

Välfärdssystemens finansiering i ett europeiskt perspektiv

Av Joakim Palme* och Ola Sjöberg**

Expertrapport 10 till skattebasutredningen

Maj 2002

*Docent Joakim Palme, Institutet för social forskning, Stockholms Universitet, tfn. 08-16 34 55, e-post: joakim.palme@sofi.su.se

**Fil. dr. Ola Sjöberg, Institutet för social forskning, Stockholms Universitet, tfn: 08-16 21 50, e-post: ola.sjoberg@sofi.su.se

Innehåll

1	Inledning.....	321
2	Finansieringen av de välfärdsstatliga systemen som ett problem.....	323
3	De sociala utgifternas storlek 1960-1998.....	327
4	Sociala utgifter, rättigheter och strukturbehov	333
5	Finansieringen av socialförsäkringarna i Sverige och EU 1950–1998	345
6	Reformer i Europa och den offentlig-privata mixen.....	357
7	Diskussion	365
	Referenser.....	369

1 Inledning

Det finns flera skäl att ställa frågor kring finansieringen av det svenska välfärdssystemet i ett europeiskt perspektiv. En typ av frågor gäller om regelverket för att trygga den migrerande arbetskraftens rättigheter fungerar med de skillnader som finns i finansieringsstrukturen mellan medlemsländerna i den Europeiska Unionen. En annan typ av frågor gäller möjligheterna att upprätthålla eller öka det nuvarande skattetrycket med de restriktioner som den fria rörligheten av arbete, kapital och varor sätter för de nationella regeringarna. I den så kallade globaliseringens tidsålder framförs inte sällan uppfattningen att det inte längre finns några val, inte heller när det gäller utformningen av de socialpolitiska trygghetssystemen (jmf. Hay 1998).

Frågan om vad som i framtiden kommer att ske i länderna inom den Europeiska Unionen går naturligtvis inte att besvara. Det som vi kan studera är hur de sociala utgifterna faktiskt utvecklats, hur de finansierats och vilka typer av beslut som fattats med framtida implikationer för utgiftsutvecklingen. Vi kan också studera vilka faktorer som påverkat nivån på utgifterna och vilka faktorer som påverkat val av finansieringsmodell. Huruvida de observerade sambanden kommer att gälla i framtiden går det bara att spekulera om. Emellertid blir bedömningar av den framtida utvecklingen sannolikt bättre om beslutsunderlaget utgörs av systematiska studier än om de grundas på fördomar och/eller önsketänkande.

Föreliggande uppsats syftar till att på olika sätt belysa välfärdssystemens finansiering i ett jämförande europeiskt perspektiv: I avsnitt 1 diskuteras frågan om och hur finansieringen av systemen är ett problem. I avsnitt 2 beskrivs utgiftsutvecklingen i Sverige jämfört med de övriga EU-länderna. I avsnitt 3 studeras betydelsen av de strukturella behoven och de sociala rättigheternas generositet för de skillnader i utgiftsnivåer som kan observeras bland de mest avancerade industriländerna i västvärlden. I avsnitt 4 beskrivs ut-

vecklingen av socialförsäkringarnas finansieringsstruktur i den Europeiska Unionen under perioden 1950-1998 i fråga om fördelningen av den formella finansiella bördan mellan stat, arbetsgivare och försäkrade. I avsnitt 5 ges exempel på olika reforminitiativ på det socialpolitiska området i Europa. I det avslutande avsnittet 6 diskuteras resultaten i relation till frågeställningen om förhållanden och förändringar i vår omvärld har konsekvenser för de välfärdspolitiska åtagandena i Sverige. Som framgår av texten i de olika avsnitten sätter data på olika sätt restriktioner för vad som går att analysera. De slutsatser som kan dras på grundval av den föreliggande studien blir inte minst av detta skäl begränsade i olika avseenden.

