlet speglas i de utgiftsdata som presen-

teras. Det finns goda skäl att särskilt på socialförsäkringens område relatera de totala kostnaderna till den totala produktionen, bl.a. därför att det på det här området ytterst handlar om en fördelning av konsumtionsutrymmet. Det finns också skäl att granska både de nominella och de reala kostnadernas utveckling.

1990-talets utveckling kan ses mot bakgrund av en stark expansion av utgifterna för transfereringssystemen under efterkrigstiden. I löpande priser sker en snabb uppgång under årtiondets första hälft men efter mitten på 1990-talets inleds en nedgång. Denna vänds från 1997 till 1998.

Om vi sätter utgifterna i relation till BNP blir bilden en annan. Den snabbaste tillväxten av utgifterna i förhållande till BNP inträffade under 1960- och 70-talen. Utvecklingen stagnerade under 1980-talet även om en viss ökning av bruttokostnaderna i förhållande till BNP kunde registreras under de sista åren. Den ökning av utgifterna under 1990-talets första år är i relation till BNP kraftigare än vad som framgår av hur utgifterna utvecklas i reala termer. Skälet är att BNP föll. Det faktum att BNP föll under tre år i början på 1990-talet gör att utgifterna fortsätter att ligga på en hög nivå i förhållande till BNP (men sjunker om vi skall se i reala termer). I relation till BNP nådde utgifterna sin högsta punkt 1992. Detta trots att det sker en minskning av de offentliga utgifterna för sjukpenning i samband med det sjuklönereformen detta år (se nedan). Den minskning av kostnaderna som skett sedan 1994 ter sig också dramatisk i ett 1980-tals perspektiv. Sett över hela perioden 1990-1998 kan en minskning av kostnaderna i förhållande till BNP registreras.

Figur 1. Utvecklingen av de offentliga utgifterna för socialförsäkringar och kontanta familjestöd 1990–1998. Procent av BNP.



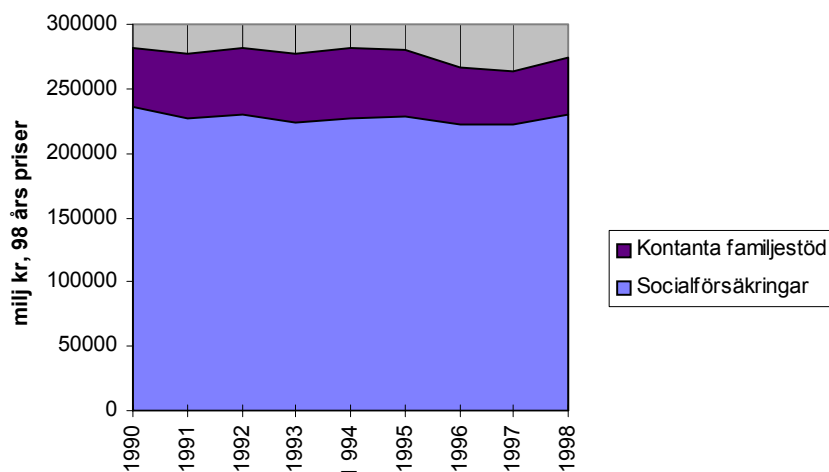
Källa: SCB: Nationalräkenskaperna och RFV1999a, b, c.

Bakom dessa aggregerade siffror döljer sig stora skillnader mellan olika försäkrings- och bidragsområden. I vissa fall kan dessutom rakt motsatta trender observeras. Detta var fallet redan under 1980-talet. Ett exempel är att det var sjukpenning- och arbetsskadeförsäkringarna som stod för utgiftsexpansionen i slutet på 1980-talet medan utgifterna för pensionssystemet låg förhållandevis stilla. Under 1990-talets inledning var utvecklingen den motsatta. Utvecklingen skärptes av sjunkande BNP och även pensionskostnaderna gick upp medan utgifterna för sjukpenningen gick ner som följd av minskad frånvaro och att en arbetsgivarperiod införs (se nedan). Den minskning som inträtt före detta kan i huvudsak hänföras till ersättningar vid sjukdom och till ersättningar till barnfamiljerna. Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag, som inte finns med i figur 1, låg på en fortsatt hög nivå fram till 1997 men har sedan dess börjat sjunka.

Om vi istället ser till utgiftsutvecklingen i fasta priser blir bilden åter en annan. Det framgår av figur 2 att de offentliga utgifterna för socialförsäkringarna sjunkit något i reala termer under 1990-talet. Bakom kurvorna för de sammanlagda socialförsäkringskostnaderna har pensionsutgifterna ökat något, medan utgifterna för sjukdom och handikapp först minskade under flera år och sedan ökade från 1998. De kontanta familjestöden minskade framförallt 1996 och 1997 för att sedan åter öka 1998. Denna utveckling är alltså motsatt den som gällt för arbetslöshetsersättningarna och socialbidragen där den kraftiga upp-

gången under 90-talets första del avlösts av en nedgång under de sista åren (SOU 2000:3). På det hela taget är utgiftsutvecklingen i sig inte särskilt spektakulär för socialförsäkringarna och familjestödet. Som vi skall se har dock socialförsäkringarnas utveckling på 1990-talet i de flesta andra avseenden varit mer dramatisk.

Figur 2. Utvecklingen av de offentliga utgifterna för socialförsäkringar och kontanta familjestöd 1990–1998. Miljarder kronor i 1998 års priser



Källa: SCB: Nationalräkenskaperna och RFV 1999a, b, c.

2.3 Förändringar i socialförsäkringarna

Antalet förändringar i lagstiftningen om socialförsäkringar och bidrag är ett sätt att beskriva utvecklingen på 1990-talet. Under de här åren är antalet inte bara stort utan också klart större än under föregående årtionden. Ett sätt att gå vidare i analysen är att kategorisera förändringarna utifrån om de är expansiva eller begränsande (Marklund 1997). Här sker det ett tydligt trendbrott under 1990-talets första hälft. En kraftig uppgång av antalet begränsande beslut sker efter 1990, samtidigt som antalet expansiva beslut faller efter 1991. Därefter överstiger de begränsande besluten de expansiva fram till 1997. 1998 är återigen de expansiva besluten fler än de begränsande (Försäkringskassförbundet 1999).

En viktig uppgift för kommittén är att studera välfärdens nivå och fördelning och därför är det också angeläget att studera andra aspekter

på transfereringssystemet än utgifter och antalet förändringar. Nedan skall vi försöka att gå ett steg vidare och granska förändringar med avseende på hur de påverkar socialförsäkringarna och bidragen i följande avseende:

- En grundläggande aspekt gäller de *kvalificeringskrav* som styr rätten till olika typer av förmåner. Villkoren skiljer sig i allmänhet mellan socialförsäkringar och bidrag. På socialförsäkringssidan brukar det mest grundläggande kravet indikeras av namnet på respektive försäkringsgren. För ålderspension gäller ett ålderskrav, för sjukpenning arbetsoförmåga p.g.a. sjukdom, för arbetslöshetsförsäkring arbetslöshet osv. Därtill kan det komma krav på förvärvsarbete och/eller bosättning. När det gäller bidragen kan man göra skillnad mellan allmänna bidrag till olika kategorier, som t ex barnfamiljer, och selektiva bidrag som innehåller olika grad av inkomst- och eller behovsprövning. Även de förmåner som normalt förknippas med socialförsäkringen kan komma att inkomstprövas. (se nedan).
- Tillsammans med förändringar i den aktuella befolkningskategoriens sammansättning påverkar kvalificeringskravens utformning hur hög *täckningsgraden* blir, dvs. hur stor andel av dem som behöver en form av ersättning som faktiskt får det.
- En annan viktig aspekt på förmånerna gäller *ersättningsnivån*, hur mycket av den vanliga inkomsten som faktiskt ersätts vid sjukdom, arbetslöshet, etc. När det gäller ersättningsnivån kan man skilja mellan de socialpolitiska målen om *grundtrygghet* - som är förknippad med fattigdomsbekämpning - och *standardtrygghet* - som speglar i vilken utsträckning man upprätthåller den normala levnadsstandarden, vid t.ex. sjukdom, med de lagstadgade förmånerna.
- *Ersättningstiden* kan också vara av avgörande betydelse för hur individers ekonomiska välfärd tryggas av försäkringen. Här kan vi skilja mellan *karenstid* och *varaktighet* som ju fångar ersättningstidens båda ändar.

Brister i täckningsgraden, låga ersättningsnivåer och ofullständig ersättningstid ökar riskerna för ekonomisk ofärd för de individer som drabbas av sjukdom, arbetslöshet, ålderdom eller förändringar i försörjningsbördan. Konsekvenserna av regelförändringarna går alltid igenom ett administrativt filter. Det kan också ske förändringar i försäkringsadministrationens tillämpning av försäkringen utan att det sker någon förändring i lagstiftningen, eller ens i de allmänna råd som Riksförsäkringsverket utfärdar. Även om dessa fenomen har uppmärksammats och

studerats (t ex Hetzler 1994) saknas fortfarande bredare empiriska studier på hela 90-talsutvecklingen. Själva problemets natur, att man ofta måste studera hur de enskilda fallen behandlas, gör detta till en grannlaga och tidsödande uppgift. Vi skall i det här underlaget bara visa några exempel på hur den administrativa dimensionen med lagar och förordningar är viktig för enskilda människors välfärd.

2.3.1 Ålderspensioner

De svenska folkpensionerna har i princip utgått till alla bofasta i landet som uppnått den normala pensionsåldern. Det har dock alltid funnits vissa tidsmässiga boendevillkor som måste uppfyllas innan man fått rätt till pension. Det svenska undertecknandet av det så kallade EES-avtalet 1992 fick konsekvenser för pensionsområdet i ett viktigt avseende. År 1993 skärptes kvalificeringsreglerna för folkpension så att det numera krävs 40 års boende i Sverige för full folkpension. Det finns visserligen vissa övergångsregler i detta avseende, men förändringarna i kvalificeringsreglerna resulterade i en minskning av andelen av den äldre befolkningen som faktiskt får full folkpension. Storleken på den grupp som inte får full folkpension är beroende av omfattningen av framför allt den utomeuropeiska invandringen, eftersom EU-rätten ger visst skydd före dem som flyttar inom unionen. Det är just denna typ av invandring som varit särskilt omfattande under 1990-talet. Problemen med att uppfylla kvalificeringsvillkoren skulle emellertid ha varit uppenbara för många äldre invandrare även med det gamla systemet, men problemet har accentuerats som en konsekvens av de hårdare ställda kraven.

Nivån på pensionsförmånerna har blivit föremål för olika ingrepp under 1990-talet. Det har framförallt handlat om att förändra indexeringen av utgående förmåner. Eftersom justeringarna gjorts via basbeloppet gäller att såväl ATP som folkpension och pensionstillskott påverkats. Pensionstillskottet är basbeloppsanknutet men har också påverkats av andra förändringar:

- 1990 höjs pensionstillskottet till 50 procent av basbeloppet och samma år beslutas om att ge pensionstillskott även till de s.k. undantagande pensionärerna, de som i samband med ATP-systemets införande valt att stå utanför denna del av det offentliga pensionsskyddet.
- 1993 minskas basbeloppet med 2 procent vilket leder till lägre pensioner av alla slag. Samtidigt höjs pensionstillskottet till 55,5 procent. Den senare höjningen sker dock i relation till det minskade basbeloppet.

- 1996 minskas ålderspensionens folkpensionsdel och blir 2 procent mindre av basbeloppet.
- 1999 sker emellertid full basbeloppsuppräknning efter prisutvecklingen. Det innebär dock inte att pensionerna kompenseras för den brist på uppräknning som skedde under krisåren.

I samband med den stora skattereformen 1991 blev det uppenbart att också pensionärernas hyror skulle öka som ett resultat av minskade boendesubventioner. För att kompensera för detta höjdes de kommunala bostadstilläggen och ett särskilt kommunalt bostadstillägg infördes. Det är uppenbart att betydelsen av bostadstilläggen ökat för de sämst ställda pensionärerna samtidigt som den relativa betydelsen av detta förmånsslag minskat totalt sett. 1995 ändras bostadstilläggs-systemet för pensionärer och det kallas nu Bostadstillägg till pensionärer (BTP). Ett särskilt bostadstillägg för pensionärer (SBTP) för dem med de lägsta pensionerna kvarstår dock. Reglerna ändras åter 1996. 1997 minskas kompensationsgraden i bostadstilläggen för att 1998 åter ökas. 1999 får kommunerna tillfälligt rätt att komplettera bostadstilläggen

Flertalet förändringar under 1990-talet har inneburit att pensionerna blivit lägre än vad som hade varit fallet om dessa förändringar inte kommit till stånd. Samtidigt har pensionärskollektivet över lag fått bättre inkomster, bland annat därför att de nytillkomna pensionärerna har haft relativt sett höga intjänade offentliga och avtalsbaserade pensioner. Det faktum att de offentliga pensionerna har blivit bättre för gruppen äldre som helhet, samtidigt som de enskilda pensionärerna upplevt urholkade förmåner, har träffande summerats under rubriken ”Sämre för mig, bättre för oss” (Socialdepartementet 1999).

Frågan om pensionsåldern har diskuterats upprepade gånger under 1990-talet. Det fanns t.o.m. en passus om att höja den lagstadgade pensionsåldern i den s.k. krisöverenskommelsen 1992 (Palme och Wennemo 1998). Detta ledde dock inte lett till några beslut. Pensionsåldern har också diskuterats i relation till deltidspensionssystemet (se nedan) och till 1994 års pensionsreform.

Ett sätt att studera konsekvenserna av de förändringar som görs i socialförsäkringarna är att se på antalet mottagare av olika förmåner. Därtill måste man självklart beakta förmånernas nivå och fördelning. När det gäller antalet ålderspensionärer har det inte skett särskilt stora förändringar under 1990-talet. År 1990 fanns det 1,55 miljoner mottagare av offentliga ålderspensioner och 1998 hade denna siffra stigit till 1,59 miljoner vilket följer den demografiska utvecklingen. Av dessa är det – och har alltid varit – fler kvinnor än män.

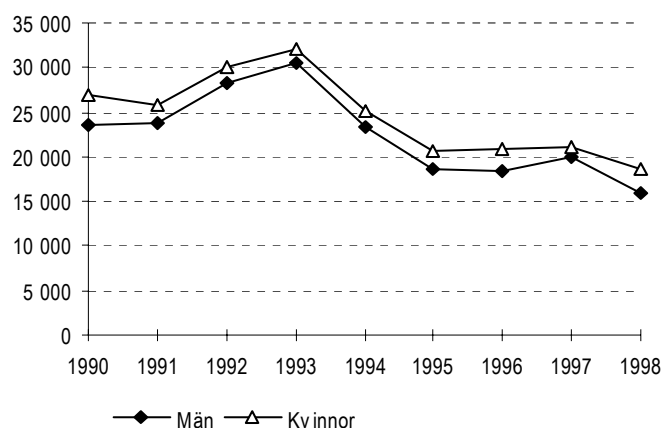
2.3.2 Förtidspensioner

Förtidspensionerna har påverkats av en rad av de förändringar som ovan beskrivits när det gäller ålderspensionssystemet. Därtill kommer flera förändringar som specifikt gällt förtidspensionerna.

Det har skett stegvisa förändringar av kvalificeringsvillkoren i förtidspensionerna. År 1991 avskaffades de särskilda arbetsmarknads-skälen. Dessa hade tidigare gjort det möjligt att för de försäkrade att få förtidspension av rena arbetsmarknadsskäl. I de tidigare särskilda regler som innebar att ansökningar från äldre skulle behandlas i särskild ordning infördes 1992 en fast åldersgräns på 60 år. År 1993 infördes nya nivåer för förtidspension och sjukbidrag innebärande att dessa kan utges som fjärdedelar och inte bara som halva eller hela bidrag. År 1997 togs äldrereglerna bort helt och 1998 mildrades reglerna för att få full förtidspension. Av större betydelse för utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner har sannolikt varit dels de förändringar som gällt grunden för rätten till förtidspension, dels förskjutningarna i praxis. Från oktober 1995 är rätten till förtidspension formulerad så att pensionen ska ha sin grund i medicinska skäl, vilket lett till att kvalificeringsvillkoren skärpts och att antalet nybeviljade förtidspensioner minskat.

Figur 3 visar utvecklingen av antalet nybeviljade förtidspensioner bland män och kvinnor från 1990 till 1998. Nivån är högre för kvinnor än för män, men på det hela taget finns inga stora könsskillnader. Uppgången 1992 och 1993 följdes åt av en ännu kraftigare nedgång. Uppgången har delvis att göra med att många långa sjukfall ”bortpensionerades” 1993. Nedgången inträffade innan skärpningar infördes i kvalificeringsvillkoren. Det skedde en viss uppgång i förtidspensionerna för kvinnor 1996 och för både män och kvinnor 1997. Det sista året vi har siffror för är 1998 och då registrerades det lägsta antalet nybeviljade förtidspensioner under hela 1990-talet. Det skedde visserligen en viss uppgång i samband med att arbetslösheten ökade, men detta hade alltså andra orsaker. Det mest slående är att den höga arbetslösheten inte lett till samma massiva ökning av antalet förtidspensionerade som i övriga Europa.

Figur 3. Antal nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag för män och kvinnor, 1990–1998



Källa: Riksförsäkringsverket 1999a.

Om vi istället för att se till nybeviljade förtidspensioner betraktar hur många förtidspensionärer (inklusive mottagare av sjukbidrag) som faktiskt finns framstår bilden något annorlunda. Nedgången i antalet nybeviljade pensioner efter 1993 har ännu inte givit utslag i stocken av pensionärer. År 1991 fanns det 361 000 mottagare och 1998 hade antalet växt till 417 000.

Utgående förtidspensioner påverkas på samma sätt som ålderspensionerna av de förändringar i indexeringen som gjorts vid olika tidpunkter, men konsekvenserna blir delvis annorlunda. När pensions-tillskottet för ålderspensionärerna höjs till 50 procent av basbeloppet 1990 blir höjningen till 100 procent av basbeloppet för den som har förtidspension eller sjukbidrag. 1993 höjs sedan pensionstillskottet för förtidspensionärer till 105,5 procent av det minskade basbeloppet. Förtidspensionernas ersättningsnivåer har också påverkats av särskilda beslut. 1995 kom beslut om en särskild minskning av förtidspensionernas ATP-del med 6 procent vilket för de med låg eller ingen ATP kompenseras genom en motsvarande höjning av det särskilda pensionstillskottet med 6 procent, dvs. till 111,5 procent av basbeloppet. Intentionen var att genomföra en nedskärning där de med de lägsta pensionerna inte skulle få ersättningarna reducerade. 1996 blir alltså förtidspensionens folkpensionsdel 2 procent lägre av basbeloppet och från 1999 görs full basbeloppsuppräknings efter prisutvecklingen.

2.3.3 Efterlevandepensioner

Det har tidigare funnits änkepensioner i både folkpensions- och ATP-systemen, men inga änklingspensioner. Beslut som fattats under 1980-talet kom från 1990 att innebära en successiv utfasning av änkepensionerna på lång sikt. Samtidigt infördes en ny typ av efterlevandeskydd, en omställningspension som gäller för både änkor och änklingar. För personer som har barn under 12 år utbetalas förlängd efterlevandepension och till hemarbetande utgår en särskild efterlevandepension.

1997 sänks folkpensionsdelen i omställningspension från 96 till 90 procent av det minskade basbeloppet samtidigt som pensionstillskottet höjs i motsvarande grad. Det är en analog förändring till de som gjorts med förtidspensionerna ett par år tidigare. Samma år halveras ersättningstiden från 12 till 6 månader, om inte vissa speciella omständigheter råder. En principiellt viktig förändring sker samtidigt då folkpensionsdelen till änkepensionen inkomstprövas för dem som är under normal pensionsålder.

Antalet mottagare av dessa förmåner har förskjutits i förväntad riktning. Antalet änkepensioner minskade från 60 000 år 1990 till mindre än 16 000 år 1998. Under samma period ökade antalet efterlevandepensioner från 2 000 till 4 500.

2.3.4 Delpension

Delpensionssystemet har haft sin egen brokiga historia under 1990-talet. För våra intressen är detta måhända av begränsat intresse eftersom en del av de förändringar som man fattat beslut om inte genomförts. Kvalificeringsvillkoren har dock påverkats, t ex genom en höjning av lägsta pensioneringsålder från 60 till 61 år 1994. Samma år sänktes kompensationsnivån. Med den nya pensionsreformens genomförande kommer delpensionen att successivt försvinna.

2.3.5 Sjukpenning

Sjukpenningförsäkringen har genom gått en rad förändringar som påverkat såväl kvalificeringsvillkor som ersättningsnivåer och ersättningstider. Liksom när det gäller förtidspensioner gäller nya regler för rätt till sjukpenning från oktober 1995. Det är oklart om detta påverkat de korta sjukfallen. Konsekvenserna är sannolikt större för de långa sjukfallen och ännu större när det gäller förtidspensionerna:

- I mars 1991 införs nya ersättningsnivåer för korta sjukfall. Ersättningen för de första dagarna minskas mest och s.k. minskningsregler införs som begränsar avtalsförmånerna. Sjukpenningen blir 65 procent de första tre dagarna och därefter 80 procent till dag 90. Enligt minskningsreglerna skall ersättningen sammanlagt för de först 3 dagarna inte övergå 75 procent och därefter inte 90 procent.
- En viktig principiell förändring sker 1992 när en två veckors sjuklöneperiod införs. Visserligen påverkas inte ersättningsnivåerna i praktiken men det innebär att arbetsgivaren får bära hela kostnaden av korttidsfrånvaron såvida han/hon inte tecknat kompletterande försäkring. Sjuklön med 75 procent ersättningsnivå för de första tre dagarna och 90 procent ersättningsnivå för dag 4 till 14 utgår dock bara till anställda. Till övriga försäkrade utgår sjukpenning och ev. avtal enligt tidigare regler.
- I april 1993 införs 1 karensdag. Sjuklönens ersättningsnivåer bibehålls för dag 2-3 respektive 4-14. Ersättningsnivån i sjukpenningförsäkringen bibehålls för dag 2 och 3 men sänks till 80 procent från dag 4. I juli samma år sänks ersättningsnivån till 70 procent efter 1 års sjukskrivning.
- 1996 sänks ersättningsnivån till 75 procent både när det gäller sjuklön och sjukpenning.
- 1998 införs åter en ersättningsnivå på 80 procent. Samtidigt ändras minskningsreglerna för avtalsersättningarna, vilket gör det möjligt att uppnå 90 procents ersättningsnivå sammanlagt – också efter ett sjukfalls 91:a dag.

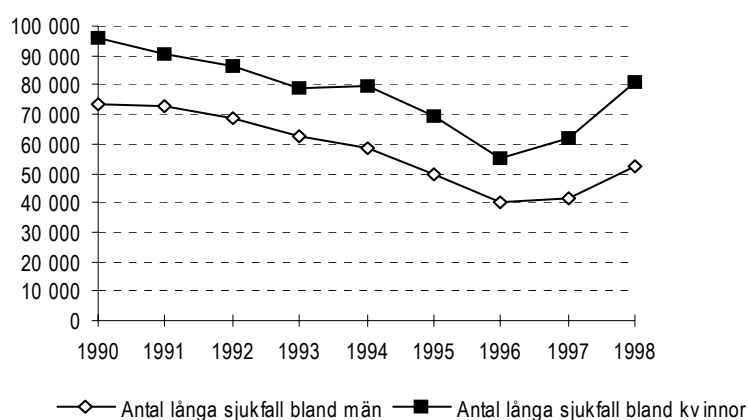
Det skall dock i det här sammanhanget understrykas att inkomstunderlaget för sjukpenningen har förändrats under 1990-talet med förhållandevis stora effekter på såväl ersättningar som utgiftsnivåer. Detta fångas inte av vilken procentsats som används.

När det gäller ersättningstiden infördes alltså 1 karensdag 1993. Till det här sammanhanget hör också förändringar i sjuklöneperiodens längd. Efter dess införande 1992 förblev den 14 dagar till 1996 då den förlängdes till 28 dagar. I april 1998 blev den dock åter 14 dagar.

Varaktigheten i sjukpenningen är i stor utsträckning beroende av försäkringskassans agerande. Här är det uppenbart att det skett betydande förändringar när det gäller försäkringskassornas handläggning av långa sjukfall, och att detta inte alltid haft sin grund i lagändringar. Det sker en betydande "bortpensionering" av långa sjukfall 1993 varför antalet nybeviljade förtidspensioner ökar, men antalet långa sjukfall minskar. 1994 fortsätter antalet nybeviljade förtidspensioner att minska liksom de pågående långa sjukfallen.

Införandet av en karensdag har lett till att en mindre del av den totala sjukfrånvaron registreras som ersatt sjukfrånvaro. Införandet av en sjuklöneperiod och de förändringar i periodens längd som gjorts, först från 14 till 28 dagar och sedan åter till 14 dagar, innebär svårigheter att jämföra den ersatta sjukfrånvaron över tid. När det gäller den ersatta korttidsfrånvaron tyder det underlag som finns på att det skett en kraftig nedgång under årtiondet. Bristerna i data gör dock att vi vill undvika att redovisa utvecklingen av den ersatta korttidsfrånvaron i figur 4 nedan. I stället beskriver vi där bara utvecklingen gällande sjukfall som är längre än 30 dagar.² Det framgår att de långa sjukfallen minskade fram till 1996 och att denna utveckling varit starkare för kvinnor än för män. Även den kraftiga uppgång som sker av de långa sjukfallen mellan 1997 och 1998 är mest markant för kvinnor.

Figur 4. Antal pågående långa sjukfall (inklusive fall av rehabiliteringsersättning) för män och kvinnor, 1990–1998



Källa: Riksförsäkringsverket 1999a.

Till bilden av utvecklingen på sjukpenningområdet hör rehabiliteringslagstiftningen. En ny rehabiliteringslagstiftning införs 1992 som bl.a. ger 100 procent i ersättningsnivå för den som blir berättigad till rehabiliteringspenning. Sedan påverkas rehabiliteringspenning av de förändringar som sker på sjukpenningområdet. Rehabiliteringspenning utgår även efter sänkningarna 1993 med en högre nivå, 95 procent, än sjukpenningen. För den som är sjukskriven längre än ett år utgår ersättning med 80 procent om personen deltar i rehabilitering, men annars endast med 70 procent. Från 1996 kommer ersättningsnivån för rehabiliteringspenning att bli samma som för sjukpenning.

² Uppgifterna gäller antalet pågående fall.

Ytterligare två problem förtjänar att uppmärksammas särskilt i relation till sjukpenningen, även om de i olika utsträckning gäller också för de andra socialförsäkringarna. Det ena gäller den s.k. golv- eller tröskelproblematiken, det andra gäller de s.k. taken.

Det saknas för närvarande ett adekvat kunskapsunderlag gällande den så kallade tröskel/golvproblematiken, det vill säga de villkor utifrån vilka det fastställs om individen har en sjukpenninggrundande inkomst. Den bedömning som Riksförsäkringsverket (RFV 1999a) gör utgår ifrån regelsystemet snarare än ifrån en systematisk genomgång av hur systemet fungerar i praktiken.³ RFV:s bedömning är att en person kan bära med sig rätt till sjukpenning som grundats i en tidigare anställning och att det i princip räcker att man har för avsikt att förvärvsarbeta för att man ska ha rätt till sjukpenning vid sjukdom. Det redovisas dock ingen direkt statistik av hur många som inte har rätt till sjukpenning till följd av att de saknar inkomstgrund för ersättning (vid sidan av de villkor som rör sjukdomen eller arbetsförmågan). Det finns dock situationer av oförsäkring som RFV uppfattar som problematiska, till exempel när arbets sökande som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden och som visserligen har rätt till en grundförsäkring i arbetslöshetsförsäkringen saknar motsvarande förmån om de blir sjuka. Frågan om vilka konsekvenser olika kvalificeringsvillkor får för den ökade grad av oförsäkring som kunnat identifieras inte minst bland ungdomar har väckt en intensiv debatt. Kunskaperna om vilka som saknar försäkring för exempelvis sjukpenning är emellertid begränsade. Ersättningsnivån i socialförsäkringarna bestäms inte bara av procentsatsen av det fastställda inkomstunderlaget. En annan viktig faktor är hur högt upp i inkomsthierarkin som taket för de förmånsgrundande inkomsterna ligger. I det svenska systemet har taket under de senaste årtiondena legat på 7,5 basbelopp i såväl pensions- som sjukpenningförsäkringen. Det faktum att taket är bestämt av det prisindexerade basbeloppet gör att antalet personer med inkomster över taket stiger när reallönerna växer. Detta leder till att försäkringsgraden blir lägre för allt fler inkomsttagare. 1990-talet inleddes med en snabb ökning av arbetslösheten och minskade arbetsinkomster för många, vilket återspeglas i att andelen av dem i förvärvsaktiva åldrar som har inkomster över 7,5 basbelopp sjönk från 1990 till 1992. Därefter var denna andel förhållandevis stabil under några år, men sedan 1997 har andelen som har inkomster över taket ökat snabbt. Mot bakgrund av den allmänt sett höga reallönetillväxten 1998 och 1999 finns all anledning att tro att andelen fortsätter att stiga. Närmare 20 procent av männen i förvärvsaktiv ålder hade 1997 inkomster över taket, medan motsvarande

³ Riksförsäkringsverkets (1999) underlag till kommittén.

andel var knappt 5 procent för kvinnorna. Det finns också betydande åldersskillnader bland heltidsarbetande i detta avseende. De största andelarna med inkomster över taket återfinns bland personer i åldrarna 40 till 59 år. Det finns också stora skillnader mellan olika fackliga grupper på arbetsmarknaden. Endast 1,7 procent av de heltidsanställda LO-kvinnorna och 8 procent av LO-männen har inkomster som överstiger taket. Bland de TCO-an slutna är motsvarande siffror 6,8 respektive 40,1 procent och i SACO är andelarna med inkomster över taket 27,5 respektive 61,5 procent. Takproblematiken ställer viktiga frågor om vem ska vara försäkrad för vad i framtiden och hur höga inkomster som ska försäkras, men visar också på att det redan i dag finns brister i det offentliga försäkringsskyddet. För många finns det kompletterande kollektiva eller individuella avtalsskydd, men sådana typer av system är inte lika heltäckande som de obligatoriska systemen.

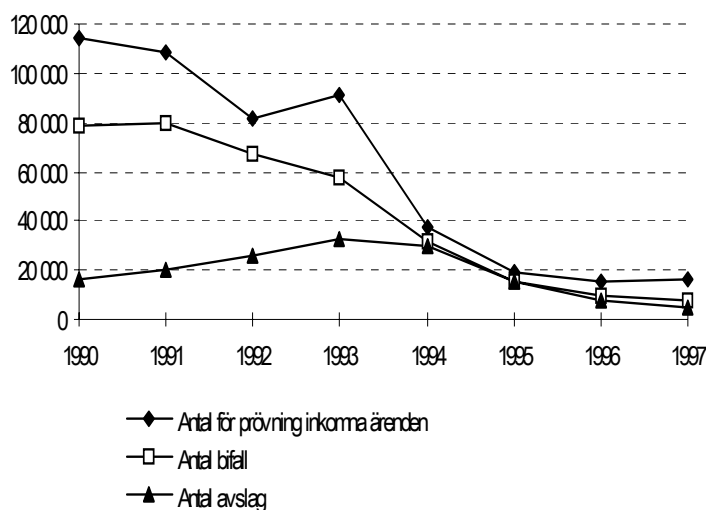
2.3.6 Arbetskadeförsäkring

1993 förändras arbetsskadebegreppet så att en högre grad av sannolikhet krävs för att en skada eller sjukdom skall betraktas som orsakad av arbetet (RFV 1999b). Samtidigt avskaffas den särskilda arbetsskadesjukpenningen. Fortfarande kan de som fått sin arbetskada klassas som permanent uppbära livränta. Dessa förändringar får stora konsekvenser för både antalet ansökningar och godkännanden av arbetsskador. I praktiken blir många arbetsskador sannolikt inte anmälda eftersom det inte utgår någon extraersättning från den allmänna försäkringen såvida inte skadan klassas som permanent.

När vi ser till utvecklingen av antalet anmälda arbetsskador har det skett stora förändringar under 1990-talet. Den stora uppgången som skedde under 1980-talet hade nått sin kulmen 1988 och avlöstes av en nedgång som fortsatte t.o.m. 1992. Den drastiska ökningen som skedde 1993 kan förklaras med att det då fanns en möjlighet att få sin skada prövad efter den gamla lagstiftningen. Efter den 1 juli 1993 gäller anmälningarna i första hand livräntor (eftersom den gamla arbetsskadesjukpenningen (100 procent efter dag 91) tagits bort). Figur 5 visar utvecklingen såväl antalet ansökningar om arbetsskadeersättning som antalet bifall och avslag. Det finns också anledning att beakta andelen beviljade ansökningar. Även här sker det betydande förändringar. Andelen sjunker redan i slutet på 1980-talet och fortsätter att göra det under början av 1990-talet. Den sker en skarp nedgång i andelen beviljade ansökningar i samband med att det nya striktare arbetsskadebegreppet införs. Men det faktum att andelen avslag ökat så markant redan innan lagen ändrats indikerar en kraftig förskjutning i praxis.

Den tydligaste nedgången gäller belastningsskador, vilket framför allt gäller kvinnor.

Figur 5. Antalet ansökningar om arbetsskadeersättning samt antalet beviljanden och avslag, 1990–1997



Källa: Riksförsäkringsverket 1999a.

2.3.7 Ersättning från socialförsäkringen till personer med funktionshinder

Utöver förtidspensionerna finns det tre ersättningar som riktas till personer med mer varaktiga handikapp och funktionsnedsättningar, nämligen närståendepenning, handikappersättning och bilstöd. Dessa har inte påverkats av förändringar av indexering under decenniet och det har inte skett någon dramatisk nedgång i antalet mottagare eller i de registrerade genomsnittliga utbetalningsbeloppen. Närståendepeningen infördes 1989 och ska göra det möjligt för en person att vara hemma från arbetet för att ge en sjuk anhörig vård. Antalet mottagare har ökat kraftigt sedan 1991 då närmare 2 000 personer fick närståendepenning. Flertalet av dessa var kvinnor. Expansionen stagnerade mellan 1995 och 1997, men 1998 hade antalet stigit till 7 477 mottagare, varav 72 procent var kvinnor. Genomsnittsbeloppet var 42 033 kronor och kvinnor uppbar generellt sett högre belopp än män.

Det finns inom ramen för socialförsäkringssystemet också en handikappersättning som syftar till att ge ekonomisk trygghet för personer som har merkostnader på grund av sitt funktionshinder. Det

genomsnittliga bidragsbeloppet var 1998 cirka 1 400 kronor, och totalkostnaden var ungefär en miljard kronor. Antalet personer med handikappersättning har ökat något från cirka 49 000 personer 1990 till ungefär 56 000 personer 1998. Resultat från en studie utförd 1987 tyder på att män fick högre handikappersättning än kvinnor med liknande behov (Hetzler 1994). Det saknas dock mer aktuella kunskaper om huruvida insatser och ekonomiska ersättningar fördelas jämnt mellan kvinnor och män i förhållande till deras behov.

Sedan 1988 finns det ett särskilt bilstöd för personer som har varaktiga funktionshinder och som är under normal pensionsålder. Året efter införandet var det mer än 5 000 personer som fick del av denna förmån. Sedan dess har ungefär 2 000 män och kvinnor per år fått rätt till bilstöd. Eftersom bilstödet kan erhållas vart sjunde år inträffade en ökning 1996 när det var dags för den stora grupp som fick bilstöd 1989 att få detta förnyat. Det är något fler män än kvinnor som uppbär bilstöd.

2.4 Förändringar i de kontanta familjestöden

Det här avsnittet syftar till att beskriva de förändringar som gjorts i det ekonomiska stödet till barnfamiljerna. Liksom på socialförsäkringarnas område har det här skett ett stort antal förändringar. 1990-talet har som helhet inneburit stora påfrestningar på många barnfamiljers ekonomi. Årtiondet inleddes med att de ekonomiska familjestöden ökade, vilket delvis var en kompensation för att de direkta boendekostnaderna ökade. När sedan sysselsättningen minskade samtidigt som det skedde utgiftsminskningar på familjestödets område, och skattehöjningar på bland annat förvärvsinkomster, försämrades många barnfamiljers ekonomiska standard. Det här avsnittet syftar till att beskriva de förändringar som gjorts i det ekonomiska stödet till barnfamiljerna. Liksom på socialförsäkringarnas område har det här skett ett stort antal förändringar. Till sin uppbyggnad har emellertid systemet behållit sin grundläggande karaktär. Barnbidragen är allmänna och utgår utan inkomstprövning och med tillägg för familjer med tre eller fler barn. Föräldrapenningen och den särskilda föräldrapenningen är inkomstrelaterade. Föräldrapenningen utgår med ett mycket lågt grundbelopp till den som inte har ersättningsgrundande inkomster. Bostadsbidrag utgår till de barnfamiljer som har låga inkomster i förhållande till sina hyreskostnader (inom vissa givna utrymmes- och kostnadsramar). Bidragförskottet benämns visserligen underhållsstöd numera, men

betalas fortfarande ut till de ensamstående föräldrar som inte får tillräckligt stort underhållsbidrag från den förälder som inte är vårdnadshavare. Vårdbidrag utgår till föräldrar som har funktionshindrade barn. Även om huvuddragen i familjestöden har stått sig, har det skett betydande regelförändringar och förändringar av ersättningsarnas storlek som fått konsekvenser för barnfamiljernas ekonomiska välfärd. För att bedöma välfärdsutvecklingen under 1990-talet är det därför motiverat att granska de olika stödformernas utveckling närmare.

2.4.1 Föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringen har påverkats av de flesta av de förändringar som gjorts av ersättningsnivåerna i sjukpenningförsäkringen. I princip har ersättningsnivån gått från 90 till 80 till 75 och åter till 80 procent. Därtill har ersättningsnivåerna för den individualiserade mamma- respektive pappamånaden – som är reserverad för respektive förälder – ändrats ytterligare ett antal gånger, men utgår vid årtiondets slut med samma procentsats som föräldrapenningen i övrigt. Det kan noteras att det under 1990-talet skett förändringar i den tillfälliga föräldrapenningen, det vill säga den ersättning som utgår när man vårdar sjukt barn. År 1990 förlängdes ersättningstiden till 120 dagar. Denna ersättning har inte omfattats av den karenssdag som införts i den vanliga sjukpenningen, även om en sådan ordning diskuterades under valrörelsen 1994. Från 1996 blir det möjligt för annan försäkrad än föräldern att utnyttja ersättning vid vård av barn.

Till 1990-talets historia tillhör också det vårdnadsbidrag som infördes 1994 och som avskaffades redan inom ett år. Effekterna av detta system är alltså begränsade till en del av 1994 och det är därför inte motiverat att ge något större utrymme åt frågan i det här sammanhanget även om frågan är av stor principiell vikt.

2.4.2 Barnbidrag

Barnbidragen har under hela 1990-talet förblivit allmänna och betalas utan inkomst eller behovsprövning. Antalet barnbidrag har därför av naturliga skäl främst påverkats av antalet barn i de aktuella åldrarna och därmed av (det sjunkande) födelsetalet.

Barnbidraget var ett av de instrument som anvisades i 1991 års skattereform för att kompensera den minskade betydelsen av inkomstskatterna som omfördelningsinstrument. Den första barnbidragshöj-

ningen kom dock redan 1990 då beloppet blev 560 kr per barn och månad. 1991 höjdes beloppet till 750 kr per månad och flerbarnstilläggen förstärktes. I reala termer, men också sett i relation till vad en industriarbetare i medeltal tjänar, nådde barnbidragen sannolikt vad som kan kallas ett 'all time high' 1991. Det låg i reformens upplägg att barnbidragen skulle höjas ytterligare. I den ekonomiska krisens och de försämrade statsfinansernas spår uteblev emellertid denna höjning.

I budgetpropositionen 1995 anges att barnbidragen skulle bli föremål för en nominell sänkning för första gången sedan de infördes. 1995 justeras flerbarnstilläggen också ned. Efter riksdagsbehandlingen stod det klart att flerbarnstilläggen också skulle avskaffas per 1 januari 1996, d.v.s. för dem som föddes efter den 1 januari och senare. Övriga fick behålla tillägget.

I januari 1998 höjdes barnbidragen åter till den nominella nivån som gällde 1995, d.v.s. 750 kr per månad och flerbarnstilläggen kom åter att gälla alla, d.v.s. också dem som föddes efter 1995. (Ytterligare höjningar är beslutade men kommer i så fall att inträffa efter utgången av 1999.)

2.4.3 Bidragsförskott och underhållsstöd

1997 ersattes det gamla systemet med bidragsförskott med ett nytt där förmånen kallas underhållsstöd. Den största förändringen i systemet gäller hur nivån på underhållsskyldigheten fastställs och de villkor som bestämmer hur den underhållsskyldigheten skall betalas. Det finns dock en viktig principiell förändring när det gäller hur nivån på det sammanlagda underhållsstödet bestäms. Man går från basbeloppsuppräkning till nominella belopp med en svag skrivning om att de underliggande inkomsterna skall få styra bidragets storlek. Dessa regeländringar införs redan 1995 och innebär att bidragsförskottet inte längre indexeras automatiskt med 40 procent av basbeloppet utan fastställs i nominella termer. Det finns en skrivning i förarbetena om att man istället skall låta utvecklingen av underlaget för betalningen av underhållsskyldigheten påverka nivån. Den nominella nivån är dock oförändrat 1 173 kr per månad sedan 1994.

2.4.4 Bostadsbidrag

Under 1990-talet har utvecklingen mot att ge bostadsbidragen karaktär av ren familjepolitik stärkts. Bostadsbidragen var också ett av de instrument som användes för att öka omfördelningsgraden av 1991 års skattereform (se barnbidragen) och fick därmed en ökad betydelse utgiftsmässigt. 1992 fattades det också beslut om att överföra administrationen av bostadsbidragen från kommunerna till försäkringskassorna. Samtidigt ändrades principerna för hur de sökandes inkomster fastställdes. Generösare bidragsnivåer och nya beräkningar av inkomstunderlaget ledde i kombination med massarbetslöshetens inträde, och dess konsekvenser för hushållens inkomster, till att kostnaderna för bostadsbidraget ökade mycket snabbare än vad man budgeterat för. Kraven på besparingar kom att bli starka inte minst på detta område.

Resultatet blev att en rad förändringar föreslogs och så småningom kom att genomföras. Förändringarna gällde bidragens nivåer både i 1995 och 1996 års vårpropositioner. Det ledde till att både belopp och ytnorm stramades åt. Inget bostadsbidrag betalas heller ut för dem över 28 år som saknar barn.

2.4.5 Barnpension

Även barnpensionerna brukar räknas till familjestödet. Barnpension i form av den avlidne förälderns folkpension och ATP-del utgår till efterlevande barn upp till 18 års ålder. Antalet barnpensioner ligger stabilt omkring 30 000 under hela decenniet. Här har reglerna i huvudsak varit oförändrade, vilket också gäller vårdbidraget.

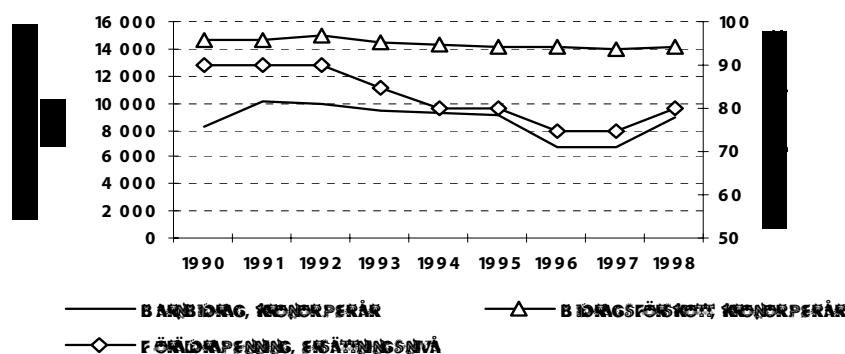
2.4.6 Vårdbidrag

Vårdbidrag kan utgå till föräldrar och syftar till att underlätta för föräldrar att i hemmet ta hand om barn som är sjuka eller har funktionshinder. Antalet föräldrar som får detta bidrag har nästan fördubblats mellan 1990 och 1998. År 1990 betalades vårdbidrag ut till ungefär 15 000 föräldrar och 1998 var antalet omkring 27 000. Helt vårdbidrag utgår som 250 procent av basbeloppet, men kan också utgå som delar av helt belopp. Dessutom kan kostnadsersättningar utgå. Bidraget var i genomsnitt 4 500 kr per månad 1998, och den totala kostnaden för insatsen var 1,5 miljarder kronor.

2.4.7 Familjestödets storlek

Figur 6 beskriver utvecklingen av några av familjestöden under 1990-talet. Kurvorna beskriver dels barnbidragens och bidragsförskottens/underhållsbidragens belopp i 1998 års priser, dels föräldrapenningens ersättningsnivå i procent. Barnbidragens reala värde ökade i samband med skattereformen vid decenniets inledning. Inflationen var visserligen låg under de följande åren, men det oförändrade nominella barnbidraget innebar att köpkraften sjönk något fram till mitten av 1990-talet. När det nominella barnbidraget sänktes 1996 fick det till konsekvens att det reala värdet under ett par år låg under ingångsvärdet för 1990-talet. Det återställande av det nominella beloppet som skedde 1998 lyfte upp värdet över det som gällde 1990, men inte upp till 1991 års nivåer. Förändringarna när det gäller bidragsförskott/underhållsbidrag är mindre dramatiska i reala termer. Det fasta nominella beloppet har under årtiondets andra hälft inte påverkats nämnvärt, tack vare den låga inflationen.

Figur 6. Barnbidragens storlek (kronor per år i 1998 års priser), bidragsförskottens storlek (kronor per år i 1998 års priser) samt ersättningsnivå för föräldrapenningen (procent), 1990–1998



Källa: Riksförsäkringsverket (1999a).

Värdet av bostadsbidraget är svårare att fastställa på något enkelt sätt eftersom bostadsbidraget gjorts beroende av så många faktorer. De beräkningar som gjorts över de medelbelopp som utbetalats i bostadsbidrag under 1990-talet pekar i linje med utgiftsutvecklingen på att det skedde en stor ökning fram till mitten av årtiondet. Sedan dess har beloppen sjunkit något såväl i nominella som reala termer. Antalet mottagare har också sjunkit, särskilt bland gifta och samboende (Socialdepartementet 1999). Sett över hela årtiondet har bostads-

bidragens betydelse som inkomstkälla ökat, men måhända inte i samma utsträckning som bostadskostnaderna ökat sin betydelse som utgiftspost.

2.5 Diskussion

Socialförsäkringarna och bidragen har utsatts för dubbla påfrestningar under 1990-talet. Dels ökade utgifterna i spåren av massarbetslöshetens intåg, dels eroderades skatteunderlaget som en konsekvens av ett vikande skatteunderlag när sysselsättningen föll. De drastiskt ökade budgetunderskotten utlöste en rad förändringar i både skatter och bidrag. Få har ifrågasatt det angelägna i att sanera statsfinanserna, men uppfattningarna går isär om hur detta skulle ske på bästa sätt. Oenigheten rör såväl betoningen på skatte/avgiftshöjningar kontra minskningar av de olika förmånerna, som den faktiska utformningen av och tidpunkter för höjningar och minskningar. Det bör också noteras att det skett en del utgiftshöjande reformer, inte bara under de senaste årens "återställande" men också under den kraftiga nedgången i början av 1990-talet. Frågan om vad som varit möjligt eller optimalt ligger emellertid utanför den här framställningens syfte.

De förändringar som skett har i sin inriktning tydligt följt arbetslöshetens och statsfinansernas svängningar. Besluten om att sänka ersättningsnivåerna i de inkomstrelaterade förmånerna, men också i delar av familjestödet, kom då konjunkturen var nära bottenläget. Sedan konjunkturen vänt har nivåerna justerats uppåt, om än inte ända upp till de nivåer som rådde vid decenniets ingång. Med nedgången följde också beslut som på olika sätt skärpte kvalificeringsvillkoren i systemen. Först skärptes beviskraven i arbetsskadeförsäkringen och därefter infördes hårdare krav i förtidspension och sjukförsäkring. Dessa åtgärder har inte minskat antalet försäkrade, men däremot antalet som faktiskt uppbär ersättning.

Man kan också säga att villkoren i försäkringarna skärptes genom införandet av karenstid i sjukpenningförsäkringen (liksom i arbetslöshetsförsäkringen). Det faktum att arbetsgivaren genom införandet av sjuklöneperioden fick ta hela kostnaden för de första veckornas frånvaro medförde indirekt att arbetsgivarnas uppmärksamhet kom att skärpas mot den korta sjukfrånvaron. Till skillnad från ersättningsnivåerna och de nominella bidragsbeloppen har det inte skett någon återgång till de tidigare kvalificeringskraven.

De inkomstprövade bidragen uppvisar ett något annorlunda mönster. För bostadsbidraget avbröts expansionen av antalet mottagare och

av medelbeloppen senare än för de andra systemen. Också kontrollen och villkoren har skärpts med viss eftersläpning.