2 Finansieringen av de välfärdsstatliga systemen som ett problem

Under de senaste årtiondena har förhållandet mellan välfärdsstat, skattetryck, jämlikhet, effektivitet och tillväxt återkommande diskuterats. Faktum är att alla steg i den välfärdsstatliga utvecklingen omgivits av starka meningsskiljaktigheter just kring frågor om välfärdsstatens avsedda och oavsedda konsekvenser. Detta gäller inte bara i Sverige utan är ett allmänt europeiskt fenomen (Alber 1988). Trots en växande empirisk forskning har åsikterna inte minst i den svenska debatten fortsatt att gå isär, framförallt när det gäller effektivitets- och tillväxtfrågorna. En möjlighet att sammanfatta det internationella forskningsläget är att följa den brittiske ekonomen Atkinson (1997, 1999), som när han går igenom den empiriska forskningen finner att de negativa konsekvenserna inte står att finna i nivån på skatterna utan snarast på programnivå, dvs. illa utformade system kan få negativa effekter. Detta är kongruent med de slutsatser som Dowrick (1996) dragit på grundval av komparativa makrostudier. Det ligger dock utanför ramarna för den här uppsatsen att föra denna analys vidare. Frågan om effekterna av olika välfärdsstatssystem, inte bara för de socialpolitiska målsättningarna utan också i effektivitetshänseende, borde dock vara av central betydelse för bedömningarna av de framtida möjligheterna att finansiera olika välfärdsstatliga åtaganden. En genomgång av de empiriska studier av beteendeeffekter av olika socialpolitiska program i Sverige, ledde till slutsatser som ligger i linje med den internationella forskningen. Det går att identifiera beteendeeffekter men dessa är i allmänhet små (Sjöberg & Bäckman 2001, jmf. Atkinson & Mogensen 1993).

Under alla omständigheter blev 1990-talets svenska sysselsättningskris också en finansieringskris för de offentliga åtagandena på välfärdsområdet. Krisen blev en påminnelse om hur känsliga dessa åtaganden är för förändringar av sysselsättningsnivån i landet, liksom av olika typer av befolkningsförändringar. Mot slutet av år-

tiondet framstår de omedelbara finansieringsproblemen som mindre akuta. I själva verket går statens finanser med betydande överskott. Därtill kommer att ålderspensionsfrågan måste sägas ha fått en finansiell lösning, också på lång sikt. Det betyder dock inte att det saknas finansieringsproblem i andra delar av trygghetssystemet. Inte minst mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och den dramatiska ökningen av den långa sjukfrånvaron framstår finansieringsfrågorna som viktiga att beakta, bland annat på äldreomsorgens och ohälsöförsäkringens områden. Lägg därtill att varken kommunerna eller landstingen i allmänhet visar samma positiva finansiella resultat som staten (SOU 2001:79).

På många områden är utmaningarna för välfärdspolitiken likartade bland de europeiska länderna. Det som EU-kommissionen bland annat lyft fram och försökt stimulera medlemsländerna att diskutera är fyra typer av samhällsförändring som ställer frågor inför den framtida utformningen och finansieringen av de sociala trygghetssystemen, nämligen den kvardröjande långtidsarbetslösheten, ett förändrat arbetsliv, åldrande befolkningar och jämställdhetsfrågan (Europeiska Kommissionen 1997). Man kan alltså konstatera att de åldrande befolkningarna utgör en gemensam utmaning för de europeiska länderna både när det gäller pensionsystemen och äldreomsorgen, och i detta sammanhang har pensionsreformer varit en viktig punkt på många EU-länders politiska dagordning. Det samma gäller i vissa avseenden jämställdhetsfrågan. Det råder inget tvivel om att det i de flesta EU-länder krävs stora investeringar, inte bara för att möjliggöra barnomsorg utan också annan omvårdnad, om målen om jämställdhet mellan könen skall kunna befrämjas också i verkligheten. Samtidigt utgör en låg kvinnlig förvärvsfrekvens en potential också ur ett finansieringsperspektiv, och här har de flesta länderna i EU ett försteg jämfört med Sverige och de övriga nordiska länderna. Vidare kräver långtidsarbetslösheten investeringar i utbildning för dem som stått utanför arbetslivet om de skall ha någon chans att återinträda i arbetslivet. Detta torde också gälla arbetskraften i allmänhet eftersom arbetslivets omvandling sker i allt snabbare takt och såväl yrkesstruktur som arbetsinnehåll därmed förändras. Sammantaget ökar det trycket på utbildningsinsatser på ett område där det är svårt att se alternativ till offentligt finansierade åtgärder.