Betydelsen av försäkringsadministrationen är viktig att beakta rent allmänt, men verkar ha särskild betydelse för arbetsskadeförsäkringen, långa sjukfall och förtidspensionering. Vad gäller arbetsskadeförsäkringen finns det exempelvis anledning att uppmärksamma de stora förändringar som skett av andelen beviljade ansökningar. Denna andel sjönk redan i slutet av 1980-talet och fortsatte att minska under början av 1990-talet. Det inträffade en skarp nedgång i andelen beviljade ansökningar i samband med att det nya striktare arbetsskadebegreppet infördes. Det faktum att andelen avslag ökade så markant redan innan lagen ändrats indikerar dock att det skett en kraftig förskjutning i praxis. Det har också skett betydande förändringar av försäkringskassornas handläggning av långa sjukfall, och dessa förändringar har inte alltid haft sin grund i lagändringar. Det skedde en betydande "bortpensionering" av långa sjukfall 1993, vilket innebar att antalet nybeviljade förtidspensioner ökade samtidigt som antalet långa sjukfall minskade. Det sammanlagda antalet långa sjukfall och förtidspensioner ökade fram till 1994, men minskade 1995 och 1996. Kunskaperna om vilka som fått avslag på sina ansökningar om exempelvis förtidspension och arbetsskada är begränsade.

Att beskriva förändringar i välfärdsstater av Sveriges typ bjuder särskilda svårigheter om man vill försöka karaktärisera förändringarna på ett meningsfullt sätt. De flesta begrepp vi har att studera " mogna " välfärdsstater med, leder tankarna till deras uppbyggnadsfas. *Reform* ger association till expansion och är därför inget lämpligt samlingsbegrepp för 1990-talet, även om det åtminstone inledningsvis skedde höjningar av barnbidrag m.m., och vårdnadsbidraget tillkom mitt under den statsfinansiella krisen. Att ge beteckningen *nedskärning* till förändringar som skett är i många fall oproblematiskt. I vissa fall kan det dock vara en ofullständig eller t.o.m. missvisande rubricering. En nedskärning kan kopplas till en omstrukturering av det enskilda systemet, som fallet var med bostadsbidragen där inte alla drabbades av sänkta nivåer. Ett annat sätt att få konceptualisera utvecklingen är att utgå ifrån de intentioner som ligger bakom. *Modellskitte* skulle kunna användas för att beteckna förändringar som är så långtgående att de förändrar de underliggande principerna i ett förmånsslag och därmed kan ha potentiellt långtgående konsekvenser för intressebildningen i samhället. Jag tänker här på förändringar där man övergår från inkomstrelaterade socialförsäkringar, till grundbelopp, behovsprövade förmåner eller en korporativ organisation av dylika försäkringar. Det som kommer närmast modellskitte är införandet av inkomstprövning av folkpensionsdelen i änkepensionerna, och vårdnadsbidragets införande

och avskaffande. Förändringar behöver inte syfta till eller innebära ett modellskifte. De kan ta fasta på antingen att de avsedda målen inte uppfyllts eller att programmet i fråga har fått oavsedda konsekvenser som man velat motverka. Det kunde här vara fruktbart att tala om ändrad *design*. Ytterligare en typ av förändring kan anses förekomma då ett modellskifte sker utan att det varit avsikten, antingen genom direkta handlingar eller genom *icke-beslut*. Det faktum att allt fler får inkomster över de förmånsgrundande taken i sjukpenningen kan ses som ett exempel på detta. En sista typen av förändring är inte ett resultat av lagändring eller rättsfall utan kan ses som en ren *praxis* förändring, också här har exempel givits i framställningen ovan. Det här kapitlet har visat att vid slutet av 1990-talet utgår många förmåner i försörjningssystemen med lägre nivåer än vid decenniets inledning. Kvalificeringsvillkoren har i allmänhet skärpts, liksom den allmänna kontrollen av utbetalningarna. Sammantaget har dock försörjningssystemens grundläggande karaktär i huvudsak bibehållits. I ett historiskt och internationellt perspektiv har inget modellskifte kunnat beläggas. Utvecklingen på socialförsäkringarnas och de kontanta familjestödets områden väcker frågor för framtida forskning kring såväl orsakerna till som konsekvenserna av de förändringar som gjorts. För Kommittén Valfärdsboksluts syften är det konsekvenserna som är av störst intresse, och både fördelnings- och beteende frågor är aktuella. Förändringar i såväl kvalificeringsvillkor som ersättningsnivåer och ersättningstid kan ha haft olika typer av effekter. När det gäller den allmänna trend mot skärpta kvalificeringsvillkor som kunnat konstateras ovan, är det angeläget att belysa vad som hänt med dem som fått avslag på ansökningar om olika förmåner. De förändringar som gjorts kan också ha haft effekter på olika typer av beteenden. Sänkningarna och höjningarna av ersättningsnivåerna i sjukpenningförsäkringen kan ha påverkat olika typer av ersatt sjukfrånvaro. Den ökade betydelsen av de inkomst- och behovsprövade förmåner, i kombination med inkomstrelaterade avgifter till t ex barnomsorg, kan ha påverkat det faktiska arbetskraftsdeltagandet bland barnföräldrar. Även om det finns en del studier av 90-talsutvecklingen (t ex Bäckman 1998), är detta i huvudsak ett outforskat område. Det går också att se förändringar i hur både socialförsäkringarna och familjestöden utnyttjas som konsekvenser av andra förhållanden i samhället, både i fråga om den ekonomiska och sociala strukturen och de välfärdsstatliga institutionerna. Det framstår t.ex. som angeläget att granska vad som har orsakat den ökade sjukfrånvaron och den ökade förtidspensioneringen framförallt bland kvinnor.

Referenser

- Barron, K. M. Söder och D. Michailidakis, 2000, "Funktionshindrade i den offentliga hjälpapparaten" i M. Szebehely (red), *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38. Stockholm: Nordstedts.
- Bäckman, O., 1998, *Longitudinal Studies on Sickness Absence in Sweden*. Institutets för social forskning avhandlingsserie 34, Stockholms universitet.
- Försäkringskassaförbundet, 1999, *Socialförsäkringsguiden 1999*. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Hetzler, A., 1994, *Socialpolitik i verkligheten. De handikappade och försäkringskassan*. Lund: Bokbox förlag.
- Lundberg, O., 2000, "Sjukvård och vårdutnyttjande" i M. Szebehely (red) *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38. Stockholm: Nordstedts.
- Marklund, S., 1998, "Svensk socialpolitik i förändring", i SCB Levnadsförhållanden rapport 91. *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-års perspektiv 1975-1995*. Örebro; Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Regnér, H., 2000, "Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?" Ss. 81-118 i *Välfärdens förutsättningar* SOU 2000:37. Stockholm: Nordstedts.
- Palme, J., och Wennemo, I, 1998. *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Socialdepartementet
- Riksförsäkringsverket (RFV), 1999a, Myndighetsunderlag till Kommittén Välfärdsbokslut.
- Riksförsäkringsverket (RFV), 1999b, *Socialförsäkringsboken. 1999*. Stockholm: RFV.
- Riksförsäkringsverket (RFV), 1999c, *Socialförsäkring 1997 och 1998*. Sveriges officiella statistik (SOS). Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- SCB: Nationalräkenskaperna. *Bearbetningar gjorda för Kommittén Välfärdsbokslut*.

Socialdepartementet, 1999, *Sämre för mig, bättre för oss*. Ds 1999:5.
Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 2000:3, *Välfärd vid vägsäl*. Delbetänkande från Kommittén
Välfärdsbokslut. Stockholm: Nordstedts.

3 Valfärdsutvecklingen för kvinnor och män på 1990-talet¹

Diane Sainsbury

De två senaste decennierna betraktas vanligtvis som en period präglad av kris och nedskärningar i välfärdsstaten. Utvecklingen under 1980-talet genererade dock ett flertal reformer som syftade till att främja jämställdhet mellan könen (t.ex. förbättringar av föräldraförsäkringen, expansion av barnomsorgen, förbättrad sjukförsäkring för deltid-arbetande samt generösare barnbidrag).

Att bedöma nedskärningarna under 1990-talet är mer problematiskt av flera olika anledningar. För det första är siffror för den sista delen av decenniet ännu inte tillgängliga. Samtidigt har åren 1996–997 kännetecknats av de hårdaste nedskärningarna inom socialförsäkrings- och bidragssystemet generellt. För det andra kommer effekterna av vissa åtstramningar, som t.ex. skärpningen av sambandet mellan avgifter och förmåner eller de nya metoderna för att beräkna pensionspoäng, att visa sig först i framtiden. För det tredje har 1990-talet inneburit ett otal förändringar i välfärdsstaten med ständiga justeringar. Exempelvis ändrades ersättningsnivån i sjukpenningen åtta gånger på mindre än tio år (Riksförsäkringsverket 1999a:63), och de två senaste förändringarna innebar en återgång till högre ersättningsnivåer. För det fjärde har förändringarna under decenniet i praktiken påverkat hela välfärdssystemet.

Det huvudsakliga syftet med detta kapitel är att belysa och bedöma förändringarna under 1990-talet ur ett könsperspektiv, dvs. vilka följder de har fått för kvinnor och män. Fokus ligger på offentliga försörjningsstöd och följande frågeställningar behandlas:

I. Hur har de många förändringarna påverkat de sociala förmånerna för kvinnor och män? Hur har mönstret sett ut vad gäller förmånsskillnader mellan könen under 1990-talet? Har könsfördelningen bland social-

¹ Jag vill tacka Ann Morissens för hennes bearbetningar av LIS data. Vidare har Marie Jansson och Welat Songur varit till stor hjälp. Christina Bergqvist och Antoinette Hetzler har lämnat värdefulla synpunkter som har lett till förbättringar av denna version.

bidragstagare och fattiga ändrats under decenniet? Har åtstramningarna i välfärdsstaten under 1990-talet präglats av könsrelaterade skevheter?

II. Ensamföräldrar, och särskilt ensamstående mödrar, är ekonomiskt extremt sårbara, och olika sociala förmåner utgör en viktig del av deras inkomster. Hur har ensamföräldrar klarat sig under 1990-talet? Hur har nedskärningar påverkat deras ekonomiska välstånd och skillnaderna jämfört med tvåföräldrahus?

III. Hur ser nedskärningarna och de socialpolitiska förändringarna under decenniet ut i breda drag? Innebär förändringarna att Sverige går mot en ny typ av välfärdsstatsmodell?

Innan dessa frågeställningar behandlas är det nödvändigt att klargöra vad nedskärningar medför samt hur de ska analyseras här. Vid granskning av effekterna av utgiftsminskningarna är det fruktbart att göra två åtskillnader: 1) huruvida de är långsiktiga eller kortsiktiga samt 2) huruvida de är selektiva eller generella.

Nedskärningspolitik likställs ofta med minskningar av utgifter. Även om utgifter är ett sammanslaget mått som kan belysa viktiga politiska förändringar, är en analys som enbart fokuserar på sociala utgifter otillfredsställande. Som ett komplement till analys av utgiftsminskningar bör även förändringar i systemstrukturen utvärderas (Pierson 1994:14-15). Regler som rör de kvalificeringsvillkor som avgör vilka som omfattas av systemet är en av de viktigaste strukturella egenskaperna. En vanlig metod för att minska antalet förmånstagare i åtstramningstider är att höja kvalificeringskraven. Att reglerna ändras innebär en mer djupgående strukturell förändring. En sådan regeländring kan innebära att förmåner som baseras på medborgarskap omvandlas till förmåner som istället baseras på ställning på arbetsmarknaden eller på arbetsprestationer. Andra viktiga strukturella aspekter på ersättningssystemen är hur finansieringen ser ut och huruvida förmåner beskattas eller inte. Med andra ord är det viktigt att skilja mellan om åtstramningarna inneburit en nedskärning av välfärdsstaten eller en omstrukturering av det existerande systemet.

3.1 Kvinnors och mäns sociala rättigheter under 1990-talet

Vilka är de övergripande trenderna i hur kvinnors och mäns sociala rättigheter utvecklades under 1990-talet? Mer specifikt, hur ser mönstret för könsstratifieringen ut när det gäller förmånerna och förändrades denna under decenniet? För att kunna belysa kvinnors och

mäns sociala rättigheter analyseras två typer av könsskillnader. Den första är i vilken utsträckning rätten till förmåner baseras på den traditionella arbetsdelningen mellan könen, dvs. i vilken utsträckning kvinnor erhåller förmåner i egenskap av vårdare och mödrar och män som inkomstagare. Den andra typen av könsskillnaderna bottnar i ojämlika värderingar av hur kvinnliga och manliga sysslor skall påverka rätten till olika förmåner. Således kan t.ex. det lika värdet av obetalt och betalt arbete förnekas. Sådana värderingar återspeglas i ersättningsnivåerna och i de belopp som utgår till kvinnor respektive män (Orloff 1993). Med hjälp av dessa två kategorier analyserar jag såväl mäns och kvinnors rättigheter vad gäller arbetsmarknads- och vårdrelaterade förmåner som skillnader i ersättningsnivåer.

3.1.1 Arbetsmarknadsrelaterade förmåner

Ett centralt kännetecken för det svenska välfärdssystemet har varit kombinationen av förmåner som ger alla grundläggande trygghet på basis av medborgarskap eller permanent bosättning², med förmåner som garanterar ekonomisk trygghet på basis av deltagande på arbetsmarknaden. Med tiden har arbetslinjen blivit mer framträdande inom trygghetssystemet i två avseenden. Dels har arbetsmarknadspolitiken, med aktiva arbetsmarknadsåtgärder samt rätten till arbete, utgjort grunden för ekonomiskt välbefinnande. I en vidare mening har arbetslinjen uppfattats som central för att minska behovet av sociala förmåner. Dels har rätten till sociala förmåner i allt högre grad kommit att baseras på ställning på arbetsmarknaden och arbetsprestationer. Många feminister har kritiserat denna utveckling eftersom männen därmed har antagits som norm och att män är privilegierade eftersom de har lättare att kvalificera sig för förmånerna. Samtidigt argumenterar andra feminister för att betalt arbete och sociala förmåner baserade på arbetsmarknadsstatus är nyckeln till personlig självständighet.

Rätten till och mottagande av förmåner

Under de tre senaste decennierna har det skett dramatiska förändringar i såväl kvinnors rätt till arbetsmarknadsrelaterade förmåner som i andelen kvinnor som har mottagit dessa förmåner. Detta har följts av en reducerad genusdifferentiering i rätten till förmåner som baseras på den

² Man talar ofta om sociala rättigheter baserade på medborgarskap. Enligt svensk praxis har denna princip varit bredare än medborgarskap och även omfattat icke medborgare som är permanent bosatta, dvs. är mantalsskrivna i Sverige.

traditionella arbetsdelningen mellan könen. Tabell 1 visar att kvinnors och mäns sociala rättigheter knutna till deltagande på arbetsmarknaden. För att sätta 1990-talets trender i ett historiskt perspektiv redovisas hur kvinnors rättigheter till förmåner såg ut 1970. Kvinnor utgjorde då en betydligt mindre del av arbetskraften och skillnaden mellan kvinnors och mäns deltagande på arbetsmarknaden var betydligt större. Genom att jämföra kvinnors och mäns rätt till arbetsmarknadsrelaterade förmåner 1970 med 1990 ges en bild av förändringarna som har skett under denna 20-årsperiod.

Tabell 1. Kvinnor och mäns sociala förmåner baserat på arbetsmarknadsstatus (procent)

	1970	1990	1994	1997
Sjukersättning				
Kvinnor (16-64) berättigade till inkomstrelaterad sjukersättning	54,9	83,4	76,5	75,5 ⁱ
Män (16-64) berättigade till inkomstrelaterad sjukersättning	87,6	87,1	79,8	77,9 ⁱ
Arbetslöshetsförsäkring				
Kvinnor i arbetskraften som är försäkrade	43,2	84,2	94,7	94,2
Män i arbetskraften som är försäkrade	66,6	75,2	83,9	83,9
Arbetslösa kvinnor som är berättigade till ersättning	19,0	64,5	80,2	75,6
Arbetslösa män som är berättigade till ersättning	49,0	63,8	81,4	76,0
ATP				
Kvinnliga ålderspensionärer med ATP som överstiger minimipension ⁱⁱ	3,3	50,7	59,6	66,2
Manliga ålderspensionärer med ATP som överstiger minimipension	23,3	89,1	91,8	92,2
Kvinnliga förtidspensionärer med ATP som överstiger minimum ersättning	13,2	59,3	68,2	71,0
Manliga förtidspensionärer med ATP som överstiger minimum ersättning	44,3	78,6	80,5	78,1

Kommentarer: ⁱ Siffror gäller för 1996. ⁱⁱ Minimipension avser grundpension och pensionstillägg för dem utan ATP eller med låg ATP. Andelen arbetslösa kvinnor och män som är berättigade till ersättningar under 1990-talet är beräknade på årliga medeltal, medan motsvarande siffror i Sainsbury och Nordgren 1997 baseras på enskilda månader – november 1990 och december 1994. *Källa:* Sainsbury och Nordgren 1997: 11, Riksförsäkringsverket 1999a:145 och 1997b:60, SCB 1999a:319, AKU 1990:131, AKU 1994:133, AKU 1997:2, 133, Arbetsmarknadsstyrelsen 1997:31 och 1991:Tabell 14.

Ser man till sjukpenningen och ATP har könsskillnaderna fortsatt att minska under 1990-talet. Skillnaden i rätten till arbetslöshets-försäkringen har också utjämnats över tid. Sedan början av 1980-talet har en större andel kvinnor i arbetskraften varit medlemmar i arbetslöshets-

kassorna och skillnaderna mellan kvinnor och män har fortsatt att öka under 1990-talet. Ser vi däremot till dem som faktiskt är arbetslösa har skillnaden mellan kvinnor och män som fått ersättning från kassorna dock inte varit särskilt stor under 1990-talet. Trots att män har en lägre täckningsgrad i arbetskraften har de alltså erhållit arbetslöshetsersättning i nästan samma utsträckning som kvinnor.

Jämfört med sjukpenningen och arbetslöshetsersättningen är skillnaderna mellan kvinnor och män betydligt större både vad gäller förtidspension och ålderspension (tabell 1). Skillnaderna är mest framträdande i ålderspensionen, vilket är ett resultat av kvinnors avbrutna arbetsperioder och deltidsarbetande samt deras lägre inkomster.

Den minskade arbetskraften och höga arbetslösheten under 1990-talet har genererat tre sannolika effekter. För det första skedde det en minskning av andelen personer som var kvalificerade för sjukpenning. Detta var främst ett resultat av att antalet anställda personer minskade i både absoluta och relativa tal. Samtidigt har könsskillnaderna minskat vad gäller rätten till sjukpenning. Detta kan förklaras med att inkomstkraven för att erhålla sjukpenning är låga. Nästan alla i arbetskraften kan därmed möta kvalifikationskraven.³ Därutöver räknas även arbetslöshetsersättning som inkomst för att kvalificera sig för sjukpenning. Det faktum att sjukpenningen baseras på framtida inkomst (de nästkommande sex månaderna) påverkar troligtvis skillnaderna mellan kvinnor och män. Tillfälligt anställda, som dessutom är anställda under kortare perioder, kan därmed ha större svårigheter att kvalificera sig. På 1990-talet ökade antalet tillfälligt anställda och bland dessa var en övervägande andel kvinnor (Riksförsäkringsverket 1999a:86). År 1999 var 17 procent bland kvinnorna och tio procent bland männen i arbetskraften tillfälligt anställda.

För det andra sjönk andelen arbetslösa personer som var berättigade till arbetslöshetsförsäkring mellan åren 1994 och 1997. Detta trots att arbetslöshetsförsäkringen omfattade en högre andel av arbetskraften 1997 jämfört med 1990. En förklaring kan vara utförsäkringen av en stor andel långtidsarbetslösa. Över 105 000 personer drabbades av detta under 1990-talet och en något större andel var kvinnor (51 procent) (beräknat från Arbetsmarknadsstyrelsen 1999:3, tabell 1 och 2). Under 1970- och 1980-talen stod arbetslösa kvinnor i hög grad utanför arbetslöshetsförsäkringen, då de inte deltagit på arbetsmarknaden. På 1990-talet var andelarna arbetslösa kvinnor och män, som var berättigade till arbetslöshetsförsäkringen, i princip lika stora. Antalet kvinnor som stod utanför arbetsmarknaden ökade dock under

³ I början av årtiondet var inkomstkravet 6 000 kronor och i slutet av 1990-talet 8 000 kronor per år.

decenniet. Det är företrädesvis unga människor och invandrare som inte tillhör arbetskraften och därför inte heller är berättigade till arbetslöshetsförsäkring.

En tredje möjlig effekt av 1990-talets höga arbetslöshet och minskade arbetskraft gäller förtidspensionen. Andelen förtidspensionerade män med ATP som överskred minimibeloppet sjönk 1997 vid en jämförelse med 1994. En rimlig orsak är att en större andel män har beviljats förtidspension i tidig ålder, innan de har fått en stabil inkomst.

Nedskärningarna har omfattat flertalet arbetsmarknadsrelaterade förmåner. *Hårdare kvalificeringsvillkor* har introducerats för förtidspensioner och sjukbidrag. 1991 avskaffades särskild kvalificering p.g.a. arbetsmarknadsskäl, vilket reducerade möjligheten för äldre anställda att få förtidspension. Sedan 1995 har rätten till förtidspension enbart baserats på medicinska grunder. Förlängningen tycks ha drabbat män hårdare än kvinnor. Sedan slutet av 1980-talet har fler kvinnor än män mottagit förtidspension och under 1990-talet har antalet nya förmånstagare bland kvinnor varit konstant högre än bland män. Trots hårdare regler för berättigande samt lägre ersättningsnivåer sjönk antalet nya förmånstagare först i mitten av 1990-talet. Antalet förmånstagare bland män sjönk då med 48 procent och bland kvinnor med 42 procent. År 1997 ökade antalet nya förtidspensionärer återigen. Antalet nya mottagare av arbetsskadeersättning minskade dramatiskt under årtiondet. Antalet ansökningar sjönk från 110 000 1990 till omkring 15 000 1998 och antalet beviljade ansökningar från nästan 85 procent 1990 till mindre än 70 procent 1998 (www.rfv.se/stati/-sjukh/arbsk.htm uppdaterad 1999-11-09). Den markanta nedgången kan relateras till flera förändringar. I början av 1990-talet samordnades arbetsskadeersättningen med den vanliga sjukpenningen fullt ut. Arbetsskadeersättningen gav följaktligen endast samma inkomstersättning som utgick vid annan sjukdom eller skada. Därutöver ställdes det även högre krav på bevisbördan. En hårdare bedömning av skador som orsakats av tunga lyft eller monotona rörelser drabbade kvinnors ansökningar negativt (Riksförsäkringsverket 1998b:61).

Sänkta ersättningsnivåer har följts av en minskning av antalet mottagare av sjukpenning, delpension och rehabiliteringspenning. Den tydligaste minskningen inträffade bland nya deltidspensionärer, vilka rasade i antal från 15 000 år 1994 till 900 år 1995. Antalet kvinnliga förmånstagare minskade med 75 procent och motsvarande minskning bland männen var 72 procent. Trenden visar dock att mottagandet av sjukpenning ökade under senare delen av 1990-talet parallellt med förtidspension och sjukbidrag.

En expansion ägde rum på två områden under 1990-talet. Dels ökade arbetslivsinriktad rehabilitering och dels ökade aktiva arbets-

marknadsåtgärder – båda i samstämmighet med arbetslinjen. Den ihållande ökningen av sjukbidrag och förtidspensioner bidrog till det ökade intresset för att utveckla arbetslivsinriktad rehabilitering. 1992 års reform skapade särskilda incitament eftersom ersättningsnivåerna för arbetslivsrehabilitering var högre än sjukersättningen. Andelen långtidssjuka personer som deltog i rehabiliteringsprogram ökade från 10 procent i slutet av 1980-talet till 20 procent under tidigt 1990-tal (Jansson 1999:13). Antalet deltagare nådde sin höjdpunkt med 65 000 1995 för att sedan falla till 45 000 nästkommande år, (www.rfv.se/-stati/sjukh/rehab.htm uppdaterat 1999-11-21) då ersättningsnivåerna för rehabiliteringsersättning och sjukpenning sjönk till 75 procent.

Fler kvinnor än män mottog rehabiliteringsersättning under årtiondet. Detta är inte överraskande eftersom kvinnor utgör en större andel av dem som erhöll såväl långtidssjukpenning som sjukbidrag. Det är dock oklart om en större andel kvinnor än män mottagit rehabiliteringspenning i förhållande till antalet potentiella bidragstagare (Riksförsäkringsverket 1999a:120). Dessutom gynnades män som tagit del av rehabiliteringsåtgärder i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Män deltog i högre grad i yrkesvägledning, lämplighetsutvärdering samt utbildning medan kvinnor i större utsträckning genomgick arbetsplatsutbildning. I mitten av 1990-talet blev skillnaderna mindre och arbetsplatsutbildning blev den huvudsakliga åtgärden för båda könen. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder har utgjort en hörnsten i den svenska välfärdsstaten. Ett mått på detta är att utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder har varit mycket högre än utgifterna för arbetslöshetsersättning. På grund av en stigande arbetslöshet var mönstret dock det omvända under mitten på 1990-talet. Trots detta har aktiva arbetsmarknadsåtgärder haft en ökad betydelse under decenniet. Antalet deltagare i denna typ av åtgärdsprogram växte från 60 000 1990 till mellan 250 000 och 300 000 i slutet av 1990-talet (Arbetsmarknadsstyrelsen 1991, tabell 1 och 1997:7, tabell 1). Under första hälften av årtiondet var arbetslöshetsnivån bland män högre än bland kvinnor, och män deltog i större utsträckning i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. I slutet av 1990-talet var skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetslöshetsnivåer inte särskilt stora. Samtidigt ökade andelen kvinnor som stod utanför arbetsmarknaden. Deltagandet i olika åtgärdsprogram bidrog dock till att fler tog steget in på, eller återgick till, arbetsmarknaden. Emellertid fortsatte män att dominera bland deltagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram (Arbetsmarknadsstyrelsen 1997: 7, tabell 1b).⁴

⁴ Det var små skillnader mellan könen i deltagande i arbetsmarknadsutbildning - inräknat datakurser. Skillnader existerade i åtgärder för att skapa arbete,

Förmånsnivåer

Trots dramatiska förändringar i kvinnors berättigande till arbetsmarknadsrelaterade förmåner existerar fortfarande könsskillnader i systemet. Detta tar sig uttryck i kvinnors och mäns genomsnittliga ersättningar. Inom i princip alla arbetsmarknadsrelaterade förmånssystem som kompenserar för utebliven inkomst är den genomsnittliga ersättningen lägre för kvinnor än för män. Skillnaderna har varierat från att kvinnor i genomsnitt har haft 37 procent av männens genomsnittliga ersättning för ATP till 87 procent för daglig arbetslöshetsersättning 1997 (räknat från Riksförsäkringsverket 1999a:134,145).⁵ Vanligtvis reflekterar mäns högre ersättningsnivåer deras högre inkomster. Ytterligare en faktor har emellertid betydelse för förtidspensionen. Kvinnor har genomgående i högre utsträckning mottagit delpension och män helpension. Skillnaderna kan vara ett resultat av hur kvinnors och mäns arbetsförmåga bedöms. Förmågan att utföra betalt arbete är vanligtvis det enda kriterium som utnyttjas i bedömningen av män, medan man för kvinnor ofta beaktar såväl hushållssysslor som arbetsinkomst. Det som möjliggör detta dubbla kriterium för kvinnor är lagtextens formulering där *"inkomst av arbete likställs i skälig omfattning med värdet av hushållsarbete i hemmet"* (Jansson 1999:16). Denna formulering har troligtvis varit en hjälp för kvinnors berättigande till förtidspension, men den har likväl skapat grunden för partiell pensionsersättning. Kvinnor antas kunna utföra hushållsarbete eller barnpassning i viss utsträckning och kvalificerar sig därmed endast för partiell förtidspension.⁶

En framträdande nedskärningsstrategi har varit att sänka ersättningsnivåerna i arbetsmarknadsrelaterade förmåner. Har detta påverkat könsskillnaderna i förmånsnivåer? Tillgängliga data visar inte en entydig bild. Vad gäller arbetsskador har könsskillnaderna ökat under årtiondet. Kvinnors ersättning stagnerade medan ersättningen för män ökade något (Riksförsäkringsverket 1992:3 och 1999c, tabell 1). Sänkningen av ersättningsnivåer i föräldrapenningen, från 85 procent till 75 procent i januari 1997, minskade skillnaden i dagpenningen

lönesubventioner, anställning för handikappade samt stöd för att starta eget företag.

⁵ Det enda undantaget jag har funnit till denna generalisering är den tidigare arbetsplatskadeersättningen (YFL). Bidragsnivåer räknades inte efter aktuell utebliven inkomst utan med hänsyn till hur allvarlig skadan var.

⁶ Vad som är intressant beträffande rehabiliteringsersättningen är att kvinnor i det fallet inte erfar samma slags diskriminering. Procenttalen för kvinnliga respektive manliga förmånstagare med reducerad ersättning är i princip desamma (Riksförsäkringsverket 1998b:64).

mellan kvinnor och män (Riksförsäkringsverket 1998b:28). De flesta förändringarna, som påverkat skillnaden i genomsnittliga ersättningsnivåer mellan könen, har dock varit relativt små under årtiondet. Istället slås man av stabiliteten i skillnaderna i ersättningsnivåer mellan kvinnor och män. Bland de minsta skillnaderna i kvinnors och mäns ersättningsnivåer i slutet av 1990-talet var dagpenningen för arbetslöshetsersättning. Det låga förmånstaket är en möjlig förklaring. Arbetslöshetsförsäkringen speglar den marknadsgenererade lönestrukturen dåligt och det låga taket för de förmånsgrundande inkomsterna hindrar löneskillnader från att reproduceras som ersättningsskillnader fullt ut. Aktuella förslag att höja taket för sjukpenningen och ATP skulle resultera i större ersättningsskillnader mellan kvinnor och män. Med hänsyn till mottagandet av arbetsmarknadsrelaterade förmåner tjänar kvinnor sammanfattningsvis på systemet som grupp medan män drar fördelar av systemet som individer. Det ökade antalet kvinnor som erhåller arbetsmarknadsrelaterade förmåner har haft inverkan på den totala summan utbetalningar till kvinnor. I följande arbetsmarknadsrelaterade försäkringssystem var antalet kvinnor fler än antalet män i slutet av 1990-talet: arbetslöshetsförsäkringen, sjukersättningen, förtidspensionen och rehabiliteringsersättningen. År 2000 kan kvinnor med ATP som överstiger minimipension t.o.m. komma att bli fler än män. Med andra ord har kvinnor antalsmässigt fått ut relativt mer av systemet p.g.a. sin svagare ställning på arbetsmarknaden i kombination med att de i högre grad har fått rätt till arbetsmarknadsrelaterade förmåner. Däremot har män som individer varit gynnade av högre arbetsmarknadsrelaterade förmåner överlag och längre ersättningstider när det gäller rehabiliteringspenning och arbetslöshetsersättning.

3.1.2 Vårdrelaterade förmåner

Trots kvinnors och mäns lika rättigheter till vårdrelaterade förmåner, följer mottagandet av dessa ett mer traditionellt mönster. Det är en övervägande del kvinnor som erhåller vårdrelaterade förmåner. Tabell 2 visar kvinnors och mäns mottagande av ett flertal vårdrelaterade förmåner under 1990-talet. Av det totala antalet förmånstagare utgjorde kvinnorna, beroende på typ av förmån, mellan 2/3 och 9/10. Omvänt utgjorde männen mellan 1/10 och 1/3 av det totala antalet. För att klargöra 1990-talets trender visar fetmarkerade siffror de fall där män i ökad utsträckning mottar vårdrelaterade förmåner. Kursiva siffror visar nedåtgående trender.

Tabell 2 Kvinnors och mäns nyttjande av vårdrelaterade bidrag under 1990 talet

	Föräldrarpennning				Tillfällig föräldrarpennning				%Fäder som tar pappadagar	Närståendepennning		Bidrag för vård av handikappat barn	
	Bidragstagare		Bidragsdagar		Bidragstagare		Bidragsdagar			Bidragstagare		Bidragstagare	
	%Kvinnor	%Män	%Kvinnor	%Män	%Kvinnor	%Män	%Kvinnor	%Män		%Kvinnor	%Män	%Kvinnor	%Män
1990	73.9	26.1	92.9	7.1	58.8	<i>41.2</i>	65.5	<i>34.5</i>	86.3	73.9	26.1	95,4	4,5
1991	73.5	26.5	92.3	7.7	59.0	<i>41.0</i>	65.9	<i>34.1</i>	84.7	76.3	23.7	95,2	4,8
1992	73.1	26.9	91.4	8.6	59.1	<i>40.9</i>	65.7	34.3	<i>81.9</i>	72.9	27.1	95,1	4,9
1993	72.6	27.4	90.4	9.6	59.3	<i>40.7</i>	67.1	<i>32.9</i>	78.2	71.9	28.1	94,5	5,5
1994	71.7	28.3	89.1	10.9	60.1	<i>39.9</i>	67.0	33.0	<i>77.6</i>	72.8	27.2	94,2	5,8
1995	71.5	28.5	90.8	9.2	60.7	<i>39.3</i>	68.4	<i>31.6</i>	<i>75.0</i>	72.7	27.3	92,4	7,6
1996	68.9	31.1	89.4	10.6	61.3	<i>38.7</i>	69.0	<i>31.0</i>	<i>73.4</i>	72.8	27.2	91,7	8,3
1997	69.1	30.9	90.1	9.9	61.7	<i>38.3</i>	69.0	<i>31.0</i>	<i>72.6</i>	71.8	28.2	91.1	8,9
1998	67.6	32.4	89.6	10.4	60.9	39.1	67.7	32.3	72.8	71,6	28.4		

Källa: RFV1999:117, <http://www.rfv.se/stati/famba> och <http://www.rfv.se/stati/sjukh/narpe.htm> uppdaterad 1999 - 05 -27, Riksförsäkringsverket 199b, tabell1

Trenden under 1990-talet har varit att fler män nyttjar föräldrapenningen. Deras andel av förmånstagarna steg från drygt en fjärdedel 1990 till nästan en tredjedel 1998. Den största ökningen ägde rum mellan 1995 och 1996 – året efter att ”pappamånaden” hade introducerats. Ökningen var föga imponerande – mindre än tre procentenheter. Andelen ersättningsdagar som fäder tog ut ökade också till och med 1994 och var som högst elva procent. Deras andel ersättningsdagar var större 1998 än 1990 trots en tillfällig nedgång 1997. Därtill skedde en procentuell höjning i andelen män som har mottagit närståendepenning samt vårdbidrag.

Vi kan konstatera nedåtgående trender vad gäller männens utnyttjande av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn, andelen fäder som tar ut pappadagar i samband med barnets födelse och fädernas genomsnittliga antal föräldrapenningsdagar. Den största förändringen var nedgången i andelen fäder som tog ut pappadagar, från 86 procent 1990 till 73 procent i slutet av 1990-talet. Ersättningsnivåerna sänktes successivt, till en början från 90 procent till 80 procent och sedan till 75 procent.

Fäders sänkta nyttjandegrad sammanföll i tiden med de lägre ersättningsnivåerna. Den lägsta nyttjandegraden under årtiondet ägde rum när ersättningsnivåerna endast var 75 procent. När ersättningsnivåerna höjdes till 80 procent 1998 bröts nedgången och det skedde en ökning. Detta var den första ökningen under decenniet. Mönstret ser likadant ut vad gäller den tillfälliga föräldrapenningen (se tabell 2). Det genomsnittliga antalet föräldrapenningsdagar som fäder använde (presenteras inte i tabell 2) var som högst i mitten av årtiondet. 1998 hade dock det genomsnittliga antalet dagar sjunkit långt under 1990 års genomsnitt för både män och kvinnor (räknat från www.rfv.se/-stati/famba/foral.htm uppdaterad 1999-05-27).

Lägre ersättningsnivåer är dock inte den enda förklaringen till mäns minskade föräldrapeninguttag. Nedgången inträffade före nedskärningarna i ersättningsnivåerna. Det hårdare trycket på arbetsmarknaden (som följde med den ökade arbetslösheten) har troligtvis gjort män mer tveksamma till att utnyttja föräldrapenning. En studie från mitten av 1980-talet visade att män på arbetet kände sig pressade att inte ta ut föräldrapenning. Den försämrade ekonomiska situationen under 1990-talet kan också ha gjort det svårare för fäder att nyttja förmånen eftersom det innebär en större förlorad inkomst ifall mannen tar föräldraledigt än ifall modern nyttjar föräldrapenningen (Sundström och Duvander 1998).

Sammanfattningsvis är trenderna i mäns nyttjande av vårdrelaterade förmåner motsägelsefulla. Introduktionen av pappamånaden borde ha uppmuntrat fäder att ta ut föräldrapenningen. Det verkar dock som om

nedskärningarna har hämmat män från att använda den här typen av förmåner. Hursomhelst inträffade det lägsta föräldrapenninguttaget samtidigt som ersättningsnivåerna var som lägst. Under 1998 tog en större andel män ut föräldrapenning men deras genomsnittliga antal ersättningsdagar var lägre än under 1990. I korthet har en stor andel män inte nyttjat vårdrelaterade förmåner. De män som dock har nyttjat förmånen har vanligtvis gjort det på deltid.

Det bör betonas att statistiken i tabell 2 i viktiga avseenden inte fullständigt belyser fäderns nyttjande av föräldrapenningen. Data visar andelen förmånstagare och inte nyttjandegrader, med undantag av pappadagarna. Istället visar den officiella statistiken siffror för alla mödrar, alla fäder och alla barn under åtta år. Inte heller är data om föräldrar relaterade till barnen. När det är möjligt att jämföra den officiella statistiken med uppgifter som visar nyttjandegraden bland föräldrar under de två första åren efter barnets födelse, blir problemet med den här typen av data tydligt. Den officiella statistiken visade att fäder endast utgjorde 26,1 procent av dem som erhöll föräldrapenning under 1990 (tabell 2), medan en studie av barn som föddes under 1990 visar att 54,8 procent av fäderna nyttjade förmåner under barnets första 21 månader (Sundström och Duvander 1998:79; Sainsbury 1999). En större andel män utnyttjar alltså den här typen av förmåner än vad deras andel av de totalt nyttjade dagarna indikerar.

Förmånsnivåer

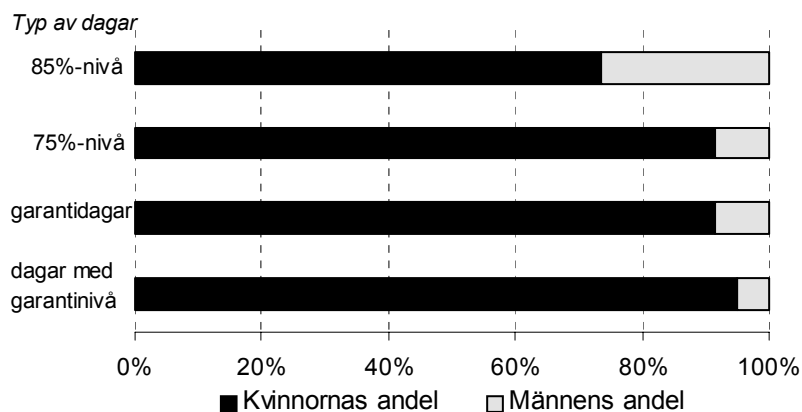
Flera av de förmåner som är vårdinriktade är inte lika generösa som de som baseras på ställning på arbetsmarknaden. Till skillnad från inkomstrelaterade förmåner är de konstruerade med fasta ersättningsbelopp som ger samma förmåner oavsett inkomst. Förmåner som baseras på vårdprincipen har dock i allt större utsträckning blivit kopplade till arbetsmarknadsstatus. Denna typ av koppling visar på ett steg mot att likställa vårdrelaterade förmåner med förmåner relaterade till lönearbete, särskilt när ersättningsnivå och tid är desamma. Denna konstruktion visar på en jämlik värdering av vård och arbete. Det möjliggör även för alla inkomstagare att kunna växla mellan perioder av vård respektive arbete. Denna koppling mellan förmånerna skapar en incitamentstruktur för kvinnor att engagera sig i betalt arbete och för män att svara för omsorg. Detta är en viktig strategi för att eliminera könsskillnader i förmånsnivåer.

Som framgår av tabell 2 är klyftan stor mellan mäns och kvinnors vårdrelaterade förmånstagande. En högre andel män mottar

vårdrelaterade förmåner som kompenserar för förlorad inkomst än förmåner med enhetsbelopp.

Män erhåller föräldra- och närståendepenning i högre utsträckning än vårdbidrag för handikappat barn. Männens andel för ungefär 30 till 40 procent av det totala antalet förmånstagare för de två förstnämnda typerna av förmåner medan mindre än tio procent av dem som fick vårdbidrag var män. Ju högre ersättningsnivån i föräldrapenningen är desto oftare utnyttjas den av männen. Detta faktum tillsammans med högre förmånsgrundande inkomster gör att män erhåller högre dagersättning från föräldraförsäkringen än kvinnor (figur 1). Detta gäller också för närståendepenning. Däremot är den genomsnittliga ersättningen per månad för vårdbidrag lägre för män än för kvinnor (Riksförsäkringsverket 1998b: 28-29 och 1999a:117, 128).⁷

Figur 1. Föräldrapenningdagar, fördelning mellan kvinnor och män ersättningstyp, 1996



Källa: RFV 1989b:29

Trots denna incitamentstruktur är det huvudsakligen kvinnor som tar ut vårdrelaterade förmåner, och det totala beloppet som utbetalas till kvinnor för vårdrelaterade förmåner överskrider långt det som betalas ut till män. Att kvinnor i högre grad än män erhåller vårdrelaterade förmåner, och att de i regel har lägre ersättningar, är en betydelsefull

⁷ Bidraget för vård av handikappat barn höjdes i början av 1990-talet och är det mest generösa bidraget med enhetstaxa i det generella pensionsförsäkringssystemet (Sainsbury 1996:192). Det är en viktig inkomstkälla och kompensation för de extra kostnader som tillkommer för ett handikappat barn. Förmånen kan dock, med hänsyn till mäns låga nyttjandefrekvens, bidra till att upprätthålla kvinnors traditionella roll som "vårdare".

aspekt på könsskillnader i det svenska ersättningsystemet. Så länge kvinnor med lägre ersättningar (baserade på deras inkomster) oproportionerligt mottar förmåner som baseras på vårdprincipen, kommer ersättningarna att vara lägre i vårdrelaterade förmåner jämfört med arbetsrelaterade förmåner. Samtidigt inskränker kvinnors större vårdansvar på deras möjligheter att ägna sig åt lönearbete, vilket automatiskt leder till ojämlikhet i ersättningsystemen. En annan viktig aspekt på könsskillnaderna i det svenska ersättningsystemet är att män fortfarande är gynnade som inkomsttagare. I praktiskt taget alla arbetsmarknadsrelaterade system åtnjuter män högre ersättningar än kvinnor. Därtill hade arbetslöshetsersättningen och aktiva arbetsmarknadsåtgärder (som t.ex. arbetsmarknadsutbildning) mycket större effekt på mäns inkomster i mitten av 1990-talet (Nyberg 1997:32). Bland handikappade har dessutom män fått lönesubventioner eller varit placerade i "skyddad" anställning i högre utsträckning än kvinnor (Arbetsmarknadsstyrelsen 1997:4).

Genom att fokusera på arbets- och vårdrelaterade förmåner är det slutligen lätt att missa förändringen i socialbidragstagandet bland kvinnor och män under 1990-talet. En internationellt sett ovanlig egenskap i det svenska transfereringssystemet är att män, sedan tidigt 1970-tal, har utgjort en majoritet bland socialbidragstagarna. År 1995 gick kvinnorna dock förbi männen (SCB 1999a:333) och statistiken för år 1998 visar att de fortfarande utgjorde majoriteten av bidragstagarna. Både ensamstående kvinnor utan barn och ensamstående mödrar har sökt socialbidrag i ökad utsträckning. Ökningen är dock större bland ensamstående kvinnor utan barn. Vad som kanske är mer anmärkningsvärt än svängningen från en majoritet av män till en majoritet av kvinnor bland socialbidragstagarna, är att det under de tre senaste decennierna funnits mycket små skillnader mellan antalet kvinnor och män som erhållit socialbidrag.

3.1.3 Förmåner och kvinnors och mäns ekonomiska välstånd

För att belysa kvinnors och mäns ekonomiska välstånd använder jag två typer av mått: 1) könsskillnader i fattigdom och 2) könsskillnader i disponibel inkomst. Om inte annat specificeras, använder jag i denna studie en definition av fattigdom som vanligtvis används i internationell forskning. Fattigdom definieras som att ha en disponibel inkomst, med hänsyn till familjestorlek, som är mindre än hälften av medianinkomsten.

Könsskillnader i fattigdom

I ett internationellt perspektiv är andelen fattiga i den svenska befolkningen låg. Vad som är mer ovanligt, i jämförelse med andra länder, är karaktären av könsskillnaderna i fattigdom. I Sverige råder det små skillnader mellan kvinnors och mäns fattigdomsnivåer och kvinnor har haft lägre nivåer än män (Casper m.fl. 1994, Sainsbury 1999, Christopher m.fl. 1999). I de flesta andra länder är, i motsats till i Sverige, fattigdomskvoten bland män lägre än bland kvinnor. Tabell 3 visar andel fattiga efter kön och familjetyp under 1980- och 1990-talen.

Tabell 3. Andel fattiga efter familjetyp och kön under 1980- och 1990-talen (procent)

	1981	1987	1992	1995
Ensamstående äldre kvinnor	0,0	2,7	3,8	2,5
Ensamstående äldre män	0,0	0,9	2,2	2,4
Äldre par	0,2	0,2	0,6	0,9
Ensamstående kvinnor utan barn	8,2	16,5	18,7	19,0
Ensamstående män utan barn	12,3	17,6	14,8	18,5
Par med barn	5,1	4,5	3,7	2,5
Ensamstående mödrar	8,3	4,3	3,8	4,8
Ensamstående fäder			2,6	4,5
Alla kvinnor		5,7	5,3	(6,3)
Alla män		6,5	5,4	(8,1)

Kommentarer: Beräkningarna av alla kvinnor och alla män baseras på individnivå. Den högre fattigdomskvoten bland vuxna kvinnor och män jämfört med hela befolkningen beror på att barnen inte är inkluderade och dessa har en låg fattigdomskvot. Siffrorna inom parentes är preliminära.

Källa: The Luxembourg Income Study (LIS)

Vid en studie av fattigdomsnivåer i den arbetsföra befolkningen i åtta länder, hävdar Casper m.fl. (1994) att svenska kvinnors höga arbetsmarknadsdeltagande förklarar deras låga andel fattiga. Däremot förklarar detta inte varför kvinnor har lägre fattigdomsnivåer än män i Sverige. I en färskare studie noterar Christopher m.fl. (1999) vikten av sociala förmåner. På grund av förvärvsarbetande kvinnors lägre inkomster hade kvinnor, under tidigt 1990-tal, en högre fattigdomsnivå än män ”före” sociala transfereringar. Kontantöverföringar spelade en avgörande roll för att lyfta dessa kvinnor ur fattigdom. Det svenska transfereringssystemet har lyft fler kvinnor än män ut ur fattigdom och därmed utjämnat fattigdomsnivåerna mellan kvinnor och män, men också ändrat förhållandena till kvinnors fördel.

Könsskillnader i disponibel inkomst

Sociala förmåner utgår till nästan alla i Sverige, men de är särskilt viktiga för den disponibla inkomsten hos vissa grupper: arbetslösa, personer som är sjuka eller handikappade, familjer med barn, ensamstående föräldrar och pensionärer. För de flesta av dessa grupper saknas data för att kunna visa hur ersättningar påverkar disponibel inkomst med hänsyn till kön. Ett undantag är pensionärerna. Deras huvudsakliga inkomstkälla är transfereringar, främst pensioner. Pensionsförmånerna är lägre för kvinnor än för män eftersom ATP-systemet har gynnat betalt arbete. Män har dessutom arbetat längre och haft högre inkomster. Den genomsnittliga pensionsinkomsten för äldre kvinnor (65 år och uppåt) låg 1990 på endast 60 procent av äldre mäns pensionsinkomst. Pensionsförsäkringen är dock inte den enda inkomsten för äldre medborgare. Skatter och andra transfereringar reducerar skillnaderna mellan kvinnors och mäns pensioner. Om man istället ser till den disponibla inkomsten bland pensionärer är könsskillnaderna mycket mindre. När jag tidigare studerat hur pensionsinkomsten påverkat skillnaderna i inkomster mellan män och kvinnor och jämfört det tidiga 1980-talet med 1990 fann jag att skillnaderna minskade påtagligt vid båda tidpunkterna. Minskningen av skillnaderna var dock mindre 1990 vilket bidrog till att skillnaderna mellan äldre män och kvinnor ökade. 1982 hade äldre kvinnor i genomsnitt 94 procent av äldre mäns inkomster och 1990 hade denna procentsats sjunkit till 90 procent (Sainsbury 1996: 165-66). Har denna skillnad blivit större under 1990-talet? I mitten av 1990-talet var kvinnors pensionsinkomst lika låg som tidigare, bara 60 procent av männens (1995), men könsskillnaden i genomsnittlig disponibel inkomst hade dock ökat (86,6 procent jämfört med 90 procent 1990) (räknat från SCB 1997a:164-5,153). Möjliga förklaringar till de ökade skillnaderna är 1991 års skattereform och/eller nedskärningarna i ålderspensionerna.⁸

⁸ En annan eventuell förklaring är brister i jämförbarhet i data från 1990 och 1995. Data från 1990 är mycket mer detaljerade. Följaktligen har jag studerat könsskillnader i disponibel inkomst bland ålderspensionärer och hittat en liknande trend som sträcker sig från 1987 till 1995 (SCB 1989, 1993 och 1997a).

3.1.4 Slutsats

Sänkningen i ersättningsnivåer tycks inte vara ett tecken på en omstrukturering av välfärdsstaten, utan snarare på nedskärningar i existerande system. Två typer av nedskärningar är dock särskilt intressanta ur ett könsperspektiv. För det första är det nödvändigt att beakta nedskärningar i ersättningar som specifikt har en inverkan på könsförhållanden. Att reducera ersättningsnivåerna för vårdrelaterade förmåner, som är tillgängliga för både kvinnor och män, kan undergräva incitamenten för män att ta vårdansvar. Detta kan därmed låsa kvinnor till den traditionella omsorgsrollen. För det andra bör man uppmärksamma när ersättningar utgör en större del av inkomsterna för ett av könen jämfört med det andra. Nedskärningsåtgärderna har växelvis varit till större nackdel för män och kvinnor beroende på vilket av könen som stått för den högsta graden av förmånstagande. Exempelvis missgynnade de första nedskärningarna i sjukpenningen 1991 kvinnor.

Nedskärningarna innebar reducerade ersättningsnivåer till 65 procent för de tre första sjukdagarna, och kvinnor har högre korttidsfrånvaro. Övergången av ansvaret för sjukersättning till arbetsgivaren de två första sjukveckorna kan också ha påverkat kvinnornas möjlighet till arbete negativt. Kvinnors högre korttidsfrånvaro resulterar i en högre kostnad för arbetsgivaren jämfört med män (Johansson och Palme 1998:108). Å andra sidan har män erfarit högre nivåer av långtidsarbetslöshet. De har således drabbats hårdare av åtgärder för att reducera tiden man berättigas till arbetslöshetsersättning.

Effekterna av nedskärningar är dock betydligt större när transfereeringarna utgör den enda inkomstkällan. Detta är särskilt påtagligt när transfereringarna endast berättigar minimiersättning, som exempelvis till äldre som enbart erhåller folkpension. Denna grupp är visserligen på väg att försvinna, men är fortfarande mest sårbar. Gruppen utgörs till största delen av kvinnor. Allteftersom de minskar i antal kommer deras inverkan på statistiken att reduceras.

Slutligen har det generellt funnits en könsrelaterad skevhet i nedskärningarna under 1990-talet. Trots att nedskärningar i ersättningar har skett på alla områden, har lägre ersättningar påverkat levnadsstandarden för kvinnor och män på olika sätt. Förmånerna har i allmänhet utgjort en större del av kvinnors totala inkomster. Därför har nedskärningarna oftare haft en mer substantiell effekt på kvinnors försörjning och särskilt på ensamstående kvinnors ekonomiska välstånd. Vad gäller gifta kvinnor kan försämrade ersättningsnivåer undergräva deras ekonomiska självständighet.

3.2 Nedskärningar och ensamstående föräldrar

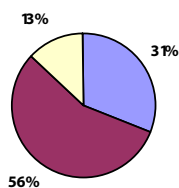
Ensamstående föräldrar är ofta utsatta för stora ekonomiska svårigheter då enbart en inkomstagare försörjer familjen. Detta gör dem i sin tur utsatta för fattigdom. Familjer med ensamstående mödrar är mer utsatta än familjer med ensamstående fäder. Detta beror på att kvinnor i allmänhet har lägre löner än män (Socialdepartementet 1996:40). De ensamstående mödrarnas svårigheter innebär att deras situation utgör ett intressant testfall ur rättvisehänseende och för hur det som brukar kallas det sociala medborgarskapet fungerar. Stigande skilsmässotal ökar risken för en gift kvinna att bli ensamstående. Om de sociala rättigheterna håller en hög standard och negativa effekter av att vara ensamstående mor saknas, sänks de höga trösklar som finns när man skall lämna ett olyckligt äktenskap. Därför har åtgärder som stödjer ensamstående mödrar implikationer för jämställdheten inom familjen (Hobson 1994: 176). Det växande antalet familjer med två inkomstagare ökar de totala inkomsterna inom gruppen relativt till ensamföräldrars inkomster. Därmed blir olika transfereringar desto viktigare för att minska inkomstskillnaderna mellan familjer. I korthet är nivån på ensamstående mödrars sociala förmåner inte enbart en barometer på jämställdhet *inom* familjen, utan även jämlikhet *mellan* familjer.

Ensamföräldrars inkomster utgörs av marknadsinkomster (inkomster från arbete och kapital), sociala transfereringar (offentliga system) samt privata transfereringar (underhåll och annan inkomst – vanligen från släktingar). En analys av Hobson visar att löneinkomst var den huvudsakliga inkomsten för ensamstående mödrar i slutet av 1980-talet. Detta gällde för nästan 75 procent av Sveriges ensamstående mödrar. Trots det höga arbetskraftsdeltagandet i slutet av 1980-talet, utgjorde löneinkomster endast omkring 55 procent av de totala inkomsterna bland alla i gruppen. Den näst största delen av gruppens totala inkomster var sociala transfereringar (Hobson 1994:179-180). En uppdatering av analysen av ensamstående mödrars totala inkomster visar under tidigt 1990-tal på en nedgång i löneinkomstens del (Morissens 1999:51). Denna trend har hållit sig in på mitten av 1990-talet. Med data från Luxembourg Income Study (LIS) visas i figur 2 ensamföräldrarnas (både mödrars och fäders) sammantagna inkomster. Löneinkomster utgör som väntat en betydligt större del av fädernas inkomster vid jämförelse med mödrarnas inkomster. Löneinkomsternas andel av de totala inkomsterna har heller inte sjunkit över tid. Sammansättningen av ensamstående fäders totala inkomster motsvarar

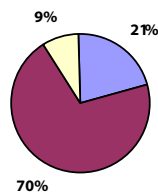
den som tvåföräldrafamiljer har. Förmåner utgör bara en något större del (omkring 20-25 procent) av de ensamstående fädernas totala inkomster jämfört med tvåföräldrahushållens. Den huvudsakliga skillnaden är de privata transfereringarna som utgör en mätbar del av de ensamstående fädernas inkomster.

Figur 2. Inkomstsammansättning för ensamstående med barn 1987, 1992 och 1995.

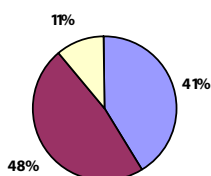
Ensamma mödrar 1987



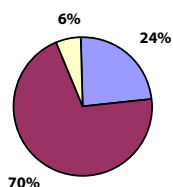
Ensamma fäder 1987



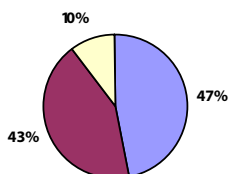
Ensamma mödrar 1992



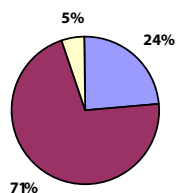
Ensamma fäder 1992



Ensamma mödrar 1995



Ensamma fäder 1995



■ ÖVRIGA INKOMSTER ■ FÖRMÅN ■ FÖRTÄRING

Källa: LIS-bearbetningar av Ann Morissens

I sammansättningen av de ensamstående mödrarnas inkomster visar lönedelen på en stadig minskning över tid. Den sjönk från 56 procent i slutet av 1980-talet till 43 procent i mitten av 1990-talet. Den växande arbetslösheten i mitten av 1990-talet drabbade ensamstående mödrar hårdare än sammanboende mödrar (Björnberg 1997:243–7). Ensamstående mödrar och sammanboende mödrar hade 1990 likvärdiga anställningsnivåer, men mot decenniets slut föll nivån bland ensamstående mödrar. I mitten av 1990-talet befann sig 62 procent av ensamstående mödrar med barn under sju år i anställning. Motsvarande siffra för sammanboende mödrar var 73 procent. Mönstret var likartat för mödrar med äldre barn (7–18 år) – 80 procent av de ensamstående mödrarna befann sig i anställning, jämfört med 89 procent av de sammanboende. Försämringen återspeglas inte enbart i ett sjunkande arbetsmarknadsdeltagande, utan även i högre arbetslöshet, längre perioder av arbetslöshet, under sysselsättning samt utträde ur arbetskraften. Ensamstående mödrar har högre arbetslöshet än sammanboende mödrar och de har även erfårit fler omgångar i arbetslöshet (SCB 1998:87,99,111). Vidare har heltidsarbetandet inom gruppen sjunkit sedan 1991 (Björnberg 1997:247). Ensamstående mödrars svåra arbetsmarknadssituation tar sig uttryck även i ett högre antal tillfälliga anställningar, en större andel dubbelarbetande samt att de ofta arbetar samtidigt som de letar efter annat arbete (SCB 1998:103).⁹

Ensamstående mödrars osäkra situation reflekteras dessutom i deras socialbidragsmottagande – det sista skyddsnätet. Har graden av nyttjande ökat bland ensamstående mödrar under årtiondet? Hur stor del av deras totala inkomster har utgjorts av socialbidrag? Under 1990-talet skedde en ökning i antalet hushåll som mottog socialbidrag. Under åren 1996–1997, då antalet socialbidragstagare var som störst, erhöll tio procent av alla svenska hushåll (drygt 400 000 hushåll) bidraget. Antalet ensamstående föräldrar som erhöll socialbidrag växte från ungefär 56 000 1990 till över 70 000 1996. 1998 sjönk antalet till cirka 64 000 (SCB 1999a:333). Det är huvudsakligen ensamstående mödrar som står för ökningen. Antalet ensamstående fäder som erhöll socialbidrag uppgick till mellan 6 000 och 7 000. Trots det ökade antalet har andelen ensamstående mödrar som förlitar sig till socialbidrag varit relativt stabilt under årtiondet (omkring 25 procent).¹⁰

⁹ En annan trend visar att en mindre andel ensamstående mödrar studerar (SCB 1998:87, SCB 1997b:100).

¹⁰ Detta procenttal baseras på HINK-data, vilka rapporterar en mindre andel ensamstående mödrar jämfört med arbetskraftsutredningen (AKU). Med

Den genomsnittliga bidragstiden har sedan 1990 ökat bland både ensamstående mödrar och fäder (se tabell 4). Andelen ensamstående föräldrar som erhåller socialbidrag under hela året har också ökat. Socialbidrag utgör den huvudsakliga inkomstkällan för en relativt liten men växande andel ensamstående mödrar. Två till tre procent av dessa erhöll socialbidrag under hela året 1998.

Tabell 4. Socialbidragstidens längd bland ensamstående föräldrar 1990 och 1998, samt andel bidragstagare som uppbär bidrag under hela året

År	Genomsnittlig längd	Bidragstagare under hela året
1990		
Mödrar	4,3 månader	5%
Fäder	3,9 månader	4%
1998		
Mödrar	5,5 månader	10%
Fäder	5,2 månader	9%

Källa: SCB 1991: 20, Socialstyrelsen 1999: Tabell 7.

Under 1990-talet spelade andra transfereringar en viktigare roll än socialbidrag för ensamstående mödrars ekonomiska välstånd (SCB 1999b:46). Socialbidrag har fortsatt att utgöra en mycket liten del av transfereringsinkomsterna bland flertalet inom gruppen (se vidare Janssons bidrag i denna volym).

3.2.1 Nedskärningar i förmåner och dess effekter

Eftersom sociala transfereringar utgör en allt större del av ensamstående mödrars totala inkomster har nedskärningar i dessa sannolikt en stark effekt på gruppens ekonomiska välstånd. År 1992 var andelen fattiga i gruppen 44 procent innan man tagit hänsyn till transfereringarna. Dessa lyfte emellertid över 90 procent av de fattiga mödrarna ur fattigdom och därmed reducerades fattigdomsnivån till 3,7 procent (Morissens 1999:50). Utan transfereringarna skulle andelen fattiga bland svenska ensamstående mödrar och deras barn vara nästan densamma som bland ensamstående mödrar i USA. (Christopher m.fl.

utgångspunkt från AKU-data är andelen som fick socialbidrag omkring 1/3, vilken även den har varit relativt stabil under 1990-talet.

1999 rapporterar en fattigdomskvot på 47 procent bland ensamstående mödrar i åldrarna 25 och 54 år i USA 1994).

Flertalet av de viktigaste förändringarna som har haft negativ effekt på de totala inkomsterna för ensamstående mödrar skedde under 1996–1997. Förändringarna omfattade nedskärningar i barnbidrag och bostadsbidrag samt en övergång från bidragsförskott till underhållsstöd. Dessa tre förmåner är särskilt viktiga inkomstkällor för ensamstående mödrar, då nästan alla (omkring 90 procent) i gruppen mottog dem i början av 1990-talet (Socialdepartementet 1996:41). Nedskärningar i dessa ersättningar är särskilt kännbara då de utgör skattefria inkomst. Dessutom sammanföll nedskärningarna med de lägsta ersättningsnivåerna i föräldrapenningen och sjukpenningen under årtiondet. Därtill sänktes nivån i arbetslöshetsersättningen till 75 procent av inkomsten 1996 och under 1998 reducerades socialbidragsnormen (SCB 1997b: 153,232). Vidare sänktes barnbidraget 1996 från 750 till 640 kronor per månad, eller med 1 720 kronor per barn och år. Efter 1 januari 1996 utgick inte heller nya flerbarnstillägg till familjer med tre eller flera barn. De flesta ensamstående mödrarna (omkring 60 procent 1993) hade bara ett barn. Omkring tio procent hade tre eller flera barn (Socialdepartementet 1996: 23) och för dem som drabbades innebar nedskärningarna ett hårt slag. 1998 återinfördes flerbarnstillägget, men tilläggsbeloppen var emellertid lägre än i början av 1990-talet (Riksförsäkringsverket 1999a: 110 och 1993:67). Därutöver återställdes bidragsnivåerna för första och andra barnet.

Nedskärningar gjordes även i bostadsbidragen och 1997 skärptes reglerna för rätt till bidraget. Förändringen resulterade i att antalet hushåll som erhöll bostadsbidrag reducerades till nästan hälften. År 1995 var antalet hushåll som fick bostadsbidrag 627 780 (SCB 1997a:169) och 1997 var motsvarande siffra 342 000. De som drabbades hårdast var ensamstående utan barn (29 år och äldre) som inte längre blev berättigade bidrag, unga utan barn och sammanboende föräldrar. Ensamstående föräldrar drabbades inte lika hårt (en nedgång från cirka 225 000 hushåll till något under 200 000 hushåll mellan de aktuella åren) (Riksförsäkringsverket 1999a: 114-5). Det var företrädesvis antalet bostadsbidragstagande ensamstående med ett barn som sjönk (www.rfv.se/stati/famba/bobid.htm uppdaterat 1999-05-27).

Vidare omvandlades bidragsförskottet till underhållsstöd 1997. Utgifterna hade ökat från 3,7 miljarder kronor i mitten av 1980-talet till 4,4 miljarder (1994 års priser) i mitten av 1990-talet (Socialdepartementet 1996: 81). Två faktorer tycks ha bidragit till höjda utgifter. För det första erhöll en större andel ensamstående mödrar bidragsförskott under 1990-talet jämfört med tidigt 1980-tal (ungefär 90 procent jämfört med närmare 55 procent) (Sainsbury 1996:85,

Socialdepartementet 1996:41). För det andra resulterade ”baby-boomen” under det sena 1980-talet och tidiga 1990-talet i ett ökat antal barn. Därmed steg den totala andelen barn som erhöll bidrag från 14 procent 1990 till 16 procent 1997 (Riksförsäkringsverket 1999a: 112).

Den huvudsakliga förändringen som påverkade ersättningsnivåerna var att man frös den del av bidraget som utbetalades månadsvis genom att frikoppla den från basbeloppet. Därtill betonades det finansiella ansvaret hos den icke vårdnadshavande föräldern. Åtgärder introducerades för att framtvunga betalningar och skatteavdrag infördes för att göra det mer attraktivt att fullgöra skyldigheterna. Det är för tidigt att bedöma fullständiga effekter av frysningen av bidragsnivån samt av de åtgärder som vidtogs för att uppmuntra föräldrar att i större utsträckning ansvara för försörjningen av sina barn. Siffror från 1998 indikerar dock en brytpunkt i förhållande till tidigare trender. Trots ökningen av antalet barn som erhöll underhållsstöd minskade de totala offentliga utgifterna för barn 1997 och 1998 jämfört med 1996. Föräldrar stod för en större andel av kostnaderna, vilket resulterade i reducerade offentliga utgifter (räknat från www.rfv.se/stati/famba/-bidrf/htm och www.rfv.se/stati/famba/undh/htm).

Även sjukpenning och föräldrapenning utgör viktiga delar av ensamstående föräldrars totala inkomster. Nedskärningarna i ersättningsnivå från 90 till 75 procent av inkomsten innebar således att gruppen drabbades hårt. Under början av 1990-talet var ensamföräldrars sjukfrånvaro nästan dubbelt så hög som sammanboende föräldrars (Socialdepartementet 1996: 69). Trots att andelen ensamstående mödrar som tog ut föräldrapenning var lägre än för sammanboende mödrar, var den genomsnittliga utbetalningen till ensamstående mödrar något högre (Socialdepartementet 1996: 41).¹¹

Tyvärr är tillgängliga data begränsade när det gäller att analysera de största nedskärningarna i förmåner för ensamstående föräldrar. De senaste LIS-data för Sverige är från 1995, innan nedskärningarna hade introducerats. Dessa data pekar på att fattigdomsnivån (med hänsyn tagen till tiden både före och efter transfereringar) bland ensamstående föräldrar hade ökat i mitten av 1990-talet. Ökningen var dock ganska liten (tabell 5). (En analys med utgångspunkt i HINK-data 1997 visar på fattigdomsnivåer liknande dem som redovisas i tabell 5, se Kjell Jansson i denna volym).

¹¹ Den högre nivån för sammanboende mödrar kan sannolikt förklaras med att de har fler barn samt att de generellt är yngre än ensamstående mödrar.

Tabell 5. Andelar fattiga bland barnfamiljer före och efter skatter och transfereringar samt fattigdomsreduktion i Sverige 1992 och 1995, procent

Andelar fattiga före skatter och transfereringar		
	1992	1995
Alla familjer	32,4	35,3
Sammanboende	12,7	14,0
Ensamma mödrar	43,6	47,7
Ensamma fäder	18,8	24,0
Andelar fattiga efter skatter och transfereringar		
	1992	1995
Alla familjer	5,4	5,9
Sammanboende	3,7	2,5
Ensamma mödrar	3,7	4,8
Ensamma fäder	2,6	4,5
Fattigdomsreduktion		
	1992	1995
Alla familjer	83,3	82,3
Sammanboende	70,9	82,0
Ensamma mödrar	91,5	90,0
Ensamma fäder	86,2	81,3

Källa: LIS- bearbetningar av Ann Morissens.

Ovanstående siffror är baserade på den definition av fattigdom som användes tidigare. Man betraktas som fattig om ens inkomster är mindre än hälften av medianinkomsten. Med inkomst menas här disponibel inkomst (efter skatt), med hänsyn tagen till familjestorlek. Om man istället använder den svenska socialbidragsnormen som används t.o.m. 1997 – vilken var mer generös – är fattigdomsnivåerna bland ensamstående föräldrar högre. Enligt detta mått var andelen fattiga bland ensamstående föräldrar tio procent 1990, men ökade till nästan 25 procent 1995 (SCB 1997b:157). En betydligt större andel ensamstående mödrar erfor ekonomiska svårigheter under 1990-talets mitt. Ekonomiska svårigheter i detta fall var detsamma som att exempelvis inte ha tillräckligt med pengar till hyra eller mat (SCB 1997b:189-91). Med andra ord kan man konstatera att även om inte fattigdomen med den definition som används här (50 procent av medianinkomsten) har ökat särskilt mycket, är det uppenbart att många ensamstående föräldrar hade inkomster som inte låg långt över denna fattigdomsgräns.

En annan viktig datakälla är 1997 års inkomstfördelningsundersökning,¹² vilken gör det möjligt att följa utvecklingar under årtiondet. Från 1989 t.o.m. 1997 föll ensamstående föräldrars disponibla inkomst med elva procent mätt i 1997 års priser (SCB 1999b:6). Under första hälften av 1990-talet tycks ensamstående mödrars försämrade inkomster företrädesvis vara ett resultat av reducerade löneinkomster. Transfereringar och lägre skatter dämpade effekten av lägre löneinkomster, men de kompenserade dock inte fullt ut. Den största nedskärningen, som kan urskiljas ur uppgifter från tidigt 1990-tal, är reducerad inkomst från sjukpenningen (detta gäller för alla familjer med barn). Sedan 1995 har ensamföräldrars genomsnittliga disponibla inkomst stagnerat på en låg nivå. Därutöver tyder 1997 års undersökning på att bidragsnedskärningarna under 1996–1997 inte ledde till en kraftig försämring i gruppens inkomster. Familjestöd sänktes 1996 och 1997, men uppvägdes i hög grad av höjd arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsstöd, API/ALU etc. (SCB 1999b:46). Kjell Janssons analys i denna volym indikerar en tydligare nedgång i ensamstående föräldrars disponibla inkomster 1996 och 1997. Sammanfattningsvis drabbades ensamstående mödrar och deras barn av en kraftig sänkning i disponibel inkomst under årtiondet. Det fanns inte heller några tecken på att gruppens situation hade förbättrats under 1997.

3.2.2 Vilka ensamstående föräldrar riskerar att utsättas för fattigdom?

I många länder är ensamstående mödrar den mest utsatta gruppen med avseende på låga inkomster och fattigdom. I ett internationellt perspektiv har andelen fattiga bland svenska ensamstående mödrar och fäder varit relativt låg. Ensamstående mödrar är emellertid inte en homogen grupp och det finns dessutom anledning att misstänka att

¹² Dessa mätningar visar medeltal som missar viktiga variationer bland enförälderhushåll. Kategorin ”ensamstående föräldrar” inkluderar både ensamstående mödrar och fäder. Fäder har en betydligt högre inkomst. I 1995 års undersökning var exempelvis den genomsnittliga inkomsten bland ensamstående fäder närmare 189 000 kronor medan motsvarande siffra för ensamstående mödrar endast var 96 000 kronor (räknat från LIS). Antalet ensamstående föräldrar i studien är litet (mellan 347 och 584) och utredarna reserverar sig för att dra slutsatser för enskilda år, eftersom data kan variera stort från år till år (SCB 1999b:19). Därutöver är hushåll med låg eller ingen inkomst alls underrepresenterade p.g.a. registerbortfall (s.19). Vidare var det externa bortfallet närmare 30 procent 1997.

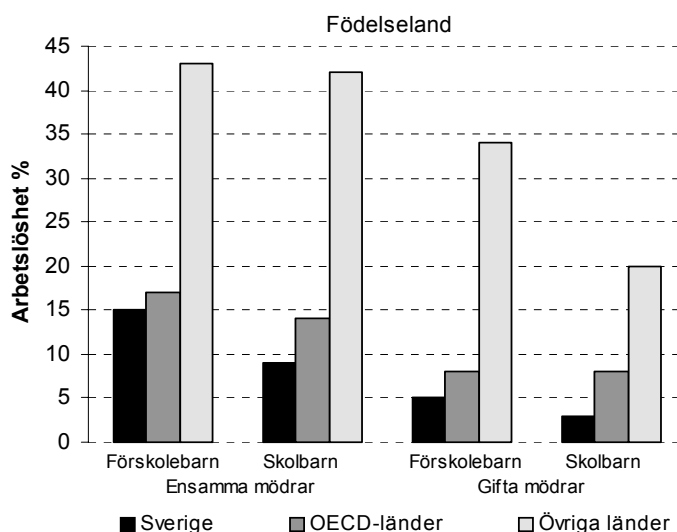
skillnaderna inom gruppen ökar. Vissa mödrar är mer sårbara än andra. Vilka ensamstående mödrar löper då den största risken att bli fattiga? Både svenska studier (Hobson 1994, Hobson och Takahashi 1997, Morrisens 1999) och internationell forskning (Bradshaw et.al.1996, Kilkey och Bradshaw 1999) visar att ensamstående mödrar utan lön riskerar att i betydligt högre utsträckning bli fattiga än mödrar som har betalt arbete. Under 1987 var risken att ha en inkomst som låg under fattigdomsgränsen dubbelt så stor bland ensamstående mödrar utan anställning jämfört med dem som arbetade (Hobson 1994: figur 4). Morrisens fann att fattigdomsnivån bland mödrar utan inkomst var sex procent 1992. Ensamstående mödrar med anställning var i princip inte utsatta för fattigdom överhuvudtaget (Morrisens 1999:55). En fast förankring på arbetsmarknaden minskar således risken för fattigdom bland ensamstående mödrar.

Ensamstående mödrar utan betalt arbete tillhör därmed de mest ekonomiskt sårbara. Därutöver bidrar faktorer som gör det svårare att få anställning till att öka sannolikheten för fattigdom. Exempelvis är det sannolikt att mödrar som har låg utbildning, barn i förskoleåldern samt många barn också har högre fattigdomstal. Procentuellt sett har ensamstående mödrar lägre utbildningsnivåer än gifta kvinnor (Björnberg 1997:243). Beräkningar baserade på LIS-material visade att mödrar med den lägsta utbildningen hade en hög fattigdomskvot. I övrigt spelade utbildningsnivån en mycket liten roll. Endast omkring 1/10 av ensamstående mödrar har tre eller flera barn. I motsats till vad som kunde förväntas, hade inte ensamstående mödrar med många barn en högre andel fattiga än mödrar med färre barn.¹³

Den etniska aspekten och diskriminering på arbetsmarknaden tycks vara viktiga faktorer för att avgöra vilka ensamföräldrar som riskerar att hamna i fattigdom. Exempelvis är skilsmässotalen högre bland invandrare än bland svenska par (Björnberg 1997:254). Därtill ökar antalet familjer med endast mödrar bland invandrarhushåll med barn. I mitten av 1990-talet utgjorde familjer med ensamstående mödrar dock en större andel av svenska hushåll med barn än av invandrarhushåll (räknat från SCB 1997a: 169-70). Ur figur 3 framgår att mödrar som inte är födda i Sverige (såväl ensamstående som gifta) har en högre arbetslöshetsgrad än svenska mödrar. Den är särskilt hög bland mödrar som inte kommer från västerländska länder och ensamstående mödrar från dessa länder hade en arbetslöshetsnivå som var över 40 procent i mitten av 1990-talet.

¹³ Dessa resultat, vilka är baserade på preliminära beräkningar, är överraskande och kan troligtvis förklaras med en relativt liten andel ensamstående föräldrar i 1995 års HINK-urval, vilket utgör basen för LIS-data.

Figur 3. Mödrars arbetslöshet efter civilstånd, barnens ålder och födelse land.



Källa: Björnberg 1997: 255.

Under 1990-talet har ett växande antal utländska ensamstående föräldrar sökt socialbidrag (tabell 6) men vad beträffar *andelen* bidragstagare har ingen särskild förändring skett. Utländska ensamstående mödrar utgjorde 17 procent av det totala antalet ensamstående mödrar som fick bidrag 1990. År 1998 svarade gruppen för 21 procent av det totala antalet socialbidragstagande ensamstående mödrar. För utländska ensamstående fäder var siffran 27 procent både 1990 och 1998. Bidragstagandet är å andra sidan högre bland utländska ensamstående föräldrar än bland svenska.¹⁴ Vidare är den genomsnittliga bidragssumman betydligt högre bland invandrar- och flyktingfamiljer än bland svenska bidragstagare.

¹⁴ Bidragsfrekvensen är högst bland utländska ensamstående fäder (58 procent). Utländska ensamstående mödrar har den näst högsta bidragsfrekvensen (34 procent). Frekvenserna är betydligt lägre bland svenska ensamstående föräldrar: mödrarna hade en frekvens på 19 procent och fäder en frekvens på 17 procent. Dessa frekvenser gäller för 1995 (räknade från SCB 1997a:169-70 och Socialstyrelsen 1996:33).

Tabell 6. Ensamstående föräldrar med socialbidrag utifrån medborgarskap och flyktingstatus

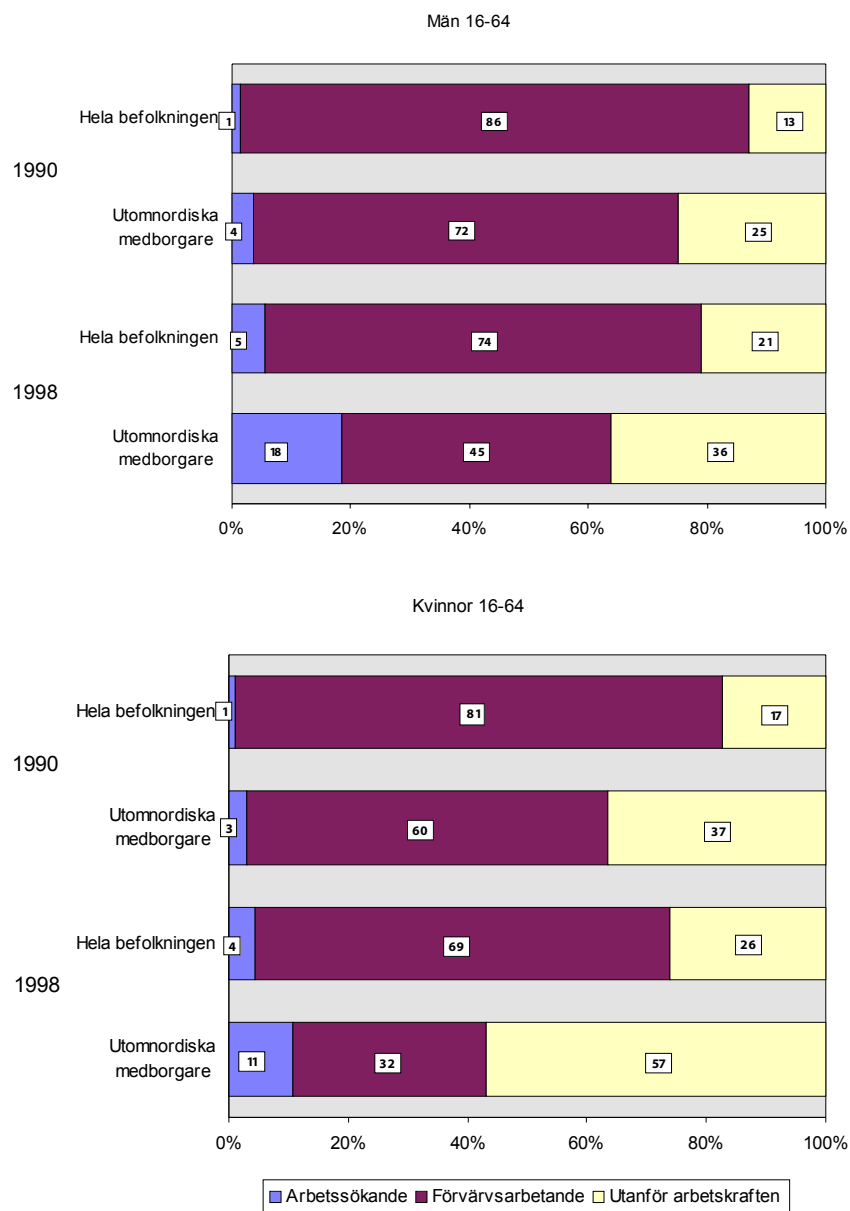
Antal ensamstående mödrar				
År	Alla	Svenska hushåll	Utländska hushåll ¹	Flyktinghushåll
1990	49 093	40 842	4 799	3 452
1996	62 785	49 597	9 766	3 422
1997	61 212	47 923	10 356	2 933
1998	56 846	45 252	9 686	2 009
Genomsnittlig utbetalning (löpande priser)				
1990	17 823	14 739	33 087	43 770
1998	28 357	22 250	37 686	58 259
Antal ensamstående fäder				
År	Alla	Svenska hushåll	Utländska hushåll ¹	Flyktinghushåll
1990	6 075	4 437	649	989
1996	7 638	5 541	1 197	900
1997	7 636	5 323	1 468	845
1998	6 948	5 074	1 374	500
Genomsnittlig utbetalning (löpande priser)				
1990	18 237	13 100	32 153	38 847
1998	30 842	21 065	41 115	56 142

¹ Avser hushåll där någon av de vuxna är utländsk medborgare.

Källa: SCB 1991: 23, 25; Socialstyrelsen 1997: 21 och 1998: 20; opublicerade uppgifter för 1998.

Det finns ett flertal möjliga förklaringar till det högre bidragstagandet och de högre bidragssummorna bland invandrar- och flyktingfamiljer. Dels är familjerna större, dels är de beroende av bidrag under längre tid (Mossler m.fl. 1999:18). Därtill är arbetslöshetsnivåerna höga bland invandrare från länderna utanför Norden.

Figur 4. Mäns och kvinnors arbetsmarknadsanknytning 1990 och 1998



Källa: AKU 1990:216; 1998:225

Figur 4 visar försämringen i arbetsmarknadssituationen för den totala arbetsföra befolkningen och för utomnordiska medborgare efter kön mellan 1990 och 1998. Den tydligaste förändringen är sänkningen i arbetsmarknadsdeltagandet bland utomnordiska kvinnor. De utomnordiska kvinnornas arbetslöshetsnivå (24,8 procent) var lägre än de utomnordiska männens (28,8 procent) 1998 (Arbetsmarknadsstyrelsen, AKU 1998:225), men arbetskraftsdeltagandet sjönk inom gruppen med 20 procent mellan 1990 och 1998.¹⁵ Endast 43 procent av de utomnordiska kvinnorna befann sig i arbetskraften 1998, jämfört med 64 procent av männen. Mellan svenska kvinnor och män är det en relativt liten skillnad vad gäller nedgången i arbetskraftsdeltagandet. Skillnaden mellan svenska och utomnordiska män i nedgången är heller inte särskilt stor. I slutet av 1990-talet var skillnaderna däremot stora mellan utomnordiska kvinnor och svenska kvinnor och män

3.2.3 Inkomstnivåer bland familjer med barn och familjer utan barn

Det har även skett en nedgång i inkomstnivåer bland barnfamiljer under 1990-talet. Den genomsnittliga disponibla inkomsten för enföräldrahushåll (med hänsyn till familjestorlek), var 87 procent av den som gällde för tvåföräldrahushåll i slutet av 1980-talet. I början av 1990-talet föll denna andel till 82 procent och inkomstfördelningsundersökningen visar att ingen förändring har skett sedan dess (t.o.m. 1997) (räknat från SCB 1999b:37,47). Skillnaden i genomsnittlig disponibel inkomst (med hänsyn till familjestorlek) mellan enföräldrahushåll och tvåföräldrahushåll med tre eller fler barn är dock inte särskilt stor (SCB 1999b:43). LIS-data visar att sammanboende föräldrar med tre eller flera barn snarare hade en högre fattigdomsfrekvens i mitten av 1990-talet (6,1 procent vilken ökade till 6,8 procent för fyra eller flera barn). Vidare hade ensamstående föräldrar med många barn det mycket bättre ställt än både ensamstående med få barn och stora tvåföräldrahushåll. Slutligen reducerar transfereringar till barnfamiljer skillnader mellan invandrarfamiljer och svenska familjer. I mitten av 1990-talet hade visserligen invandrare en högre fattigdomsfrekvens än svenskar (elva procent jämfört med sex procent) men skillnaderna i fattigdomsnivåer bland svenska och

¹⁵ Arbetslöshetsnivån definieras som arbetsökande som andel av arbetskraften. Arbetskraften utgörs av summan av förvärvsarbetande och arbetsökande. I figur 4 däremot, anger procenttalen hur stor andel av befolkningen som respektive grupp utgör.

invandrade tvåföräldrahushåll, och mellan svenska och invandrade ensamma mödrar, var dock relativt små (omkring två till tre procent).¹⁶

Av alla familjer hade ensamma mödrar och sammanboende med många barn de lägsta disponibla inkomsterna (med hänsyn till familjestorlek) i mitten av 1990-talet. De största *skillnaderna* i disponibel inkomst existerade mellan par utan barn och familjer med barn – både bland enförälderhushållen och tvåföräldrahushållen.

3.3 Förändrade välfärdsstatsmodeller?

Många kommentatorer har menat att de politiska förändringarna under 1990-talet utgjorde ett hot mot själva välfärdsstaten, eller att förändringarna var så pass genomgripande att de representerade en ny typ av välfärdsmodell. I detta sammanfattande avsnitt försöker jag att avgöra huruvida förändringar under det senaste årtiondet kan utgöra ett skifte i existerande välfärdsstatsmodell. Av särskilt intresse är förändringar som har haft skilda effekter på kvinnors och mäns rättigheter.

Esping-Andersen (1990, 1999) skiljer i sin välkända modelltypologi mellan tre typer av välfärdsstatsmodeller: den liberala, den konservativa samt den socialdemokratiska välfärdsstatsmodellen. De som spekulerat kring en mer genomgripande förändring i Sverige menar att nedskärningarna under 1990-talet pekar på en övergång mot den liberala modellen alternativt den konservativa modellen eller mot en kombination av dessa två (Olsson 1993).

3.3.1 Mot en liberal modell

Den liberala välfärdsstaten karaktäriseras av ett stort inslag av behovsprövade åtgärder och begränsade socialförsäkringar. Det råder även en stark betoning på marknadsanpassade lösningar i form av avtalsbestämda försäkringar och förmåner samt privata, individuella försäkringar. Historiskt sett har begreppen ”självhjälp” och ”mindre berättigande” – principen att bidragstagarnas ersättning ska vara lägre än den lägsta inkomsten bland dem som arbetar – fått gälla för att hålla de offentliga utgifterna på en mycket låg nivå. Den huvudsakliga principen för rätt till bidrag är behov på grund av ekonomiska svårigheter. Därutöver har bidragen en särskiljande effekt på individer som

¹⁶ De största skillnaderna i andel fattiga bland svenska och utländska medborgare var mellan ensamstående fäder och äldre kvinnor.

leder till en uppdelning mellan fattiga och icke fattiga (Esping-Andersen 1990).

De två hörnstenarna i den liberala välfärdsstatsmodellen, behovsprövning och avtalsbaserade förmånssystem, har en negativ effekt på kvinnors rättigheter. Behovsprövning undergräver gifta kvinnors rätt till förmåner och incitament till att ta anställning. Detta beror på att det vanligtvis är familjeinkomst och inte individens inkomst som avgör rätt till bidrag samt bidragsnivån. Därmed kan en kvinna nekas bidrag på grund av sin partners inkomst. Omvänt kan en kvinnas anställning äventyra familjens eller partners rätt till förmåner. Det avtalsbaserade förmånssystemet, som baseras på marknadens belöningsstruktur samt på hierarkier inom företaget, utgör andra hinder. Exempelvis är förmånerna baserade på långvarig anställning och återspeglar ofta löneskillnaderna. De som är tillfälligt anställda, deltidsanställda eller anställda med rutinarbete är ofta exkluderade. Vertikal segregation på arbetsmarknaden och löneskillnader missgynnar kvinnors rätt till dessa typer av förmåner. Könsskillnaderna i rätten till förmåner och i ersättningsnivåer är generellt sett större inom avtalsbaserade förmånssystem än inom socialförsäkringssystem (Sainsbury 1996, kapitel 5).

En övergång mot den liberala välfärdsstatsmodellen skulle innebära 1) att de statliga åtagandena begränsades till ett skyddsnät som främst bygger på behovsprövade ersättningar, och 2) att arbetsgivarens ansvar för förmåner förstärktes och privata försäkringar tilldelades en större roll. Vilka bevis för en sådan typ av politik kan urskiljas om man ser till förändringarna som har skett under 1990-talet?

1990-talets kris resulterade i att socialbidraget tydligt fick en mer framträdande roll i välfärdssystemet. Antalet socialbidragstagare ökade under decenniet. I mitten av årtiondet blev fler kvinnor än män bidragstagare. Därtill fördubblades andelen långvariga socialbidragstagare (tabell 4). Utgifterna för bidrag växte och trycket på de kommunala finanserna ökade. Å andra sidan introducerades inga nya behovsprövade förmåner. Tanken om behovsprövade förmåner till barnfamiljer övergavs och istället genomfördes nedskärningar i de allmänna barnbidragen. 1990-talets reformer var få men de som ägde rum – pappamånaden, ökat stöd till handikappade, arbetslivsinriktad rehabilitering samt det nya pensionssystemet – har antingen betonat deltagande på arbetsmarknaden och/eller medborgarskap som villkor för berättigande. Ekonomisk nöd har inte varit ett villkor för att omfattas av förmånerna. Befintliga system som kompenserar för förlorad inkomst (p.g.a. olycksfall, sjukdom, ålderdom och arbetslöshet) varken övergavs eller omvandlades till behovsprövade bidrag. Generella förmåner utgör fortfarande kärnan av de förmåner som erhålls av de flesta svenskar. Även bland de flesta av de ensam-

stående mödrarna, vilka har ett högt socialbidragstagande, utgör andra typer av ersättningar en större del av deras totala inkomster.

Länder som tillämpar en liberal välfärdsstatsmodell riktar förmånerna till de mest behövande. Bidragsnivåerna är dock väldigt låga och följaktligen har dessa länder höga fattigdomskvoter. Resultat som visats tidigare i denna studie, och även i Kjell Janssons kapitel, uppvisar låg fattigdomsfrekvens genom större delen av årtiondet. Detta gällde även 1997, då de flesta nedskärningarna ägde rum.

Dessutom har länder med en liberal välfärdsstatsmodell de största fattigdomsskillnaderna mellan könen, där kvinnor i större utsträckning än män riskerar att hamna i fattigdom (Casper m.fl. 1994, Christopher m.fl. 1999). I motsats till detta, som tabell 3 visade, var fattigdomskvoten lägre för kvinnor än för män i Sverige. Till skillnad från miniminivåerna i liberala modeller, lyftes vidare en majoritet av Sveriges bidragstagare ur fattigdom 1997 (se Jansson i denna volym). Därutöver ägde en nedgång i antalet bidragstagare rum i slutet av 1990-talet, allteftersom ekonomin förbättrades och arbetslöshetsnivån sjönk. Ersättningsnivåerna återställdes under de sista åren av decenniet, vilket åtminstone marginellt reducerade risken att behöva förlita sig till socialbidrag. I huvudsak avgörs dock att risken för arbetslösa att behöva söka socialbidrag inte av ersättningsnivåernas storlek utan av huruvida man överhuvudtaget uppbär arbetslöshetsersättning (Bergmark i denna volym). Med hänvisning till de liberala staternas starka betoning på behovsprövade förmåner kan förändringarna under 1990-talet knappast betraktas som ett steg mot en liberal välfärdsstatmodell.

En reform som emellertid kan förknippas med system som tillämpar avtalsbaserade/privata förmåner genomfördes 1992 och innebar att arbetsgivaren blev ansvarig för sjukersättning under de två första sjukveckorna (och under en period i slutet av 1990-talet för de fyra första veckorna). Dessa lösningar kan hämma kvinnors anställningsmöjligheter. Arbetsgivare som vill hålla nere kostnader för sjukersättning kan tänkas föredra att anställa män. Man har hittills inte diskuterat om man ska avskaffa arbetsgivarperioden och återvända till 1991 års system. På det hela taget har trenden på 1990-talet visat på en önskan att arbetsgivare i högre grad ska ansvara för anställdas sjukersättning och arbetsrehabilitering. Dessa program karaktäriseras dock av delat ansvar, men statliga system dominerar. Staten har således fortfarande huvudansvaret för att se till att hela arbetskraften omfattas samt att generella ersättningar tillämpas i linje med principen om universalism.

Intresset för privata försäkringsalternativ har ökat som ett resultat av en osäkerhet gällande framtida statliga åtaganden och även av de lägre

ersättningsnivåerna för höginkomsttagare i arbetslöshetsförsäkringen och i sjukpenningen. Redan på 1980-talet ökade intresset för privata pensionsförsäkringar och ökningen fortsatte på 1990-talet. Privata försäkringar har dock inte ersatt de allmänna, utan fungerar snarare som ett komplement. För närvarande diskuterar höginkomsttagare och deras fackförbund att komplettera de lägre ersättningsnivåerna i arbetslöshetsersättningen och sjukpenningen med privata försäkringar. Det har lagts fram förslag att höja inkomsttaket för dessa ersättningar i det allmänna systemet, i syfte att bemöta den växande marknaden av privata försäkringar. I korthet är det dock svårt att hävda att Sverige har gått mot en liberal välfärdsstat utifrån de nedskärningar och politiska förändringar som skett under 1990-talet.

3.3.2 Mot en konservativ modell

I den konservativa välfärdsstaten är socialförsäkringssystemen centrala, men de är differentierade med hänsyn till klass och status. Förmåner är knutna till arbetsmarknadsdeltagande. Försäkringssystemen är utformade för att bibehålla ”status quo” vad beträffar inkomstfördelning, klasstruktur och institutioner som staten, kyrkan och familjen. Den konservativa välfärdsstatsmodellen skapar klass- och statuskillnader. Detta sker genom en tillämpning av olika system för olika grupper på arbetsmarknaden samt av förmåner som upprätthåller befintliga inkomstskillnader (Esping-Andersen 1990).

Bismarckianska försäkringssystem, som är centrala inom den konservativa välfärdsstatsmodellen, har olika konsekvenser för kvinnors respektive mäns rättigheter. System av detta slag har historiskt sett gynnat män, till skillnad från majoriteten av kvinnor som inte deltar på arbetsmarknaden. Dessa system gynnar även för närvarande män eftersom arbetsprestation (heltidsanställning och flera år i anställning), lön och avgiftsinbetalningar i kombination med försäkringsprincipen avgör ersättningsnivåer.

Vidare har försäkringssystemen i den konservativa välfärdsstatsmodellen framtvingat en strikt arbetsdelning inom familjen, där kvinnan står för vård och omsorg och mannen för försörjning. Kvinnor som arbetar, och som därmed omfattas av det arbetsmarknadsrelaterade försäkringssystemet, erhåller en generös moderskapspenning vid barnafödande. Den generösa behandlingen av mödrar som *arbetare* står dock i motsatsförhållande till de förmåner mödrar (eller föräldrar) erhåller som *vårdare*. Generellt är vårdrelaterade förmåner enhetsbelopp eller ingen ersättning alls, vilket uppmuntrar fäder till att inte ta föräldraledigt. Omvänt ger socialförsäkringssystemet frikostiga

förmåner till män p.g.a. deras ekonomiska ansvar för familjen. Systemet misslyckas dock i det stora hela med att ta hänsyn till mäns ansvar i omsorgen om barnen (Sainsbury 1999).

I vilken utsträckning har en omvandling i riktning mot ett Bismarckianskt system ägt rum? Det nya pensionssystemet, som var en av de viktigaste reformerna på 1990-talet, har stärkt de Bismarckianska dragen. Ett exempel är de hårdare arbetskraven som ställs. Istället för ett krav på 30 år krävs nu 40 års arbete för att kvalificera sig för full pension. Pensionen baseras på livstidsinkomster snarare än på de femton bästa åren. För närvarande betalar försäkrade personer ganska höga avgifter (18 procent av förvärvsinkomsten) och pensionen följer också försäkringsprincipen.

De totala effekterna av dessa förändringar är inte kända, men systemet verkar missgynna kvinnor på fler sätt än män. Norge har t.ex. haft ett krav på 40 års arbetsmarknadsdeltagande och vid en jämförelse med svenska pensionärer har en större andel av befolkningen inte lyckats kvalificera sig för ATP i lika stor utsträckning. Vidare är andelen norska kvinnliga pensionärer, som saknar allmän pension, större jämfört med de manliga pensionärerna (Sainsbury 1999). Införandet av vårdpoäng kan dock kompensera nackdelarna med kravet på fler arbetande år. Förändringen till livstidsinkomst straffar personer med avbrutna perioder på arbetsmarknaden samt personer med långa perioder i deltidsarbete. Det är huvudsakligen mödrar som jobbar deltid. Även bland mödrar med äldre barn är deltidsarbete överraskande vanligt. Detta mönster av deltidsanställning kombinerat med den nya regeln om ersättningsnivåer baserade på livstidsinkomster bådar därför inte gott för många kvinnors pensionsersättningar. De introducerade egenavgifterna har medfört två nackdelar. För det första har kvinnor vanligtvis drabbats hårdare än män vad beträffar så kallade bortkastade egenavgifter. Man betalar in avgifterna men om man inte uppfyller kvalificeringsvillkor får man ingen nytta av de inbetalade avgifterna. För det andra gynnar skatteavdrag på egenavgifterna män mer eftersom de i regel har högre inkomster än kvinnor.