Finansieringen av de välfärdsstatliga systemen är beroende av beskattning i en eller annan form, eftersom det inte torde vara möjligt att lösa finansieringen på upplåningsbasis – åtminstone inte på lång

sikt. Därmed blir frågan om hur rörliga olika skattebaser är central. Inom ramen för en utredning om skattebaserna är det naturligt att frågan om hur olika skattebaser beskattas i vår omvärld blir primär. Det finns dessutom goda skäl att tro att en fortsatt ekonomisk integration i Europa också får konsekvenser för möjligheten att beskatta olika typer av baser. Det är uppenbart att en rad förändringar bidragit till att i första hand göra kapital men också varor mer rörliga. Det gäller den ökade betydelsen av såväl multinationella företag som gränshandel (elektronisk och annan). Därtill har de nationella systemen för kredit- och finansmarknader avreglerats, såväl i Sverige som bland våra handelspartners. Arbete har inte på samma sätt blivit en rörlig skattebas trots att inte bara Norden utan också den Europeiska Unionen blivit en fri arbetsmarknad för svenskar. Eftersom regelsystemet underlättar rörlighet kan det dock ske betydelsefulla förändringar även i detta avseende i framtiden. I det perspektivet är alltså frågan hur den svenska välfärdsstaten finansieras, och om det sker förändringar härvidlag, inte bara betydelsefull utan också problematisk för den framtida utvecklingen.

Följande frågor är centrala för den fortsatta framställningen: Är den svenska välfärdsstaten dyrare än i övriga Europa? Vad driver utgiftsutvecklingen? Finansieras de välfärdsstatliga åtagandena annorlunda? Vilka åtgärder har diskuterats och vilka beslut har fattats som påverkar den framtida utgiftsutvecklingen?

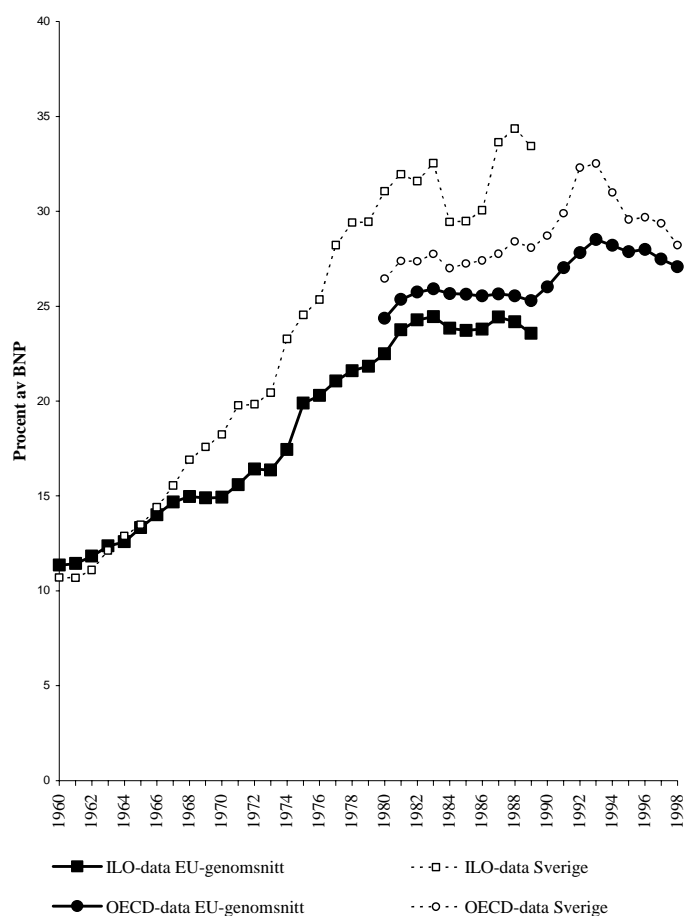
3 De sociala utgifternas storlek 1960-1998

De offentliga sociala utgifterna som andel av BNP har otvetydigt ökat i EU-länderna under efterkrigstiden. På grund av bristen på data över längre tidsperioder som är jämförbara mellan länder är det emellertid svårt att mer exakt ange hur stor denna ökning är. Figur 1 visar de offentliga sociala utgifternas andel av BNP genomsnittligt i de nuvarande EU-länderna och i Sverige under perioden 1960–1998 enligt två olika datakällor: ILO (International Labour Office) och OECD. Data från ILO innehåller utgifter för socialförsäkringar inklusive kontanta stöd till barnfamiljer, socialbidrag och kostnader för sjukvård.¹ Uppgifterna från OECD bygger på databasen 'Social expenditure database'. Endast de utgiftsposter i OECD-statistiken som också finns i ILO-statistiken har tagits med i syfte att öka jämförbarheten med ILO-data.²

¹ Se International Labour Office (olika år). Dessa data finns även i ett dataset sammanställt av Huber m.fl. (1997).

² OECD-data innehåller utgifter för socialförsäkringar (ålders- och invalidpensioner, arbetsskador, sjukdom, kontanta familjestöd, arbetslöshet), socialbidrag och sjukvård. ILO-data omfattar socialförsäkringar, socialbidrag och sjukvård. Det är oklart varför OECD redovisar lägre utgiftsnivåer för den period där vi har data från båda organisationerna. De uppenbara problemen med jämförbarheten i data diskuteras också nedan i avsnitt 3.

Sociala utgifter i EU-länder och Sverige 1950-1998



Tillväxten i offentliga sociala utgifter som andel av BNP var som snabbast under perioden 1960–1983, då denna andel växte från en utgångsnivå på strax över 11 procent både i EU-länderna genomsnittligt och Sverige till nästan 25 procent i EU-länderna och strax över 32 procent i Sverige enligt ILO-data. Under andra hälften av 1980-talet var de offentliga sociala utgifterna som andel av BNP relativt konstanta såväl i Sverige som genomsnittligt i EU-länderna, även om diskrepansen mellan de båda dataserierna och avvikelser enskilda år gör utvecklingen något svårtolkad. Runt 1990 ökar så de offentliga sociala utgifterna som andel av BNP i hela Europa, en

utveckling som hänger samman både med ett ökat utgiftstryck (mellan 1990 och 1994 ökar arbetslösheten i EU-länderna med tre procentenheter, i Sverige med 6,7 procentenheter) och med en svag BNP-tillväxt i flertalet EU-länder. Efter 1994 minskade dock denna andel både i Sverige och genomsnittligt i EU för att 1998 vara nere på cirka 23 procent i EU och cirka 29 procent i Sverige.

Sverige har sedan mitten av 1960-talet legat klart över EU-genomsnittet när det gäller de sociala utgifterna som andel av BNP, ett utgiftsgap som dessutom tenderade att vidgas fram till början av 1980-talet. Även om man skall vara försiktig med att jämföra de två sifferserierna i figur 1 verkar det som om detta gap visade tecken på att minska under 1990-talet.

Det faktum att länders skatte- och bidragssystem är utformade på olika sätt ställer emellertid till problem vid internationella jämförelser av de sociala utgifternas storlek. Ett problem av mer principiell natur gäller vad som är ordnat på offentlig respektive privat väg i olika länder. Variationen mellan länder ifråga om den relativa betydelsen av å ena sidan privata och kollektivavtalsreglerade välfärdssystem, vilka vanligtvis inte räknas till den offentliga sektorn, och å andra sidan andra offentliga system, är avsevärd.

Men det finns också problem av mer mätteknisk natur, som främst uppstår på grund av skattesystemets utformning och funktion i olika länder. En transferering förbrukar – i motsats till vad som gäller offentlig produktion/konsumtion – i princip inga reala resurser i ekonomin som helhet. Transfereringen utgör en överföring av reala resurser från en del av samhället till en annan, och det som överförs är bara det belopp mottagaren får ut efter eventuell inkomstskatt. Detta är den reala uppoffring som resten av samhället gör till transfereringsmottagaren. Det korrekta vid länderjämförelser är därför att jämföra transfereringsutgifternas storlek efter avdrag för förekommande direkt skatt. Att jämföra de offentliga sociala utgifterna för länder som betalar ut transfereringar med låga, men i gengäld obeskattade, belopp med länder som betalar ut högre, men beskattade, belopp, är således missvisande. Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder och t.ex. Nederländerna, beskattar transfereringsinkomster i hög grad, medan t.ex. Storbritannien, Irland (och USA) beskattar transfereringsinkomster i begränsad omfattning. Länder som Belgien och Tyskland ligger i detta avseende någonstans mittemellan. Man kan i detta sammanhang notera att slutet av 1960- och början av 1970-talet, då Sveriges sociala utgifter som andel av BNP började öka i snabbare

takt än EU-genomsnittet, var den period då Sverige började beskatta flertalet transfereringsinkomster.