Dessa delar av det nya pensionssystemet är i linje med centrala delar inom den konservativa välfärdsmodellen. På flera sätt är det dock utformat så att man kan ställa sig frågan i vilken utsträckning Sverige har antagit en konservativ välfärdsstatsmodell. Viktigast, och i motsats till den konservativa modellen, är att man bibehållit en statligt garanti-pension där principen för berättigande antingen är medborgarskap eller permanent bosättning. Arbetslöshetsersättning utgår också ifrån ett system med två olika kriterier för berättigande. Dels sker berättigande till inkomstbortfallsskydd efter arbetsprestation, dels är alla berättigade

en grundtrygghet efter principen om universalism. Den konservativa regimen har handskats med arbetslöshet på så vis att man kompenserar för förlorad inkomst snarare än använder strategier för att hjälpa arbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden. Aktiva åtgärder och arbetsrehabilitering har, vilket har diskuterats tidigare, varit centrala inom 1990-talets arbetsmarknadspolitik. En annan reform som inte är i linje med den konservativa lösningen är införandet av "pappamånaden" i föräldraförsäkringen. I motsatsförhållande till den konservativa modellen stärkte reformen mäns rätt till vårdrelaterade förmåner och deras förmåner var generösa.

3.3.3 1990-talets välfärdsutveckling och framtida utmaningar

Sammanfattningsvis har 1990-talet varit ett årtionde präglad av nedskärningar och en mängd politiska ändringar. Facit på välfärdsutvecklingen för det senaste årtiondet visar upp några positiva drag samt allvarliga brister och det gör det lättare att urskilja de olika aspekterna på den existerande välfärdsstaten. Till de positiva dragen hör den relativt låga andelen fattiga, trots dålig ekonomi och hög arbetslöshet. Kvinnors fattigdomsfrekvens fortsatte att vara lägre än mäns. Skillnaderna i fattigdomsnivå mellan könen kan delvis förklaras av åtgärder för att bekämpa fattigdom bland barn.

Rättigheter baserade på medborgarskap eller permanent bosättning har i viss mån urholkats. Det tydligaste exemplet är de nya kvalificeringskraven i pensionssystemet som kräver 40 år av boende i landet under vuxenåren. Detta krav kan vara svårt att uppfylla bland både svenskar som väljer att arbeta i utlandet några år och invandrare. Vad som emellertid är kännetecknande är en livskraft i den existerande välfärdsstaten, vilken bygger på en kombination av två typer av sociala rättigheter, dels de som är baserade på medborgarskap eller permanent bosättning, dels de som är baserade på arbetsmarknadsdeltagande. Därutöver är strävan att göra rättigheter som är knutna till arbetsmarknaden generella, eller så generella som möjligt, fortfarande ett utmärkande drag för den svenska välfärdsstaten. Detta drag gör också att den skiljer sig markant från den konservativa välfärdsstatsmodellen. Vidare har detta varit avgörande för att förbättra kvinnors sociala rättigheter baserade på ställning på arbetsmarknaden. 1990-talet vittnar om en förbättring av kvinnors rätt till arbetsmarknadsrelaterade förmåner, medan en utjämning av förmånsnivåer mellan könen lyste med sin frånvaro. Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män har i stort sett varit oförändrade under årtiondet. De starka omfördelnings-

effekterna i välfärdspolitiken (vilket också är en särskiljande aspekt av den existerande modellen) har emellertid inte reducerats i någon betydande omfattning under 1990-talet.

TVå framtida utmaningar har framkommit i denna studie. Den första rör behovet av att eliminera skillnader i kvinnors och mäns förmåsnivåer i arbetsrelaterade system samt i kvinnors och mäns användande av vårdrelaterade förmåner. Den andra utmaningen handlar om sociala rättigheter för kvinnor och män med utländsk bakgrund. Denna studie har stundom pekat på framträdande luckor i ekonomiskt välstånd. Ett exempel är högre fattigdom och arbetslöshet samt lägre arbetsmarknadsdeltagande bland kvinnor och män med utländsk bakgrund. I detta sammanhang handlar utmaningen om att stärka de två typer av sociala rättigheter som karakteriserar den existerande välfärdsstaten. Förutom de rättigheter som grundar sig på permanent bosättning krävs ansträngningar för att göra de sociala rättigheterna som baseras på deltagande på arbetsmarknaden så generella att de innefattar både svenskar och invandrare.

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1991. *Arbetsmarknadsstatistik*. Rapport från utredningsenheten, 1991:1. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997. *Arbetsmarknadsstatistik*. Uar 1997:8. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999. *Personer vars ersättningsperiod upphörde under andra kvartalet 1999*. Fut 1999: 3. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Bergmark, Å. 2000. *Socialbidragen under 1990-talet*. I denna antologi.
- Björnberg, U. 1997. "Single Mothers in Sweden: Supported Workers Who Mother", i Duncan, S. & R. Edwards (red.), *Single Mothers in an International Context*. London: University College London Press.
- Bradshaw, J., S. Kennedy, M. Kilkey, S. Hutton, A. Corden, T. Eardley, H. Holmes & J. Neale, 1996. *Policy and the Employment of Lone Parents in 20 Countries*. York: The University of York.
- Casper, L.M., S. McLanahan & I. Garfinkel, 1994. "The Gender Poverty Gap: What We Can Learn from Other Countries". *American Sociological Review* 59, 594-605.
- Christopher, K., P. England, K. Ross, T. Smeeding & S. Mc Lanahan, 1999. *The Sex Gap in Poverty in Modern Nations: Single Mother-hood, the Market, and the State*. Uppsats framlagd på "Conference on Child Well-Being in Rich and Transition Countries", 30 september, 2 oktober: Luxemburg.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Gustafsson, S. 1990. "Labor force participation and earnings of lone parents: a Swedish case study including comparisons with Germany", i *Lone-Parent Families*. Paris: OECD.
- Gustafsson, S. 1995. "Single Mothers in Sweden: Why Is Poverty Less Severe?", i McFate, K., R. Lawson & W.J. Wilson (red.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hobson, B. 1994. "Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender", i Sainsbury, D. (red.), *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications.
- Hobson, B. & M. Takahashi, 1997. "The Parent-Worker Model: Lone Mothers in Sweden", i Lewis, J. (red.), *Lone Mothers in European Welfare Regimes*. London: Jessica Kingsley.
- Jansson, K. 1999. *Inkomstfördelningen under 1990-talet*. I denna antologi.
- Jansson, M. 1999. *Rehabilitering på lika villkor?* Linköping: Centrum för handikappvetenskap, Linköpings universitet.
- Johansson, P. & M. Palme, 1998. "Sjukförsäkringen ur ett genusperspektiv", i Persson, I. & E. Wadensjö (red.), *Välfärdens genusansikte* (SOU 1998:3). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Kilkey, M. & J. Bradshaw, 1999. "Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies", i Sainsbury, D. (red.), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Morissens, A. 1999. *Solo Mothers and Poverty: Do Policies Matter? A Comparative Case Study of Sweden and Belgium*. Masteruppsats, IGP, Stockholms universitet. Finns även tillgänglig som "Luxembourg Income Study Working Paper", nr. 210.
- Mossler, K., J. Torége & A. Öström, 1999. "120 000 barn berörs av långvarigt socialbidrag". *VälfärdsBulletinen* 1999:2, 16 - 19.
- Nyberg, A. 1997. *Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende* (SOU 1997: 87). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Olsson, S.E. 1993. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Orloff, A.S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State". *American Sociological Review* 58, 303-28.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Riksförsäkringsverket, 1992. Statistikinformation Is-I 1992:6. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1993. *Social Insurance Statistics – Facts 1993*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1997a. *Vem får arbetslivsinriktad rehabilitering?* RFV redovisar 1997:10. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1997b. *Socialförsäkring 1995 och 1996*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1998a. *Socialförsäkringsfakta 1998*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1998b. *En socialförsäkring för kvinnor och män – en kartläggning ur ett genderperspektiv*. RFV Redovisar 1998:1. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1999a. *Socialförsäkringsboken 1999*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1999b. Statistikinformation Is-I 1999: 002, 1999-02-02. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Riksförsäkringsverket, 1999c. Statistikinformation Is-I 1999:005. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Sainsbury, D. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sainsbury, D. 1999. "Gender and Social Democratic Welfare States", i Sainsbury, D. (red.), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, D. & M. Nordgren, 1997. "I nedskärningarnas tecken. Välfärdsstaten och jämställdheten", i Stark, A. (red.), *Ljusnande framtid eller ett långt farväl: Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning* (SOU 1997: 115). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SCB, AKU, olika år. *Arbetskraftsundersökning. Årsmedeltal. Grundtabeller*.
- SCB, 1989. *Inkomstfördelningen 1987 för individer och familjetabellsammanställning*. Be 20 SM8902 Statistiska meddelanden. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1991. *Socialbidrag under 1990. Definitiva uppgifter*. S 33 SM 9102 Statistiska meddelanden. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1993. *Inkomstfördelningsundersökning 1991*. Be 21 SM9301 Statistiska meddelanden. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1997a. *Inkomster, skatter och bidrag 1995. Totalräknad statistik. Individ- och familjeuppgifter*. Statistiska meddelanden Be 20 SM 97 01. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1997b. *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995. Levnadsförhållanden rapport 91*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1998. *Sysselsättning, arbetstider och arbetsmiljö 1994-95. Levnadsförhållanden rapport 92*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1999a. *Statistisk årsbok 1999*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1999b. *Inkomstfördelningsundersökningen 1997*. Statistiska meddelanden If 21 SM9901. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Socialdepartementet, 1996. *Ensamföräldrarna – en utsatt grupp? Välfärdsprojektet*. Stockholm: Socialdepartementet.

Socialstyrelsen, 1996. *Socialbidrag 1995*. Statistik Socialtjänst 1996: 8. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, 1997. *Socialbidrag 1996*. Statistik Socialtjänst 1997: 9. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, 1998. *Socialbidrag 1997*. Statistik Socialtjänst 1998: 8. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, 1999. *Socialbidrag 1998*. Stockholm: Socialstyrelsen (internetversion).

Sundström, M. & A-Z. Duvander, 1998. "Föräldraförsäkringen och jämställdheten mellan kvinnor och män", i Persson, I. & E. Wadensjö (red.), *Välfärdens genusansikte* (SOU 1998:3). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

4 Socialbidragen under 1990-talet

Åke Bergmark

4.1 Inledning – socialbidraget som välfärdsindikator

Bedömningar av huruvida ett samhälles social- eller välfärdspolitik har varit framgångsrik under en given period kan göras på en mängd olika sätt. Aspekter att beakta är till exempel utveckling och fördelning av disponibla inkomster, kvalitet och tillgänglighet i offentlig vård och service samt i vilken utsträckning som levnadsvillkoren i särskilda livsfaser eller för vissa grupper genomgår en negativ eller positiv utveckling. Mer allmänt kan den offentliga välfärdens kvaliteter sägas handla om samhällets förmåga att kompensera för de resursproblem som uppstår på grund av att vare sig marknad eller familj fullt ut förmår tillgodose vad vi uppfattar som legitima behov eller acceptabla förhållanden. För merparten av de välfärdspolitiska arrangemang som inrättats betraktas vanligtvis inte utnyttjandet av dem i sig som något större problem. Visserligen innebär konjunkturbetingade efterfrågeökningar av olika stöd i regel att utvecklingen problematiseras, men då mer i termer av resurs- eller finansieringssvårigheter än på grund av att själva mottagandet betraktas som icke önskvärt. Så förhåller det sig i stort, men ett antal undantag från detta kan naturligtvis identifieras. Ett av de tydligaste är otvivelaktigt socialbidraget, där inte bara kostnadsutvecklingen utan också omfattningen av behoven/utnyttjandet regelmässigt föranleder välfärdspolitisk oro av olika slag. Socialbidraget intar något av en särställning därför att det, mer än någon annan form av finansiellt stöd, uppfattas som en rättighet som helst inte skall (behöva) utnyttjas. Denna uppfattning har ett starkt fäste inte bara bland välfärdspolitiska aktörer, utan också hos människor i allmänhet. Omfattningen på socialbidragstagandet kan ses som ett mått på den generella socialpolitikens framgång eller grad av ”generalitet”. Socialbidraget brukar ofta beskrivas som samhällets sista ekonomiska skyddsnet. Vilka som vid ett givet tillfälle behöver socialbidrag för sin försörjning bestäms därför bland annat av hur finmaskiga skyddsneten

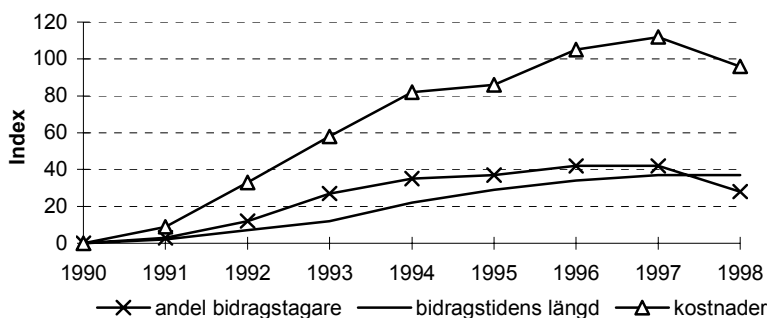
ovanför är. Ett högt eller ökande socialbidragstagande indikerar därför brister i de grundläggande transfereringarnas och socialförsäkringarnas förmåga att upprätthålla en ekonomisk grundtrygghet. Vidare fokuseras intresset ofta också mot fördelningspolitiska aspekter. Ökande socialbidragstagande betraktas då som uttryck för vidgade sociala och ekonomiska klyftor och uppgångar koncentrerade till särskilda grupper är ett sätt att identifiera "förlorare" i välfärdspolitiskt hänseende. Utvecklingen av socialbidragstagandet kan med andra ord sägas exponera inneboende svagheter i ett samhälles fördelnings- eller välfärdspolitik. Med ett vidare perspektiv kan man i detta också inbegripa villkoren för de hushåll som faktiskt uppbär socialbidrag. Det handlar då såväl om omständigheter i själva bidragssökandet – det vill säga kontakterna med socialtjänsten – som vilka levnadsförhållanden en mer eller mindre stadigvarande försörjning på socialbidrag medger. Detta är inte bara en viktig välfärdsaspekt i sig själv. Eftersom kraven för att vara berättigad till bidrag och generositeten i bidragen varierar inte bara över tid utan också mellan enskilda kommuner, så kan policyförändringar (nationellt eller inom socialtjänsten) av olika slag bidra till att dämpa eller förstärka effekterna av strukturellt betingade efterfrågeförändringar. Socialbidragen är med andra ord inte en statisk välfärdsindikator, utan i hög grad en måttstock som ständigt förändras. Att regelverk och policy för socialbidragen är föremål för täta förändringar sammanhänger med att olika politiska viljeinriktningar och intressen tenderar att vinna mark under olika perioder. Vanligt är att omsorg om klienternas levnadsvillkor står mot kommunalekonomiska intressen och en strävan att hålla offentliga kostnader nere. Ett annat perspektiv som verkar i riktning mot en mer återhållsam bidragsgivning är föreställningen om att ersättningsnivåerna för socialbidragen har en avgörande inverkan på förutsättningarna för fördelningspolitiken i stort – det så kallade "grundbultsperspektivet" (Finansdepartementet, 1994; Bergmark, 1997). Grundläggande här är att ersättningsnivåerna uppfattas som alltför generösa och alltför närliggande de inkomstnivåer som låglönearbete ger. Detta anses problematiskt av framförallt två skäl. För det första att mer normala belöningsstrukturer i samhället slås sönder om det sista skyddsnätet – socialbidragen – uppvisar för hög generositet. För det andra att socialbidragen betraktas som ett golv för såväl lönebildning som nivåer inom andra socialförsäkringar. Konsekvenserna anses då vara att förment nödvändiga korrigeringar nedåt i låglönearbeten och andra välfärdsförmåner blockeras (Finansdepartementet, a.a.). Att socialbidragen ägnas uppmärksamhet är således inte alltid enbart betingat av ett intresse för stödformen i sig, utan också ett resultat av föreställningar om dess reella och symboliska betydelse för löne- och socialpolitik i ett vidare sammanhang.

I det följande skall socialbidragets utveckling under 1990-talet beskrivas. Det handlar i allt väsentligt om en kunskapsgenomgång, där ambitionen är att sammanfatta de viktigaste kunskaperna under decenniet. Inledningsvis görs en genomgång av socialbidragets utveckling i ett antal olika avseenden. Därpå följer en mer principiell diskussion avseende vilka faktorer som påverkar bidragstagandets variationer. Denna är tänkt att tjäna som bakgrund för kapitlets fortsättning. Sedan behandlas i tur och ordning: arbetslöshet, förändringar i det socialpolitiska stödsystemet, invandring, policyförändringar, insatser i syfte att hjälpa klienter till självförsörjning samt villkor förenade med att leva på socialbidrag. Andra teman som hade varit värda att uppmärksammas – till exempel ungdomars särskilda problematik, principiella förändringar i lagstiftningen eller generell inkomstutveckling – diskuteras inte ingående här då de behandlas i andra kapitel.

4.2 En period av expansion

Socialbidragen har under större delen av 1990-talet beskrivit en ökning. Kostnaderna har stigit, bidragstiderna har blivit längre och bidragstagarna har blivit fler. Det är först under de allra senaste åren som denna trend har brutits. I sin helhet kan utvecklingen beskrivas som dramatisk och utan motsvarighet i modern tid i vårt land. Huvuddragen i denna utveckling finns beskriven i en mängd olika sammanhang, men det kan ändå finnas anledning att rekapitulera något av den här. I figur 1 illustreras utvecklingen avseende kostnader, andel bidragstagare i befolkningen och de genomsnittliga bidragstidernas längd. Figuren visar indexerade förändringar, vilket gör det möjligt att jämföra den relativa ökningen för olika mått.

Figur 1. Andel bidragstagare i befolkningen, genomsnittligt antal månader som bidrag utgått per år samt totala kostnader för socialbidragen i fasta priser, 1990–1998. Indexerade förändringar 1990=0



Källa: SCB/Socialstyrelsen, egna bearbetningar.

Av figuren framgår att expansionen generellt sett är som kraftigast till och med 1994, varefter ökningstakten minskar något och från och med 1998 är förbytt i en nedgång. Andelen i befolkningen som någon gång under ett år fått socialbidrag ökar med drygt 40 procent mellan 1990 och 1997, det vill säga från sex procent 1990 till 8,5 procent (cirka 750 000 personer) 1997¹ – en nivå som också med ett historiskt perspektiv är att betrakta som mycket hög. Man får söka sig tillbaka till krisåren på 1930-talet för att hitta liknande siffror (se t.ex. Knutsson och Stridsman, 1988). Noterbart är dock att nedgången 1998 är av en omfattning som för bidragstagandet tillbaka till 1993 års nivå. Kvartalsdata för 1999 tyder också på en fortsatt kraftig minskning. (www.sos.se).

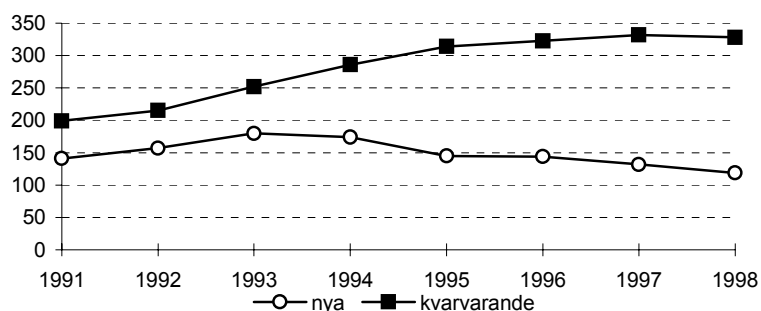
Att bidragstagarna inte bara blivit fler under 1990-talet, utan bidragsbehoven också mer genomgripande framgår av den i stort sett lika omfattande uppgången i de genomsnittliga hjälpperiodernas längd. Bakom de indexerade måtten döljer sig en ökning från drygt fyra månader 1990 till cirka fem och en halv månad 1998 och en påtaglig ökning av hushåll som, med olika definitioner, kan beskrivas som långvarigt beroende. Till skillnad mot andelen bidragstagare i befolkningen sker här ingen minskning 1998. Den följsamhet mellan de bägge kurvorna som karakteriserar perioden i övrigt bryts med andra ord detta år, vilket antyder att mönstren för en fortsatt nedgång av socialbidragstagandets omfattning inte nödvändigtvis beskriver rörelsen av en spegelvänd uppgång.

¹ Om bidragstagandet beräknas på andel hushåll istället för individer blir den relativa ökningen något lägre (35 procent). Detta mått är dock något mer osäkert då det bygger på en skattning av antal hushåll i befolkningen.

Kostnaderna för socialbidragen är det som beskriver den mest markanta expansionen under perioden, från knappt sex miljarder 1990 (i 1998 års penningvärde) till totalt 11,4 miljarder 1998, med en topp på 12,4 miljarder 1997. Att denna kurva stiger betydligt brantare än de bägge övriga är rimligt då kostnaderna är en funktion av antal bidragstagare, bidragstidernas längd och – här ej redovisat – de genomsnittliga nivåerna på utbetalda bidrag per månad. Ökningen av de senare, i fasta priser, uppgår dock endast till sju procent under den redovisade perioden, varav merparten under de sista fyra åren. Storleken på de utbetalda bidragen kan inte heller utan vidare betraktas som ett mått på generositet i förhållande till mottagarna. En analys av detta förutsätter att hänsyn tas till hur bidragstagargruppens sammansättning och behov förändrats under perioden. Utöver mer självklara bakgrundsvariabler som familjesammansättning och försörjningsbörda (t.ex. boendekostnader) så är orsaken till att man behöver socialbidrag en faktor som påverkar bidragsbeloppens storlek. Bland annat så har socialbidragstagare som behöver hjälp på grund av arbetslöshet i regel mer omfattande behov än socialbidragstagare i övrigt (Bergmark, 1991). Mot bakgrund av att 1990-talet utmärks av att den förra gruppen mycket påtagligt ökat sin andel av bidragstagarna måste den sju procentiga ökningen av de genomsnittliga bidragsbeloppen snarast betraktas som låg.

Antalet personer som behöver socialbidrag under ett visst år är ett resultat av hur många nya individer som tillkommer och hur stor andel av tidigare års socialbidragstagare som lyckas bryta sitt bidragsberoende, det vill säga en effekt av in- och utflöden. Beskriver vi utvecklingen under 1990-talet med utgångspunkt från dessa rörelser avtecknas en bild som närmare belyser karaktären på den expansion, och begynnande nedgång, som avtecknats i figur 1.

Figur 2. För året nya respektive från föregående år kvarvarande vuxna socialbidragstagare 1991–1998.² Tusental



Källa: SCB/Socialstyrelsen, egna bearbetningar.

Av figur 2 framgår att ökningen av nytillkomna bidragstagare upphör efter 1993 för att sedan kontinuerligt minska till en nivå som i slutet av mätperioden ligger väsentligt lägre än i dess inledning. Den nettoökning av andel bidragstagare i befolkningen som ovan beskrivits för åren 1994 till 1996 kan därför primärt hänföras till ett minskat utflöde. I figuren ovan kommer detta till uttryck i en uppgång av kvarvarande bidragstagare som sträcker sig över hela perioden, med undantag för en försiktig nedgång 1998. Uppenbart är att svårigheterna att ta sig ur den typ av försörjningssvårigheter som leder till socialbidragsbehov ökat påtagligt under 1990-talet, medan själva uppkomsten av sådana problem legat på en mer stabil nivå. Vid en enkel betraktelse av vad som händer mellan 1997 och 1998 ser det också ut som den markanta mins-kning som kan noteras för dessa år när det gäller andel bidragstagare i befolkningen (se figur 1) primärt kan tillskrivas det faktum att kurvan för kvarvarande bidragstagare tenderar att vända (nedgången i antal nytillkomna socialbidragstagare är i princip lika stor från 1996 till 1997 som mellan 1997 och 1998). Går vi över till att betrakta utvecklingen för olika typer av hushåll finner vi att relativt stora förskjutningar har skett under årtiondet. I tabell 1 visas omfattningen av bidragstagande för olika hushållskategorier.

² Som ”nya” socialbidragstagare räknas alla som inte erhållit socialbidrag året före mätåret, oavsett hur mycket socialbidrag de haft under tidigare perioder. Som ”vuxna” räknas individer från 18 år och uppåt.

Tabell 1. Andel bidragshushåll i olika hushållstyper 1990, 1994 och 1998, samt olika hushållstypers andel av bidragshushållen 1990 och 1998.³ Procent

Hushållstyp	1990	1994	1998	Andel av bidrags- hushåll 90/98
Ensamstående män utan barn	12,4	16,0	13,6	37,6/36,1
Ensamstående män med barn	18,8	17,8	12,4	2,2/1,9
Ensamstående kvinnor utan barn	10,0	13,1	12,6	22,3/25,5
Ensamstående kvinnor med barn	35,2	35,2	32,3	17,7/15,5
Gifta/samboende utan barn	1,9	2,5	2,2	5,7/6,1
Gifta/samboende med barn	4,3	6,2	6,0	14,5/14,9

Källa: SCB samt Socialstyrelsen 1991–1999.

Bidragstagandet har under 1990-talet ökat i flertalet hushållstyper, med toppnoteringar någon gång under perioden 1994 till 1997. Kraftiga rörelser beskriver bland annat de hushåll som under ett antal decennier dominerat populationen – ensamstående män och kvinnor utan barn. Medan de ensamboende männen bidragstagande framförallt ökade under periodens inledande år och därefter följdes av en nedgång sedan 1995, har uppgången för de ensamma kvinnorna skett mer kontinuerligt och med en minskning först 1998. De ensamboende kvinnorna utgör också en väsentligt högre andel av bidragshushållen 1998 jämfört med 1990. Ensamstående kvinnor med barn är sedan ett antal decennier tillbaka de som haft det högsta bidragstagandet av samtliga hushållskategorier. Detta gäller alltså under hela 1990-talet, trots att en viss minskning kan noteras under den senare delen av perioden. Nivån har sjunkit från 35 till 32 procent, vilket också avspeglas i att gruppen ensamstående kvinnor med barn successivt kommit att utgöra en mindre andel av bidragshushållen. En förklaring till detta är att gruppen innehåller jämförelsevis låga andelar av de kategorier som svarat för en stor del av socialbidragens expansion under 1990-talet, det vill säga flyktingar och ungdomar under 25 år (se nedan). Höga flyktingandelar återfinns emellertid bland gifta/samboende med och utan barn.⁴ Dessa hushållstyper har också ökat sitt bidragstagande markant under perioden, men alltså inom ramen för jämförelsevis låga nivåer. Den relativa ökningen för svenska och utländska socialbidragshushåll bland gifta/samboende har dock i stort sett varit lika stor, medan antalet flyktinghushåll i gruppen ökat i runda tal dubbelt så mycket.

³ Antalet hushåll i befolkningen är skattade tal hämtade från AKU.

⁴ Andelen flyktingar bland gifta/samboende med eller utan barn uppgick 1997 till 25 respektive 21 procent, att jämföras med fem procent bland ensamstående kvinnor med barn.

Ser vi till könsfördelning så innebär utvecklingen under perioden en viss förskjutning. År 1990 utgjorde ensamstående män med och utan barn 39,8 procent av bidragshushållen, medan motsvarande andel för ensamma kvinnor med och utan barn uppgick till 40,0. Åtta år senare noterar vi 38,0 procent för männen och 41,0 procent för kvinnorna. En svag tendens till ökning av det kvinnliga socialbidragstagandet finns med andra ord, men inom ramen för en alltfjämt förhållandevis jämn fördelning. Utvecklingen avseende bidragstider och utbetalda belopp har i allt väsentligt varit likartad för de bägge könen. När det gäller mönstret för olika åldrar präglas 1990-talet framförallt av den markanta ökningen av ungdomars socialbidragstagande. Nedan (tabell 2) framgår att ungdomar i åldrarna 20 till 24 år har haft en utveckling som ingen annan grupp kommer i närheten av. Bidragstagandet i gruppen har, sett till toppnoteringen 1997 på 16,4 procent, fördubblats under den aktuella perioden och man har substantiellt ökat sin andel av bidragshushållen, trots att påtagliga ökning skett i alla åldrar. Den generella nedgången i bidragstagande under 1998 har dock haft ett tydligt genomslag framförallt bland de unga och fört andelen bidragshushåll tillbaka under 1994 års nivå (för en vidare diskussion om ungdomarnas villkor och socialbidragsmönster hänvisas till Johanssons och Salonens kapitel i denna antologi 1).⁵

Tabell 2. Andel bidragshushåll i olika åldersgrupper (registerledarens ålder) 1990, 1994 och 1998 samt andel av bidragshushållen 1990 och 1998

Ålder	1990	1994	1998	Andel av bidrags- hushåll 90/98
18-24 år	8,3	15,5	14,8	21,1/26,1
25-29 år	12,0	14,2	12,4	17,7/13,6
30-39 år	10,7	13,6	11,8	27,5/25,1
40-49 år	6,2	8,5	9,1	17,2/17,9
50-59 år	3,6	4,4	4,5	7,0/8,8
60-64 år	2,5	2,9	3,2	2,3/2,2

Källa: SCB/Socialstyrelsen.

Vid sidan av de kraftiga svängningarna i den yngsta gruppen har omfattningen av bidragstagandet ökat också högre upp i åldrarna.

⁵ Åldersindelningen i den löpande socialbidragsstatistiken är inte enhetlig under den aktuella perioden. Under senare år har åldersklasserna 18 till 19 samt 20 till 24 år utnyttjats i många sammanhang. Med denna indelning framträder den senare åldersgruppens relativt större utsatthet tydligt, andelen bidragstagare där uppgår till 18,3 procent 1998 och minskar inte heller lika kraftigt som hos 18-19-åringarna.

Bland annat kan vi notera en stadig, om än jämförelsevis begränsad, ökning i förvärvsaktiva åldrar från 40 år och uppåt. Här är inte heller nedgången mellan 1997 och 1998 lika uttalad som bland de yngre – den relativa minskningen (i antal hushåll) låg här på mellan fyra och sex procent, att jämföras med en reduktion på mellan åtta och 16 procent i åldrarna 18 till 39 år.

Förändringar kopplade till ålder har, socialpolitiskt och forskningsmässigt, i första hand uppmärksammats utifrån ett ungdomsperspektiv, vilket har sin logik mot bakgrund av hur utvecklingen under större delen av decenniet har sett ut. Övriga åldersgrupper har generellt sett dragit till sig mindre intresse. Några mer ingående analyser avseende hur förändrade villkor för olika hushållstyper påverkat deras socialbidragstagande under 1990-talet finner vi heller inte, även om de socioekonomiska villkoren för vissa familjetyper behandlats inom ramen för mer övergripande betraktelser (se t.ex. Socialdepartementet, 1996). De studier som utifrån ett socialbidragsperspektiv mer uttalat fokuserat vissa hushållskategorier (t.ex. Gunnarsson, 1993; Bergmark, 1991) ligger för långt tillbaka i tiden och innehåller i regel inga ambitioner att förklara utvecklingen över tid. Att tolka utvecklingen i termer av försvårade förutsättningar för just vissa typer av hushåll förutsätter dessutom kontroll för inflytandet av andra variabler, beroende på att hushållssammansättningen i helt andra kategorier där bidragstagandet minskar eller ökar (ungdomar och flyktingar är tydliga men inte uttömmande exempel på sådana grupper) påverkar mönstren för enskilda hushållstyper.

4.3 Vad förklarar socialbidragstagandets variationer?

I det mesta av den forskning som handlar om socialbidrag finns mer eller mindre uttalade anspråk på att säga någonting om bidragstagandets orsaker. Betydelsen av orsaksbegreppet skiftar beroende av på vilken nivå analysen genomförs. Individperspektiv inbegriper ofta en ambition att klarlägga vad som utlöser bidragsbehoven eller att identifiera karakteristika som ökar den relativa risken att bli socialbidragstagare, medan man i mer övergripande, vanligtvis aggregerade, analyser i regel riktar intresset mot hur och varför socialbidragstagandets nivåer varierar. Dessa perspektiv är givetvis besläktade och ofta är det samma typ av faktorer som behandlas.

I det följande kommer vi anlägga ett relativt brett perspektiv, men ta avstamp i förhållanden som kan antas ha betydelse när det gäller nivå-

mässiga variationer. Att uttömmande identifiera vilka dessa förhållanden är låter sig, mot bakgrund av socialbidragets funktion som ”rest-post”, inte göras. Tar vi hänsyn till den kunskap som idag finns samt de omständigheter som på teoretiska grunder kan antas ha betydelse, är följande uppställning dock möjlig:

Strukturella faktorer

- Arbetslöshet
- Befolkningsförändringar (t.ex. invandring)
- Inkomst-/kostnadsutveckling

Trygghetssystemens utformning

- Socialbidragen
- Det socialpolitiska skyddsnätet i övrigt
- Socialtjänstens stödjande åtgärder

Individuella faktorer

- Sökbeteende
- Individuella resurser/problem

Bland de strukturella faktorerna är arbetslösheten den som traditionellt har ägnats mest uppmärksamhet och tillika den som, oavsett val av analysnivå, visat sig ha det största förklaringsvärdet. I stort sett alla mer dramatiska förändringar av socialbidragstagandets omfattning kan föras tillbaka på arbetsmarknadsutvecklingen och 1990-talet innebär inget undantag i detta avseende. När det gäller befolkningsförändringar är det viktigaste i detta sammanhang flyktinginvandringen under decenniets första hälft, vilken inneburit såväl en omfattande etableringsproblematik som en tillväxt av en grupp (invandrare) som redan tidigare har en överrisk för socialbidrag. Inkomst/kostnadsutveckling är kanske inte att betrakta som en strukturell faktor på samma sätt som de två förstnämnda. Framförallt därför att inkomstutvecklingen i sig är avhängig övriga faktorer ovan och liksom socialbidragstagandet också kan ses som ett resultat av vad som händer i dessa.

Att trygghetssystemens utformning har en central betydelse för socialbidragstagandet har redan tidigare berörts. Detta gäller naturligtvis för det regelverk och den policy som reglerar socialbidragen i sig. Ersättningsnivåer och kvalifikationskrav är här allt annat än stabila över tid och förändringar i dessa kan bidra till att dämpa eller förstärka effekterna av andra tendenser. Utvecklingen under 1990-talet har oftast beskrivits som rörelse mot minskad tillgänglighet och generositet. Det socialpolitiska skyddsnätet i övrigt uppvisar i vissa delar en likartad utveckling under perioden och betydelsen av detta har påtalats av ett antal forskare på området. Logiken är här förhållandevis enkel: Ju mindre finmaskigt detta skyddsnät görs, desto fler faller

igenom det och desto fler tvingas söka socialbidrag. Socialtjänstens stödjande åtgärder syftar på de insatser som görs för att hjälpa dem som redan är socialbidragstagare till självförsörjning. Arbetet här inriktas på förändring på kort och lång sikt, det vill säga såväl att bryta det aktuella bidragstagandet som att minska risken för återkommande behov. Betydelsen av individuella faktorer är en av de mer kontroversiella frågorna i diskussioner om socialbidragstagandets förändringar över tid. Faktorn ”sökbetaende” används här som ett samlande begrepp för i vilken utsträckning människor utnyttjar sin legitima rätt till socialbidrag, i vilken utsträckning socialbidrag utgår till människor som egentligen inte är berättigade och i vilken omfattning socialbidragens utformning innebär att människor inte söker annan typ av försörjning. Det handlar med andra ord om, i tur och ordning, utnyttjade rättigheter, moral och incitament. Med individuella resurser/problem avses den generella samhällsliga utvecklingen när det gäller omfattningen av förhållanden som kan bidra till att öka eller minska möjligheterna att upprätthålla självförsörjning. Exempel på det förre är kontantmarginal och kontaktnät. När det gäller det senare kan faktorer som arbetslöshetserfarenhet, missbruk, psykiska problem och social isolering nämnas.

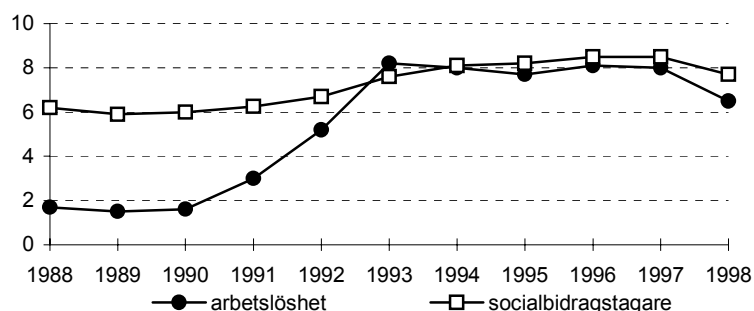
4.4 Arbetslöshet

När socialbidragstagandets orsakssammanhang diskuteras är i regel arbetslösheten den enskilda faktor som ägnas störst uppmärksamhet. Detta sammanhänger bland annat med att arbetslösheten i de allra flesta studier visat sig ha ett större förklaringsvärde än andra faktorer och att en empirisk eller tematisk behandling av relationen arbetslöshet och socialbidragstagande därför blivit närmast obligatorisk. Ur ett socialpolitiskt perspektiv är denna koppling också intressant då ett högt eller ökande bidragstagande som kan tillskrivas utvecklingen på arbetsmarknaden ger signaler om arbetslöshetsförsäkringarnas bristande förmåga att skapa en ekonomisk grundtrygghet.

Mer ingående analyser av tidsserier över arbetslöshetens och socialbidragstagandets utveckling har visat på ett relativt tydligt samband mellan de bägge måtten under större delen av 1900-talet. Upp till 60 procent av bidragstagandets variationer har periodvis kunnat tillskrivas förändringar i arbetslöshetens storlek och man har dessutom kunnat se att denna också påverkar socialbidragsnivåerna även påföljande år (Korpi, 1974; Gustafsson, 1983). Den enda analys av detta slag som inbegriper delar av 1990-talet har genomförts av Stenberg (1998), där data sträcker sig fram till 1993. Stenberg konstaterar där att

ett klart samband mellan arbetslöshet och socialbidragstagande föreligger mellan 1946 och 1993, men att den ovan beskrivna fördröjnings-effekten på ett år inte kan iakttas för denna period. Separata analyser avseende utvecklingen under 1990-talet har emellertid inte gjorts. Vid en omedelbar betraktelse av figur 3 framgår dock att expansionen av socialbidragstagandet under inledningen av decenniet i huvudsak sammanfaller med den än mer stigande arbetslösheten. Vidare kan vi konstatera att bidragstagandet fortsätter att öka också när arbetslöshetsnivåerna tenderar att stabiliseras, men att bägge kurvorna beskriver en tydlig nedgång för 1998. Den fortsatta ökningen av andelen socialbidragstagare i befolkningen under åren 1994–1996 kan vara en fördröjd effekt av uppgången i arbetslöshet under tidigare år, orsakad av uttömda besparingar och utförsäkringar från A-kassa/KAS och/eller en följd av försämringar på andra områden, till exempel i socialförsäkringssystemet. Den mindre goda följsamheten mellan de bägge kurvorna under dessa år illustrerar hur andra omständigheter på kort sikt kan upphäva ett annars mycket väl etablerat samband. Liknande mönster har tidigare kunnat iakttas under bland annat mitten av 1980-talet. Utvecklingen under 1990-talets inledning visar också på att relationen mellan de bägge kurvorna förändras då arbetslösheten till sin nivå genomgår mer påtagliga förändringar.

Figur 3. Arbetslöshet (andel öppet arbetslösa i arbetskraften, AKU årsmedelvärden) och socialbidragstagande (andel socialbidragstagare i befolkningen) 1988-1998



Källa: SCB/Socialstyrelsen.

Ett alternativt sätt att undersöka samvariationen mellan arbetslöshet och socialbidragstagande är att utifrån tvärsnittsdata studera kommunala variationer. I de analyser som genomförts har i regel arbetslösheten endast utgjort en av flera oberoende variabler som prövats. Resultaten visar, för såväl 1980- som 1990-talet, att inget positivt samband mellan arbetslöshetens totala nivå och omfattningen

av socialbidragstagande föreligger – i vissa fall har till och med negativa samband konstaterats (Sparén, 1986; Halleröd, 1987; Aguilar och Gustafsson, 1989; Schwartz och Puide, 1993; Byberg, 1998; Bergmark och Sandgren, 1998).⁶ En förklaring som brukar anföras är att områden med traditionellt sett hög arbetslöshet generellt sett har högre andelar med A-kasseersättning. Mycket klara samband har däremot, i de undersökningar där detta beaktats, kunnat iakttas mellan andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning och socialbidragstagandets nivåer. I en analys avseende 1994 finner Byberg (a.a.) att andel arbetslösa utan A-kassa/KAS samvarierar påtagligt med socialbidragskostnaderna ($R^2.22$) och att det är en av ett antal jämförbart starka variabler som kvarstår i en multivariat modell.⁷ I en annan studie, gällande 1996, framkommer liknande resultat men med ett möjligen än starkare genomslag av den ej ersatta arbetslösheten (Bergmark och Sandgren, a.a.). Att det är andel utan A-kassa eller KAS som slår igenom i modellerna är inte förvånande mot bakgrund av att arbetslösa socialbidragstagare i jämförelse med gruppen arbetslösa som helhet har en sämre arbetsmarknadsförankring och i lägre grad uppbär arbetslöshetsersättning (se t.ex. Salonen, 1999). Systematiska översikter av hur den relativa betydelsen av ej ersatt arbetslöshet har förändrats under 1990-talet när det gäller kommunala variationer saknas dock. Ett tredje sätt att närma sig frågan om arbetslöshetens betydelse för socialbidragen är att utgå från uppgifter på individnivå. I de klientstudier som genomförts under 1970- och 1980-talet varierar andelen arbetslösa bland socialbidragstagarna mellan 25 och 50 procent (Bergmark, 1991). Arbetslöshet som angiven orsak till socialbidragsbehov under samma period sträcker sig från 20 till drygt 40 procent. Utvecklingen under 1990-talets inledande år har inneburit en förskjutning uppåt av dessa nivåer och att arbetslöshetens relativa genomslag ökat. Stenberg (a.a.) visar med utgångspunkt från årlig socialbidragsstatistik och LNU-data hur andelen arbetslösa bland socialbidragstagarna ökade från 45 procent 1990 till 54 procent 1991 och 64 procent 1992.⁸ Lokala undersökningar visar på likartade

⁶ I två av dessa studier (Sparén, a a; Halleröd, a a) utgör andelen bidragstagare/-bidragshushåll beroende variabel, i övriga fall handlar det om kommunernas socialbidragskostnader.

⁷ En modell som totalt förklarar 53 procent av variationen. Övriga faktorer av betydelse där är storstad, andel ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, andel ensamboende män 18-39 år, andel utländska medborgare och skattekraft.

⁸ Parallellt med denna utveckling sjunker andelen socialbidragstagare bland de arbetslösa från 23 procent 1990 till 17 procent 1992. Anledningen är att arbetslösheten totalt sett ökar så pass mycket mer än socialbidragstagandet och

mönster och på en, följdriktig, kraftig nedgång av bidragstagare med inkomster från arbete (se t.ex. Hedberg, 1999). På samma sätt har också arbetslöshet som angiven orsak blivit vanligare. Ur en sammanställning av orsaksstatistik från Stockholm, Göteborg och Malmö framgår att mellan 47 och 72 procent av dessa kommuners socialbidragskostnader under 1998 är en följd av arbetsmarknadsrelaterade svårigheter hos klienterna (Salonen, 1999).⁹ Specialbearbetningar av SCB:s databas LINDA visar att en majoritet av långvariga socialbidragstagare (minst tio månader under ett år) var arbetslösa under 1996 och de flesta med mycket långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen (Socialstyrelsen, 1999 a). Sammantaget kan konstateras att arbetslöshet är en faktor som redan i ingången av 1990-talet är viktig, men som i takt med den försämrade arbetsmarknaden under decenniet blivit allt mer betydelsefull. Eftersom andelen arbetslösa bland bidragstagarna ökat parallellt med bidragstagandet totalt så har tillskottet av arbetslösa socialbidragstagare, i absoluta tal räknat, varit mycket omfattande. Vad som dock är viktigt att hålla i minnet är att arbetslöshet bland socialbidragstagare inte representerar någon homogen eller enhetlig problematik. De omständigheter som är av betydelse för arbetslöshetens uppkomst och utsträckning kan vara av mycket olika slag, liksom graden av känslighet för arbetsmarknadens variationer. Det som trots allt förenar merparten av de arbetslösa bidragstagarna, under 1990-talet liksom tidigare, är avsaknaden av arbetslöshetsersättning.¹⁰ Detta följer av socialbidragens subsidiära karaktär och av det faktum att A-kassan i flertalet fall erbjuder ett fullgott ekonomiskt skydd. De arbetslösa bidragstagarna saknar i regel rätt till ersättning därför att de har en svag eller instabil anknytning till arbetsmarknaden (vilket bland annat ungdomar och invandrare har i de faser där de initialt söker inträde i arbetslivet) – utförsäkring spelar i sammanhanget en väsentligt mindre roll (Salonen, 1999). Följaktligen har gruppens möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden varit särskilt ogynnsamma när stora grupper med en relativt sett bättre förankring samtidigt stått utan arbete.

att flertalet arbetslösa har ett fullgott skydd via arbetslöshetsförsäkringen (Stenberg, a a).

⁹ Orsaksstatistik av detta slag innehåller dock en mängd brister och principiella svårigheter (se Bergmark, 1991 eller Salonen, 1994)

¹⁰ Salonen (1999) uppskattar i en analys baserad på registerdata från storstäder 1998 att i runda tal en tredjedel av landets socialbidragskostnader kan kopplas till avsaknad av rätt till arbetslöshetsersättning. I Socialstyrelsen undersökning av långvarigt socialbidragstagande framgår – baserat på uppgifter ur databasen LINDA – att drygt 70 procent av de långvariga arbetslösa klienterna saknade ersättning under 1996 (Socialstyrelsen, 1999 fp).

4.5 Det socialpolitiska skyddsnetet i övrigt

Socialbidragen är avsedda för situationer där vare sig marknad eller andra offentliga stödsystem ger den enskilde sådana inkomster att försörjningen kan tryggas. Betydelsen av socialförsäkringssystemet kan, när det gäller socialbidragstagandets variationer, i huvudsak förstås på två sätt. För det första innebär förändringar i kvalifikationskrav och ersättningsnivåer för olika socialförsäkringar att såväl antalet bidragsberoende som bidragsbehovens storlek kan påverkas. För det andra är förmågan hos olika stödformer att – genom sin grundläggande konstruktion – stå emot eller fånga upp behov som förorsakas av strukturella förändringar av skilda slag (t.ex. ökad arbetslöshet eller ökad flyktinginvandring) en faktor av betydelse. Det handlar med andra ord å ena sidan om hur stödformerna i sig förändras och å andra sidan om deras förmåga att svara upp mot de krav och behov som genereras i en föränderlig omvärld.

Jämfört med tidigare perioder kännetecknas 1990-talet av en ökande aktivitet när det gäller förändringar av socialförsäkringssystemet (se Palmes kapitel i denna rapport). De flesta och de mest omfattande förändringarna har gått i riktning mot minskad generositet, det vill säga mot sänkta ersättningsnivåer och ökade kvalifikationskrav (Marklund, 1997). Att detta, åtminstone i viss utsträckning, har betydelse för socialbidragstagandets omfattning har en uppenbar logik. Nedgången i samhällsekonomin och den kraftigt försämrade arbetsmarknaden innebär dock att renodlade effekter av förändringar i de socialpolitiska stödsystemen är svåra att fastställa med någon högre grad av precision. Vidare är sambanden här allt annat än enkla. Man vet exempelvis ytterst litet om hur ändrade regler förändrar individers beteende eller efterfrågan av olika stöd.

En typ av studier som använts för att studera socialförsäkringssystemets betydelse för socialbidragstagande och inkomstfördelning är mikrosimuleringar med utgångspunkt från inkomstdata. Designen här innebär i flertalet fall att man utgår från ett antal faktiska eller fiktiva förändringar av olika transfereringar och uppskattar de effekter de får på de disponibla inkomsterna för ett representativt urval av hushåll (underlaget vanligtvis hämtat från SCB:s HINK-undersökning). Socialbidragsbehovens förändring uppskattas genom iakttagelser av hur stora andelar som hamnar på årsinkomster under socialbidragsnormen (eller något annat, närliggande, konsumtionsmått). Metodens styrka ligger i att den tillåter exakta beräkningar på reella inkomstunderlag. Dess – i sammanhanget avgörande – svaghet kan hänföras till det faktum att sambandet mellan låg disponibel inkomst och socialbidrag inte är särskilt starkt. Mindre än hälften av de hushåll som har en årsinkomst

som understiger socialbidragsnormen utgörs av bidragshushåll (Socialdepartementet, 1994; 1999).¹¹ Den individuella behovsprövning som socialbidraget baseras på inbegriper väsentligt mer än en enkel balansräkning mellan inkomster och schabloniserade utgifter. Framförallt förutsätter den att andra möjligheter än socialbidrag inte föreligger (t.ex. att ta av besparingar) och att den enskilde medverkar till att självförsörjning kan uppnås så snart som möjligt (t.ex. genom att stå till arbetsmarknadens förfogande). Vidare bygger besluten på en månatlig, inte årlig, prövning, vilket bland annat avspeglas i att en förhållandevis stor andel av socialbidragen går till hushåll med samlade årsinkomster över normen.¹²

Mikrosimuleringar kan därför endast bidra till en ungefärlig uppskattning av hur socialpolitiska förändringar faktiskt slår på bidragstagandet. De ger dock en viss vägledning om generella samband och, i sammanhanget kanske viktigast, vilka förändringar som relativt sett förefaller viktigast för låglönegrupper. Vad visar då resultaten av de mikrosimuleringar som genomförts? I en analys från 1994 (Socialdepartementet, 1994) beräknas det sammanlagda genomslaget av fiktiva besparingar inom pensioner, arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring, föräldraförsäkring, barnbidrag och bostadsbidrag under olika nivåer för den samhällsekonomiska utvecklingen (tre olika scenarier) mellan 1993 och 1998. Inte oväntat visar sig besparingarna slå hårdast – såväl inkomstmässigt som för uppskattat socialbidragstagande – under de sämsta konjunkturmässiga förhållandena. De största inkomstförsämringarna noteras bland ensamstående med och utan barn, medan pensionärerna är den enda grupp som minskar andelen låginkomsthushåll.

I ett delbetänkande från Socialtjänstutredningen (Socialdepartementet, 1999a) analyseras hur ett antal fiktiva förändringar i riktning mot ökad generositet påverkar kostnaderna för socialbidragen och hur stor

¹¹ Jämförelser över tid tyder dock på att överlappningen mellan låga inkomster och socialbidragstagande har ökat under 1990-talet (Halleröd, 2000; Socialdepartementet, 1999 a; Socialstyrelsen, 1999a). I stort sett alla grupper med inkomst under socialbidragsnorm har ökat sitt socialbidragstagande. För heltidsarbetande med låg utbildning ökade bidragstagandet från 8 till 15 procent mellan 1990 och 1996. Nivån det senare året är dock endast hälften så hög som för hela befolkningen med årsinkomster under socialbidragsnormen – en indikation på att låga inkomster från heltidsarbete spelar en jämförelsevis liten roll för socialbidragstagandet i stort. (Socialdepartementet, a a).

¹² Ett annat problem med svenska inkomstdata är att de vanligtvis definieras utifrån taxeringsenhet. Hemmavarande barn kommer därför från och med det år de fyller 18 år att definieras som ett eget hushåll trots att de i flertalet fall fortfarande utgör en integrerad del av föräldrarnas hushåll.

del av kostnaderna för dessa åtgärder som kompenseras av minskat bidragstagande (så kallad reduktionskvot). Av de åtgärder som prövas visar sig ett tänkt introduktionsbidrag till utomnordiska flyktingar (på 5 000 eller 6 000 kr per månad) samt ett riktat bidrag till arbetslösa ungdomar 18–24 år ha de största effekterna på bidragstagandet, med en reduktionskvot på 40 respektive 64 procent. Relativt mycket av kostnaderna för höjda studiemedel för studerande med barn (35 procent), en höjning av barndelen i bostadsbidraget (34 procent) och ett utökat barnbidrag för ensamstående föräldrar (28 procent) kommer också till-baka till det offentliga i form av sänkta socialbidragskostnader. Mer blygsamma effekter på socialbidragstagandet har förvärvsavdrag för respektive skatterabatt för barnfamiljer (sju respektive nio procent).¹³

En mer direkt uppskattning av hur förändrade regler för socialförsäkringarna påverkar socialbidragskostnaderna har gjorts i en studie av Salonen (1997). Inom ramen för ett urval på 15 kommuner undersöktes vilken effekt nio faktiskt genomförda, statliga besparingar på socialförsäkringsområdet under 1996 hade på socialbidragets omfattning samma år. Underlaget för analysen utgjordes av detaljerade hushållsdata, hämtade från kommunernas datoriserade socialbidragsregister. För vissa stödformer har effekterna kunnat beräknas relativt direkt, för andra har vissa grundantaganden behövt göras. Av de regeländringar som studerades visade sig, i tur och ordning, besparingar inom bostadsbidraget, barnbidraget och utbildningsbidraget vara de allra viktigaste. Tillsammans svarade dessa för drygt 70 procent av den uppskattade kostnadsökningen i studien. Förändrade regler av A-kassa och föräldrapenning gav också vissa effekter, medan neddragningar inom KAS, bidragsförskott och höjning av egenavgiften gjorde mer begränsade avtryck.

Den samlade kostnadsökningen på socialbidragen som förändringarna åstadkom uppskattades, uppräknat till riket som helhet, till 894 miljoner kr. Totalt sett ökade socialbidragen 1 131 miljoner kronor mellan 1995 och 1996 och en slutsats i undersökningen är följdaktligen att närmare 80 procent av kostnadsökningarna kan härledas till effekter från de studerade neddragningarna. I förhållande till de besparingar som regeländringarna gav för staten – drygt 10,5 miljarder – utgjorde den uppskattade ökningen av socialbidragskostnaderna cirka åtta

¹³ Försök har också gjorts att utifrån en statistisk modell (s k tobit-analys) och på grundval av HINK-data uppskatta hur åtta olika förändringar (i huvudsak introducerade under 1996) i det statliga trygghetssystemet slår mot socialbidragen. Störst kostnadseffekter visar sig då förändrade regler för bostadsbidrag, barnbidrag och utbildningsbidrag ha (Socialdepartementet, 1996).

procent.¹⁴ En viss osäkerhet finns i materialet när det gäller kommunurvalets representativitet (storstäder ingår ej), och de grundantaganden som görs i vissa beräkningar. Att närmare 80 procent av kostnadsökningarna 1996 skulle kunna hänföras till besparingar på socialförsäkringsområdet låter möjligtvis också mycket, men vad som talar till förmån för uppskattningen är att 1996 infaller i ett skede där socialbidragen fortsätter att öka trots att den öppna arbetslösheten tenderar att stabiliseras och under en period där de utbetalda månatliga socialbidragsbeloppen ökar mer än i början av decenniet. Detta år gjordes också jämförelsevis stora förändringar i socialförsäkringarna.

Emellanåt beskrivs socialbidragen och övriga socialpolitiska stöd som kommunicerande kärn, där förändringar i ett system avspeglar sig som efterfrågeförändringar i ett annat. Resultaten ovan visar på rimligheten i ett sådant perspektiv, även om vi med säkerhet inte vet hur olika förändringar slår och saknar underlag för att sammanfattande beskriva utvecklingen under 1990-talet. En annan aspekt, berörd inledningsvis i detta avsnitt, handlar om vilka effekter – på socialbidragstagandet – givna systemegenskaper leder till under ett ökat efterfrågetryck. Ser vi till utbudet av socialförsäkringar i stort saknas i allt väsentligt studier som beskriver sådana processer för 1990-talet. När det gäller kvalifikationskraven i arbetslöshetsförsäkringen är dock betydelsen uppenbar. Ökade behov av stöd koncentrerade till på arbetsmarknaden svagt förankrade (och därför ej kvalificerade till arbetslöshetsersättning) grupper – som ungdomar och flyktingar – är den viktigaste enskilda orsaken till socialbidragens expansion under decenniets första hälft. Utvecklingen har här exponerat en inneboende svaghet i det svenska välfärdsbygget eller, åtminstone, en oförmåga att fullt ut upprätthålla den betoning på generell välfärd som den svenska modellen förknippas med.

Utöver det som mer direkt kan kopplas till socialpolitiska beslut på olika områden är också den skatteväxling som genomfördes i början av decenniet en faktor som inte kan uteslutas i diskussionerna om socialbidragens ökning. I grova drag innebar denna en omläggning från direkt till indirekt beskattning, där hushåll med låga inkomster fick ett

¹⁴ Övervältring – mätt som relationen mellan statlig besparing och ökat socialbidrag – ger en något annorlunda rangordning mellan de olika stödformerna jämfört med de absoluta effekterna (se ovan). Visserligen ligger bostadsbidragen i topp här också med en övervältringsgrad på 39 procent, men nu närmast följt av KAS (19 procent), bidragsförskott (16 procent) och utbildningsbidrag (15 procent). När det gäller de sistnämnda gjordes 1997 en markant sänkning av den lägsta ersättningen för deltagare i arbetsmarknadsutbildning från 240 till 103 kronor per dag – en förändring som tillskrivits betydelse för socialbidragens utveckling (Socialdepartementet, 1999b).

begränsat utbyte av den sänkta direkta beskattningen, men påverkades negativt av de höjda indirekta skatterna. Framförallt steg kostnaderna för vissa typer av boende kraftigt, vilket medförde att vissa utsatta grupper fick än mindre marginaler (Socialdepartementet, 1999b).¹⁵

4.6 Invandring

En orsak till att socialbidragstagandets omfattning varierar är förändringar i befolkningens sammansättning. Särskild betydelse har förändringar av utsatta grupperns relativa storlek. Detta har under 1990-talet tydligt illustrerats genom den effekt som den ökade flyktinginvandringen under decenniets inledande år haft på socialbidraget. Bidragstagandet bland utländska hushåll var redan före detta tre till fyra gånger högre än bland svenska hushåll. Då den ökade invandringen sammanföll med de vikande konjunkturerna och dräneringen på arbetsmarknaden, var effekterna på socialbidragstagandet oundvikliga.

Sedan 1985 kan socialbidrag ges till nyanlända flyktingar. Undantag görs för asylsökande som (sedan 1988) istället erhåller ett så kallat asylbidrag. Under den introduktionsperiod som flyktingar genomgår i landet (innehållande svenskundervisning m.m.) kan också ett så kallat introduktionsbidrag utgå. Detta bidrag – som särredovisas i socialbidragsstatistiken – infördes 1993 och ger kommunerna större möjligheter att påverka bidragets nivå och utformning i jämförelse med reguljärt socialbidrag.

I dagsläget utgör de utländska hushållen knappt 30 procent av samtliga bidragshushåll och sammantaget svarar de för ungefär 45 procent av socialbidragskostnaderna.¹⁶ Av tabell 3 framgår att ökningen när det gäller utländska hushåll i allt väsentligt är koncentrerad till 1990-talets första hälft.

¹⁵ En annan, mer fristående, kostnadsökning som kan ha påverkat bidragsbehoven för barnfamiljer är den taxehöjning för barnomsorg som genomförts i många kommuner under 1990-talet. Effekterna av detta är dock inte närmare undersökta.

¹⁶ Till och med 1997 redovisades endast ”utländska hushåll”, d v s hushåll där någon av de vuxna i hushållet har utländskt medborgarskap, i socialbidragsstatistiken. Fr o m 1998 används istället ”utrikes födda” – andelen där någon av de vuxna i hushållet är utrikes född utgör 1998 ca 42 procent av samtliga bidragshushåll. Den högre siffran (jämförd med utländska hushåll) förklaras av att många invandrare hunnit få svenskt medborgarskap under sin tid i Sverige.

Tabell 3. Andel utländska hushåll av samtliga bidragshushåll och de utländska hushållens andel av de samlade socialbidragskostnaderna, 1990, 1995 och 1998. Procent

	1990	1995	1998
Andel utländska hushåll	25	30	29
Andel av kostnader	47	49	45

Källa: SCB/Socialstyrelsen.

I jämförelse med svenska socialbidragshushåll har invandrarhushållen väsentligt längre bidragstider och erhåller högre månatligt utbetalda belopp, det senare även när hänsyn till hushållsstorlek tagits (Socialstyrelsen, 1999a).¹⁷ Invandrare med socialbidrag har med andra ord i regel mer genomgripande behov av hjälp än infödda svenskar. Detta förklarar det faktum att andelen av kostnaderna är högre än andelen av hushållen.

I tabell 3 ser vi att tiden efter 1995 kännetecknas av en viss minskning när det gäller den utländska gruppens relativa betydelse för socialbidragstagandet. En rimlig tolkning är att effekterna av den ”nyanländandeproblematik” som följde på den omfattande flyktinginvandringen under 1990-talets första år, gradvis har börjat klinga av och – möjligen – att den förbättrade arbetsmarknaden betyder mest för invandrarhushållen. Bakom denna övergripande utveckling döljer sig dock en mängd olika rörelser och mönster. Invandrare är ingen enhetlig kategori utan varierar med avseende på sådant som ursprungsland, vistelsetid i Sverige och invandringsorsak. Analyser av material i olika databaser visar att detta genomgående är variabler med stor betydelse för risken att behöva söka socialbidrag och för att bli kvar i bidragsberoende. När det gäller ursprungsland är grupperna med invandrare födda i Norden, Europa utom Norden samt utanför Europa i stort sett jämnstora i Sverige. Sammanlagt handlar det om drygt 900 000 personer. De flyktingar som anlände under 1990-talets första år dominerades av utomeuropeer och grupper från forna Jugoslavien. Bearbetningar av SCB:s databas LINDA visar att just dessa har det

¹⁷ Medan svenska hushåll har bidragstider som är väsentligt kortare än jämförbara hushåll i andra västländer (jämförelsen här avser Tyskland och Italien), så har invandrarna i Sverige bidragstider som ligger i nivå eller till och med över invandrare utomlands (Gustafsson, 2000). Mellan 1990 och 1996 har dessutom det långvariga beroendet av socialbidrag (här: mer än åtta mån/år) relativt sett ökat påtagligt mer för utomnordiska än för nordiska hushåll i Sverige (Socialdepartementet, 1999 a).

högsta bidragstagandet (avser 1996) och att utomeuropeer är de som relativt sett ökat sitt bidragstagande mest under 1990-talet. Skillnaderna är dessutom mest markanta när det gäller långvarigt bidragstagande (Socialstyrelsen, 1999a). Av analyser baserade på SCB:s befolkningsregister och den löpande socialbidragsstatistiken framgår – med en delvis annan indelning – att risken att bli socialbidragstagare är generellt sett högst för de utrikes födda som kommer från typiska flyktingländer, från mellanöstern och från övriga fattiga delar av världen (Franzén, 2000). Om man kontrollerar invandringsorsak och vistelsetid så försvagas dessa samband dock avsevärt. Mer detaljerade analyser visar dock på relativt stora skillnader mellan invandrargrupper från olika länder också när andra förhållanden hålls under kontroll.

I en fördjupad studie av invandrare från fyra olika länder framgår också att invandrare från Chile, Turkiet och Iran löper två till tre gånger så hög risk att behöva utnyttja socialbidrag som jämförbara invandrare från Polen (Franzén, 1999). Vistelsetid är en annan faktor av mycket stor betydelse – ju längre tid i Sverige desto lägre socialbidragstagande. Särskilt tydligt är sambandet under de första tio åren i landet. För perioder därutöver betyder vistelsetiden relativt sett mindre (Franzén, 1997; Franzén, 2000; Socialstyrelsen, 1999a). Invandrare som vistats i Sverige i 15 år eller mer har ett bidragstagande som i stort sett är jämförbart med svenskars. Huruvida det också kommer att gälla för dem som anlant hit under 1990-talet får vi dock, av uppenbara skäl, låta vara osagt. Vistelsetiden har i övrigt inte bara en effekt på den relativa risken att bli bidragstagare, utan ett än större genomslag när det gäller långvariga socialbidragsbehov (Socialstyrelsen, a.a.).

Ser vi till invandringsorsak så har de som kommit hit som flyktingar ett väsentligt högre bidragstagande (med alla tänkbara mått) än grupper som anlant av andra skäl (Franzén 2000).¹⁸ I jämförelse med dem som kommer till Sverige av familjeskäl eller på grund av arbete eller studier, så har flyktingar i regel sämre grundförutsättningar såväl när det gäller personliga resurser som omedelbara möjligheter till integration i det svenska samhället. Vissa flyktingar avser inte heller att stanna i landet och har kanske därför inte alltid samma incitament som andra när det gäller att integreras i Sverige.

¹⁸ Analyser av andelen långvariga bidragstagare i landets samtliga kommuner visar att såväl andel invandrare med invandringsorsak ”flykting” som andel invandrare som vistats i Sverige två till fyra år har ett mycket högt förklaringsvärde när det gäller skillnader mellan olika kommuner (Bergmark & Byberg, 1999).

Efter flyktingar är så kallade ”anhöriginvandrare” de som har det högsta bidragstagandet (Socialstyrelsen, a.a.). Detta är familjemedlemmar av olika slag som invandrar till Sverige för att återförenas med de sina. En särgrupp här är utrikes födda ålderspensionärer utan rätt till folkpension, som ofta blir mer eller mindre permanent beroende av socialbidrag för sin försörjning.

De försörjningsproblem som gör invandrare mer socialbidragsberoende än infödda svenskar har framförallt sin grund i svårigheter på arbetsmarknaden. Betraktar man de resultat som framkommit i forskningen kring invandrades förankring på arbetsmarknaden, framkommer att de riskfaktorer som identifierats när det gäller arbetslöshet och arbetslöshetens utsträckning i många fall är desamma som för socialbidragstagande.

Sedan ett antal decennier tillbaka har invandrarnas situation präglats av relativt sett större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och att många fått arbeta i yrken som inte motsvarar deras formella kompetens (Gustafsson m.fl., 1990). Utvecklingen under 1990-talet har ytterligare accentuerat detta och i dagsläget har utländska medborgare en arbetslöshet som är ungefär tre gånger så hög som för befolkningen i övrigt. Gustafsson (1999b) visar i en analys baserad på inkomstdata avseende 1996 (ur: SWIP – Swedish Income Panel) av fyra invandrargrupper att sannolikheten att ha någon form av arbetsinkomst är högre ju längre tid man befunnit sig i landet samt om man är från Polen eller Chile istället för Iran eller Turkiet.

Tidigare – i avsnittet om socialförsäkringar – påtalades det faktum att låga årliga inkomster endast undantagsvis kom till uttryck i socialbidragstagande. Bearbetningar av material i databasen LINDA klargör dock att en relativt sett större andel av utrikes födda med årsinkomster under socialbidragsnivån har socialbidrag (57 procent) än svenskar i samma situation (27 procent) (Socialstyrelsen, 1999a).

4.7 Policy och regelverk

Socialbidragstagandets omfattning påverkas inte enbart av hur efterfrågan fluktuerar. Även detta välfärdssystemets sista skyddsnät innehåller kvalifikationskrav som på intet sätt är statiska, utan som varierar i takt med att formella regler och kommunal policy förändras. Varierar gör också ersättningsnivåerna, uttryckt bland annat i olika normnivåer eller normkonstruktioner. Sammantaget innebär detta att effekter av efterfrågeförändringar, orsakade av till exempel arbetslöshet och besparingar i socialförsäkringarna, kan förstärkas eller dämpas genom

ökad eller minskad generositet i bidragsgivningen.¹⁹ Kännetecknande för socialbidraget är att det innehåller en jämförelsevis låg grad av detaljreglering. Genom lagstiftning och rättspraxis anges ett slags yttre ramar, men inom dessa har aktörer på olika nivåer ett spelrum som gör att villkor och ersättningar varierar inte bara över tid, utan också geografiskt. Tablå 1 nedan innehåller en översikt av de viktigaste styrmedlen eller beslutsnivåerna.

Tablå 1. Regelverk samt kommunala/professionella strukturer med betydelse för kvalifikationskrav och ersättningsnivåer för socialbidragen

NIVÅ	KVALIFIKATIONSKRAV	ERSÄTTNINGSNIVÅER
A. Lagstiftning	Genom SoL	Genom SoL
B. Rättspraxis	Regeringsrättens beslut	Regeringsrättens beslut
C. Socialstyrelsens råd	Uttolkning av A+B	Uttolkning av A+B
D. Kommunalpolitiska beslut	Fastställande av generella villkor, formell beslutanderätt	Fastställande av norm, formell beslutanderätt
E. Organisatorisk/professionell struktur	Uttolkning av villkor, arbetsmodeller för motprestationer, sparkrav	Tillämpning av norm, modeller för ek. prövning
F. Handläggarnivå	Handläggarens individuella tillämpning/tolkning av A-E	Handläggarens individuella tillämpning/tolkning av A-E

Utvecklingen under 1990-talet brukar sammanfattande karakteriseras som en period av hårdare krav och försämrade villkor för socialbidragstagarna. I sin helhet är också en sådan beskrivning riktig. Som framgår av beskrivningen nedan har kraven otvivelaktigt ökat för centrala grupper, och den generella tendensen när det gäller bidragets storlek eller vad bidraget skall omfatta har varit en rörelse mot ökad restriktivitet. Det innebär inte bara att färre än vad som annars skulle vara fallet erhåller socialbidrag, utan också sämre förhållanden för dem som uppbär bidrag. Innehållet i lagstiftning och rättspraxis utgör inget undantag från denna övergripande karakteristik. Tvärtom beskriver såväl ett antal regeringsrättsdomar under perioden som den reviderade Socialtjänstlagen, i kraft från och med 1998, tydliga steg åt samma håll (någon mer ingående beskrivning av hur rättsläget förändrats under

¹⁹ En historisk illustration av detta är det faktum att andelen socialbidragstagare i befolkningen i Sverige varit relativt stabil under större delen av detta århundrade (mellan fyra och åtta procent) (Knutsson & Stridsman, 1988), trots den mängd sociala reformer som genomförts. Bidragstagargruppen i dag består dock till övervägande del av kategorier som historiskt sett varit mer eller mindre uteslutna, det vill säga unga och arbetsföra människor. Graden av beroende är i dag också väsentligt annorlunda än i under seklets första hälft.

1990-talet ges emellertid inte här, se istället Åström (2000) eller Johanssons kapitel i denna bok). Det som tilldragit sig mest uppmärksamhet under decenniet är utvecklingen kring socialbidragsnormen. Enligt den lagstiftning som alltjämt gäller skall socialbidraget vara av en omfattning som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå. Vad som var en skälig levnadsnivå skulle – fram till revideringen av lagen 1998 – bedömas med hänsyn till den allmänna standardutvecklingen och bestämmas i ett samspel mellan rättspraxis och preciseringar i Socialstyrelsens allmänna råd. De senare definierades vid denna tid med utgångspunkt från Konsumentverkets kostnadsberäkningar för hushållsutgifter och skrevs regelmässigt upp baserat på utvecklingen av basbeloppet. Utanför normen lades dock boendekostnader, lokala resor, barnomsorgsavgift och fackavgift – dessa skulle prövas individuellt. Socialstyrelsens norm hade en mycket stor betydelse för förvaltningsdomstolarnas ställningstaganden i socialbidragsärenden och våren 1993 slog Regeringsrätten i två domar fast att Socialstyrelsens norm borde ligga till grund för bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå. Vid denna tidpunkt avvek dock många kom-muner från Socialstyrelsens rekommenderade nivå. I de flesta fall handlade det om avvikelser nedåt, det vill säga en mer restriktiv hållning (se t.ex. Socialstyrelsen, 1996). Bland annat tillämpades på flera håll en så kallad ”Tingsrydsnorm”, med ett lägre schabloniserat belopp där kostnader för möbler, husgeråd samt läkar- och tandvårdskostnader var bortplockade. Genom en dom i Regeringsrätten sommaren 1994 gavs kommunerna möjlighet att använda sig av ”Tingsrydsnormen”, och ett stort antal kommuner gick därefter också över till denna (Socialstyrelsen, 1995). Med den reviderade Socialtjänstlagen fullbordades utvecklingen bort från ett bruttonormsystem.²⁰ Rätten till bistånd gäller alltjämt den enskildes ”försörjning och livsföring i övrigt.” (SoL § 6) En åtskillnad – som explicit går tillbaka på denna formulering – görs mellan försörjningsstöd och så kallat annat bistånd. I försörjningsstödet ingår dels ett schablonbidrag (riksnorm), dels ett individuellt prövat bidrag för vissa utgiftsposter. I det senare ingår skäliga kostnader för boende, arbetsresor, el, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt fackförenings- och A-kasseavgifter. Riks-normen är bestämd av regeringen och gäller lika för landets alla kommuner medan kommunerna själva bestämmer vad som är att betrakta som skäligt för övriga kostnader. Utöver detta kan kommunerna frivilligt bevilja socialbidrag för sådant som inte

²⁰ Bruttonorm innebär att den ekonomiska prövningen mer bygger på en schablon för hushållets utgifter och mindre på en detaljgranskning av faktiska utgiftsposter.

innefattas i försörjningsstödet. Viktigast här är i dagsläget ersättningen för icke-akut tandvård, vilket efter den reviderade lagstiftningens genomförande utvecklats till en mycket kontroversiell fråga ute i kommunerna. Medan försörjningsstödet alltså kan överklagas genom så kallat förvaltningsbesvär, är sådant bidrag kommunerna själva väljer att ge ej överklagningsbart.²¹ Konstruktionen med en enhetlig riksnorm parallellt med ett kommunalt självbestämmande när det gäller godtagbara nivåer för de individuellt prövade bidragen och vilka bidrag som därutöver medges, kan betraktas som en kompromiss där man söker tillfredsställa såväl krav på rättvisa som rätten till kommunal handlingsfrihet. Någon egentlig utvärdering av systemet har ännu inte genomförts, men vissa erfarenheter har hunnit göras genom länsstyrelsernas löpande tillsyn av socialtjänsten. Den inbegriper både enskilda tillsynsärenden och mer övergripande verksamhetstillsyn. Resultaten av denna visar att ekonomiskt bistånd är det område av socialtjänsten som ådrar sig mest kritik i granskningarna – endast 23 procent av verksamhetstillsynen och 59 procent av de enskilda tillsynsärendena resulterar i att länsstyrelserna inte finner någon anledning till kritik. Mycket av kritiken handlar om sådant som för långa handläggningstider för biståndsansökan eller överklagande, det vill säga brister som inte självklart hänger ihop med den nya lagkonstruktionen. En mer direkt konsekvens av de nya reglerna är att flera kommuner tenderar att enbart pröva den enskildes rätt utifrån den så kallade riksnormen, utan att någon fullständig prövning görs av individuella behov i övrigt. Detta är i strid med lagens intentioner, men en inte helt oväntad utveckling mot bakgrund av det besparingstryck som finns på många håll. Rättssäkerheten för den enskilde är dessutom försvagad av det faktum att, som översynen också visar, besvärsrätten i den nya lagkonstruktionen är svår att förstå sig på för den sökande (Socialstyrelsen, 1999b). Ett undantag från den minskade generositet som utvecklingen inneburit i stort när det gäller normen, finner vi i underlaget för hur normen räknats upp i förhållande till prisutvecklingen fram till och med ikraftträdandet av den reviderade lagen. Normen räknades då upp med basbeloppet som grund och i detta ingår också utvecklingen av boendekostnaderna.²² Eftersom boendekostnaderna under inledningen av 1990-talet steg mer än andra kost-

²¹ Mindre än två år efter att de nya reglerna trätt i kraft har Socialtjänstutredningen lagt ett förslag till förändringar där man bland annat föreslår att socialbidraget får en egen separat lagstiftning (men förblir socialtjänstens ansvar) och att överklagningsrätten återställs (Socialdepartementet, 1999b).

²² Den riksnorm som gäller från och med 1998 justeras årligen av Konsumentverket utifrån de reala förändringar som sker för de poster som ingår i normen (Norström & Thunved, 1998).

nader och boendekostnader prövades separat i besluten om socialbidrag, så ökade normen mer än priserna för de (övriga) kostnader som den avsåg att täcka (Socialstyrelsen, 1995b). Oavsett hur vi uttolkar utvecklingen av normkonstruktionen så finns emellertid data som talar för att normens nivå är ett trubbigt instrument när det gäller att påverka socialbidragskostnaderna. Avvikelser från norm, uppåt och nedåt, är mycket vanliga i bidragsbesluten (Bergmark, 1991; Byberg, 1998). Analyser av kommunala kostnader för socialbidrag visar dessutom att inget samband föreligger mellan den normnivå som tillämpats och hur mycket socialbidrag som betalats ut (Byberg, a.a.; Bergmark och Sandgren, 1998). I ett antal studier av hur handläggare av socialbidrag bedömer identiska ärenden framkommer stora variationer – inte bara mellan olika kommuner utan också mellan olika handläggare i samma kommun – och normen visar sig där endast ha en begränsad betydelse för hur mycket bidrag som beviljades (Gustafsson, m.fl. 1990; Hydén m.fl., 1995).

Parallellt med utvecklingen av det mer formella normsystemet har det också funnits ambitioner i de flesta kommuner att hålla kostnaderna för socialbidragen nere.

I en undersökning av prioriteringar i socialtjänsten (i fyra kommuner) från 1994 framgår att politiker i kommunerna framförallt betraktar socialbidragsområdet som ett lämpligt objekt för besparingar, medan satsningar på de bidragsberoendes "välfärd" har mycket låg prioritet (Bergmark, 1995). I samma studie anger 82 procent av tjänstemännen inom individ- och familjeomsorgen att ökat kostnadsmedvetande i de kommuner där de är verksamma lett till att kraven på socialbidragstagarna ökat. Hur stor betydelse låg prioritet eller allmänt ökade krav reellt har haft är dock inte klarlagt empiriskt. Det kan dock inte uteslutas att de sammantaget betytt mer för de faktiska ersättningarna än utvecklingen av normkonstruktionen.

Den bidragssökande har inte heller någon ovillkorlig rätt till hjälp bara för att det föreligger ett underskott enligt norm. Prövningen av den enskildes rätt inbegriper också ett ställningstagande ifråga om den enskildes möjligheter att klara sin försörjning på annat sätt och ett utrymme för socialtjänsten att formulera villkor som måste uppfyllas för att bidrag skall beviljas. Det förstnämnda handlar framförallt om trycket att realisera tillgångar av olika slag, medan det senare handlar om beteendekrav avseende arbete eller arbetssökande. Också här har förskjutningar skett under 1990-talet – såväl i det mer formella regelverket som i kommunernas policy. Ser vi till lagstiftning och rättspraxis finner vi till exempel ett mycket påtagligt ökat utrymme för kommunerna att kräva medverkan i arbetsliknande (eller kompetenshövande) verksamheter som ett villkor för socialbidrag,

många gånger exklusivt riktat mot ungdomar (se Johanssons kapitel). Förändringarna när det gäller kommunal policy på kravsidan har egentligen aldrig studerats systematiskt. De iakttagelser som finns tyder dock tämligen entydigt på en skärpning av kraven. I en undersökning från 1996 lät Socialstyrelsen 22 kommuner i Kalmar-, Kronobergs- och Blekinge län redogöra för vilka åtgärder de vidtagit för att minska socialbidragskostnaderna mellan 1993 och 1995 (Socialstyrelsen, 1996). Ökade krav på arbetssökande visade sig vara ett av de absolut vanligaste inslagen (genomfört i 16 av de 22 kommunerna), och innebar vanligen sådant som att den enskilde skulle söka arbete mer aktivt än vad arbetsförmedlingen kräver, att fylla i s k arbetssökarlistor där alla sökta arbeten redovisas eller att söka arbete längre från bostaden än vad som krävts tidigare. Ökade krav i övrigt visade sig innefatta medverkan i budgetrådgivning, att göra sig av med tillgångar som till exempel bil, förstärkta krav på verifierade uppgifter och att ungdomars behov prövades mer restriktivt med hänvisning till föräldrars inkomster. Arbetssökarkraven var dock det som slagit igenom starkast. Detta sammanfaller med introduktionen av den så kallade Uppsalamodellen – som i korthet kan beskrivas som en arbetsform där tydligare och mer omfattande krav formuleras för de arbetssökandes aktiviteter, där mötena mellan handläggare och klient är tätare och där klientens eget ansvar betonas mer uttalat. I en undersökning av kommuner ingående i en av SCB:s/Socialstyrelsens kommunpaneler (avseende 1997) framgick att drygt 40 procent av de studerade förvaltningarna tagit till sig Uppsalamodellen och tillämpade den i någon form (Bergmark och Lundström, 1998). Utöver ersättningsnivåer och krav finns en rad andra faktorer i de professionella/organisatoriska strukturerna som sannolikt påverkar både bidragstagandets omfattning och den enskildes möjligheter att få hjälp.²³ Viktigast här är sådant som har att göra med tillgänglighet i olika avseenden, det vill säga information, väntetider, mottagningsrutiner, telefontider med mera. Tillförlitliga uppgifter om vad som hänt

²³ När det gäller de mer övergripande organisationsförändringar som genomförts i kommunerna i riktning mot mer marknadsliknande strukturer så saknas studier som mer specifikt belyser vad dessa betytt för socialbidragsarbetet. Genom att handläggningen av socialbidrag i huvudsak handlar om ren myndighetsutövning har den inte – som andra verksamheter – konkurrensutsatts eller lagts ut på entreprenad, utan bedrivs i regel förhållandevis traditionellt inom ramen för en centraliserad enhet också i de kommuner som infört s k beställarutföraremodeller (BUM) (Bergmark, 1995; Blom, 1998). I en analys av kommunala variationer (avser 1997) framgår också att användande av BUM inte heller uppvisar något samband med socialbidragskostnader eller andel långvariga bidragstagare i kommunerna (Bergmark & Byberg, 1999).

under 1990-talet när det gäller detta saknas i allt väsentligt, liksom studier av hur mycket det påverkar bidragstagandets omfattning. Resultat som antyder att betydelsen av hur olika socialtjänstorganisationer hanterar de initiala kontakterna med bidragssökande inte bör underskattas, framkommer dock i en nyligen presenterad undersökning (Minas & Stenberg, 2000).

4.8 Arbetet med socialbidragen – hjälp till självförsörjning

Socialtjänstens uppdrag när det gäller socialbidragen inbegriper emellertid inte bara utredning och beslut avseende rätten till bidrag, utan också ett ansvar för att hjälpa den enskilde att klara sig utan bistånd. Många betraktar detta som arbetets professionella kärna, och det är i mångt och mycket detta inslag som ytterst motiverar att socialbidragen överhuvudtaget skall vara en angelägenhet för den kommunala socialtjänsten. Insatserna här kan var förslagda på en mängd olika nivåer – allt ifrån rent personliga kontakter mellan handläggare och klienter till formaliserat samarbete mellan socialtjänsten och andra organisationer eller myndigheter.

I takt med att socialbidragen ökat i omfattning har också trycket på socialtjänsten ökat. Resurserna att göra någonting utöver att utreda och besluta om bidrag har därför minskat samtidigt som de upplevda behoven av att göra någonting åt utvecklingen ökat. Lösningen på detta dilemma har i många kommuner under 1990-talet varit att fokusera insatser på grupper som man identifierat som särskilt utsatta eller som särskilt påverkbara i positiv riktning, medan mindre görs i övriga ärenden (se t.ex. Byberg, 1998; Socialstyrelsen, 1996). Några data som sammanhängande över tid beskriver utvecklingen av insatser i syfte att göra socialbidragstagare självförsörjande finns inte. Faktum är att ytterst litet av systematiska studier överhuvudtaget gjorts på detta område. De studier som finns är i regel lokala, av tvärsnittskaraktär och sinsemellan så pass olika att rimliga jämförelser omöjliggörs.

I den tidigare omnämnda undersökningen av 22 kommuner i Kalmars-, Kronobergs- och Blekinge län inrymdes dock också satsningar av olika slag – det vill säga satsningar man retrospektivt angav hade gjorts som ett svar på det ökade socialbidragstagandet under 1990-talets inledande år (Socialstyrelsen, 1996). Invandrare, ungdomar och långtidsberoende var de vanligaste grupperna, och i regel i kombination med någon form av arbetsmarknadssvårigheter. Mer generella grepp var att intensifiera samarbetet med arbetsförmedlingen (18 av de

22 kommunerna) och att öka antalet socialbidragshandläggare (16 kommuner). I Bergmarks och Lundströms undersökning (se ovan), avseende 1997, ser utbudet av satsningar ut på ett likartat sätt. Vanligast är satsningar på arbetslösa ungdomar (60 procent), följt av långtidsarbetslösa generellt (45 procent) och arbetslösa med invandrarbakgrund (32 procent) (Bergmark och Lundström, a.a.).

Vad man kan säga om utbudet av särskilda satsningar i kommunerna är att målgrupperna förefaller adekvata sett till socialbidragens utveckling under 1990-talet. Däremot vet vi ytterst litet om å ena sidan vad detta arbete innebär och å andra sidan vilka effekter det har på bidragstagandet i stort eller för dem som medverkar i olika program. Det finns goda skäl att anta att satsningar som bedrivs under likartade rubriker i själva verket inrymmer en ansevärd variation och att systematiken i arbetet eller medvetenheten om vad som görs inte alltid är så välutvecklad (Westlund, 1998). Svårigheterna att utifrån aggregerade data på kommunnivå yttra sig om enskilda arbetsmetoders betydelse är därför också stora. I en analys av relationen mellan olika satsningar (baserat på Bergmarks och Lundströms data) och omfattningen av långvarigt socialbidragstagande i kommunerna – med kontroll för strukturella förhållanden – framkom inte heller några signifikanta samband. Det enda som gav utslag i den analysen var organisatorisk specialisering (det vill säga att socialbidragshandläggningen bedrivs inom ramen för en särskild enhet) som sammanföll med såväl lägre kostnader som lägre andelar långvarigt socialbidragsberoende (Bergmark och Byberg, 1999). Detta överensstämmer också med resultat från Bybergs (a.a.) jämförande fallstudier. Specialisering kan också beskrivas som en organisatorisk trend under 1990-talet. 1988 hade ungefär hälften av alla förvaltningar en särskild ekonomienhet (eller liknande) för handläggning av socialbidrag (Socialstyrelsen, 1989) medan andelen 1997 uppgick till närmare 90 procent (Bergmark och Lundström, a.a.). Andelen med mottagningsgrupp har under samma period ökat från en dryg fjärdedel till drygt 50 procent.

Den tidigare omnämnda Uppsalamodellen är i jämförelse med de flesta andra arbetsmetoder på området förhållandevis tydligt beskriven ifråga om innehåll. Även om man i ytterst få kommuner säger sig tillämpa modellen "fullt ut" så kan den därför betraktas som mer reproducerar. Vidare är den ett mycket tydligt 1990-talsfenomen och innehåller, genom sin betoning på stöd genom ökat individuellt ansvar, ett perspektiv på socialbidragsarbetet som både mött mycket kritik och ett omfattande gensvar (Karlsson, 1995). Det är dessutom en av de få modeller som utvärderats på något mer utvecklat sätt. I en jämförande studie av två kommundelar i Uppsala framgår att bidragstagare i den kommundel som tillämpade Uppsalamodellen inte avslutade sitt bi-

dragstagande tidigare eller hade större möjligheter att komma i arbete/utbildning än övriga (Milton och Bergström, 1998).²⁴ Resultat från Bybergs (a.a.) jämförande kommunstudie antyder dock att arbetssätt med inslag av Uppsalamodellen kan ha en återhållande effekt på socialbidragskostnaderna.

Vid sidan av Uppsalamodellens genomslag har 1990-talet också präglats av att socialtjänsten i allt högre utsträckning involverats i mer traditionella arbetsmarknadsinsatser. Det innefattar sådant som särskilda projekt för arbetslösa, intensifierat samarbete med arbetsförmedlingen och socialtjänstpersonal särskilt avdelad för att enbart arbeta med sysselsättningsfrågor. Det uttalade syftet har oftast varit att ge den enskilde möjligheter till kompetensutveckling genom praktik, men också att kvalificera sig för A-kassa. I många fall har insatserna varit selektivt riktade mot ungdomar (t.ex. introduktionen av kommunalt utvecklingsprogram för ungdomar 18–19 år och den så kallade utvecklingsgarantin för arbetslösa under 25 år). Vissa, till resultaten mer osäkra, utvärderingar har gjorts när det gäller dessa program (se t.ex. Statskontoret, 1999) men som helhet gäller att studier som på ett rimligt sätt belyser effekterna i allt väsentligt saknas.²⁵ Ingenting talar heller för att nedgången i socialbidragstagande från och med 1998 skulle vara ett resultat av till exempel utvecklingsgarantin, även om möjligheterna att från kommunens sida kräva medverkan i kompetenshöjande åtgärder kan ha fått vissa att avstå från att söka hjälp. När det gäller mer regelrätta arbetsmarknadspolitiska åtgärder visar analyser av kommunala variationer inte på några samband mellan omfattningen av dessa och kostnaderna för socialbidragen (Bergmark och Sandgren, 1998; Bergmark och Byberg, 1999).

4.9 Att vara socialbidragstagare

Vid sidan av de diskussioner som förs om socialbidragstagandets omfattning och vad detta uttrycker om den svenska välfärden finns det också anledning att reflektera över villkoren för dem som får socialbidrag. Generellt rekryteras socialbidragstagare ur grupper som redan

²⁴ Ett grundläggande problem med denna studie är dock att kommundelen som jämförelsen gjordes mot i viss utsträckning också präglades av en tydlig arbetslinje och att den därför inte alldeles självklart var lämplig ur kontrafakticitets-synpunkt.

²⁵ Detta hindrar inte att man i en nyligen framlagd utredning föreslår en utvidgning av utvecklingsgarantin, till att innefatta långtidsarbetslösa utan A-kassa generellt (Socialdepartementet, 1999c).

initialt lever under sämre förhållanden än befolkningen i övrigt, såväl materiellt som socialt (Socialstyrelsen, 1997; 1999a). Bidragstagandet i sig innebär dessutom, för de allra flesta, en ytterligare påfrestning. Här finns det framförallt två aspekter att beakta. För det första vilka levnadsvillkor som socialbidragstagande, i synnerhet under längre eller mer sammanhängande perioder, medger. För det andra vilka känslor eller upplevelser som följer av att behöva söka socialbidrag och hur detta sammanhänger med socialbidragshandläggningens innehåll och utformning.

Ser vi till den första frågan är det svårt att med annat än en allmän hänvisning till en minskad generositet säga någonting om utvecklingen under 1990-talet. Ett skäl till detta är att populationens socioekonomiska sammansättning förändrats. I takt med att socialbidragstagandet ökar så sker ett slags normalisering av gruppen, det vill säga att fler hushåll med åtminstone initialt bättre levnadsförhållanden återfinns bland bidragstagarna. Ett annat skäl är att man med utgångspunkt från olika levnadsnivådata inte kan skilja ut vad som är en återspeglning av gruppens relativa sårbarhet från vad som är en direkt konsekvens av att försörja sig på socialbidrag.²⁶ Vi vet dock, genom intervjuer med bidragstagare, att långvarigt bidragstagande nu liksom tidigare innebär avsevärda begränsningar och påfrestningar för hushållen. De som går in i perioder av socialbidragsberoende upptäcker ofta att de inte bara tvingas minska sin konsumtion, utan också successivt utestängs från aktiviteter som de annars betraktar som en normal del av det sociala livet – till exempel resor och fritidsaktiviteter. Många, i synnerhet ensamföräldrar, vittnar också om den psykiska press denna gradvisa deprivation innebär och den isolering som blir följderna (Nilsson, 1989; Gunnarsson, 1993; Socialstyrelsen 1995; Socialdepartementet, 1998).

Utöver de svårigheter som direkt kan föras tillbaka på den försämrade ekonomin är socialbidragstagandet i sig ofta också förenat med känslor av stigma, nederlag och skam. Även här gäller dock att systematiska iakttagelser som visar huruvida detta har förändrats under 1990-talet saknas. Saknas gör i allt väsentligt också kunskaper om i vilken utsträckning sådana känslor kan föras tillbaka på socialtjänstens bemötande, på omgivningens reaktioner respektive egna upplevelser av att ha misslyckats. Även om inte utvecklingen under decenniet låter sig

²⁶ De jämförelser som finns över tid visar att levnadsförhållanden som relaterar till inkomster och arbete tycks ha försämrats under 1990-talet, medan övriga förhållanden förefaller mer stabila (Socialstyrelsen, 1997, 1999a). Mot bakgrund av att man utifrån den ovan diskuterade normaliseringen kunde förväntat sig en förbättring i det senare fallet, kan det inte uteslutas att detta är uttryck för totalt sett sämre villkor.

beskrivas så är skamkänslorna i sig ytterst väldokumenterade. De senaste årtiondenas forskning (i huvudsak lokala studier) visar att ungefär hälften av dem som söker socialbidrag anger att de upplever obehag eller skamkänslor (Pettersson, 1986; Jönsson och Starrin, 1998). Föreställningar om att folk i allmänhet är negativa mot socialbidragstagare och misstror deras motiv är också mycket vanliga bland bidragstagarna (Jönsson och Starrin, a.a.; Swärd, 2000).

Trots att det saknas empiriska belägg för att upplevelser av skam och stigma i samband med bidragstagande är avhängiga socialtjänstens bemötande är det ändå sannolikt att negativa, fördömande attityder eller ett allmänt dåligt bemötande förstärker klienternas obehagskänslor. Exempel på dåligt bemötande är inte svåra att hitta och i länsstyrelsernas översyn av socialtjänsten 1998 så var ekonomiskt bistånd det område där ”dåligt bemötande” representerade den högsta andelen av enskilda tillsynsärenden (19 procent, jämför med mellan åtta och tolv procent för övriga områden) (Socialstyrelsen, 1999b). Beslut om ekonomiskt bistånd är dock ägnade att skapa oenighet och konflikter och i allt väsentligt saknas närmare kunskaper om vilken betydelse som allmänt hårdare villkor, en mer uttalad arbetslinje²⁷ och en minskad rättssäkerhet har, liksom vilken betydelse det har att ansvaret för socialbidragen ligger hos socialtjänsten och inte hos någon mer ”neutral” myndighet.

4.10 Sammanfattning

Socialbidragens utveckling under 1990-talet kan med en grov beskrivning indelas i tre olika faser: en kraftig uppgång under den första halvan av decenniet, tendenser till en viss stabilisering de närmaste åren därefter och sjunkande nivåer i slutet av perioden. Under uppgångsfasen ökade bidragstagandet i alla tänkbara avseenden – kostnaderna steg, andelen bidragstagare i befolkningen växte och bidragstiderna förlängdes. Ökade gjorde också de genomsnittliga belopp som betalades ut, men i en i sammanhanget betydligt mer blygsam takt. I stort sett alla grupper ökade sitt bidragstagande, men störst var uppgången bland ungdomar och invandrare. Att tala om en stabilisering från decenniets mitt och de närmaste påföljande åren är motiverat när det gäller bidragstagandets omfattning i befolkningen,

²⁷ Vid en jämförelse mellan fyra kommuner i Kalmar län framkom dock att klienterna i stort var mindre nöjda med handläggningen i de två kommuner som hade en uttalad arbetslinje (i form av fler och tydligare krav när det gällde att stå till arbetsmarknadens förfogande) (Steen & Sundberg, 1999).

men inte när det gäller kostnader eller bidragstidernas längd. Detta är en period som karakteriseras av att antalet årligen nytillkomna bidragstagare är i avtagande, medan kurvan för kvarvarande bidragstagare (det vill säga de som inte lyckats bryta bidragsberoendet) fortsätter att peka uppåt. I nedgången 1998 faller såväl kostnader som andel bidragstagare, den senare ner till 1993 års nivå. Nivåerna sjunker för i stort sett alla grupper, men framförallt för ungdomar. Mönstret för socialbidragstagandet följer relativt väl arbetslöshetens variationer under 1990-talet, även om man inte kan tala om någon perfekt anpassning. Arbetslöshet framstår också som det som, oavsett analysnivå, bäst förklarar socialbidragsbehovens uppkomst och variationer. Sambandet mellan arbetslöshet och socialbidragstagande är emellertid inte direkt, utan går i huvudsak över ej ersatt arbetslöshet. Det är denna som i första hand genererar socialbidragsbehov på individ- eller hushållsnivå och det är framförallt avsaknaden av rätt till arbetslöshetsersättning som skiljer arbetslösa socialbidragstagare från arbetslösa i övrigt.

Arbetslöshetens betydelse för socialbidragstagandet finns dokumenterad för i stort sett hela 1900-talet. En mer ”decenniespecifik” faktor av betydelse är det höga flyktingmottagandet under periodens inledning. Utländskt medborgarskap innebar redan dessförinnan en överrisk för socialbidragstagande.

Andra riskfaktorer, i invandrargruppen, var och är kort vistelsetid i Sverige och flyktingstatus. Mottagandet av stora flyktinggrupper i ett skede där arbetsmarknaden var kraftigt vikande hade därför en oundviklig effekt på bidragstagandets omfattning. Invandringsvariabeln hade sitt starkaste genomslag i mitten av decenniet. Därefter har dess betydelse minskat något, vilket sannolikt är en effekt av att andelarna med mycket kort vistelsetid i Sverige sjunkit. Invandrargruppen som helhet och flyktingar i synnerhet har dock alltså i 1990-talets slutskede klart större svårigheter än infödda svenskar att klara sin försörjning utan ekonomiskt bistånd.

Under 1990-talet har också en rad besparingar genomförts på socialförsäkringsområdet. Betydelsen av dessa har, i sin helhet, inte fastlagts empiriskt, men de studier som är gjorda på området pekar entydigt mot att det finns ett samband mellan kvalifikationskrav och ersättningsnivåer i socialförsäkringarna och kostnaderna för socialbidragen. Beräkningar för enskilda år pekar till och med på att huvuddelen av kostnadsökningarna för socialbidragen under dessa år kan tillskrivas regelförändringar på socialförsäkringsområdet. Enskilda förmåner som förefaller särskilt viktiga är bostadsbidrag, barnbidrag och utbildningsbidrag. Parallellt med att strukturella och socialpolitiska omständigheter bidragit till socialbidragens expansion har förskjutningar skett i

det regelverk och den kommunala policy som bestämmer socialbidragens tillgänglighet och reglerar generositeten i ersättningsnivåerna. Mycket av det som man (åtminstone hypotetiskt) här kan anta har haft betydelse under perioden undandrar sig mer exakta beskrivningar. Framförallt gäller detta vad som händer i den kommunala praktiken och hur sparkrav, ansvarsmodeller och hårdare betoning på arbetslinjen har påverkat rätten till bistånd, sökbeteende och bidragstagarnas välfärd. Alla tillgängliga data pekar dock mot en minskad generositet, och man kan på goda grunder anta att utvecklingen av kommunernas policy under 1990-talet har haft en återhållande effekt på bidragstagandets expansion – om än oklart i vilken omfattning och till vilka konsekvenser för dem som berörs. De förändringar som gäller det mer formella regelverket – lagstiftning och rättspraxis – har så gott som genomgående inneburit skärpta villkor och en högre grad av detaljprövning av den enskildes ekonomi.