En stor del av transfereringsinkomsterna används av mottagarna till olika former av konsumtion, på vilken de vanligtvis betalar indirekta skatter i form av t.ex. mervärdesskatt. Den skatteinkomst i form av indirekta skatter som transfereringen ger upphov till, och som annars inte influerar, bör också dras ifrån vid en korrekt beräkning av de sociala utgifternas storlek. En korrigerad av indirekta skatter är dock komplicerad att göra, främst eftersom det är rimligt att anta att en del av denna konsumtion skulle ha ägt rum utan transfereringen förutan. När det gäller indirekta skatter är skillnaden som störst mellan flertalet europeiska länder, där de indirekta skatterna i allmänhet är relativt höga, och USA.

I många länder kan skattesystemet också utgöra en alternativ (eller kompletterande) form av socialpolitiskt stöd genom att avdrag kan beviljas vid inkomsttaxeringen eller att ett direkt skatteavdrag får göras. Stöd till barnfamiljer kan till exempel ges i form av skattemässiga barnavdrag, så kallade skatteutgifter, istället för som i Sverige genom obeskattade barnbidrag. Transfereringar som på detta sätt betalas genom skatteavdrag går ofta inte att se i vanlig offentlig statistik. Två länder med samma faktiska storlek på transfereringarna, men där det ena landet använder skatteutgifter, kan därför komma att uppvisa stora skillnader i de offentliga sociala utgifternas storlek (såväl som i skattetryck). Skatteutgifter spelar stor roll i flertalet länder på den europeiska kontinenten, däribland Tyskland, och även (i något mindre omfattning) Storbritannien, medan denna form av transferering har en mycket begränsad betydelse i de nordiska länderna och t.ex. Nederländerna.

Vid jämförelser av de offentliga sociala utgifternas storlek mellan länder är således det korrekta tillvägagångssättet att korrigera för skattesystemets effekter genom att nettoberäkna transfereringsutgifternas storlek. Problemet är att detta är mycket komplicerat och tidsödande att göra och ofta förutsätter en ingående institutionell kunskap om olika länders skatte- och bidragssystem. De studier som trots allt gjorts inom detta område pekar på att skillnaden mellan storleken på de offentliga sociala utgifterna är betydande beroende på om de brutto- eller nettoberäknas (Olsson & Oberkofler 1994; Adema 1997, 2000). En nettoberäkning minskar de offentliga sociala utgifternas storlek väsentligt i Sverige, Danmark, Norge, medan korregeringarna är lägre i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Variationen i de offentliga sociala

utgifterna mellan länder reduceras också betydligt om man baserar jämförelsen på netto- istället för bruttoutgifter. Även om Sverige innehar en tätposition också när det gäller nettoberäknade offentliga sociala utgifter minskar avståndet till de flesta andra länder väsentligt i förhållande till en jämförelse baserad på bruttoutgifter, och faktum är att Tyskland har högre offentliga sociala utgifter än Sverige vid en jämförelse som baseras på nettoutgifter.³ Noteras bör också att de länderjämförelser som refereras till här alla härrör från 1990-talets första hälft, en period då de svenska offentliga sociala utgifterna (såväl brutto som netto) var ovanligt höga både i ett inhemskt och i ett internationellt perspektiv (se figur 1).

En fråga som inställer sig i det här sammanhanget är om det sker en konvergens eller divergens när det gäller de sociala utgifternas nivåer bland de länder som nu är medlemmar av den Europeiska Unionen. I avsaknad av nettoutgiftsdata över tid får bedömningarna i det här avseendet grundas på bruttoutgifter. Eftersom medeltalen höjts under observationsperioderna har vi för att beräkna spridningen valt att vid sidan av standardavvikelsen också beräkna variationskoefficienten (standardavvikelsen/medelvärdet). Om vi först ser till de data som är hämtade från ILO för perioden 1960-1989 kan vi konstatera att det finns en tendens till ökad variation mellan länderna men att denna tendens är svag om vi tar hänsyn till medelvärdesökningen under perioden. OECD-siffrorna för perioden 1980-1998 visar att spridningen i utgiftsnivåer minskat under de senaste två årtiondena, en tendens som gäller oavsett vilket spridningsmått vi använder men som inte är särskilt stark.

³ Se Adema 2000, Tabell 1, sid. 194.