Också i det arbete som socialtjänsten bedriver i syfte att hjälpa bidragstagare till självförsörjning har arbetslinjen vunnit terräng under decenniet. Insatserna här har framförallt inbegripit grupper som ungdomar, invandrare eller långvariga bidragstagare mer generellt. Inte sällan handlar det om insatser i projektform, om riktade åtgärder i syfte att stödja eller höja den enskildes kompetens eller om ett utvidgat samarbete med andra myndigheter. I stort sett alla kommuner ägnar sig åt arbete av detta slag och totalt sett handlar det om en mycket omfattande verksamhet. Detta till trots är kunskaperna om såväl innehåll som effekter av denna typ av verksamhet mycket begränsade.

Om tillvaron som socialbidragstagare vet vi att den också under 1990-talet innehåller en mängd svårigheter som inte bara går tillbaka på den resursknapphet som en mer stadigvarande försörjning på socialbidrag medför, utan också problem som handlar om upplevelser av skam och stigmatisering. Vi kan däremot inte uttala oss om i vilken utsträckning detta förvärrats under 1990-talet – vare sig när det gäller levnadsnivå eller upplevt obehag – eller vad utvecklingen ifråga om kommunernas policy för socialbidragen betytt.

4.11 Kunskapsluckor

Att peka på områden där avsaknaden av generaliserbara och regelbundet insamlade data förhindrar säkra utsagor om vad som hänt under 1990-talet är inte särskilt svårt. Den typen av brister finns överallt. Att ange vilka kunskapsluckor som är mest anmärkningsvärda eller var behov av förbättringar är särskilt angeläget är däremot inte fullt lika enkelt. Bedömningar av var fördjupad kunskap är nödvändig kan inte

bara baseras på iakttagelser av var eller i vilka avseenden det varit svårt att få ihop bilden av vad som skett under det gångna decenniet. Sådana avgöranden bör också bygga på en idé om vad som är välfärdspolitiskt relevant, det vill säga vilken typ av kunskap som är av betydelse för välfärdspolitiska beslut på olika nivåer. Med detta som utgångspunkt kan följande sägas:

- Att arbetslösheten påverkar socialbidragstagandet, och sammantaget mer än någonting annat, måste anses klargjort. Det som saknas här är i första hand inte ytterligare studier som söker slå fast detta samband eller uppskatta dess relativa betydelse. Fördjupade analyser borde istället inriktas på den ej ersatta arbetslösheten: hur den varierar över tid och mellan olika regioner, hur kvalifikationskraven för ersättning slår i olika grupper, vilka processer som på individnivå leder till att man hamnar utan skydd – och hur allt detta relaterar till socialbidragsbehovens uppkomst och variationer.
- När det gäller betydelsen av socialförsäkringssystemet i övrigt är kunskapsläget otillfredsställande. Framförallt saknas mer kontinuerligt gjorda studier av hur genomförda förändringar i realiteten slår mot olika grupper och vad detta betyder i termer av övervältring och förändrade socialbidragsnivåer. Osäkerheten i de simuleringar som utnyttjats är dessutom betydande.
- Ser vi till studier av enskilda gruppers villkor och socialbidragsmönster finns det en framväxande kunskapsbas avseende ungdomar och invandrare, det vill säga de grupper som spelat en huvudroll under 1990-talets expansiva fas. I övrigt är det mer tunnsått. Det kan finnas goda skäl att fragment också rikta blickarna åt andra håll, bland annat därför att marginaliseringsmönstren i tider av sjunkande bidragstagande kan komma att se annorlunda ut (omfatta andra grupper) än i tider av ökning. Generellt sett finns också för litet kunskaper om grupper som ensamstående kvinnor utan barn och om ensamboende generellt, i det första fallet sett till bakgrund av det ojämförligt höga bidragstagandet i gruppen och i det senare i förhållande till att det är den dominerande hushållstypen. God forskning av bidragstagande ur ett genusperspektiv lyser också med sin frånvaro.
- Bristande är också kunskapsläget när det gäller gradvisa policyförskjutningar i kommunerna och hur ändrad lagstiftning eller rättspraxis kommer till uttryck i kvalifikationskrav och ersättningsnivåer. Mer allmänna bedömningar pekar entydigt mot att kraven på bidragstagare successivt skärpts under decenniet, men tillförlitliga

data som visar hur, i vilken omfattning och vad detta betytt saknas i allt väsentligt.

- Saknas gör också studier som inte bara söker beskriva den utsatthet i olika avseenden som bidragstagandet är förenat med, utan också försöker sätta denna utsatthet i relation till sådant som har att göra med vilken typ av organisation den enskilde möter, hur handläggningen är upplagd, generositeten i bidragen och vilken typ av krav och motprestationer som gäller.
- Generellt sett är också kunskaperna när det gäller socialtjänstens arbete i syfte att hjälpa bidragstagare till självförsörjning otillräckliga. Mot bakgrund av att det handlar om en typ av verksamhet som i stort sett alla kommuner ägnar sig åt och att möjligheterna att åstadkomma positiva resultat i detta avseende är det som kanske ytterst motiverar att ansvaret för socialbidragen överhuvudtaget skall ligga hos socialtjänsten, har innehållet i och resultaten av det arbete som bedrivs ägnats anmärkningsvärt litet uppmärksamhet.

Referenser

- Aguilar, R. & Gustafsson, B. 1989. *Kommunerna och ekonomiskt bistånd*. Göteborg: Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Bergmark, Å. 1991. *Socialbidrag och försörjning*. Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bergmark, Å. 1995. *Prioriteringar i socialtjänsten – rättvisa och ekonomi*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bergmark, Å. 1997. ”Sex sätt att värdera socialbidrag”, I: *11 röster om socialbidrag*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. 1998. Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, 291-314.
- Bergmark, Å. & Byberg, I. 1999. *Långvarigt bidragstagande och socialbidragskostnader*. Opublicerat manus.
- Bergmark, Å. & Sandgren, P. 1998. *Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? En analys av kommunala variationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Blom, B. 1998. *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Diss. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Byberg, I. 1998. *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998: 11. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Finansdepartementet 1994. *En social försäkring*. Ds 1994:81. Stockholm: Finansdepartementet.
- Franzén, E. 1997. ”Invandrare och socialbidrag”, *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. s. 279-304

- Franzén, E. 2000. "Socialbidrag bland invandrare". I Puide, A. (Red): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.
- Franzén, E. 1999b. "Socialbidrag som försörjningsstöd", i Socialstyrelsen, *Social och ekonomisk förankring bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Gunnarsson, E. 1993. *I välfärdsstatens utmarker. Om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Diss. Stockholm, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Gustafsson, B. 1983. *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. Stockholm, DSF.
- Gustafsson, B. 2000. "Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder". I Puide, A. (red): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia
- Gustafsson, B. 1999b. Inkomstkällor. i Socialstyrelsen, *Social och ekonomisk förankring bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Gustafsson, B., L-C. Hydén & Salonen, T. 1990. *Beslut om socialbidrag i storstäder*. FoU-byrån. Stockholm: Stockholms socialförvaltning.
- Gustafsson, B., M. Zamanian & Aguilar, R. 1990. *Invandrare och försörjning*. Göteborg: Daidalos.
- Halleröd, B. 1987. *Socialbidragstagande i kommunerna 1980 och 1985*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Halleröd, B. 2000. "Socialbidragstagande och fattigdom". I Puide, A. (red): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.
- Hedberg, K. 1999. *Socialbidrag i Strängnäs*. Magisteruppsats. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Hydén, L-C., P. Kyhle-Westermarck & Stenberg, S-Å. 1995. *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner*. Stockholm: CUS/Socialstyrelsen.

- Jönsson, L. & Starrin, B. 1998. *Ett annat liv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Karlsson, U. 1995. "Uppsalamodellen – ett nygammalt arbetssätt inom socialt arbete", *Nordiskt Socialt Arbete*, 4:243-257.
- Knutsson, G & Stridsman, K. 1988. *Fattiga i Sverige. Vem behöver socialbidrag och varför?* Stockholm: Allmänna förlaget.
- Korpi, W. 1974. *Poverty, social assistance and social policy in post-war Sweden*. Särtryck från Institutet för social forskning, nr 16, Stockholms universitet.
- Länsstyrelsen Uppsala län 1993. *Tillsynsärende enligt 68 § socialtjänstlagen*. Beslut nr 502-9816-92. Uppsala.
- Marklund, S. 1997. "Svensk socialpolitik i förändring", i SCB, *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*. Levnadsförhållanden. Rapport 91. Stockholm: SCB.
- Milton, P. & Bergström, R. 1998. *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna*. Stockholm: CUS/Socialstyrelsen
- Minas, R & Stenberg, S-Å. 2000. *På tröskeln till bidrag*. Stockholm, CUS/Socialstyrelsen.
- Mosesson, M. & Jönsson, L.R. (red) 1998. *Socialbidragshantering – metoder och modeller*. Meddelanden från Socialhögskolan, Lunds universitet, 1998:6.
- Nilsson, G. 1989. *Fattigliv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Norström, C. & Thunved, A. 1998. *Nya sociallagarna*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pettersson, U. 1986. *Socialtjänsten i praktiken*. Stockholm: Skeab Förlag.
- Roander, S. 1999. *Socialtjänstens arbete med arbetslösa. En undersökning som inte genomförts* (FoU-rapport). Stockholm: Stockholms stad.

- Rönnlund, E. 1992. *Socialt arbete – att se möjligheter*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Salonen, T. 1994. *Margins of Welfare*. Diss. Hällestad: Hällestad Press.
- Salonen, T. 1997. *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Salonen, T. 1999. *Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning?* Manus, Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Schwartz, B. & Puide, A. 1993. *Kommunala kostnadsvariationer – En studie av området Individ- och familjeomsorg*. Bilaga i: Finansdepartementet. Kostnadsutjämning mellan kommunerna. SOU 1993:53.
- Socialdepartementet 1994. *Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag*. SOU 1994:46.
- Socialdepartementet 1996. *Kostnadsövervältring från staten på kommunerna till följd av förändringar i de statliga trygghetssystemen*. LAS-PM 6/96.
- Socialdepartementet 1998. *På marginalen*. SOU 1998:161. Stockholm:
- Socialdepartementet 1999a. *Ökade socialbidrag*. SOU 1999:46.
- Socialdepartementet 1999b. *Socialtjänst i utveckling*. SOU 1999:97.
- Socialdepartementet 1999c. *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*. Ds 1999:54.
- Socialstyrelsen 1989. *Organisationsformer inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen 1995. *Rättssäkerhet i socialtjänsten. Socialbidrag på lika villkor. Aktiv uppföljning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen 1995b. *Socialbidragsnormen – en översyn*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen 1996. *Hur kan kommunerna minska kostnaderna för socialbidrag? Aktiv uppföljning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen 1997. *Social rapport 1997*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen 1999a. *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen 1999b. *Resultatet av den nationella tillsynen 1998*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Sparén, P. 1986. *Socialbidragstagandet i landets kommuner*. Stockholm: Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Statskontoret. 1999. *Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året*. Stockholm: Statskontoret.
- Steen, I. & Sundberg, K. 1999. *Från bidrag och beroende till arbete och ansvar. Fyra modeller för socialbidrag med kvalitet*. Kalmar: Blekinge FoU-enhet/FOKUS.
- Stenberg, S-Å. 1998. "Unemployment and Economic Hardship", *European Sociological Review*, vol. 14:1-13.
- Swärd, H. 2000. "Ungdomar med socialbidrag". I Puide, A. (red): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.
- Westlund, P. 1998. *Handläggning av socialbidrag. Videoanalyser av kvalitet*. Karlshamn: Nätverksprojektet.
- Åström, H. 2000. "Förändringar och förskjutningar i välfärdens rättsliga reglering under 1990-talet", i Szebehely, M. (red.), *Välfärd, vård och omsorg*, SOU 2000:38, Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.

5 Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet

Tapio Salonen

5.1 Inledning

Utan tvekan har ungdomars levnadsvillkor påverkats av 1990-talets krisår. För första gången under efterkrigstiden har nya ungdomskullar inte automatiskt fått det bättre än tidigare ungdomsgenerationer. Men hur ser dessa förändrade etableringsmönster ut mera i detalj? Hur ser de fördelningspolitiska aspekterna ut efter t.ex. kön, social och etnisk bakgrund? Och finns det indikationer på att de ungdomsgrupper som tenderat att hamna utanför i unga år också riskerar att hamna på efterkälken längre upp i åldrarna? Detta bidrag syftar till att analysera ungdomars försörjningsmönster på 1990-talet utifrån ett specifikt fokus på ungdomar med svårigheter att klara sin egen försörjning. I synnerhet kommer ungdomars erfarenheter av socialbidrag och arbetslöshet att stå i förgrunden. De utgör centrala och tydliga indikatorer på ungdomars problem att klara vägen in i vuxenlivet.

Ett introducerande avsnitt ger en översiktlig bild av ungdomars socialbidragstagande under 1990-talet: hur bidragsbehovet har utvecklats bland unga människor under de senaste årtiondena samt på vilket sätt ungdomars bidragsmönster skiljer sig från andra grupper under 1990-talets krisår. Därefter följer ett avsnitt som försöker relatera dessa sårbarhetsmönster till relevanta bakomliggande faktorer i den svenska samhällsutvecklingen under 1990-talet. Olika strukturella, demografiska och välfärdspolitiska aspekter diskuteras med relevans på ungdomars problem med arbete och försörjning. Ett tredje avsnitt har som ambition att fördjupa bilden av ungdomars specifika socialbidragsmönster under 1990-talet. Genom att olika ungdomskullars socialbidragstagande från 18 år och framåt följs kan oftast dolda och underliggande bidragsmönster avtäckas. Skillnader mellan årsklasser från 1960- och 1970-talen illustrerar den snabbt föränderliga försörj-

ningssituationen före och efter arbetslöshetschocken i början av 1990-talet. Är det så att vissa ungdomar tenderar att fastna i socialbidragssystemet och i så fall vilka ungdomar löper en sådan, mer bestående, risk? I avsnittet belyses även socialbidragets varaktighet bland ungdomar utifrån bl.a. könsmässiga och etniska utgångspunkter.

5.2 Socialbidragsutvecklingen bland ungdomar

Traditionellt har yngre människor inte varit en särskilt stor grupp bland de delar av befolkningen som har behövt samhällets yttersta hjälpform – fattigvården. Fram till de breda socialpolitiska reformerna i mitten av 1900-talet dominerades fattighjälpen av äldre, sjuka och handikappade människor. De som var unga och arbetsföra hade före socialhjälpslagets tillkomst 1957 inget rättsligt stöd till hjälp, utan var beroende av kommunernas välvilja genom s.k. frivilligt understöd. Under expansionsåren på 1960- och 1970-talen låg socialhjälpens på en tämligen låg nivå men började visa tydliga konjunkturmässiga svängningar. Sambandet mellan arbetslöshetens och socialbidragets fluktuationer har belagts i ett flertal studier fram till 1980-talet.¹ Vid lågkonjunkturerna i 1970- och 1980-talens inledningar medförde den ökade arbetslösheten även ett ökat konjunkturrellt betingat behov av socialbidrag.

Låga ersättningsbelopp och framförallt höga kvalifikationsregler in i arbetslöshetsförsäkringen har medfört att grupper som tidigare inte varit etablerade på arbetsmarknaden tvingats söka socialbidrag i akuta situationer. Ungdomars förhöjda socialbidragstagande i början av 1980-talet beskrevs som i huvudsak en olycklig kombination av att stora ungdomskullar skulle träda ut på en arbets- och bostadsmarknad som präglades av lågkonjunktur (Ds S 1987:2, Salonen 1994).

¹ Se t.ex. Ds S 1969:9, Korpi 1971, Szulkin 1981 och Gustafsson 1983 för makrostudier om sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag.

Tabell 1. Bidragstagare efter åldersklasser 1982¹, 1990 och 1997. I procent av samtliga personer.

Ålder	1982	1990	1997	Differens, i %	
				1997/1982	1997/1990
17	7,8	9,3	13,1	+ 68	+ 41
18–24	7,8	9,1	17,2	+ 121	+ 89
25–29	8,7	9,8	11,4	+ 31	+ 16
30–39	6,4	8,2	10,6	+ 66	+ 29
40–49	4,3	4,5	7,3	+ 70	+ 62
50–59	2,4	2,5	3,4	+ 42	+ 36
60–64	1,2	1,8	2,6	+ 117	+ 44
65–74	0,9	1,4	2,1	+133	+ 50
75	0,6	1,1	1,4	+133	+ 27
Totalt	5,2	5,9	8,5	+ 64	+ 44
Antal	433 578	515 285	749 104	+315 526	+233 819

¹ 1982 vald p.g.a. ändrad åldersindelning fr.o.m. det året i statistik redovisningen (SCB; Statistiska meddelanden S 1984:3). Antal bidragstagare var på 1980-talet som lägst 1980 (343 329) och som högst 1986 (564 994).

Källa: Officiell socialbidragstatistik, SCB och Socialstyrelsen.

Under 1960- och 1970-talen var risken att behöva socialbidrag ungefär lika stor i alla åldrar, från att tidigare under seklet ha varit större i gruppen äldre personer. Under det sista kvartsseklet av 1900-talet har det skett en successiv förskjutning ner i åldrarna. Från 1980-talets inledning och framåt har en betydande andel av socialbidragshushållen stadigt bestått av unga människor som oftast behövt ekonomisk hjälp under övergångsperioder; mellan utbildning och arbete, under kortare arbetslöshets och etableringsperioder. Socialbidraget fick under dessa år en alltmer sammansatt karaktär av att vara en tillfällig buffert för allehanda tillfälliga försörjningsbehov (Salonen 1994, Swärd 1995, Ungdomsstyrelsen 1996). Cirka 40 procent av registerledarna² i årsstatistiken har på senare år varit yngre än 30 år. En utveckling som ytterligare har accentuerats under 1990-talet (se tabell 1). Socialbidraget har bland 18–24-åringar ökat kraftigt under 1990-talet, medan ökningen har varit mer måttlig för äldre hushåll. Även om ökningen av andel hushåll som under ett enskilt år har beviljats socialbidrag varit betydande i alla åldersgrupper, ligger ungdomars socialbidragsberoende numera betydligt högre än andra åldersgruppers. Under 1997 erhöll närmare var femte ungdom mellan 18 och 24 år socialbidrag, vilket är en dubbelt så hög andel som för den vuxna befolkningen i sin helhet.

² Som regel mannen i hushållet i hushåll med sammanboende vuxna. Dock har bl.a. Stockholm bibehållit kvinnan som registerledare.

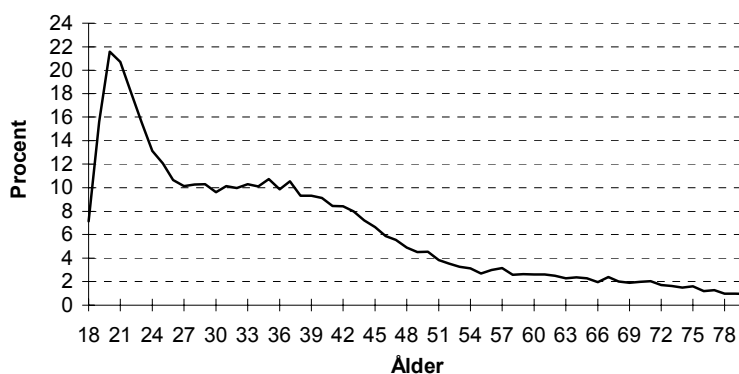
Tabell 2. Ungdomar 18–24 år med socialbidrag 1990–1998. Antal och i procent av samtliga ungdomar.

År	Antal	
	personer	Andel
1990	75 885	9,0
1991	82 371	10,0
1992	96 307	11,9
1993	117 150	14,9
1994	126 582	15,9
1995	122 802	15,6
1996	128 382	16,8
1997	129 154	17,2
1998	117 953	16,0

Källa: Officiell socialbidragsstatistik, SCB och Socialstyrelsen.

Ungdomars socialbidragstagande ökade snabbt under 1990-talets första hälft, en ökning från knappt 80 000 personer till cirka 120 000 ungdomar årligen. Trots minskande kullar under 1990-talets senare hälft och en vikande arbetslöshetstrend har ungdomars socialbidragsandel fortsatt att öka. Från 1993 till 1997 har bidragsandelen stigit med ett par procentenheter. Först under 1998 märks en minskning av andelen ungdomar med socialbidrag. Granskar man ungdomars socialbidragmönster närmare finner man stora variationer inom åldersgruppen (se diagram 1). Statistik baserad på relativa tal för enskilda årsklasser visar att försörjningsproblem återfinns i synnerhet i åldrarna 19–22 år, dvs. åren direkt efter gymnasietiden. Andelen 20-åringar med socialbidrag uppgick 1997 till 21,6 procent och motsvarande andel för 21-åringarna var det året 20,7 procent. Därefter minskar bidragsandelen successivt ner till cirka tio procent för årsklasserna från 27 år och uppåt.

Diagram 1. Andel personer med socialbidrag 1997. I procent av samtliga personer i varje årsklass.



Källa: Egna beräkningar från forskningsregister motsvarande 10 % av samtliga personer i bidragshushåll 1997 och SCB:s befolkningsstatistik.

Socialbidraget har uppenbart blivit en ekonomisk "livlina" för allt fler ungdomar under 1990-talet. Många unga människor har numera en egen erfarenhet av att inte klara sin vardagsekonomi utan att behöva söka sig till socialtjänsten och dess individualiserade behovsprövning. En mer ingående analys av deras hjälpbehov presenteras i ett senare avsnitt. Innan dess skall vi kortfattat sätta in ungdomars ökade socialbidragsbehov under 1990-talet i en bredare beskrivning av ungdomars etablerings och försörjningsproblem under seklets sista årtionde.

5.3 Ungdomars etablering under 1990-talets föränderliga samhällsutveckling

Ungdomars etableringssvårigheter under 1990-talet är tämligen välbelagda.³ I olika slags jämförande välfärdsanalyser på senare år framkommer att levnadsvillkoren för den åldersgrupp som är i etableringsfasen till vuxenlivet försämrats betydligt i jämförelse med tidigare generationer eller med äldre åldersgrupper på 1990-talet. En tidigare stabil övergång från ungdomsutbildning till arbetslivet har för allt fler ungdomar förbytts mot en "krokig väg till vuxen" (Ungdomsstyrelsen 1996). I jämförelse med tidigare decennier har 1990-talet inneburit att mönstret för ungas etablering och självförsörjning uppvisar signifikant nya drag. Ungdomstiden har generellt förlängts uppåt i åldrarna och har

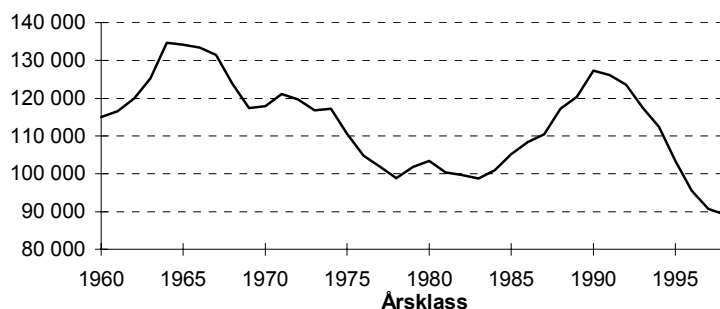
³ Se t.ex. Ungdomsstyrelsen 1996 och 1998, Schröder 1996, Hagquist 1997, Gullberg & Börjeson 1999.

för många ungdomar blivit en osäker provotid, med erfarenhet av både arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. Samtidigt har ökade krav på kompetens och personligt engagemang inom framför allt de expansiva branscherna inom arbetslivet inneburit en språngbräda för många unga människor. Mycket tyder på att ungdomars etableringsmönster under senare år har blivit allt mer differentierade. Skillnader och spännvidd i vuxenblivandets villkor innebär att man bör förhålla sig skeptisk till svepande och stereotypa beskrivningar av 1990-talets specifika etableringsmönster. Detta kapitel fokuserar särskilt på svårigheterna för ungdomar att er hålla en etablerad situation på vuxenlivets olika arenor. Det kan vara på sin plats att markera att även om dessa sårbarhetsmönster har ökat och antagit nya oroväckande drag under 1990-talets krisbetonade år, så klarar de allra flesta ungdomar att lotsa sig fram till trygga och välordnade levnadsförhållanden.

5.3.1 Ungdomskullars storlek

Ungdomars väg till högre utbildning och arbetsliv har de senaste årtiondena påverkats av en rad faktorer som hänger samman med den snabba samhällsomvandlingen. Vid sidan om sådana strukturella faktorer spelar även rent demografiska faktorer in. Detta gäller i synnerhet under ungdomstiden, då tillgången på utbildningsplatser och jobb är en fråga om konkurrenskraft och påverkas av balansen mellan tillgång och efterfrågan. Barnkullarnas storlek i Sverige uppvisar kraftiga svängningar (diagram 2). I mitten av 1960-talet översteg vissa årsklasser 130 000 personer medan antalet födda barn i slutet av 1970-talet och 1980-talets början låg kring 100 000 barn. Dessa stora fluktuationer har allt sedan 1970-talet medfört svårigheter i samhällsplaneringen att avpassa utformningen av allt från barnomsorg i förskoleåldern till utbildningsplatser i högre utbildning. Vid sysselsättningskrisen under 1990-talets inledning hade lyckligtvis de flesta i de exceptionellt stora 60-talskullarna hunnit komma över 25-årsåldern. Deras etableringsperiod (18–24 år) skedde till stor del under den gynnsamma ekonomiska perioden under 1980-talets andra hälft.

Diagram 2. Antal personer per årsklass 1960–1998.



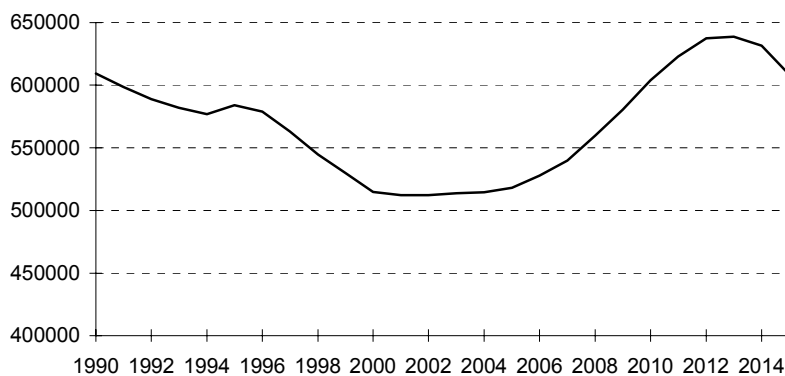
Källa: SCB:s befolkningsstatistik.

Årskullarna som hade oturen att passera myndighetsåldern när arbetslöshetskrisen eskalerade under 1990-talet var födda i början och mitten av 1970-talet. Dessa kullar omfattade mellan 105 000 – 120 000 personer, dvs. tämligen normalstora kullar. Mellan 1977 och 1984 föddes i snitt kring 100 000 barn. Från mitten av 1980-talet ökade sedan barnafödandet dramatiskt för att återigen sjunka tillbaka. Barnafödande vid seklets sista år är i ett efterkrigsperspektiv extremt lågt. Under 1998 föddes färre än 90 000 barn i Sverige. I motsats till många andra länder uppvisar Sverige ett omvänt mönster i barnafödandet.⁴

Under 1990-talet har antalet ungdomar i de åldrar vi mest har anledning att närmare studera, 20–24 år, successivt minskat, från drygt 600 000 till 533 000 personer mellan 1990 och 1998. Detta har framförallt verkat gynnsamt och underlättat tillträdet till högre utbildning och bekämpningen av arbetslösheten under 1990-talets senare hälft.

⁴ Det traditionella födelsemönstret är att det föds fler barn i besvärliga tider. Sveriges barnafödande under senare delen av 1900-talet har även rent demografiska orsaker; relaterat till storleken på kullar i familjebildningsperiod.

Diagram 3. Antal 20–24-åringar 1990–2015.



Källa: SCB: befolkningsstatistik och befolkningsprognos.

Under 2000-talets första fem år kommer antalet 20–24-åringar vara oförändrat lågt, cirka 510 000 – 520 000 personer. Därefter ökar ungdomsgruppen kraftigt och når en topp på närmare 640 000 ungdomar vid åren 2012–2013. På motsvarande sätt som de rent demografiskt betingade faktorerna verkat gynnsamt i slutet av 1990-talet kommer ungdomsboomen en bit in på 200-talet att ställa stora krav på samhällets förmåga att underlätta deras väg in i vuxenlivet.

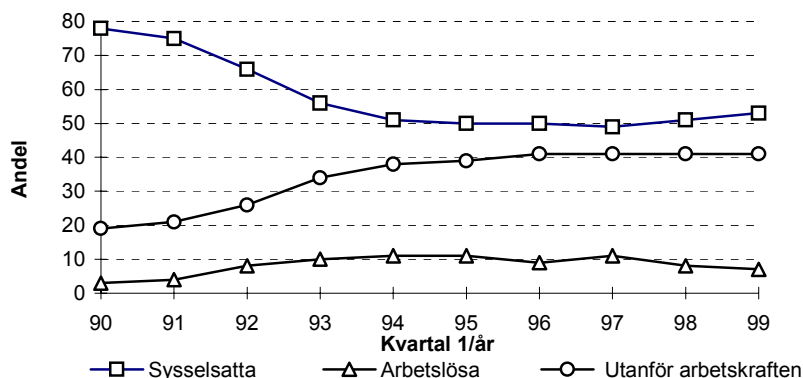
5.3.2 Sysselsättningsras

Under 1990-talets första år minskade sysselsättningen bland ungdomar kraftigt. Från att närmare 80 procent av 20–24-åringarna arbetat vid 1990-talets inledning rasade deras sysselsättningsnivå ner till 50 procent 1994 (diagram 4). Därefter har förvärvsfrekvensen legat kvar på denna extremt låga nivå. Förutom en markant ökning av registrerat arbetslösa ungdomar återfinns numera 40 procent av 20–24-åringarna utanför arbetskraften. Två alternativa tolkningar av denna dramatiska utveckling kan göras. För det första att den speglar en tillfällig sysselsättningskris som särskilt drabbat unga människor. En sådan konjunkturrell förklaring lägger tonvikt på kortsiktiga aspekter. Den andra tolkningen tar mer fasta på långsiktiga förändringstrender och betonar istället strukturella aspekter bakom ungdomars förändrade sysselsättningsmönster. Övergången till ett postindustriellt kunskaps-samhälle kräver högre kompetens och utbildningsnivåer och leder därmed till en uppskjuten sysselsättningsdebut. Något som vanligen också lyfts fram i strukturorienterade förklaringsmodeller är övergången från stabila och trygga till temporära och föränderliga arbetsvillkor. Längre utbildningstider innebär inte en garanti till framgång i

arbetslivet. Den utsträckta ungdomstiden har lett till att allt fler ungdomar prövar sig fram mellan utbildning, arbete och familjebildning.

Diagram 4. Sysselsättning bland 20–24-åringar 1990–1999ⁱ.

I procent av samtliga ungdomar.



ⁱAvser första kvartalet respektive år.

Källa: SCB AKU.

Förändringen av ungdomars sysselsättningsmönster under 1990-talet handlar inte enbart om en drastisk minskning av sysselsättningstalen överlag utan också om villkoren för de ungdomar som är i arbete. Arbetslivets förändrade villkor har haft ett betydligt snabbare och mer genomgripande genomslag för unga människor. 1990 hade fortfarande merparten av 20–24-åringar med jobb ett fast arbete, 377 000 av 473 000 sysselsatta ungdomar (80 procent). Åtta år senare uppgick antalet fast anställda ungdomar till endast 160 000 personer, vilket motsvarade 56 procent av de sysselsatta i åldern 20–24 år.⁵ Relaterat till samtliga ungdomar har andelen 20–24-åringar med en stabil anställning minskat från 63 till 30 procent mellan 1990 och 1998. Minskningen på över 200 000 ungdomar i fasta anställningar har varierande konsekvenser för ungdomars ekonomiska villkor – t.ex. möjligheter att skaffa ett eget boende, få egna banklån och kvalificera sig till rimliga ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen. Förutom den allt större tonvikten på tidsbegränsade anställningar arbetar en allt större andel av ungdomarna deltid. Mellan 1990 och 1998 fördubblades andelen deltidsanställningar (se tabell 3).

⁵ Källa: SCB:s AKU-statistik, egna beräkningar på årsmedeltal.

Tabell 3. Andel ungdomar 20–24 år med tidsbegränsade respektive deltida anställningar 1990–1998. I procent av samtliga sysselsatta personer.

År	Tidsbegränsad anställning, %	Deltidsanställning, %
1990	20	14
1991	21	16
1992	26	19
1993	33	23
1994	40	27
1995	41	28
1996	42	29
1997	43	30
1998	44	29

Källa: SCB AKU årsmedeltal, egna beräkningar.

5.3.3 Studiedeltagande

Andelen ungdomar 20–24 år som står utanför arbetskraften har fördubblats under 1990-talets första hälft och låg stabilt kring 40 procent under andra hälften av 1990-talet. Bakom dessa förändrade tal döljer sig framför allt den utökade och förlängda ungdomsutbildningen. Ungdomsutbildningen har förlängts genom att de tidigare tvååriga gymnasielinjerna utökats med ett tredje år. 1995 studerade 90 procent av 19-åringarna på heltid (Ungdomsstyrelsen 1997). Av tabell 4 framgår tillströmningen till högskoleutbildningar. Ungdomar födda i mitten på 1970-talet påbörjar högre utbildningar i betydligt större utsträckning än äldre årskullar.⁶ En tredjedel av samtliga ungdomar i 22–23 års ålder har numera påbörjat en högskoleutbildning jämfört med var femte ungdom vid 1990-talets början.

⁶ Det är rimligt att anta att det ökade högskoledeltagandet bland 70-talisterna också hänger samman med rent demografiska faktorer, se diagram 3.

Tabell 4. Andel av årsklasserna 1968–1976 med påbörjad högskoleutbildning efter ålder. I procent av samtliga personer i respektive årsklass.

Ålder	Årsklass								
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
20	10	11	13	15	18	20	22	22	23
21	15	17	19	21	24	26	28	29	30
22	19	21	23	25	28	30	32	33	
23	22	23	25	28	30	33	35		
24	24	26	27	30	32	35			
25	25	27	29	32	34				
26	27	29	31	34					
27	28	30	32						
28	29	31							

Källa: SCB, U 20 SM 9802.

Ökningen av studiedeltagandet för ungdomar 20 år och uppåt är inte enbart ett resultat av att antalet högskoleplatser i Sverige har expanderat med drygt 100 000 platser, utan beror till hög grad även på att andra utbildningsalternativ har ökat kraftigt under senare år. För samtliga ungdomar 20–24 år har det totala studiedeltagandet ökat från 26 till 38 procent mellan 1993 och 1997. Av dessa utgjorde högskolestudier 17 respektive 22 procent.⁷ Bara drygt hälften (57 procent) av studerande ungdomar 1997 återfanns inom högskolor. KOMVUX och andra utbildningar har stått för den största ökningen bland ungdomar 20–24 år, cirka två tredjedelar av utbildningsexpansionen mellan 1993 och 1997. Detta förstärker bilden av ungdomars osäkra etableringsvillkor.

⁷ Utan tvekan har det skett en högskoleboom i Sverige under det gångna decenniet. Andelen som påbörjat sådan utbildning var 1990 12,4 procent bland 20–24-åringar jämfört med 21,6 procent sju år senare (+ 74 procent).

Tabell 5. Studiedeltagande bland ungdomar 20–24 år 1993 och 1997 efter utbildningstyp. Andel av samtliga ungdomar.ⁱ

Typ av utbildning	1993		1997		Differens
	Antal	%	Antal	%	%
Gymnasieutbildning	8 085	1,4	6 281	1,1	0,3
KOMVUX	31 629	5,5	55 229	10,1	+ 4,6
Högskoleutbildning	97 475	16,8	118 913	21,6	+ 4,8
Övriga utbildningar ⁱⁱ	10 896	1,9	26 533	4,8	+ 2,9
TOTALT	148 085	25,6	206 956	37,7	+ 12,1

ⁱ Avser studiedeltagande under höstterminen respektive år. ⁱⁱ Ingår ”kvalificerad yrkesutbildning”, ”folkhögskola, kunskapslyft”, ”studiemedel för utlandsstudier” och ”övriga med studiemedel”.

Källa: SCB:s utbildningsstatistik. Årligt register fr.o.m. 1993.

Utbildningsval har traditionellt varit starkt knutet till uppväxtvillkor och föräldrarnas klassmässiga och sociala bakgrund. Detta tycks hålla i sig även under 1990-talet. Sannolikheten för ungdomar från högre tjänstemannafamiljer att påbörja en högskoleutbildning vid unga år är ungefär dubbelt så hög som för samtliga ungdomar, medan motsvarande sannolikhet för ungdomar med arbetarbakgrund är fyra gånger lägre (se tabell 6). Även om studiedeltagandet i högre utbildning ökat markant bland ungdomar från alla samhällsskikt består i stort skillnaderna mellan olika de olika samhällsskikten.

Tabell 6. Andel ungdomar som påbörjat högskolestudier före 22 års ålder efter social bakgrund. I procent.

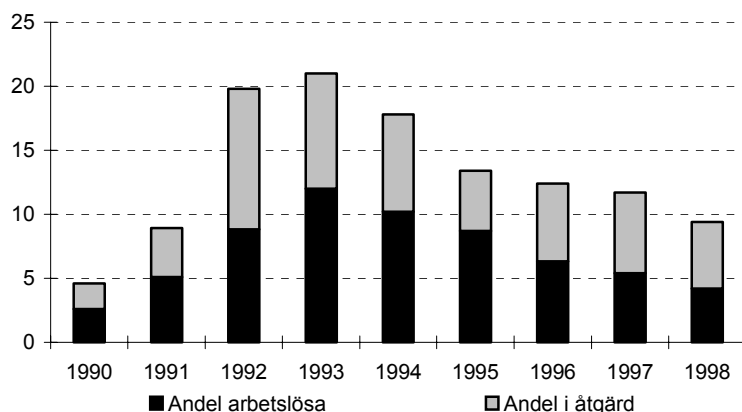
Social bakgrund	Födelseår			
	1963	1967	1971	1975
Högre tjänsteman	37	34	44	55
Mellan tjänsteman	20	20	28	38
Lägre tjänsteman	13	12	17	27
Företagare/lantbr.	12	11	17	24
Facklärda arbetare	8	8	12	18
Ej facklärda arb.	6	7	9	14
Totalt	14	14	21	29

Källa: SCB, U 20 SM 9802.

5.3.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder

Det tydligaste uttrycket för ungdomars försvårade väg in i vuxenlivet under 1990-talet har utan tvekan varit arbetslöshetsproblematiken. Kunskapen om ungdomars specifika arbetslöshetsmönster är tämligen omfattande.⁸ Ungdomars arbetslöshet är betydligt mer känslig för konjunkturvariationer och har under 1990-talet legat ungefär dubbelt så högt som för den arbetsföra befolkningen i stort. Forskningen har också visat att bakom den officiella arbetslöshetsstatistiken döljer sig undersysselsättning och varierande arbetsmarknadsproblem bland ungdomar (Hammarström 1996).

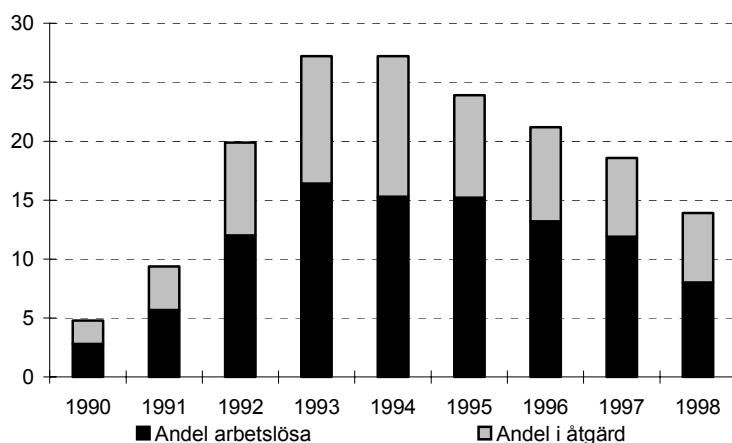
Diagram 5. Andel 18–19-åringar arbetslösa eller i åtgärdsprogram 1990–1998. Årsmedeltal i procent.



Källa: AMS årsstatistik. Till skillnad från gängse arbetslöshetsmått (andel av arbetskraften) beräknas dessa tal i relation till samtliga ungdomar.

⁸ Översikter om ungdomars arbetslöshetsproblem återfinns t.ex. i Schröder 1995, Rantakeisu, Starrin & Hagquist 1996, Hammarström 1996, Palme & Stenberg 1998 och Gullberg & Börjeson 1999.

Diagram 6. Andel 20–24-åringar arbetslösa eller i åtgärdsprogram 1990–1998. Årsmedeltal i procent.



Källa: AMS årsstatistik. Till skillnad från gängse arbetslöshetsmått (andel av arbetskraften) beräknas dessa tal i relation till samtliga ungdomar.

Andelen ungdomar registrerat arbetslösa eller i olika arbetsmarknads- politiska åtgärdsprogram femdubblades mellan 1990 och 1993, från cirka 5 till 20–25 procent i genomsnitt per månad. Arbetslösheten bland de äldsta tonåringarna minskade snabbare till följd av den utbyggda gymnasieskolan och särskilda ungdomsprogram. Från 1996 och framåt överstiger antalet 18–19-åringar i olika åtgärdsprogram antalet öppet arbetslösa. För ungdomar 20–24 år har arbetslöshets- problemen varit mer omfattande och obalanstalet (arbetslösa + i åtgärder) ligger fortfarande kring tio procent av årskullarna 1997–1998. Från 1993–1994 har dock andelen ungdomar utan arbete eller i olika åtgärdsprogram halverats. Antalet ungdomar (18–24 år) i olika arbetsmarknads- politiska åtgärder kulminerade 1993–1994 med i genomsnitt 80 000 – 90 000 personer per månad. Därefter har antalet ungdomar i åtgärder minskat stadigt och uppgick till drygt 40 000 personer i genomsnitt under 1998.

5.3.5 Ungdomars ekonomiska skydd vid arbetslöshet och i åtgärdsprogram

Genom den tydliga kopplingen mellan anknytningen till arbetslivet och socialbidraget kan det vara av särskilt värde att specialgranska ersättningsstödet för ungdomar vid arbetslöshet och deltagande i olika former av sysselsättningsåtgärder. Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden och dess inkomstrelaterade försäkringsskydd har lett till att allt fler hushåll har behövt söka socialbidrag under 1990-talet.⁹ I en kartläggning från 1998 bedöms det arbetslöshetsrelaterade socialbidraget uppgå till cirka 55 procent av de tre storstädernas totala kostnader för socialbidraget (Salonen 1999). De vanligaste försörjningshindren handlar om personer som inte är kvalificerade till arbetslöshetsersättning vid öppen arbetslöshet eller personer med otillräckliga ersättningar vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram.

Andelen av samtliga öppet arbetslösa personer som helt saknar rätt till arbetslöshetsförsäkring har sedan mitten av 1970-talet successivt minskat från 40 till cirka 20 procent 1998.¹⁰ Under 1990-talet har kvalifikationsreglerna skärpts vid ett flertal tillfällen, senast under 1997 då arbetsvillkoret höjdes från minst fem till sex månaders arbete under det senaste året.¹¹

Hur har då försäkringsskyddet för arbetslösa ungdomar förändrats under 1990-talet? I motsats till äldre arbetslösa har andelen arbetslösa ungdomar som helt saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (A-kassa eller KAS/ALFA) ökat under senare år, från 24 till 40 procent mellan 1992 och 1998. Även om antalet arbetslösa ungdomar har sjunkit sedan 1990-talets mitt har försäkringsskyddet bland de kvarstående arbetslösa blivit sämre. I vilken grad detta är en följd av

⁹ Det saknas tillförlitlig löpande offentlig statistik på hushållsnivå av relationen arbetslöshet/deltagande i åtgärder och förekomst av socialbidrag. Istället grundar sig kunskapen om denna relation vanligtvis på lokala tvärsnittsundersökningar (se t.ex. Svenska Kommunförbundet 1999 för en aktuell kartläggning).

¹⁰ Beräkningar utifrån AMS löpande månadsstatistik, kategorin "ej ersättning" (Salonen 1994:200 och Salonen 1999).

¹¹ Flera andra justeringar av arbetslöshetsförsäkringens "främre parentes" (inträdeskraven) har skett under 1990-talet vilka försvårar för personer som inte varit etablerade på den svenska arbetsmarknaden tidigare. Exempelvis höjdes arbetsvillkoret vid införandet av ALFA-kassa samtidigt som ett flertal arbetsmarknadsåtgärder, t.ex. individuellt anställningsstöd som ersatte bl.a. beredskapsarbeten fr.o.m. januari 1998, inte längre räknas som kvalificerande tid i arbetslöshetsförsäkringen, se vidare i Salonen (1999).

kohort och selektionseffekter¹² å ena sidan och skärpning av regelförändringar å andra sidan är inte i detalj klarlagt. Förmodligen är det en fråga om en kombination av policyförändringar och att kvalifikationsnivån bland de kvarvarande arbetslösa har sjunkit. Antalet arbetslösa ungdomar utan arbetslöshetsförsäkring var 1998 fler än vid arbetslöshetskrisens inledning. Dock har de minskat med en tredjedel sedan de värsta arbetslöshetsåren i mitten av årtiondet. Att andelen arbetslösa ungdomar utan rätt till arbetslöshetsersättning ökat under 1990-talet kan delvis förklara att socialbidraget inte har minskat i takt med den totala arbetslöshetens nedgång de senaste åren.

Ersättningsformerna och nivåernas storlek vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram har under 1990-talet varit föremål för ständiga förändringar. Nya åtgärdsformer har ersatt tidigare och ersättningsvillkoren har varierat mellan olika åtgärdsprogram. De flesta som saknar rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen erhåller istället ett utbildningsbidrag¹³ vid deltagande i de flesta sådana åtgärdsprogram. Studier har visat på ett relativt högt socialbidragstagande bland personer med utbildningsbidrag (Salonen 1997a). Under 1998 saknade var fjärde person i arbetsmarknadsåtgärd ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och var hänvisade till andra lägre ersättningsformer (Salonen 1999). Bland ungdomar i åtgärder var denna andel betydligt högre (tabell 7). 44 procent av dessa ungdomar saknade rätt till arbetslöshetsersättning. Denna andel minskade under de besvärligaste arbetslöshetsåren men ligger numera på samma nivå som början av 1990-talet.

¹² Med selektionseffekt menas i detta sammanhang att de kvarvarande arbetslösa i högre utsträckning utgörs av personer som saknar rätt till arbetslöshetsersättning och därigenom påverkar andelen oförsäkrade bland samtliga arbetslösa.

¹³ Denna ersättningsform har förändrats vid ett flertal tillfällen under 1990-talet (Riksförsäkringsverket 1999). I juli 1997 sänktes ersättningen från 245 resp. 338 kr/dag till nuvarande 103 kr/dag. Detta motsvarar bidragsdelen i studie-stödssystemet (1 967 kr/månad netto).

Tabell 7. Ungdomar 20–24 år öppet arbetslösa eller i åtgärd som saknar arbetslöshetsersättning 1992, 1994, 1996 och 1998. Årsmedeltal.

Åtgärd / ersättning	1992	1994	1996	1998
Öppet arbetslös, totalt	69 860	89 836	75 288	42 788
ej ersättning	16 785	25 534	25 201	17 263
i %	24,0	28,4	33,5	40,4
I åtgärd, totalt	41 258	60 476	45 416	31 475
ej ersättning	17 958	23 500	14 573	13 801
i %	43,5	38,9	32,1	43,9
Obalans, totalt	111 118	150 312	120 704	74 263
ej ersättning	34 743	49 034	39 774	31 064
i %	31,3	32,6	33,0	41,8
Andel av samtliga 20–24 år, i %	6,0	8,4	7,0	5,8

Källa: AMS månadsstatistik, egna beräkningar.

Sammanfattningsvis har många ungdomar erfarit osäkra och knappa ekonomiska villkor under varierande perioder av arbetslöshet och deltagande i sysselsättningsåtgärder. Andel ungdomar utanför arbetslöshetsförsäkringen var dubbelt så hög än bland samtliga arbetslösa eller i åtgärdsprogram under 1998 (42 respektive 22 procent).

5.3.6 Ungdomars inkomstutveckling

Vilka spår kan då dessa föränderliga villkor för ungdomar på 1990-talet ha avsatt i ungdomars förmåga att klara sin egen försörjning? Under efterkrigstidens långa tillväxtperiod har det setts som rimligt och normalt att ungdomar efter fullgången ungdomsutbildning flyttar hemifrån och klarar sig ekonomiskt självständigt genom egna ansträngningar och samhällets olika stödsystem vid studier och arbetslöshet.

En tydlig indikation på förändrade villkor för ungdomar är det ökade kvarboendet i föräldrahemmet. Hög arbetslöshet, höjda boendekostnader och en minskning av antalet smålägenheter i det äldre bostadsbeståndet är bidragande faktorer till ungdomars ökade kvarboende (Ungdomsstyrelsen 1997). Andelen kvarboende 20–24-åringar har ökat från 30 till 38 procent mellan 1990 och 1998. Det föreligger en stor skillnad mellan unga mäns och kvinnors boendemönster. En nästan dubbelt så hög andel 25-åriga män bodde kvar hemma 1998, 20 procent jämfört med elva procent för kvinnor i samma ålder.¹⁴

I en undersökning från våren 1999 framgår att 62 procent av samtliga i åldern 20–27 år har en egen bostad (Hyresgästernas Riksförbund 1999). Så många som 83 procent (129 000 personer) av de

¹⁴ Källa: SCB:s register över totalbefolkningen 1998 (Rtb).

unga som bor hos föräldrar skulle flytta hemifrån om de hade råd. De flesta ”mamboförhållanden” kan ses som oönskade bostadsförhållanden bland de unga och bottnar i knappa ekonomiska resurser.

De svenska hushållens disponibla inkomster har generellt sjunkit något under åren 1990–1997, från 97 000 kr till cirka 90 000 kr per konsumtionsenhet (tabell 8). Under denna period har de flesta åldersgrupper dock kunnat bibehålla sin inkomststandard och i övre medelåldern och pensionsåldrarna har det t.o.m. skett en reell inkomstökning (SCB 1999). Däremot har ungdomsgrupperna generellt minskat sitt ekonomiska handlingsutrymme. Sämst ekonomisk utveckling återfinns bland ungdomar som bor kvar i föräldrahemmet. Denna grupp, som numerärt ökat i omfattning, har mer eller mindre halverat sina disponibla inkomster mellan 1990 och 1997 och har numera endast cirka en tredjedel av medianinkomsten. Inkomstutvecklingen för ungdomar i eget boende har också försämrats under 1990-talet med en reell minskning av en fjärdedel av de disponibla inkomsterna under 1990-talets första hälft. Dock har det skett en märkbar inkomstförbättring för 18–24-åringar efter 1995.

Tabell 8. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet för ungdomar och samtliga hushåll 1990–1997. I tusen kronor och index.

År	Kvarboende ungdom ⁱ			18–24 år, exkl. kvarb.			Samtliga hushåll	
	Disp. ink/ke Tkr	Index 1990 = 100	Index median resp år = 100	Disp. ink/ke Tkr	Index 1990 = 100	Index median resp år = 100	Disp. ink/ke Tkr	Index 1990 = 100
1990	58,3	100	60	85,0	100	88	97,0	100
1991	45,1	77	47	83,4	98	87	95,6	99
1992	46,4	80	48	81,1	95	83	97,2	100
1993	36,3	62	39	73,1	86	79	92,6	95
1994	28,6	49	31	69,1	81	75	91,7	95
1995	34,1	58	38	63,7	75	71	89,4	92
1996	28,0	48	31	67,5	79	75	90,3	93
1997	32,5	56	36	73,2	86	80	91,5	94

ⁱ Personer upp till 29 år boende i föräldrahemmet.

Källa: SCB, IF 21 SM 9901.

Flera studier har uppmärksammat att en ekonomisk generationsklyfta vidgats i Sverige under 1990-talet.¹⁵ I en EU-jämförelse visar sig generationsskillnaderna vara ovanligt stora i de nordiska länderna medan klasskillnaderna är betydligt lägre i dessa länder än i övriga EU-länder (Vogel 1997). Den materiella ojämlikheten mellan ungdomar

¹⁵ Se t.ex. Socialstyrelsen 1997, SCB 1997 och 1999.

och äldre åldersgrupper har ökat stadigt under 1900-talets sista kvartsekel men har accentuerat under 1990-talet.

Andelen ungdomshushåll som utifrån olika vedertagna definitioner brukar betecknas som fattiga visar på ett trendbrott under de senaste årtiondena. Andel fattiga¹⁶ bland unga¹⁷ minskade successivt under 1980-talet från drygt tio till fem procent 1990, då fattigkvoten var som lägst. Mellan 1990–1995 svängde trenden och andelen fattiga unga människor ökade till 12 procent 1995. Ett annat sätt att beräkna materiellt fattiga hushåll utgår från hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet. I tabell 9 presenteras två fattigstreck, dels EU:s officiella fattigdefinition (högst 50 procent av landets medianinkomst) och dels en nivå som vanligtvis betecknas som ”nästan fattiga” (högst 62,5 procent av medianinkomst). Som tidigare studier visat har andelen fattiga hushåll i Sverige under 1990-talets första hälft inte blivit så mycket större men däremot fattigare (Socialstyrelsen 1997). Andelen under EU:s vedertagna fattigdomsdefinition ökade endast från 7,2 till 8,4 procent bland de svenska hushållen, vilket tillsammans med de andra nordiska länderna var betydligt lägre än EU-länderna i allmänhet 1994 (SCB 1997:606). Hur har då andelen ungdomar med extremt låga inkomster förändrats? De kvarboende ungdomarna har relativt sett fått ytterligare försämrade ekonomiska villkor. Redan före arbetslöshetskrisen understeg hälften av dessa ungdomshushåll EU:s fattiggräns. Denna andel har ökat till cirka 62 procent 1997. Däremot tycks andelen ungdomar i åldern 20–24 år med eget boende inte ha haft samma ogynnsamma inkomstutveckling. Ungefär vart femte av dessa ungdomshushåll hamnade under fattigstrecket både 1991 och 1997.

¹⁶ Definierat utifrån hushåll med inkomster under socialbidragsnormen och skälig bostadskostnad respektive år, se beskrivning i SCB 1997:19.

¹⁷ Mellan 20 och 29 år, exkl. studerande, kvarboende ungdomar och företagare, SCB 1997:607.

Tabell 9. Andel hushåll med låg disponibel inkomst per konsumtionsenhetⁱ 1991 och 1997.

Hushåll	1991 ⁱⁱⁱ		1997		Differens	
	<50 %	< 62,5 %	<50 %	< 62,5 %	< 50 %	< 62,5 %
Kvarboende ungdom ⁱⁱ	51,2	62,6	61,6	71,3	+10,4	+ 8,7
18–24 år, exkl. kvarb.	22,1	29,4	19,1	29,8	3,0	+ 0,4
Samtliga	7,2	12,7	8,4	13,9	+ 1,2	+ 1,2

ⁱ I relation till medianinkomst respektive år. Under hälften av median = EU:s officiella fattigdomsdefinition. ⁱⁱ Ungdomar upp till 29 år kvarboende i föräldrahem. ⁱⁱⁱ 1991 har valts för att skattereformen 1990/91 försvårar jämförbarheten med åren före 1991.

Källa: SCB HINK, egen bearbetning.

Ett annat sätt att skildra ungdomars generella försörjningsvillkor är analyser av vilka inkomstkällor som ligger till grund för deras hushållsekonomi (tabell 10). I takt med att allt färre ungdomar arbetar har förvärvsinkomstens betydelse för ungdomshushållen minskat under 1990-talet. 1990 hade drygt 40 procent av samtliga ungdomshushåll (upp till 24 år) enbart inkomster från eget arbete medan motsvarande andel sjunkit till 24 procent 1996.¹⁸ Allt fler ungdomar har blivit beroende av offentliga försörjningskällor, i synnerhet av studieersättningar, socialbidrag och arbetsmarknadsrelaterade ersättningar som arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet och utbildningsbidrag vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder. Profilen på ungdomars inkomstkällor ger ett tydligt intryck av att många ungdomar klarar sin försörjning genom att kombinera olika inkomstkällor. Detta kan tolkas som ett uttryck för ungdomars instabila och föränderliga situation; att ”hoppa hage” ut och in på arbetsmarknaden med en mix av studiefinansiering, egna inkomster och ”socialt understöd” i varierande omfattning och tidsintervaller. En tydlig indikation på att ungdomars försörjningssvårigheter är utbredda framgår av att närmare hälften av alla ungdomar (43 procent) erhöll ersättning vid arbetslöshet respektive deltagande i arbetsmarknadsprogram eller uppbar socialbidrag åtminstone under någon period under ett enskilt år –1996.

¹⁸ Skillnaden är förmodligen större eftersom ungdomsgruppen 1990 inkluderade även 18–19-åringarna.

Tabell 10. Inkomstkällor bland ungdomar 20–24 år 1996. I procent av samtliga ungdomar.

Inkomstslag	Män	Kvinnor	Totalt
Enbart förvärvsinkomst	28	21	24
Förvärvsink. + studieersättning	16	23	19
Förvärvsink. + social inkomst ⁱ	41	39	41
Summa med förvärvsinkomstⁱⁱ	81	81	81
Enbart studieersättning	4	4	4
Studieers. + social inkomst	5	4	5
Enbart social inkomst	8	8	8
Ingen inkomst alls	2	3	2
Totalt	100	100	100
1. Ers. vid arbetslöshet	27	32	29
2. Ers. vid deltagande i arb.m.åtg.	19	18	18
3. Socialbidrag ⁱⁱⁱ	15	17	16
Summa 1 + 2 + 3	40	46	43

ⁱ I "socialinkomst" ingår ersättning vid värnplikt, föräldraledighet, sjukdom/arbetskada, arbetslöshet, arbetsmarknadspolitisk åtgärd, rehabilitering, socialbidrag, olika pensioner och livräntor. ⁱⁱ Nettoberäkning av samtliga hushåll med förvärvsinkomster, i delkategorierna förekommer viss överlappning av hushåll som både har studieersättning och sociala inkomster under året jämsides med förvärvsinkomst. ⁱⁱⁱ Socialbidraget i ett hushåll fördelas på enskilda individer med hjälp av konsumtionsvikter.

Källa: SCB LOUISE, egna beräkningar.

Ungdomars ekonomiska villkor påverkas inte bara av inkomstrelaterade faktorer utan också av utgiftssidan. Den utgiftspost som spelar en ojämförbart stor roll i synnerhet för ungdomar är bostadskostnaden. Som framgått tidigare har allt fler ungdomar inte råd med ett eget boende. Bland de ungdomar som har ett eget boende dominerar hyreslägenhet. Till följd av bl.a. skattereformen 1990/91 har bostadsutgifternas andel av svenska hushållens inkomster ökat. För ensamstående ungdomar under 25 år utgjorde bostadskostnaden en tredjedel av deras disponibla inkomster 1993, vilket var en ökning med cirka fem procent jämfört med tiden före skatteomläggningen (Ungdomsstyrelsen 1997).

Inkomst och försörjningsbördan skiljer sig naturligtvis mellan olika ungdomar beroende på bl.a. grad av etablering på arbetsmarknaden, familjebildning och konsumtionsmönster. Men den övergripande bilden av ungdomars materiella villkor under 1990-talet är att allt fler lever under knappa förhållanden och att många ungdomar har en, relativt sett, låg ekonomisk standard. Många ungdomar har blivit allt mer

beroende av såväl sociala nätverk (inte minst av föräldrar) som offentliga försörjningssystem. För många ungdomar kan dessa svårigheter ses som en kort övergående problematik mellan barn och vuxenliv. I nästa avsnitt belyses socialbidragsmönster för de ungdomar för vilka denna besvärliga övergångsfas tenderar bli av mer långvarig natur.

5.4 Specifika socialbidragsmönster bland ungdomar

Det är framför allt två aspekter av ungdomars socialbidragsmönster på 1990-talet som vi ytterligare vill belysa, som kan ha relevans för en fördjupad förståelse av ungdomars försörjningsproblem. För det första hur socialbidragsökningen har slagit igenom för olika åldersgrupper. 1990-talet har kännetecknats av föränderliga villkor med stor betydelse för ungdomars etableringsvägar; arbetslöshetens kraftiga växlingar och införanden av olika program framför allt gentemot arbetslösa ungdomar, men också mer generella utbildningssatsningar. Hur har dessa förändringar påverkat socialbidragsmottagandet för olika ungdomskullar? Den andra frågeställningen gäller om vissa ungdomar riskerar att stanna kvar i socialbidragssystemet längre. Hur har det långvariga socialbidragstagandet bland ungdomar utvecklats under 1990-talet?

5.4.1 Ungdomar och socialbidrag en kohorteffekt?

Inom ramen för ett forskningsprojekt som studerat hushållens socialbidragsmönster under en lång följd av år har olika ungdomskullars socialbidragserfarenhet särskilt följts upp.¹⁹ Till skillnad från sedvanlig årsrelaterad statistik har ungdomars socialbidragskarriärer följts från debuttillfället och framöver. Detta ger möjligheter att mer precist studera vid vilken ålder som debut i socialbidrag sker. I diagram 7 presenteras en jämförelse av bidragsmönstret mellan fyra årsklasser som blev 18 år under 1980-talets andra hälft (med dess högkonjunktur, extremt låga arbetslöshet etc.) och fyra kullar som nått myndig-

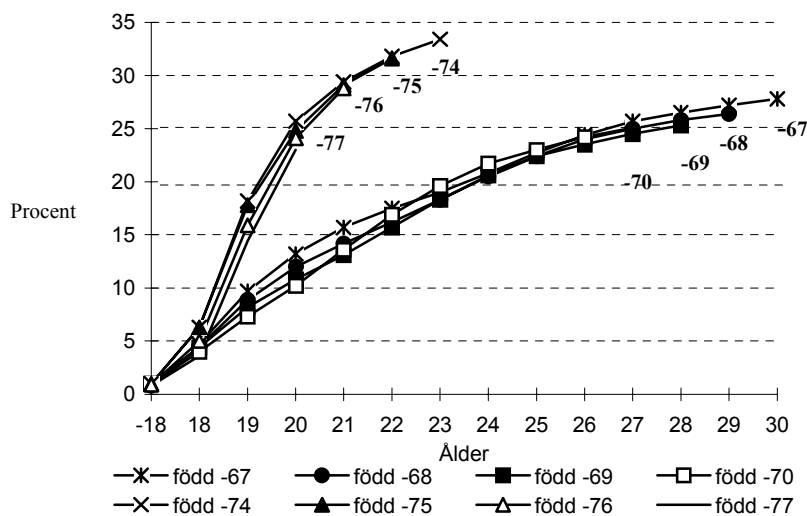
¹⁹ Forskningsprojektet 'Socialbidragets dynamik' vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Projektet som pågått sedan 1995, har finansierats av Socialstyrelsen och haft som uppgift att utveckla metoder för att studera den årliga socialbidragsstatistiken i ett longitudinellt perspektiv. Se t.ex. Salonen (1997b).

hetsåldern från det att arbetslöshetskrisen slog genom i början av 1990-talet.²⁰ Dessa två gruppers bidragserfarenhet skiljer sig åt markant. Trots att de fyra äldre årskullarna var antalsmässigt betydligt fler ligger deras samlade socialbidragserfarenhet på en betydligt lägre nivå. Bland födda 1967 som kunnat följas ända fram till 30 år (1997) har 28 procent haft socialbidrag åtminstone vid något tillfälle.²¹ De tre efterföljande årskullarna uppvisar ett likartat åldersrelaterat bidragsmönster. Vid 23 års ålder har knappt 20 procent av ungdomarna i dessa åldrar haft socialbidrag. Detta kan jämföras med situationen för ungdomarna födda 1974. De var den första årsklassen som blev 18 år i 1990-talets arbetslöshetskris. År 1997, då 74-orna fyllt 23 år, hade drygt 33 procent av samtliga i årskullen haft socialbidrag under någon period fram till dess. De efterföljande årsklasserna, födda 1975–1977, följer dem i samma bidragsomfattning. Detta belägger att de bakomliggande strukturella förändringarna före och efter 90-talskrisen, i synnerhet den krympande arbetsmarknaden, sätter sina tydliga spår i ungdomars socialbidragsmottagande. Det ”stegrade” bidragsmönster som etablerats bland ungdomskullar under 1990-talet tycks ha en stabilt förändrad kohortkaraktär under de år som vi hittills kunnat följa upp. Frågan är om den vikande arbetslösheten och ökade utbildnings-satsningen under 1990-talets sista år kommer att ha en vikande effekt på yngre kullars debutmönster i socialbidragshänseende. Vi får avvakta resultat från kommande uppföljningar av sådana kohortstudier. Fram till 1997 kan vi dock klart visa på att 70-talisternas bidragsmönster avviker bjärt från tidigare ungdomskullar.

²⁰ Årskullarna däremellan, födda 1971–1973, har för åskådlighetens skull i detta sammanhang utelämnats. Deras ackumulerade bidragserfarenhet ligger mellan de två grupperna, med en successiv ökning för varje årsklass.

²¹ Dessa beräkningar innehåller en viss underskattning av socialbidragets genomslag, då personer som förekommit i bidragshushåll endast som sammanboende vuxen inte medräknats. Ifall dessa personer räknats med hade socialbidragsandelen vid den sista observerade åldern för resp. årsklass varit 2–4 procent högre, t.ex. 36,0 procent för födda 1974 vid 23-års ålder och inte 33,4 procent som visas i diagram 7.

Diagram 7. Ackumulerad bidragserfarenhet bland årsklasserna 1967–1970 och 1974–1977. I procent av samtliga personer i respektive årsklass.ⁱ



ⁱ Relationstalen utgår från beräkningar av bruttobefolkning som tar hänsyn till årlig inflyttning av personer i respektive årsklass.

Källa: Forskningsregister inom projektet "Socialbidragets dynamik". Aidentifierade totalregister för dessa aktuella ungdomskohorter.

5.4.2 Ungdomar med långvarigt socialbidrag

Vi har tidigare visat att många ungdomar under 1990-talet åtminstone någon gång behövt söka socialbidrag. Vilken betydelse denna erfarenhet har för ungdomarna själva och samhällets förmåga att utforma adekvata socialpolitiska lösningar hänger i hög grad samman med försörjningsproblematikens karaktär. För de allra flesta ungdomar har socialbidraget varit en akut hjälp under en kort övergångstid, oftast i skarven mellan utbildning och arbete, vid deltagande i kortare arbetsmarknadsåtgärder eller i avvaktan på att börja ett jobb eller en utbildning. Socialbidragstagandet har i många fall varit friktionsbetonat med låg sannolikhet att utvecklas till en mer bestående etableringsproblematik. Dessa ungdomars tillfälliga ekonomiska utsatthet kan ses som bekymmer som till stor del hänger samman med ungdomstidens specifika etableringssträvanden. Åtgärdsmissigt kan sådana korta bidragsbehov mötas med socialpolitiska förändringar, t.ex. genom studiemedelssystemet, ersättningar vid arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram samt bostadsstödet.

Ökningen av ungdomars socialbidragsmottagande under 1990-talet har också väckt frågeställningar om huruvida det leder till att vissa ungdomar blir kvar i socialbidragstagandet under så långa perioder att det inte längre kan ses som ett tillfälligt, övergående tillstånd. Även i den svenska forskningen har marginaliseringsbegreppet kommit att användas för olika gruppers oönskade positioner i relation till arbete, boende, utbildning och ekonomiskt handlingsutrymme.²² I vissa undersökningar har man uttryckligen använt socialbidragstagande som en indikator på ekonomisk marginalisering.²³

Med socialbidragsnivåer på 30–40 procent bland 1990-talets ungdomskullar kan knappast bidragserfarenheten i sig ses som en problematisk marginalposition. Så många som 280 000 unga har någon gång under åren 1990–1997²⁴ beviljats socialbidrag. Variationen i deras fortsatta väg in i vuxenlivet är alltför omfattande för att det ska vara meningsfullt att karaktärisera ungdomar som erhållit socialbidrag i homogena gruppstermer eller utifrån egenskaper som är specifikt särskiljande från ungdomar i stort. Däremot har utvecklingen av den dynamiska forskningsansatsen²⁵ tillsammans med uppbyggnaden av flera register²⁶ som möjliggör att följa individers ekonomiska förhållanden över längre tidsperioder bidragit med en fördjupad bild av hushållens socialbidragsmönster. Ett särskilt studium av omfattningen och karaktären av hushåll med långvariga och återkommande bidragsbehov kan bidra till att belysa frågeställningen om det även i Sverige numera föreligger risker för mer långsiktiga och permanenta marginaliseringsprocesser. Socialstyrelsen har i en studie visat på att antalet barn som lever i familjer med långvarigt socialbidrag har mer än fördubblats mellan åren 1991 och 1996.²⁷

Hur har då varaktigheten i ungdomars socialbidragstagande utvecklats under 1990-talet? Offentlig statistik har visat att även ungdomars bidragstider generellt sett har blivit längre under senare år, men att deras bidragstider är kortare än t.ex. för äldre hushåll och då i synnerhet för barnfamiljer. Andelen 18–24-åringar som haft minst tio

²² Se Svedberg (1995) för en svensk introduktion av marginalitetsbegreppet.

²³ Se t.ex. SOU 1997:118 och Strandh 1999.

²⁴ Avser ungdomar i åldern 18–24 år som någon gång under dessa år debuterat i socialbidrag. Egna bearbetningar av totalregister för årskohorterna 1966–1979, inom ramen för forskningsprojektet ”Socialbidragets dynamik”, Socialhögskolan, Lunds Universitet.

²⁵ Se t.ex. Room (1995) och Leisering & Walker (1998).

²⁶ T.ex. SCB:s register LINDA och LOUISE, den sociala databasen vid EPC och olika longitudinella forskningsregister kring socialbidraget.

²⁷ Mossler, Torége & Öström (1999), som definierar ”långvarigt socialbidrag” med 10–12 månader under ett enskilt kalenderår.

bidragsmånader under kalenderåret har ökat från 8 till 14–15 procent av samtliga ungdomshushåll med socialbidrag från 1990 till 1996–1998.

Av tabell 11 framgår att antalet ungdomar 18–24 år med minst 15 bidragsmånader under tre år från debutåret²⁸ fördubblats under 1990-talets första hälft. Var fjärde ungdom som debuterat i socialbidrag 1994/1995 har haft socialbidrag så länge att detta rimligen har haft en påtaglig inverkan på ekonomisk och social ställning. Det är i denna grupp av unga socialbidragstagare som risken för mer långsiktiga och kvarstående etableringsproblem sannolikt är som störst. Under åren 1990–1995 är det sammanlagt 46 000 ungdomar som, enligt denna definition, har varit långvarigt beroende av socialbidraget för sin försörjning. Bland dessa långvariga bidragshushåll är invandrarungdomar och ungdomar med flyktingstatus klart överrepresenterade. Medan 16 procent av samtliga svenska ungdomar²⁹ med socialbidrag under åren 1990–1995 hade långa bidragsperioder var motsvarande andel 34 respektive 69 procent bland ungdomar med utländskt medborgarskap respektive unga flyktingar.

²⁸ Denna definition på ”långvarigt” bidragstagande är vald så att antalet bidragsmånader utgör åtminstone hälften av samtliga observationsmånader under debutår och två efterföljande år. Eftersom debutmånad under startåret är okänt i registermaterialet har ett antagande gjorts att debut sker under sommar-månaderna.

²⁹ Offentliga registerdata kring socialbidraget medger inte mer inträngande analyser av etnicitet än nationalitetsrelaterade data utifrån dikotomin svensk-utländsk.

Tabell 11. Andel ungdomar 18–24 år med långvarigtⁱ socialbidrag efter debutår 1990–1995 och nationalitet/flyktingstatus. I procent av samtliga ungdomar med socialbidrag.

Debutår	Nationalitet/flyktingstatus			Totalt	
	Svensk %	Utländsk ⁱⁱ %	Flykting %	%	n
1990	13	17	56	19	4 330
1991	14	27	65	19	5 200
1992	16	36	74	22	8 230
1993	15	32	72	19	8 670
1994	17	40	77	26	10 890
1995	21	41	76	26	8 880
Summa 1990-1995	16	34	69	22	
n=	27 748	7 250	11 210		46 200

ⁱ Definition av ”långvarigt” = minst 15 bidragsmånader under tre år från debutåret.

ⁱⁱ Exklusive hushåll med flyktingstatus.

Källa: Forskningsregister inom projektet ”Socialbidragets dynamik”. Avidentifierade totalregister för dessa aktuella ungdomskohorter.

Utöver den tydliga etniska särprägelns bland ungdomar med långa bidragstider och flyktinghushållens extremt långa bidragsbehov framkommer ytterligare två märkbara förändringar av ungdomars bidragstider. För det första sker det en successiv ökning av andelen med långvariga bidragstider bland ungdomar överlag mellan åren 1990–1995. Före sysselsättningskrisen (1990/1991) uppgick andelen långvariga bidrag bland debuterande ungdomar till 19 procent för att därefter stiga till 26 procent av samtliga debuterande ungdomar 1994 och 1995.³⁰ Räknat per kalenderår har ungdomarnas bidragstider ökat med en tredjedel mellan åren 1990 och 1998, från 3,6 till 4,8 bidragsmånader i genomsnitt per år. Denna ökning följer i stort bidragstidens ökning för samtliga hushåll med socialbidrag. Att allt fler ungdomar stannar kvar längre i bidragsmottagandet eller återkommer oftare medför att andelen ungdomar som varit inne ett tag i åtgärdscirkeln mellan bidrag, arbete och olika arbetsmarknadsåtgärder efterhand blivit större i socialbidragssystemet. Det andra tydliga sambandet gäller debutålder och bidragstidernas längd. Ju yngre man är när man debuterar i socialbidrag desto större risk att man blir kvar längre tid. Bakom tidig debutålder döljer sig sannolikt andra problemförhållanden. En kartläggning av debuterande ungdomar 1992 och 1993

³⁰ Den officiella socialbidragsstatistiken efter 1995 indikerar att ungdomars bidragstider har fortsatt att förlängas även efter 1995.

visar att debutanter i övre tonåren har betydligt längre bidragstider än deras något äldre kamrater (tabell 12). I synnerhet debuterande 18-åringar avviker med betydligt längre bidragstider. Närmare hälften av 18-åringarna som debuterade 1992 eller 1993 har haft minst 20 bidragsmånader under en femårsperiod från debuttillfället. Av dessa var 4 000 kvar i socialbidragssystemet efter fem år (1996 respektive 1997) och har haft stöd åtminstone vid någon period varje år dessemellan. För dessa ungdomar har socialbidraget utan tvekan blivit en dominerande försörjningskälla. Andelen flyktinghushåll är lågt bland de allra yngsta bidragshushållen men utgör en betydande andel av gruppen 23- och 24-åringar med ett långvarigt socialbidragsbehov.³¹

Tabell 12. Andel ungdomar med långvarigtⁱ socialbidrag efter debutålder 1992 och 1993. I procent av samtliga ungdomar i respektive debutgrupp.

Ålder	Debutår	
	1992	1993
18 år	44	46
19 år	22	21
20 år	17	16
21 år	15	16
22 år	18	15
23 år	20	18
24 år	22	20
Summa 18–24 år	23	22
n=	8578	9824

ⁱ Definierat som minst 20 bidragsmånader under en femårsperiod från debutåret (1992–1996 för debuthushåll 1992 respektive 1993–1997 för debuthushåll under 1993).

Källa: Forskningsregister inom projektet ”Socialbidragets dynamik”. Aidentifierade totalregister för dessa aktuella ungdomskohorter.

³¹ Av det långvariga bidragsbehovet bland 23- och 24-åringarna (tabell 12) utgjorde flyktinghushållen 40–50 procent medan motsvarande andel bland debuterande tonåringar var 8–16 procent.

5.4.3 Könrelaterade skillnader?

Tidigare under 1900-talet dominerade kvinnorna bland understödstagarna. Det var framför allt lite äldre kvinnor, många änkor, utan försörjningsskydd från familjekrets eller den tidens blygsamma offentliga trygghetssystem. I takt med den moderna välfärdsstatens genombrott i mitten av seklet lyftes de flesta av de äldre kvinnorna över till pensionssystemen. Från 1960-talet och framåt har socialhjälpen setts som tämligen könsneutral. I diskussionen om socialhjälpen under 1970 och 1980-talen uppmärksammades oftare ensamstående mäns behov av behovsprövad hjälp. Först på senare år har socialbidraget närmare studerats med anknytning till frågor om feminisering och välfärdsstatens genusperspektiv (se t.ex. Gunnarsson 1993, Gustafsson 1999).

I många jämförbara länder dominerar fortfarande kvinnohushållen i behovsprövade hjälpsystem, (Eardsley m.fl. 1996). Frågan är om de senaste årens förändringar inom arbetslivet och välfärdsstaten också har inneburit en återgång till en mer markant ekonomisk sårbarhet bland kvinnor? Sysselsättningskrisen på 1990-talet slog först igenom i den mansdominerade industrisektorn och därefter i den kvinno-profilerade offentliga sektorn. I några lokala material från 1990-talet påvisas att om man tar hänsyn till bidragshushållens faktiska sammansättning av både den person som står som registerledare och andra vuxna personer i hushållet så tycks kvinnorna numera överväga något (Salonen 1994, 1998). Detta bekräftas även i en nationell urvalsundersökning för åren 1992, 1994 och 1995 (Ungdomsstyrelsen 1998:42).

Faktorer som värnpliktstjänstgöring för unga män och att unga kvinnor i högre utsträckning påbörjar högre utbildningar kan spela en viss roll vad gäller socialbidragsbehov för ungdomar. De unga kvinnorna ser ut att vara betydligt fler än männen bland de allra yngsta ungdomsklasserna 18–20 år. Detta bör rimligtvis hänga samman med att många av de unga männen fullgör värnplikt i dessa åldrar. Detta styrks av uppgifter i tabell 13 som visar könsfördelningen vid debut-situationen mer ingående för fyra årskullar. På 1980-talet var de unga kvinnornas andel betydligt högre än för motsvarande åldrar på 90-talet, även om man enbart tar hänsyn till registerledaren i hushållen (p.g.a. att individdata saknas före 1990). Den tidigare dominansen av unga kvinnor med socialbidrag i de övre tonåren har nästan helt försvunnit under 1990-talet. Detta kan möjligtvis hänga samman med nedbantningen av värnpliktstjänstgöringen under senare år (med kortare tjänstgöringstider och färre som rycker in).

Tabell 13. Andel kvinnor bland 18–20-åringar av samtliga efter debutålder för årsklasserna 1967, 1970, 1974 och 1977. I procent.

Årsklass	Debutålder				n
	18 år	19 år	20 år	1820 år	
1967	59	59	52	57	9 273
1970	57	55	49	54	5 684
1974	49	49	49	49	14 073
1977	54	52	50	52	11 689

Källa: Kohortregister för respektive årsklass. Enbart registerledaren är medräknad.

Internationell och i synnerhet amerikansk belysning av ungdomars beroende av behovsprövade hjälpformer har ofta fokuserat på unga mammors hjälpbehov. I USA har diskussionen om 'welfare mothers' och 'teenage mothers' inte sällan förts med moraliserande undertoner. Hur ser det då ut i Sverige vad gäller unga mammor och socialbidrag? Hur vanligt är det och har det förändrats i samband med ungdomars ökade etableringsproblem under 1990-talets första hälft? Tabell 14 ger ett klart besked att det inte är särskilt vanligt i Sverige att unga kvinnor med barn debuterar i socialbidrag i 18–20 års åldern. Det rör sig om sammanlagt 600–800 tjejer per årsklass för hela landet. De utgör endast drygt en procent av samtliga unga kvinnor i respektive årsklass. Deras andel av debuterande tjejer har legat kring sex till sju procent, förutom bland unga kvinnor som debuterade under de extremt gynnsamma åren i slutet av 1980-talet då de uppgick till mer än var tionde. Således kan vi avfärda att unga tonårsmammor med socialbidrag skulle vara någon angelägen socialpolitisk fråga i Sverige.

Tabell 14. Debuterande unga kvinnor med barn vid debut ålder 18–20 år. Antal och i procent av samtliga debuterande kvinnor med socialbidrag och av samtliga kvinnor i årsklassen.

Debutår	Antal	Andel av kvinnor med socialbidrag 18–20 år	Andel av samtliga kvinnor i års klass
1985–1987	680	7	1,1
1988–1990	612	11	1,1
1992–1994	856	6	1,5
1995–1997	640	6	1,3

Källa: Kohortregister för respektive årsklass.

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att det knappast finns några betydande könsrelaterade skillnader i ungdomars socialbidragsmönster fram till 1997. Under 1990-talet har dock de unga kvinnornas socialbidrag ökat i större utsträckning, både räknat i andel med bidragserfarenhet och bidragstidernas längd. Numera är socialbidragserfarenhet något vanligare bland unga kvinnor i jämförelse med jämnåriga män.

5.4.4 Fortsatt uppmärksamhet behövs

Flera andra längdsnittsstudier har belyst ungdomars ökade ekonomiska sårbarhet under 1990-talets krisår. Ungdomsstyrelsen (1998) bekräftar att bakom långvariga arbetslöshets och socialbidragsperioder åren 1992–1996 döljer sig traditionella mönster av social differentiering utifrån framförallt socioekonomisk bakgrund. Bland ungdomar med högre risk att hamna i långvarig arbetslöshet och/eller socialbidragsberoende märks de vars föräldrar lever under instabila och knappa förhållanden, lågutbildade och ungdomar med invandrarbakgrund.

Leder då det förhöjda socialbidragsmottagandet och de förlängda bidragstiderna till mer bestående långsiktiga effekter? Resultaten från tillgängliga empiriska studier pekar i riktning mot att allt fler ungdomar varit utsatta för svårigheter i etableringsfasen som riskerar att påverka deras levnadsvillkor även upp i åldrarna. Att befinna sig i en rundgång av tillfälliga arbeten, kortvariga utbildningsinsatser och återkommande bidragsperioder kan för en del ungdomar, liksom för många nyanlända invandrare, övergå till ett mer varaktigt utanförskap. 1990-talet har utan tvekan medfört ett tilltagande riskscenario för många unga människor. Den sociala differentieringen har blivit tydligare. Men den har också förändrats efter nya särskiljande linjer; mellan svensk majoritetskultur och olika invandraridentiteter, mellan ”dom däruppe”/”dom därnere”, mellan att vara innanför alternativt utanför. En eftertraktad kärnarbetskraft med intressanta men krävande arbetsuppgifter arbetar alltmer medan vissa grupper, däribland lågutbildade ungdomar och invandrare, riskerar att hamna utanför arbetslivet och därigenom också utanför de offentliga trygghetssystemen.

Samtidigt bör man ha i åtanke att de förändringar vi diskuterat i detta sammanhang skett under mycket kort tid – några få år – och därför kan den hittillsvarande forskningen inte ge några definitiva svar om de mer långsiktiga och bestående effekterna av dessa riskmönster. Att upptäcka och förmedla nya tendenser till sociala skiktningar och utestängningshot i det svenska välfärdssamhället har länge varit ett angeläget välfärdspolitiskt forskningsfält. I övergången till 200-talet

tycks det finns starka skäl att utveckla såväl denna forskningstradition som ett reforminriktat välfärdsarbete som förmår svara upp emot ungdomars föränderliga livsvillkor i övergången från industrisamhället.

Referenser

- Eardsley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough & P. Whiteford 1996. *Social Assistance in OECD Countries*. Synthesis Report. Research Report No. 46. London HMSO.
- Ds S 1969:9. *Socialhjälpen i län och kommuner*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Ds S 1987:2. *Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Gullberg, A. & M. Börjeson 1999. *I vuxenlivets väntrum*. Umeå: Boréa.
- Gunnarsson, E. 1993. *I välfärdsstatens utmarker. Om socialbidrag och försörjning bland ensamstående utan barn*. Stockholm: Inst. för socialt arbete, Stockholms Universitet.
- Gustafsson, B. 1983. *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. DSF projekt 1983:1. Stockholm: Delegationen för social forskning.
- Gustafsson, B. 1999. ”Är fattigdomen i Norden under 90-talet kvinnlig?”, i *Nordisk Socialt Arbeid*, Nr. 4.
- Hagquist, C. 1997. *The Living Conditions of Young People in Sweden*. Göteborgs Universitet.
- Hammarström, A. 1996. *Arbetslöshet och ohälsa – om ungdomars livsvillkor*. Lund: Studentlitteratur.
- Hyresgästernas Riksförbund, 1999. *Ungas boende 1999*. Stockholm.
- Korpi, W. 1971. *Fattigdom i välfärden*. Stockholm: Tiden.
- Leisering, L. & R. Walker 1998. *The Dynamics of Modern Society*. Bristol: The Policy Press.
- Mossler, K., J. Torége & A. Öström 1999. ”120 000 barn berörs av långvarigt socialbidrag”, i *Välfärdsbulletinen* nr 2 1999. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- Palme, J. & SÅ. Stenberg (red.), 1998. *Arbetslöshet och välfärd*. Valfärdsprojektet skrift nr 11. Stockholm: Socialdepartementet.
- Rantakeisu, U., B. Starrin & C. Hagquist 1996. *Ungdomsarbetslöshet. Vardagsliv och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Riksförsäkringsverket, 1999. *Socialförsäkringsboken 1999*. Stockholm
- Room, G. (ed.), 1995. *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- Salonen, T. 1994. *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Salonen, T. 1997a. *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelande 1997:8 Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Salonen, T. 1997b. "Socialbidraget – mellan personliga bekymmer och systembrister", i *11 röster om socialbidrag*. SoSrapport 1997:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Salonen, T. 1999. *Den främre parentes och socialbidraget*. Meddelanden från Socialhögskolan 1999:5, Lunds Universitet.
- SCB, 1997. *Välfärd och ojämlikhet i ett 20årsperspektiv 1975–1995*. Levnadsförhållanden Rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB, 1999. *Inkomstfördelningsundersökningen 1997*. If 21 SM 9901. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Schröder, L. 1995. *Ungdomars etablering på arbetsmarknaden*. EFA, rapport nr 38. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Schröder, L. 1996. "Förändrade vägar till arbete", i *Ungdomsrapporten 1996 del 2*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Socialstyrelsen, 1997. *Social rapport 1997*. SoSrapport 1997:14. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1997:118. *Delade städer*. Underlagsrapport från Storstadskommittén. Stockholm: Socialdepartementet.

- Strandh, M. 1999. "Ungdomsarbetslöshet och ekonomisk marginalisering", i Gullberg, A. & M. Börjeson (red.), *I vuxenlivets väntrum*. Umeå: Boréa.
- Svedberg, L. 1995. *Marginalitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Svenska Kommunförbundet, 1999. Orsaken bakom ekonomiskt bistånd. PM 19990128. Stockholm.
- Swärd, H. 1995. "Young and Poor" i *Young, Nordic Journal of Youth Research*, nr 3.
- Szulkin, R. 1981. Om socialhjälpfrekvensen och dess bestämningsfaktorer. Särtrycksserie nr. 99. Stockholm: Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.
- Ungdomsstyrelsen, 1996. *Krokig väg till vuxen. En kartläggning av ungdomars livsvillkor*. Ungdomsrapporten 1996. Ungdomsstyrelsens utredningar nr 6, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen, 1997. *Svensk ungdomsstatistik*. Ungdomsstyrelsens utredningar nr 9, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen, 1998. *Vid sidan av – om ungas inträde på arbetsmarknaden*. Ungdomsstyrelsens utredningar nr 13, Stockholm.
- Vogel, J. 1997. "Materiell ojämlikhet – i tids och internationellt perspektiv", i SCB *Välfärd och ojämlikhet i ett 20årsperspektiv 1975 1995*. Levnadsförhållanden Rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

6 Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet

Håkan Johansson

Under det senaste decenniet har en rad europeiska länder startat nya politiska åtgärder riktade mot socialbidragstagare i allmänhet och socialbidragstagande ungdomar i synnerhet. Den gemensamma nämnaren har varit att skärpa kraven på bidragstagarna, skapa mer aktiva bidragssystem och uttryckligen rikta kraven mot ungdomar. I huvudsak har kraven uttryckts som skyldigheter att arbeta, att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller att delta i olika aktiveringsprojekt. Länder som Danmark, Holland, Norge, Finland, England och Frankrike har alla genomfört liknande reformer utifrån sina nationella särdrag (Lödemel 1997, 1998, Lödemel & Trickey kommande, Heikkilä 1999). För flertalet europeiska länder har inspirationen till den nya politiken kommit från USA, som sedan ett par decennier tillbaka bedrivit en politik som de kallar för *workfare*. Denna politik går i korthet ut på att bidragstagaren skall arbeta eller aktiveras för sitt socialbidrag (Nathan 1993, Walker 1991, King 1995, Bane & Ellwood 1994). Den enskildes rättigheter och skyldigheter skall vara tydligt angivna och detsamma gäller för de sanktionsmöjligheter som kommunen eller staten har gentemot den enskilde. Den grundläggande principen lyder att om bidragstagaren vägrar att delta i åtgärden eller projektet så har han eller hon också förverkat sin rätt till ekonomiskt stöd.

I Europa har Danmark otvivelaktigt utgjort ett föregångsland. Olika former av arbetskrav har under en längre tid varit centrala delar av dansk socialpolitik och arbetsmarknadspolitik (Lödemel 1997, 1998, Abrahamson 1998, Arbetsmarknadsstyrelsen 1998). Under 1990-talet har dock kraven fördjupats och förstärkts. Kopplingen mellan arbete och socialbidrag har framträtt allt tydligare. I 1994 års *Lov om kommunal aktivering* uttrycktes att personer under 25 år hade en skyldighet att delta i kommunala aktiveringsprogram för att vara berättigade till socialbidrag. Liknande skyldigheter om än inte lika omfattande gällde även för de över 25 år.

Den svenska välfärdsstaten har inte förblivit oberörd av denna internationella ”trend”. Tvärtom har svensk välfärdspolitik uttryckligen

inspirerats av den danska modellen. I svensk politisk debatt har dansk aktiveringspolitik setts som en starkt bidragande orsak till vårt grannlands sjunkande ungdomsarbetslöshet och sjunkande socialbidragstagande. Av den anledningen har idéer från den danska modellen förts över till svensk arbetsmarknadspolitik och till svensk sociallagstiftning. Det övergripande syftet från svensk sida har varit att råda bot på 1990-talets höga arbetslöshet och socialbidragstagande bland ungdomar (Arbetsmarknadsstyrelsen 1997, Socialstyrelsen 1997, Regeringsbeslut S 1997/651/IFO).

Det definitiva genomslaget för den nya politiska linjen kom den 1 januari 1998, när den ändrade socialtjänstlagen trädde i kraft. I 1998 års socialtjänstlag angavs att socialbidragstagare under 25 år hade en skyldighet att delta i kompetensutvecklande verksamhet för att vara berättigade till socialbidrag – eller försörjningsstöd som det numera kallas (Proposition 1996/97:124). Innehållet i den kompetensutvecklande verksamheten konkretiserades genom den angränsande *Lag om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år* (SFS 1997: 1268). Sammantaget innebar den ändrade socialtjänstlagen att socialbidragstagande ungdomar skildes från övriga bidragsberättigade och gavs utökade skyldigheter. Skillnaderna gentemot tidigare socialtjänstlag var uppenbara.

Skärpningen av socialbidragstagarnas skyldigheter är dock något som har pågått under hela 1990-talet. Regeringsrätten har kontinuerligt förändrat sin tolkning av socialtjänstlagen och dess biståndsparagraf i riktning mot en mer strikt tillämpning. I ljuset av 1990-talets förändrade ekonomiska klimat, höga ungdomsarbetslöshet och höga socialbidragstagande har även kommunerna kontinuerligt prövat nya metoder för att minska sina socialbidragskostnader. Flertalet av de nyinstittade kommunala åtgärderna har inneburit skärpta skyldigheter för den enskilde och framför allt för unga socialbidragstagare.

I detta kapitel skall 1990-talets politiska insatser riktade mot socialbidragstagande ungdomar analyseras. Jag kommer att fästa vikt vid decenniets grundläggande policyförändringar för att kartlägga socialbidragstagande ungdomars rättigheter och skyldigheter. Analysen måste självfallet ta upp centrala förändringar i lagstiftning och nationell politik. Men analysen måste även placeras i den kommunala kontexten där de nationella insatserna och åtgärderna får sitt konkreta utfall och sin konkreta utformning. Det är först när båda dessa nivåer tas upp till diskussion som det är möjligt att mer ingående uttala sig om 1990-talets förändrade policy med avseende på den enskildes förändrade rättigheter och skyldigheter.

6.1 De gemensamma linjerna

Socialtjänstlagen trädde i kraft 1982 och var ett uttryck för den tidens politiska klimat. Socialtjänstlagen utformades som en ramlag och var allmänt hållen och generellt inriktad. Detsamma gällde för lagens biståndsparagraf, vilken angav den enskildes rätt till bistånd och den enskildes rätt till socialbidrag.¹ Paragrafen preciserade inte direkt förutsättningarna eller innehållet för den enskildes rätt till socialbidrag. Istället var det den enskildes behov som var utgångspunkten för bedömningen.

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv (SFS 1980:620, 6 §).

Socialtjänstlagens och biståndsparagrafens generella utformning grundade sig i en ambition att undvika detaljreglering av kommunernas sociala arbete. Socialtjänstlagens uppgift var enbart att ange de övergripande målsättningarna, reglerna och riktlinjerna för socialtjänsten. Den mer konkreta utformningen av socialtjänsten överlämnades åt kommunerna och de kommunala förutsättningarna. Det var kommunala politiker och kommunala förvaltningar som mer konkret skulle få styra det sociala arbetet och ange den direkta innebörden av rätten till bistånd. Lagstiftaren gav dock inte kommunerna full tolknings- och tillämpningsfrihet, utan de fick verka under tillsynsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas översyn. Staten hyste stor tilltro till myndigheternas och domstolarnas korrigerande verksamhet som en garant för att kommunernas verksamhet verkligen skulle överensstämma med lagens intentioner (Proposition 1979/80:1).

Utformningen av socialtjänstlagen är oerhört viktig för att förstå utvecklingen av den enskildes rättigheter och skyldigheter i 1990-talets svenska välfärdsstat. I biståndsparagrafen angavs aldrig i detalj innehållet eller förutsättningarna för biståndsrammen och inte heller angavs vilka villkor som skulle sammankopplas med den enskildes rätt till bistånd. Snarare byggde socialtjänstlagen på förhoppning och djup tilltro till framtiden, kommunal verksamhet, förvaltningsdomstolarnas korrigerande arbete och tillsynsmyndigheternas översyn av kommunerna. Av den anledningen har socialbidragstagandets skyldigheter och

¹ Att definiera och tolka socialtjänstlagens ”rätt till bistånd” som en rättighet är en lång socialrättslig diskussion allt sedan lagen instiftades. För centrala inlägg se Åström 1988; Holmberg 1990; Bramstång 1984 & 1985; Hollander 1995; Westerhäll 1990.

villkor ständigt kunnat ändras med välfärdsstatens och kommunernas förändrade ekonomiska, politiska och ideologiska förutsättningar.

6.1.1 Den rättsliga omtolkningen

Under 1990-talet har regeringsrätten tillsammans med socialstyrelsen vid upprepade tillfällen tagit upp frågan om vilka villkor som socialbidragstagande skall vara förenat med. Det grundläggande villkoret har varit att den enskilde skall stå ”till arbetsmarknadens förfogande”. Under 1990-talets första år preciserade socialstyrelsen detta villkor med att den enskilde hade en skyldighet att (i) söka heltidsarbete, (ii) delta i statligt organiserade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och (iii) ta anvisat arbete (Socialstyrelsen 1992). Med detta ville socialstyrelsen summera 1980-talets rättspraxis. Men som högsta tillsynsmyndighet var socialstyrelsen inte helt tillfredsställd med kommunernas tolkning och tillämpning av socialtjänstlagens biståndsparagraf. Vissa kommuner hade mot slutet av 1980-talet börjat att ställa helt andra villkor än de tre vedertagna och utvecklade olika kommunala modeller. Flertalet modeller inriktades på att öka den enskildes aktivitet att söka arbete eller på att få den enskilde att delta i praktik av olika slag. Socialstyrelsen fann detta problematiskt eftersom de lokala modellerna ifrågasatte rättspraxis och den nationella tolkningen av socialtjänstlagen. Socialstyrelsen valde av den anledningen att förtydliga de tre skyldigheterna ovan.

För att få rätt till socialbidrag krävs som regel att man står till arbetsmarknadens förfogande och att man antar lämpligt anvisat arbete. I några av landets kommuner har det förts fram förslag som innebär att klienten ”måste arbeta för socialbidraget”, reparera leksaker åt kommunen, rensa stränder etc. Det är riktigt att erbjuda arbetslösa sysselsättning. En sådan verksamhet kan dock inte likställas med ett vanligt arbete. Ingen bör vägras socialbidrag för att han inte vill arbeta utan avtalsenlig lön och utan de försäkringar som följer av ett vanligt arbete (Socialstyrelsen 1992:101).

Socialstyrelsens ställningstagande var tydligt. Men i takt med att kommunerna förändrade sin praktik och utvecklade lokala modeller uppkom nya prövningar i förvaltningsdomstolarna och så småningom också nya tolkningar av den enskildes skyldighet ”att stå till arbetsmarknadens förfogande”. I mitten av 1990-talet hade dessa mål nått regeringsrätten. Den övergripande frågan som togs upp till prövning av regeringsrätten var om den enskilde hade en skyldighet att inte bara delta i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utan också i kommunal arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Regeringsrätten kom fram till att så var fallet.