4 Sociala utgifter, rättigheter och strukturbehov

För att kunna bedöma de framtida välfärdsstatliga finansieringsbehoven är det viktigt att förstå betingelserna för den framtida utgiftsutvecklingen på det sociala området. Här kan det vara fruktbart att studera vilka faktorer som varit av betydelse för den utgiftsutveckling under efterkrigstiden som beskrevs ovan, en utveckling som är ett resultat av en rad olika enskilda och samverkande faktorer. Något förenklat kan man emellertid reducera detta till två grundläggande faktorer, där den ena faktorn utgörs av de olika rättigheter som de lagstadgade systemen ger upphov till, och där den andra faktorn utgörs av de olika strukturella behov som utgör grund för ersättning från de olika förmånsslagen. Sålunda påverkas utgifterna för ålderspensioner både av pensionsrättigheternas generositet och antalet gamla i befolkningen, liksom utgifterna för arbetslöshetsersättningen påverkas såväl av ersättningsarnas generositet som av nivån på arbetslösheten.

Det går naturligt nog inte att förutsätta att rättigheterna och behoven är helt oberoende av varandra. Om arbetslöshetsförsäringen är generös kan det påverka olika beteenden, både när det gäller antalet arbetslösa och om den som är arbetslös söker ersättning. Generösa barnbidrag kan vidare öka barnafödandet och goda pensioner kan göra att människor både drar sig tillbaka från arbetslivet tidigare än eljest och att de lever längre än om pensionerna skulle varit låga. Som ovan konstaterats ger de empiriska studier som finns på området vid handen att storleken på effekterna i allmänhet är förhållandevis blygsamma (Sjöberg & Bäckman 2001). Därför torde inte resultaten i de analyser som följer nedan påverkas i någon nämnvärd utsträckning av det faktum att de olika oberoende variabler som ingår i princip kan vara kausalt korrelerade. Men eftersom sådana effekter ändå finns bör resultaten också av detta skäl tolkas med försiktighet.

I det här avsnittet skall några resultat från en studie av Kangas & Palme (1991) presenteras. Syftet är att värdera betydelsen av rättigheter och behov som förklaringsfaktorer bakom länderskillnaderna i offentliga sociala utgiftsnivåer. Detta kan i sin tur ge underlag för bedömningar av hur strukturella behov och rättighetsnivåer kan komma att påverka den framtida utgiftsutvecklingen. Eftersom vi för den här analysen saknar data för Grekland, Portugal och Spanien, finns dessa länder inte med. Vi hade dock data för Australien, Japan, Kanada, Nederländerna, Schweiz och USA, och såg inget tungt vägande skäl att inte utnyttja dessa observationer också för den föreliggande studien. Data när det gäller de sociala utgifterna är hämtade från ILO och OECD, och uppgifterna om de strukturella behoven kommer från OECD (1987, 1988, 1990). När det gäller sociala rättigheterna har vi använt SCIP-data sammanställda vid Institutet för social forskning (jmf. Palme 1990 och avsnitt 4 nedan). Vissa justeringar av utgiftsdata har gjorts (Kangas 1991; Kangas & Palme 1991).

Idealt sett hade analyserna, med total information för respektive program om förmänstagare, förmånsnivåer och ersättningstider etc., kunnat göras väldigt precisa. Utgifterna hade fullt ut kunnat dekomponeras i olika faktorer av nämnda typ. De data vi har att tillgå saknar denna precision och vi får därför nöja oss med lite grövre analyser. Vi har gjort två typer av regressionsanalyser och det är resultaten från dessa som redovisas nedan. Den ena typen av analyser är baserad på poolade tidsserieanalyser och den andra på tvärsnittsanalyser. Fördelen med den senare är att man på ett enkelt sätt kan identifiera förändringar över tid med avseende på den relativa betydelsen av olika faktorer, medan nackdelen är att resultaten, på grund av att antalet observationer är litet, kan vara känsliga för enstaka observationer på ett sätt som de poolade tidsserieanalyserna inte är. I de poolade analyserna har vi lagt in en trendvariabel för att undvika att dra slutsatser som grundas på en gemensam trend i två variabler som i övrigt saknar samband med varandra. Olika estimationsmetoder har prövats utan att resultaten ändrats. I tabellerna redovisas resultaten från GLSE-metoden (Stimson 1985).