Låt oss titta närmare på några av dessa mål. I ett mål från 1995 prövade regeringsrätten om en kommun hade rätt att kräva deltagande av socialbidragstagaren i kommunal jobbsökarverksamhet som arrangerats i samarbete med arbetsförmedlingen. Kommunen hävdade å sin sida att den kommunala jobbsökarverksamheten var ett komplement till den statliga och att kommunens insats skulle stärka den enskildes möjligheter att bli självförsörjande. När länsrätten och kammarrätten prövade målet beslutade de till förmån för den enskilde, men när regeringsrättens meddelade sitt ställningstagande var domen en annan. Regeringsrätten menade att kommunens krav på socialbidragstagaren var skäligt och överensstämde med socialtjänstlagens grundtanke även om kommunen stod som huvudman för åtgärden (RÅ 1995 ref 97). Ett år senare fick ett annat mål en liknande utgång. Då prövades om deltagande i ett kommunalt introduktionsprogram för invandrare var en skyldighet för den enskilde. Skillnaden mot tidigare mål bestod i att kommunen nu var ensam huvudman. Kopplingen till statens arbetsmarknadspolitiska åtgärder hade släppts. Det kommunala introduktionsprogrammet bestod av 50 procent studier i svenska och 50 procent oavlönad praktik och kommunens motiv var detsamma som tidigare. Programmet förväntades stärka den enskildes möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. Återigen accepterade regeringsrätten kommunens argument och uttalade att introduktionsprogrammet var att se som en "...i samhällelig regi tillhandahållen arbetsmarknadspolitisk åtgärd" (RÅ 1996 ref 70). Den enskilde var därför skyldig att delta.

De två målen i regeringsrätten illustrerar en omtolkning av socialbidragstagarens skyldigheter. Genom regeringsrättens beslut blev kommunala arbetsmarknadspolitiska projekt och verksamheter ett alternativ till statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För den enskilde innebar detta att han eller hon hade en skyldighet att delta i exempelvis kommunala jobbprojekt och jobbklubbar för att vara berättigad till socialbidrag. Liknande krav ställdes på deltagande i kommunal praktik. Regeringsrätten har även i andra mål upprepat samma syn på den enskildes skyldigheter (RÅ 1998 ref 24). Därmed har innebörden av "att stå till arbetsmarknadens förfogande" utvidgats betydligt sedan socialstyrelsen gjorde sin sammanfattning av rättspraxis i början av 1990-talet. På så vis föregick regeringsrättens ändrade rättspraxis också förändringarna i 1998 års socialtjänstlag. Men regeringsrättens domar under mitten av 1990-talet var dock inte lika tydliga, lika uttalade och lika konsekventa rörande socialbidragstagarens skyldigheter som den ändrade socialtjänstlagen skulle komma att bli. Det fanns fortfarande utrymme för skiftande tolkningar av den enskildes rättigheter och skyldigheter.

Konsekvenserna av regeringsrättens ändrade rättspraxis blev framförallt påtagliga för de socialbidragstagande ungdomarna.² Under 1990-talet har flertalet kommuner satsat på projekt och insatser riktade mot ungdomar. Därför har det också blivit möjligt för kommunerna att kräva deltagande i projekten. En förändrad rättslig tolkning är självfallet viktig, men det är först i relation till existerande projekt som skyldigheten verkställs och får en konkret innebörd. Ett krav eller en skyldighet att delta i olika åtgärder blir nämligen verkningslöst om det inte finns några åtgärder för den enskilde att delta i. Detta är viktigt att ha i åtanke då man läser den kommande diskussionen om politiska insatser i kommunerna.

6.1.2 Kursändring

När den ändrade socialtjänstlagen trädde i kraft 1 januari 1998 hade förändringsarbetet med lagen pågått sedan början av 1990-talet. Den nya lagen innehöll två genomgripande förändringar av biståndsrätten. För det första infördes en riksnorm i lagstiftningen för att precisera och konkretisera den enskildes rättigheter och stärka rättssäkerheten. Både den enskilde och socialtjänsten skulle enklare kunna förutsäga bidragets innehåll och nivå. Den nyinstittade riksnormen benämndes försörjningsstöd och ersatte socialbidraget som samhällets sista skydds nät. Instiftandet av riksnormen var dock inte speciellt överraskande eftersom en dylik regel hade efterfrågats i socialtjänstkommitténs utredningsdirektiv (Dir. 1991:50). Mer överraskande var den andra större förändringen i 1998 års socialtjänstlag: ungdomarnas skärpta skyldigheter jämfört med andra socialbidragstagare. I kommittédirektiven från 1991 hade liknande ändringar inte angivits som en av utredningspunkterna och inte heller förespråkats av socialtjänstkommittén i dess efterföljande betänkanden (SOU 1993:30, SOU 1994:139). Kommittén hade kort berört frågan om villkor och skyldigheter inom socialtjänsten, men inte mer ingående redogjort för sin ståndpunkt (SOU 1994:139, s. 223ff.). Istället var det först i den socialdemokratiska regeringens proposition, *Ändring i socialtjänstlagen*, som ungdomars utvidgade skyldigheter blev en fråga för en framtida socialtjänstlag (Proposition 1996/97:124). Enligt regeringen

² I ett annat uppmärksammat mål i regeringsrätten beslutade domstolen om ungdomarnas rätt till socialbidrag för eget boende. I korthet uttalade regeringsrätten att ungdomar endast hade rätt till socialbidrag till eget boende om bostadsbytet varit nödvändigt för att försäkra dem en skälig levnadsnivå, dvs. att ungdomar inte hade samma rätt att få socialbidrag till bostadskostnader som övriga socialbidragsberättigade (RÅ 1997 ref 79).

var det eftersträvansvärt att ställa ökade krav på socialbidragstagare och framför allt på socialbidragstagande ungdomar.

En central linje i propositionen var att utvecklingen under 1990-talet krävde speciella insatser. Den ökade arbetslösheten och minskade sysselsättningen hade gjort att socialbidraget höll på att bli ett permanent försörjningsstöd för vissa grupper och detta gällde framför allt ungdomar. Enligt regeringen krävdes det extraordinära insatser så att de fick hjälp att komma ut på arbetsmarknaden. I allmänna ordalag förespråkade regeringen fler "...aktiva insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar" (Proposition 1996/97:124, s. 76). De aktiva insatserna skulle säkerställas genom den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken, men flertalet socialbidragstagande ungdomar var av olika anledningar inte kvalificerade för dessa typer av insatser eftersom de i första hand riktades till arbetslösa med a-kassa eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Regeringen föreslog därför olika typer av kommunala åtgärder som ett komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis kunde den unge genomgå arbetssökarverksamhet eller kommunalt anordnad praktik för att höja sin kompetens och stärka sin position på arbetsmarknaden. Insatserna skulle riktas mot arbetslösa socialbidragstagande ungdomar under 25 år. Regeringen utvecklade inte sitt förslag ytterligare, utan gav uppgiften till AMS och Socialstyrelsen för fortsatt utredning. Åtgärden skulle senare komma att kallas för en kommunal *utvecklingsgaranti* för arbetslösa ungdomar.

6.1.3 1990-talets tydliga markering

Regeringens förslag om ökade aktiva åtgärder riktade mot socialbidragstagande ungdomar krävde tydliga förändringar i socialtjänstlagen och dess biståndsparagraf eftersom 1982 års socialtjänstlag inte uttryckligen gav kommunerna rätt eller möjligheter att kräva deltagande i olika kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Stöd för regeringens förslag hade utvecklats i 1990-talets rättstolkning, även om skyldigheten att delta i kommunala arbetsmarknadspolitiska projekt fortfarande var omstridd. Konsekvenserna av regeringens ambition blev en rad tilläggsparagrafer till den ursprungliga biståndsparagrafen. Av dessa var det framför allt 6 c § som markerade en ändrad politik.

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under en viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetens-

höjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt 25 år, eller 1. inte har fyllt 25 år, eller
2. har fyllt 25 år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket (Proposition 1996/97:124, 6 c §).

I ytterligare tilläggsparagrafer angavs att kommunen hade rätt att vägra eller nedsätta försörjningsstödet om den enskilde utan godtagbara skäl inte deltog i den anvisade praktiken (Proposition 1996/97:124, 6 d §). Vid deltagande i den kompetenshöjande praktiken skulle ungdomarna inte heller betraktas som arbetstagare.

Om vi nu går tillbaka till 1982 års socialtjänstlag och dess biståndsparagraf, som diskuterades ovan, blir förändringen uppenbar. I 1982 års socialtjänstlag förekom inga hänvisningar till specifika gruppers rättigheter eller skyldigheter, utan biståndsätten var generell och riktad till alla behövande. I 1998 års lag utgör ungdomar en specifik grupp och ungdomarna har särskilda skyldigheter jämfört med andra bidragstagare. Tydligt är också kommunernas ökade handlingsutrymme inom arbetsmarknadspolitiken. För den unge socialbidragstagaren innebar detta att skyldigheten ”att stå till arbetsmarknadens förfogande” också inbegrep deltagande i kommunala åtgärder såväl som i statliga. Vi ser därmed tre tydliga karaktärsdrag i 1990-talets rättspraxis och ändrade socialtjänstlag: särskiljandet av ungdomar, förstärkta skyldigheter för ungdomarna och en kommunalisering av åtgärderna och insatserna riktade mot ungdomar.

6.1.4 Utvecklingsgarantin – en konkretiserad skyldighet

Samma dag som socialtjänstlagen trädde i kraft började ytterligare en lag gälla. Denna lag riktades mot arbetslösa ungdomar i allmänhet och socialbidragstagande ungdomar i synnerhet. Lagen benämndes *Lag om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år* (SFS 1997:1268). I huvudsak innebar den nya lagstiftningen att kommunerna fick möjlighet att ta på sig en så kallad *utvecklingsgaranti* för långtidsarbetslösa ungdomar (Svenska Kommunförbundet 1999b). Utvecklingsgarantin kan därmed ses som en konkretisering och precisering av decenniets karaktärsdrag. Utvecklingsgarantin uttrycker i sig ett särskiljande av de arbetslösa ungdomarna, förstärkta skyldigheter för ungdomarna och en kommunalisering av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Om 6 c § i den ändrade socialtjänstlagen angav villkoret och kopplingen mellan aktivitet och socialbidrag, så var det inom ramen för utvecklingsgarantin som aktivitetens närmare innehåll och utformning klargjordes.

Innan vi går vidare och diskuterar utvecklingsgarantins mer precisa utformning kan det vara på sin plats att kort lyfta fram delar av den arbetsmarknadspolitiska utveckling som föregick lagen om en kommunal utvecklingsgaranti (Olli 1996, Schröder 1996). Liksom den ändrade socialtjänstlagen har utvecklingsgarantin inte sprungit upp ur intet. Tvärtom har det under hela 1990-talet skett en kontinuerlig decentralisering av arbetsmarknadspolitiken. Staten har eftersträvat ökad samverkan mellan kommun och arbetsmarknadsverk (Proposition 1995/96:25, Proposition 1995/96:148, RRV 1997). Förhoppningen har varit att skapa en mer effektiv användning av ekonomiska medel samt att ta tillvara kommunernas speciella kunskaper om exempelvis arbetslösa ungdomar. Regeringens övergripande syfte har således varit att decentralisera och till viss del kommunalisera arbetsmarknadspolitiken.

Det definitiva genomslaget för en dylik politisk linje kom 1995, då kommunerna övertog ansvaret för alla arbetslösa 18- och 19-åringar. Åtgärden kallades för ett kommunalt utvecklingsprogram, KUP, och innebar att kommunerna tog över ansvaret för de arbetsmarknadspolitiska insatserna riktade mot ungdomarna under 20 år (Proposition 1994/95:218, s. 23 ff., Ds 1995:12). Därigenom lyftes dessa ungdomar ut från den statliga arbetsmarknadspolitiken. För ungdomarna resulterade förändringen huvudsakligen i att de fick lägre ersättning för deltagande i de kommunala programmen samt att de inte längre fick ta del av övriga statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Liljegren

1996). Sedan dess har det kommunala ansvaret utvidgats bland annat genom ett ansvar för datorteken.

Statens uttryckliga strävan att decentralisera delar av arbetsmarknadspolitiken har fått stöd av kommunernas ökade engagemang och aktivitet inom det arbetsmarknadspolitiska området. Under 1990-talet har kommunerna i allt högre utsträckning arrangerat och finansierat traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser som arbetslivsutveckling, arbetsmarknadsutbildning, offentliga tillfälliga arbeten och arbetsplatsintroduktion. Mellan 1993 och 1995 tog kommunerna ansvar för 60 000 arbetsmarknadspolitiska platser. Sedan dess har antalet stigit och 1998 var cirka 90 000 delaktiga i kommunalt organiserade arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av dessa deltog 15 400 ungdomar i Kommunalt Ungdoms Program (KUP) och nästan 14 000 ungdomar i datorteken (Svenska Kommunförbundet 1998:48ff). Flertalet kommuner har också utvecklat egna arbetsmarknadsenheter för att hantera de arbetsmarknadspolitiska frågorna och några har startat politiska nämnder med syfte att ta ett politiskt ansvar för den kommunala arbetsmarknadspolitiken. På det hela taget har kommunerna under 1990-talet skaffat sig ökade resurser och tydligare organisatorisk struktur för att bedriva arbetsmarknadspolitiska projekt. Syftet har framför andra varit att bekämpa de kommunala socialbidragskostnaderna (Svenska Kommunförbundet 1999a:11-13).

Instiftandet av utvecklingsgarantin summerade på många sätt den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen under 1990-talet, men åtgärden förde också politiken ett steg vidare. I jämförelse med KUP:en innebar utvecklingsgarantin två större förändringar. För det första utsträcktes det kommunala ansvaret till att inte bara gälla dem under 20 år, utan alla långtidsarbetslösa ungdomar under 25 år. För det andra fick utvecklingsgarantin en uttalad koppling till biståndsrätten och till socialförvaltningens verksamhet. Syftet var att ge kommunerna medel att erbjuda arbetslösa ungdomar kompetensutveckling istället för socialbidrag samt att stärka samarbetet mellan kommun och arbetsmarknadsmyndighet (Proposition 1997/98:1, s. 42). Konsekvenserna blev en inte längre lika självklar uppdelning mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik (Salonen & Johansson 1999a).

Rent konkret innebar utvecklingsgarantin att kommunerna tog över ansvaret för de långtidsarbetslösa ungdomar som inte hade kommit ut på arbetsmarknaden eller placerats i en åtgärd av arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen hade totalt 90 dagar på sig innan kommunerna tog över. Det blev då kommunens sak att finna utbildning, praktik, sysselsättning eller annan verksamhet för den unge. Senast inom 100 dagar skulle han eller hon vara aktiverad och kommunerna fick 150 kronor per dag i ersättning från arbetsförmedlingen (Proposition

1997/98:1). Men kommunerna var inte på något sätt skyldiga att anordna en utvecklingsgaranti. Tvärtom hade kommunerna möjligheten att teckna ett kontrakt med staten om de ville engagera sig och ta på sig en skyldighet för de långtidsarbetslösa ungdomarna. Utvecklingsgarantin var således ett frivilligt åtagande för kommunerna, även om flertalet kommuner tecknade ett kontrakt med staten (Statskontoret 1999:18). Som en konsekvens blev utvecklingsgarantin heller inte en rättighet för den unge arbetslöse, utan snarare en tydligt lagstadgad skyldighet (SFS 1997:1268, 11 §). Den som vägrade delta i den kommunala aktiviteten förlorade sin ekonomiska ersättning eller fick den reducerad. Och eftersom alla långtidsarbetslösa ungdomar innefattades av utvecklingsgarantin innebar detta möjligheten av att förlora ett socialbidrag, en ersättning från a-kassan eller en kommunal utvecklingsersättning.³ Trots att skyldigheten uttrycktes tydligt i lagtexten var den emellertid ingen självklarhet för ungdomarna. Tvärtom har olika utvärderingar visat att upplevelsen av skyldigheten är komplex och beroende av en rad olika faktorer som tidigare ersättningsform, om ungdomarna tog egna initiativ inför aktiveringen eller om aktiviteten ansågs meningsfull (Ståhl 1999:27ff, Perjos 1999:67).

Däriigenom följer utvecklingsgarantin upp den centrala utvecklingen under 1990-talet: Kommunerna har fått möjligheter att bygga upp – eller bygga vidare på – en institutionell struktur för att hantera arbetsmarknadspolitiska frågor. Samtidigt har kopplingen mellan arbete och bidrag förstärkts och fått en rättslig grund. Liksom den ändrade socialtjänstlagen, var lagen om en utvecklingsgaranti tydlig på en punkt: den enskilde hade en skyldighet att delta i kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De båda lagarna var också tydliga med vad som hände om den enskilde vägrade delta: ersättningen reducerades eller frös inne.

³ Utvecklingsgarantin bygger på tre olika former av ersättningar. Den unge kan antingen få ett utbildningsbidrag motsvarande ersättning från arbetslöshetsförsäkring. Detta gäller för dem som är försäkrade. Den unge kan också få en utvecklingsersättning som antingen motsvarar försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller 1 967 kronor för de som inte är berättigade till försörjningsstöd, enligt samma lag (SFS 1997:1268).

6.1.5 Politikens fortsättning

Sedan utvecklingsgarantin startade har den fått mycket uppmärksamhet. I politiska diskussioner har man tagit fasta på utvecklingsgarantin som en bidragande orsak till den sjunkande ungdomsarbetslösheten. I den ungdomspolitiska propositionen våren 1999 uttalade sig den socialdemokratiska regeringen i positiva ordlag om den kommunala utvecklingsgarantin och såg helst att den fick en fortsättning och en stark ställning (Proposition 1998/99:115, s. 50-51). Därför tillsatte regeringen en utredning för att undersöka möjligheterna av att utvidga utvecklingsgarantin till alla långtidsarbetslösa och med en fortsatt tonvikt på socialbidragstagare (Regeringsbeslut S1999/3330/ST). Regeringens positiva uttalande byggde bland annat på en utvärdering av Statskontoret (Statskontoret 1999). Enligt Statskontoret hade chansen att få reguljärt arbete ökat betydligt för de ungdomar som deltagit i utvecklingsgarantin. Detsamma gällde ungdomarnas möjligheter att söka sig till utbildning.

I den efterföljande rapporten från utredaren presenterades ett förslag om en ”utvidgad utvecklingsgaranti”. Förslaget byggde i stort på den tidigare utvecklingsgarantin. De principiella grunderna låg fast med tydliga skyldigheter för den enskilde att delta i åtgärden (Ds 1999:54, s. 106). Samarbetet mellan kommun och arbetsförmedling var också uttryckligen en viktig del i den utvidgade utvecklingsgarantin (Ds 1999:54, s. 104). En stor skillnad fanns dock. Målgruppen var inte bara ungdomar, utan alla ”... personer som under minst sex månader uppburit försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen ... på grund av arbetslöshet och som inte är berättigade till någon ersättning enligt lagen ... om arbetslöshetsersättning” (Ds 1999:54, s. 128). Åldersgruppen hade därmed utsträckts till alla socialbidragstagare oavsett ålder.

Regeringens och utredarens ställningstaganden var tydliga, men från en forskarposition är det viktigt att påpeka det problematiska i dylika positiva utsagor om utvecklingsgarantins effekter på arbetslösheten. Det är nämligen ännu inte klarlagt vilken betydelse utvecklingsgarantin i sig har haft för det senaste årets nedgång i ungdomsarbetslösheten. De hittills genomförda studierna har inte byggt på en undersökningsdesign som på ett fullgott sätt kan understödja ställningsagandet. Det saknas exempelvis studier som följer deltagarna i utvecklingsgarantin under en längre tidsperiod och som studerar dem i relation till andra grupper av likvärdiga arbetslösa ungdomar. Dessa utvärderingskriterier ses ofta som grundläggande inom den arbetsmarknadspolitiska utvärderingsforskningen (Björklund 1991, Giertz 1998). Det senaste årets konjunkturuppgång och sjunkande arbetslöshet

försvårar utsagan ytterligare. Effekterna av utvecklingsgarantin kan därför inte anses tillräckligt empiriskt belysta. Konsekvenserna och effekterna av åtgärden måste tillsvidare betraktas som en öppen fråga.

Det är emellertid inte på något vis fastlagt att utvecklingsgarantin kommer att utvidgas. Tvärtom har Arbetsmarknadsstyrelsen under hösten 1999 uttalat att arbetsmarknadspolitiken måste tillbaka till sin kärnverksamhet (Arbetsmarknadsstyrelsen 1999). Det återstår att se om en utvidgad utvecklingsgaranti kommer att rymmas inom ramen för en framtida arbetsmarknadspolitisk strategi.

6.2 Kommunala uttryck

Det senaste decenniets utveckling inom lagstiftning, rättspraxis och arbetsmarknadspolitik har sin parallella historia hos Sveriges kommuner. Det är kommunerna som har tolkat och tillämpat lagstiftningen och gett den en konkret utformning. En beskrivning av kommunal verksamhet ger därigenom en mer konkret och utfallsinriktad analys av det senaste decenniets insatser och åtgärder riktade mot socialbidragstagande ungdomar. Det finns dock få översikter och genomgångar av kommunernas åtgärder och insatser. Detta gäller både studier som speglar förekomsten av olika åtgärder och studier som mer ingående analyserar principerna för verksamheten. Avsaknaden av studier på området beror på en rad olika faktorer. Mest avgörande är självfallet att kommunernas verksamhet tar form i 289 olika kommuner, vilket självfallet försvårar överblick och analys. Kommunernas intensifierade insatser under 1990-talet försvårar överblicken och analysen ytterligare, liksom det allt mer utvecklade – och invecklade – samarbetet mellan kommun, arbetsförmedling och olika EU-fonder. Tillsammans talar detta för ett stort behov av fortsatt forskning på området. Genom de studier och den forskning som finns är det dock möjligt att visa på ett visst mönster rörande kommunernas insatser. Mönstret som träder fram överensstämmer i stort med de nationella utvecklingslinjerna; särskiljande av ungdomar, skärpta skyldigheter för ungdomar och kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken.

6.2.1 Ett övergripande mönster

Nedgången i den svenska ekonomin drabbade kommunerna hårt. Minskad sysselsättning och ökad arbetslöshet fick omfattande konsekvenser för kommunerna och socialbidragskostnaderna ökade stadigt (se Bergmarks kapitel). I huvudsak var det ungdomar som drabbades av den försämrade konjunkturen (se Salonens kapitel). Det är mot bakgrund av denna utveckling som man skall se kommunernas intensifierade satsningar på olika sysselsättningsprojekt och den allt tydligare kopplingen mellan arbete och bidrag.

En av de första studierna på området genomfördes av Svenska Kommunförbundet 1994. I en omfattande enkät fick kommunerna svara på frågan om de, som en metod för socialbidragshandläggningen, erbjöd ”arbete istället för socialbidrag” (Svenska Kommunförbundet 1994). En majoritet av kommunerna svarade att så var fallet och den uttalade målgruppen var framför allt unga socialbidragstagare, men även långtidsarbetslösa och andra vuxengrupper. Motivet för verksamheten var, liksom för kommunernas engagemang inom arbetsmarknadspolitiken, att minska kostnaderna för socialbidragstagandet. Av studien framgick också stora skillnader mellan olika kommuner. Vissa hade byggt upp omfattande projektverksamheter medan andra endast anställt en extra socialsekreterare för att arbeta med sysselsättningsfrågor. Resultaten från Svenska Kommunförbundets studie bekräftades några år senare, då Bergmark & Lundström undersökte metoder i det sociala arbetet.⁴

Åter visade sig socialbidragstagande ungdomar vara i fokus för socialtjänstens insatser: 60 procent av de kommunala förvaltningsenheterna bedrev satsningar riktade mot arbetslösa ungdomar, 45 procent bedrev satsningar mot långtidsarbetslösa och 32 procent av enheterna gjorde satsningar mot arbetslösa med invandrarbakgrund (Bergmark & Lundström 1998:298). På frågan vilka metoder man arbetade med var motivationsarbete den mest frekventa. Få kommuner svarade uttryckligen att de arbetade efter Hallstahammarmodellen eller Uppsalamodellen, dvs. två av 1990-talets mest uppmärksammande socialbidragsmodeller.⁵ Däremot menade drygt fyra av tio kommuner att de använde sig av Uppsalamodellen i modifierad form. De arbetade därmed med Uppsalamodellens idéer om att klienten skall ta ett större

⁴ Enkäten skickades ut till 177 enheter inom olika kommunala socialförvaltningar. Totalt studerades 70 kommuner och däribland storstadskommunerna. 156 enkäter skickades ut rörande socialbidragshantering och 94 procent, 147 st., besvarade enkäten (Bergmark & Lundström 1998).

⁵ Hallstahammarmodell innebar i korthet att kommunen krävde någon form av arbetsinsats i utbyte mot socialbidrag. (Bergmark & Lundström 1998:304)

eget ansvar, fler kontakter mellan klient och handläggare och skärpta krav på klienterna att söka arbete, vilket framför allt gällde ungdomar (Milton & Bergström 1998).

Den övergripande bild som de två studierna förmedlar är att flertalet kommuner har genomfört satsningar på egna sysselsättningsprojekt och att utvecklingen har intensifierats under 1990-talet. Resultaten bekräftas av andra undersökningar. Exempelvis har Svenska Kommunförbundet genom årliga enkäter visat på en omfattande arsenal av kommunala sysselsättningsprojekt riktade inkom mot socialbidragstagare. Under det senaste decenniet har antalet som medverkar i dessa projekt varierat mellan cirka 5 000 och 10 000. Den senaste enkäten avseende år 1998 visade att 8 000 socialbidragstagare var aktiva inom kommunernas olika sysselsättningsprojekt (Svenska Kommunförbundet 1999a:11).

Viktigt att betona i sammanhanget är att dessa insatser ligger utanför övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet som bedrivs i samarbete med arbetsförmedlingen. Åtgärderna är enbart ett kommunalt ansvar, finansiellt, administrativt och innehållsmässigt. Kommunernas målsättning med dessa projekt har i första hand varit att minska socialbidragskostnaderna genom att ersätta socialbidragstagande med arbete, men även att lyfta fram de grupper som, enligt kommunerna, tenderar att falla utanför arbetsförmedlingens åtgärder. Kommunerna har ansett det viktigt att ha egna arbetsmarknadspolitiska projekt för att förstärka den lokala politiken, men också som en frihet i förhållande till statens arbetsmarknadspolitik. Merparten av sysselsättningsprojekten har haft en tydlig inriktning gentemot socialbidragstagande ungdomar och med stöd av rättsutveckling på området har deltagande i projekten allt mer definierats som en skyldighet för den enskilde.⁶

⁶ Vissa forskare har tolkat utvecklingen under 1990-talet som att det skett en hierarkisering av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Vissa statliga åtgärder återfinns högst på skalan medan vissa kommunala projekt är de med lägst status (Hallström 1997).

6.2.2 Kommunala variationer

Vad som dock är viktigt att ha i åtanke då man analyserar och diskuterar kommunalpolitiska insatser och verksamheter är det faktum, att projektverksamheten är just kommunal och lokal. Ett mönster kan framträda mellan flertalet kommuner, men ändock kan det föreligga stor variation mellan kommunerna exempelvis avseende de direkta formerna för projekten.⁷ Vissa kommuner har anställt bidragstagare som beredskapsarbetare eller anställt dem i olika projekt med målet att kvalificera den enskilde för a-kassa och därigenom minska kommunernas socialbidragskostnader. Exempelvis har Malmö kommun tillämpat denna praxis i större skala genom ett så kallat Arbisprojekt. Även Göteborgs kommun har bedrivit liknande insatser (Persson 1999, Kristiansson & Todqvist 1999). Projekt i andra kommuner har endast syftat till att aktivera och träna bidragstagaren inför ett framtida arbetsliv. Projektens utformning har skiftat beroende på bidragstagarna och deras förutsättningar, men även beroende på kommunens politiska idéer. En omfattande variation föreligger även mellan kommunernas ekonomiska satsningar på dylik arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Vissa kommuner har satsat stora summor på att utveckla kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder medan andra kommuner nästan helt har valt att avstå.

⁷ Kommunal variation har diskuterats i andra sammanhang, exempelvis av Hydén m.fl. som analyserade utfallet av socialbidragsbeslut i elva kommuner (Hydén, Westermark & Stenberg 1995).

Tabell 1. De fem kommuner med lägsta respektive högsta kostnader för arbetsmarknadsåtgärder, kronor per arbetslös, 1996⁸

Lägst satsningar	Kr/arbetslös	Högst satsningar	Kr/arbetslös
Österåker	311	Tyresö	13 333
Ulricehamn	372	Bräcke	8 666
Ragunda	678	Norrköping	8 357
Danderyd	708	Helsingborg	8 164
Kinda	765	Torsås	7 846

Källa: Svenska kommunförbundet 1997:83

Som framgår av tabellen är skillnaden mellan olika kommuner minst sagt markant. Liknande uppdelningar framträder om Sveriges kommuner rangordnas efter kostnader för arbetsmarknadsåtgärder mätt som del av kommunens disponibla resurser eller kostnader för arbetsmarknadsåtgärder mätt i kronor per invånare. Detta faktum är av central betydelse vid en analys av kommunala insatser och av kommunal förvaltning. Allt som oftast finns det en stor variation och splittring mellan olika kommuner, vilket inte får förbises. Variationen och spännvidden kan ha sin grund i en rad olika faktorer som kostnadsutveckling för socialbidrag, politisk styrning i kommunen, storlek på kommunen, geografiskt läge, ekonomiskt utrymme, arbetslöshet i kommunen, samarbetstradition mellan kommun och arbetsförmedling, förvaltningstradition etc. Åter saknas det dock forskning som ingående analyserar dessa frågor och jämför olika kommuner.⁹

Låt mig kort exemplifiera variationer och likheter mellan olika kommuner genom att lyfta fram några i sammanhanget strategiska kommuner. Valet faller på Tyresö, Norrköping och Helsingborg, vilka under de senaste åren har satsat mycket pengar på arbetsmarknadspolitiska insatser. Under hela 1990-talet har dessa tre kommuner arbetat aktivt med olika lösningar för att minska sina socialbidragskostnader och få ner arbetslösheten. De tre får därmed både illustrera skillnader och likheter mellan olika kommuner och samtidigt ge en mer fördjupad bild av kommunala insatser riktade mot socialbidragstagande ungdomar. På ett övergripande plan karakteriseras de tre kommunernas verksamheter under 1990-talet som en utveckling från tillfälliga

⁸ Tabellen avser bruttokostnader, dvs. kommunens kostnader subtraherat med statsbidrag. Talen bygger på uppgifter från Svenska Kommunförbundet och från AMS (Svenska Kommunförbundet, 1997:83).

⁹ Ett försök att diskutera och angripa problematiken har gjorts av Ingrid Byberg, som har analyserat och jämfört tio kommuner med höga kostnader för socialbidrag och tio kommuner med låga kostnader för socialbidrag (Byberg 1998).

insatser till en mer organiserad och permanent kommunal verksamhet. Detta är en utveckling som pågått under hela 1990-talet. Insatser riktade mot socialbidragstagande ungdomar har fått en allt tydligare struktur i den kommunala förvaltningen. Detta är framför allt framträdande i de senaste årens omorganiseringar, då kommunerna har försökt att finna nya sätt att organisera hanteringen av ungdomars försörjningsstöd. På så vis har de tre kommunerna – på ett nytt sätt – angripit ett av socialförvaltningens och det sociala arbetets grundläggande metodproblem: vilka kriterier som skall tillämpas för att dela upp förvaltningens verksamhet och dess klienter.

Tyresö kommun har uttryckligen använt sig av ungdom som ett grundläggande uppdelningskriterium. Kommunen har skapat en fristående förvaltningsenhet som kallas för "Upp till 25" och som innebär en samlokalisering mellan socialförvaltning, arbetscentrum, arbetsförmedling och syokonsulenter från skola och komvux (Ström 1997). Verksamheten har pågått sedan 1995 och permanentades under 1998. Även *Norrköpings kommun* använder sig av samma uppdelningskriterium (Thorén 1998). Kommunen inrättade under 1998 en så kallad "Ungdomsresurs" för att föra samman kommunens arbetsmarknadspolitiska projekt under en och samma enhet. Enheten är fristående och rymmer socialförvaltningens ekonomihandläggare och socialsekreterare med inriktning på ungdomar, arbetsmarknadsenhetens ungdomshandläggare och arbetsförmedlingens ungdomsarbetsförmedlare. I Tyresö och Norrköping har utvecklingsgarantin fått en naturlig placering i de nya förvaltningsenheterna. Dock skiljer de sig åt på en grundläggande punkt. I Tyresö ingår alla ungdomar under 25 år i enhetens ansvar. I Norrköping har man valt ytterligare ett uppdelningskriterium. I "Ungdomsresursen" ryms endast de med ett arbetsmarknads- eller arbetslöshetsrelaterat försörjningsstöd. De med en mer ingående social problematik lämnas utanför. *Helsingborgs kommun* har gått en något annorlunda väg än de båda andra. Kommunen har under det senaste året inrättat en så kallad "Utvecklingsenhet" som rymmer två andra enheter, ett "Visionscenter" och ett "Möjligheternas hus". Det centrala uppdelningskriteriet i Helsingborg är inte ålder, även om det finns ungdomsarbetsgrupper, utan den grundläggande distinktionen finns mellan dem som enbart har behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet – Visionscentret – och dem som behöver försörjningsstöd på grund av en social problematik – Möjligheternas hus (Helsingborgs kommun 1999).

Dessa korta nedslag i kommunerna lämnar självfallet mycket därhän. Åtgärderna har förstås haft sin historia i kommunen med olika former av föregångare. Exempelvis föregicks Helsingborgs Visionscentra av ett projekt inriktat på socialbidragstagande ungdomar i direkt

samarbete med arbetsförmedlingen. Syftet med diskussionen är dock inte att ge en heltäckande bild av kommunernas politik, utan endast att lyfta fram några centrala karakteristika i kommunernas synsätt på socialbidragstagande ungdomar. Bilden torde bli annorlunda om valet hade fallit på de kommuner som hade minst omfattning av arbetsmarknadspolitiska satsningar.

För de tre diskuterade kommunerna framgår det att kommunernas omorganiseringar faller väl in i decenniets utveckling, när det gäller socialbidragstagande ungdomar. Men kommunerna har gjort det på tre olika sätt. Tyresö har i första hand prioriterat ungdomar generellt. Norrköping har prioriterat ungdomar med arbetslöshetsrelaterat biståndsbehov. Helsingborg har prioriterat arbetslöshetsrelaterat biståndsbehov oberoende ålder. Trots dessa mindre avvikelser visar de tre fallen på nya sätt att organisera socialtjänsten. Exempelvis tillämpar ingen av kommunerna – för tillfället – geografiska enheter som annars utgör en av socialtjänstens klassiska organisationstyper. Diskussionen visar på likheter, men samtidigt variation och splittring mellan olika kommuner. Återigen är dock detta diskussioner som skulle kräva mer ingående empirisk forskning. Frågor om hur kommuner har hanterat sin interna organisation och vilken betydelse detta har för myndighetens bemötande av bidragstagarna är fortfarande obesvarade.

6.3 Decenniets karaktärsdrag

Det senaste decenniet tenderar att följa ett visst mönster. Jag har tidigare beskrivit detta mönster som ett särskiljande av ungdomar från övriga arbetslösa och bidragstagare, ökade och skärpta skyldigheter för dessa ungdomar samt en kommunalisering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna riktade mot denna grupp. Mönstret har tagit olika uttryck i nationell rättsutveckling och lagstiftning. Parallellt förekommer variation och splittring i kommunal praktik och politik. Trots det har det grundläggande budskapet varit detsamma. Gemensamt är kraven på att arbeta, söka arbete eller delta i olika sysselsättningsprojekt. Kraven har framträtt i lagstiftning och blivit centrala metoder i socialtjänstens arbete. Samtidigt har kommunens interventionsmöjligheter gentemot den unge klarlagts. Om den enskilde inte deltar i verksamheten kan socialbidraget reduceras eller dras in. Om förändringarna i socialtjänstlagen sammankopplas med instiftandet av utvecklingsgarantin får de en fördjupad innebörd. Genom utvecklingsgarantin har kommunerna fått nya och utökade möjligheter att starta olika projektverksamheter, bygga upp förvaltningsenheter, öka sitt arbetsmarknadspolitiska engagemang och stärka den lokala kopplingen

mellan arbete och bidrag. Än en gång har den unge arbetslöses rättigheter och framför allt skyldigheter klarlagts och fastställts. Detsamma gäller kommunens möjliga sanktionsmedel gentemot den enskilde. Detta är i korta drag det mönster som har framträtt under det senaste decenniet.

I detta mönster finns det vissa principiella frågor som är viktiga att belysa för att visa på relationen till den svenska välfärdsstaten i stort. Vad som är mest uppenbart under det senaste decenniet är arbetslinjens förändrade karaktär och den påtagliga sammanblandningen mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik. Under hela efterkrigstiden har arbetsmarknadspolitiken varit statens domän och socialbidraget kommunens ansvar. Det senaste decenniets utveckling har dock medfört en sammanblandning av dessa två domäner. Decentraliseringen av arbetsmarknadspolitiken, den ändrade socialtjänstlagen och instiftandet av utvecklingsgarantin har tillsammans med kommunernas utökade projektverksamheter förändrat gränsdragningen mellan de båda domänerna. Resultatet har blivit tydligare och mer direkta kopplingar mellan socialförvaltningens bidragshandläggning och lokala arbetsmarknadsrelaterade projekt, dvs. kopplingen mellan rätten till socialbidrag och skyldigheten att arbeta. I Tyresös, Norrköpings och Helsingborgs kommuner uttrycktes denna sammanblandning exempelvis genom en samlokalisering och ett samarbete mellan socialförvaltning och arbetsförmedling i nya kommunala förvaltningsenheter. Sammanblandningen kan även uttryckas genom utvecklingsgarantin i sig. Som arbetsmarknadspolitisk åtgärd var den uttryckligen ett försök att föra samman kommunernas försörjningsstöd med arbetsförmedlingens verksamhet (Salonen & Johansson 1999b).

Uppenbarligen har den svenska välfärdsstaten avlägsnat sig ifrån en av dess grundläggande principer. En nationellt reglerad arbetsmarknadspolitik var tidigare en del av välfärdsstatens reformpolitik. Åtgärder och insatser skulle ha en tydlig koppling till den reguljära arbetsmarknaden, till lönearbetet och till socialförsäkringssystemet i övrigt. Insatserna skulle även sträva efter en lika behandling och lika möjligheter över hela landet. Den statliga arbetsmarknadspolitiken hade en central och offensiv funktion i skapandet av den svenska välfärdsstaten. Men genom utvecklingsgarantin har denna politik förändrats. De 289 kommunerna har nu det fulla ansvaret för samhällets arbetsmarknadspolitiska insatser riktade mot arbetslösa ungdomar. Den unge deltagaren räknas inte längre som en arbetstagare och verksamheten kvalificerar därför inte för några socialförsäkringsförmåner. Ersättningarna inom utvecklingsgarantin ligger även långt ifrån "normala" löner. Utvecklingsgarantins karaktär och funktion faller istället tillbaka på helt andra frågor om ett fungerande samarbete

mellan kommun och arbetsförmedling, förekomsten av olika förvaltningstraditioner i kommunerna och utgången av trepartssamtalet mellan kommun, arbetsförmedling och den enskilde. Välfärdsstatens reformpolitik har härigenom i hög grad blivit beroende av den lokala arenans funktion och logik.

I våra nordiska grannländer har forskare försökt tolka den nya politiken som ett avsteg från välfärdsstatens traditionella arbetslinje. Benämningar som aktiveringslinje och aktivitetspolitik är vanliga (Lödemel 1997 & 1998, Abrahamson 1998, Kildal 1998). Alla är eniga om att arbetskrav ständigt har varit en del av välfärdsstatens grundläggande principer. Men med dessa nya benämningar har forskarna poängterat att under 1990-talet har den traditionella arbetslinjen antagit delvis nya former. De instiftade åtgärderna har på många sätt förlorat sin traditionella koppling till lönearbetet och till den reguljära arbetsmarknaden. Fokus har istället fallit på de arbetslösa och deras aktivitet. I de nya systemlösningarna skall bidragstagaren vara aktiv för att vara berättigad till ersättning och passivitet ses som ett misslyckande. Av den anledningen har uttolkarna valt att tala om en aktivitets- eller en aktiveringslinje istället för en arbetslinje.

I Sverige har denna diskussion och forskning ännu inte fått genomslag. Detta är förvånande, eftersom den enskildes aktivitet allt tydligare har uttryckts i lag och praktik och uttryckligen har kopplats till samhällets sista skyddsnät, dvs. försörjningsstödet. Kanske beror avsaknaden av en svensk diskussion på en osäkerhet huruvida de senaste årens utveckling utgör ett grundläggande skifte för svensk välfärdspolitik eller om förändringarna endast är ett uttryck för 1990-talets krispolitik. I några av våra nordiska grannländer råder inte samma osäkerhet eftersom aktiveringspolitiken har förstärkts och utvidgats.

Referenser

- Abrahamson, P. 1998. "Efter velferdsstaten: Ret og pligt til aktivering", *Nordisk Sosialt Arbeid*, 18:3, s. 133-143.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997. *Ett garantisystem för arbetslösa 20-24-åringar*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998. *Den danska arbetsmarknadspolitiken – inte bara rättigheter utan också skyldigheter*, Ura-Rapport 1998:10. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999. *Arbetsmarknadsverket i 2000-talet – arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadsverket och verksamheten i början av 2000-talet*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Bane, M.J. & D. Ellwood, 1994. *Welfare Realities. From Rhetoric to Reform*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Bergmark, Å. & T. Lundström. 1998. "Metoder i socialt arbete". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5:4, s. 291-314.
- Bergmark, Å. 2000. *Socialbidragen under 1990-talet* Denna publikation.
- Björklund, A. 1991. "Evaluation of Labour Market Policy in Sweden", i *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*. Paris: OECD.
- Bramstång, G. 1984. "Den nya sociallagstiftningen – normgivningsteknik, begreppsbildning och tolkning", *Svensk Jurist Tidning*, 69:861-874.
- Bramstång, G. 1985. *Sociallagstiftningen – en kommentar*. Stockholm: Nordstedts.
- Byberg, I. 1998. *Arbetsmetoder och socialbidrag – en studie av olika faktorerens betydelse för kommunernas socialbidragskostnader*. SoS-rapport 1998:11. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Dir. 1991:50. *Översyn av socialtjänstlagen*.
- Ds 1995:12. *Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 1999:54. *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*.
- Giertz, A. 1998. "Arbete", i Denvall, V. & T. Jacobson (red.), *Var-dagsbegrepp i socialt arbete – ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hallström, N-E. 1997. *Arbetslöshet, Sysselsättning, Försörjning – en studie av kommunernas insatser mot arbetslösheten i Östergötland*. CKS, Rapport 1997:1. Linköping: Linköpings Universitet.
- Heikkilä, M. 1999. *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Helsingborgs kommun. 1999. Utvecklingsnämnden. www.helsingborg.se (1999-08-30).
- Hollander, A. 1995. *Rättighetslag i teori och praxis*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Holmberg, S. 1990. "Sociala rättigheter – mål och medel", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 53:190-203.
- Hydén, L-C., P. Kyhle Westermarck & S-Å. Stenberg, 1995. *Att besluta om socialbidrag – en studie i elva kommuner*. CUS-Rapport 1995: 1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Kildal, N. 1998. "Velferd og arbeidsplikt – om arbeidslinjens begrunnelse", *Tidskrift for velferdsforskning*, 1:1. s. 18-34.
- King, D. 1995. *Actively Seeking Work?* Chicago: University of Chicago Press.
- Kristiansson, A. & A. Tidqvist, 1999. *Vesstid – en bra åtgärd för ungdomar?*, Arbetsrapport Förvaltningshögskolan, Göteborg: Göteborgs Universitet.

- Liljegren, T. 1996. *Kommunernas ansvar för ungdomar t.o.m juni det år de fyller 20 år – Vad har hänt de första månaderna som åtgärden varit i kraft?* VIN-Rapport 1996:5. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Lödemel, I. 1997. *Pisken i arbetslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp.* Fafo-rapport 226. Oslo.
- Lödemel, I. 1998. "Hidden objectives in the Implementation of workfare in Norway". *Nordisk Sosialt Arbeid*, 18:3. s. 144-155.
- Lödemel, I. & H. Trickey (red.) under publicering. *An offer you can't refuse – workfare in an international perspective.* Bristol: The Policy Press.
- Milton, P. & R. Bergström, 1998. *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering.* CUS-Rapport 1998:1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Nathan, R. P. 1993. *Turning Promises into Performance – The Management and Challenge of Implementing Workfare.* New York: Columbia University Press.
- Olli, Å. 1996. *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium.* EFA-rapport nr. 44. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Perjos, S. 1999. *En bro mellan utveckling och arbete.* Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Persson, L. 1999. *En studie av Arbete istället för socialbidrag utifrån ett deltagarperspektiv och graden av måluppfyllelse.* Arbetsrapport. Lund: Socialhögskolan.
- Proposition, 1979/80:1. *Om socialtjänsten.*
- Proposition, 1994/95:218. *En effektivare arbetsmarknadspolitik.*
- Proposition, 1995/96:25. *En politik för arbete, trygghet och utveckling.*
- Proposition, 1995/96:148. *Lokal samverkan mot arbetslösheten.*
- Proposition, 1996/97:124. *Ändring i Socialtjänstlagen.*

Proposition, 1997/98:1. *Budgetproposition för 1998, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Proposition, 1998/99:115. *På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.*

Regeringsbeslut, S 1997/651/IFO. *Uppdrag att utarbeta förslag i syfte att aktivera och kompetensutveckla arbetslösa ungdomar under 25 år vilka är berättigade till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.* 1997-01-23.

Regeringsbeslut, S 1999/3330/ST. *Åtgärdssystem för personer som är socialbidragsberoende på grund av svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.* 1999-04-08 nr. 3. Bilaga.

Regeringsrättens Årsbok (RÅ). 1995. ref 97.

Regeringsrättens Årsbok (RÅ). 1996. ref 70.

Regeringsrättens Årsbok (RÅ). 1997. ref 79.

Regeringsrättens Årsbok (RÅ). 1998. ref 24.

Riksrevisionsverket. 1997. *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – slutrapport.* Rapport 1997:58. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Salonen, T. 2000. *”Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet”* I denna publikation.

Salonen, T. & H. Johansson, 1999a. *”The Development Guarantee Programme – a case study of youth unemployment policies in Sweden”*, i *Social Inclusion Problems and Policies: Case studies of policy and practice across 12 EU member states*. Vol 2. July 1999. SEDEC Network. TSER THEMATIC NETWORK. SOE2-CT-97-3059.

Salonen, T. & H. Johansson, 1999b. *Youth and Workfare – a case study of youth unemployment policies in Sweden*. Paper presenterat vid 4th European Sociological Conference *”Will Europe Work”*. 18-21 augusti 1999. Amsterdam. Nederländerna.

- Schröder, L. 1996. "Från AK till ALU eller det svenska systemets renässans", i J. Reiersen (red.), *En ny aktiveringsdimension – nye aktiveringsformer i Norden*. Tema Nord 1996:3.
- SFS, 1980:620. *Socialtjänstlag*.
- SFS, 1997:1268. *Lag om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år*.
- Socialstyrelsen, 1992. *Allmänna råd från Socialstyrelsen*. Rapport 1992:4. Stockholm: Nordstedts.
- Socialstyrelsen, 1997. *På väg till jobbet – ett garantisystem för ungdomar mellan 20 och 25 år*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1993:30. *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*.
- SOU 1994:139. *Ny socialtjänstlag*.
- Statskontoret, 1999. *Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året*. Rapport 1999:6. Stockholm: Statskontoret.
- Ström, S. 1997. *Ungdomsprojektet – ett samverkansprojekt mellan Tyresö kommun och Arbetsförmedlingen*. Tyresö: Socialförvaltningen.
- Ståhl, L. 1999. *Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i 10 kommuner*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Svenska Kommunförbundet, 1994. *Jobb istället för bidrag – sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, 1997. *Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder i Sveriges kommuner – en sammanställning med nyckeltal*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, 1998. *Kommunernas ekonomiska läge, Mars 1998*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Svenska Kommunförbundet, 1999a. *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning 1998*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Svenska Kommunförbundet, 1999b. *Utvecklingsgarantin – som kommunerna ser det*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Thorén, L. 1998. *Ungdomsresursen – samordnad verksamhet för 18-24-åringar med behov av försörjningsstöd och/eller kommunala arbetsmarknadsåtgärder*. Norrköping: Norrköpings kommun.

Walker, R. 1991. *Thinking about workfare. Evidence from the USA*. London: HMSO.

Westerhäll, L. 1990. *Den svenska socialrätten*. Stockholm: Nordstedts.

Åström, K. 1988. *Socialtjänstlagen i politik och förvaltning – en studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund: Lund University Press.

Författarna

Docent

Åke Bergmark

Kommittén Valfärdsbokslut

Regeringsgatan 30-32

103 33 Stockholm

Utredare

Kjell Jansson

SCB

701 89 Örebro

Doktorand

Håkan Johansson

Socialhögskolan

Box 23

221 00 Lund

Docent

Joakim Palme

Kommittén Valfärdsbokslut

Regeringsgatan 30-32

103 33 Stockholm

Docent

Tapio Salonen

Socialhögskolan

Box 23

221 00 Lund

Professor

Diane Sainsbury

Statsvetenskapliga institutionen

106 91 Stockholm