Redovisningen börjar med en analys av de totala sociala utgifterna så som de rapporteras av ILO. Uppgifterna är behäftade med en rad brister (varav en del uppmärksammats ovan), men det har inte varit möjligt att göra en total revision av data. Vi skall också redovisa resultat från analysen av enskilda programområden (pen-

sioner, arbetslöshetsersättning, sjukpenning och barnbidrag) där det varit möjligt att i vissa avseenden förbättra jämförbarheten av data. I tvärsnittsanalyserna har vi haft flera oberoende variabler och 18 observationer. Det säger sig självt att resultaten därför måste tolkas försiktigt och i första hand ses som illustrationer till resonemangen. De försiktighetsåtgärder som anbefalls för den här typen av analyser har dock vidtagits (Bollen & Jackman 1985). Det innebär vi kontrollerat att resultaten inte står och faller med extremvärden och/eller enstaka observationer som skulle kunnat påverka analysen. Tvärsnittsanalyserna redovisas heller inte i tabellform utan kommenteras i anslutning till de poolade analyserna. Data efter 1990 har inte varit jämförbara med tidigare år och har därför inte analyserats här.

Totala utgifter

När vi inledningsvis fokuserar analysen på de totala utgifterna har vi försökt att konstruera sammanfattande mått på rättigheternas generositet för att åstadkomma viss överskådlighet. Det har gjorts genom att slå samman olika rättighetsvariabler (som t.ex. täckningsgrad och ersättningsnivå) för respektive programområde till ett index. I de poolade analyserna har det varit möjligt att använda fler variabler. Därmed har rättighetsindex för respektive program kunna användas liksom flera behovsvariabler. Resultaten från denna analys redovisas i tabell 1. De effekter som visar sig signifikanta i båda modellerna (med och utan trendvariabel) är andelen äldre och pensionsrättigheternas nivå, även om magnituden av dessa effekter minskas av att trendvariabeln förs in i modellen. Effekterna av de variabler som mäter arbetslöshets- och sjukförsäkringarnas generositet är inte signifikanta. I analysen med trendvariabeln är livslängdsvariabeln signifikant medan andelen barn och arbetslöshetsnivån genomgående inte är signifikanta.

Tvärsnittsanalyserna (ej redovisade här) tyder på att betydelsen av flera faktorer ökat över tid utan att detta ger tydliga utslag i de poolade analyserna. Det gäller såväl arbetslöshetens nivå som arbetslöshetsersättningarnas kvalitet. Däremot ger inte den förväntade livslängden någon signifikant effekt i tvärsnittsanalyserna vilket sätter ett frågetecken för denna faktors betydelse för att förklara skillnader mellan länder.

Pensioner

De offentliga utgifterna på pensionsområdet är väsentligen högre än för de övriga socialförsäkringarna och bidragen, och motsvarar i medeltal utgifterna för sjukvård och för utbildning. Det gäller EU-länderna likaväl som för de 18 OECD-länder som analyseras i det här avsnittet. Den utgiftsvariabel som vi använt oss av på pensionsområdet utgår i princip från de data som publicerats av OECD. Dessa data visar en större konsistens över tid än ILO-data men har i det finska fallet kompletterats med utgifter för de lagstadgade pensioner som administreras av privata försäkringsbolag eller stiftelser. Utan att gå in i detalj kan vi konstatera att resultaten i viss utsträckning är beroende av vilka utgiftsdata som används vilket understryker vikten av att reducera förekommande mätfel (Kangas & Palme 1991). När det gäller pensionskostnaderna är det naturligt att se andelen i befolkningen över 65 år som en behovsfaktor. När det gäller rättighetssidan kan man göra skillnad mellan olika aspekter (Palme 1990). I analysen här skall vi titta på två olika typer av ersättningsnivåer. För det första graden av *grundtrygghet*, dvs. ersättningsnivån för dem som inte har haft pensionsgrundande inkomster eller som inte fullgjort kraven för att få full pension i de inkomstrelaterade systemen. För det andra graden av *inkomsttrygghet*, dvs. ersättningsnivån för dem som haft pensionsgrundande inkomster och ett fullt yrkesliv. I båda fallen är det index för ersättningsnivån för både ensamstående och gifta par

Tabell 1. Regressionsanalys av de sociala utgifternas nivå som procent av BNP (ILO data) på olika strukturella och rättighetsfaktorer, 1960–1985. Ostandardiserade koefficienter, t-värden inom parentes.

Oberoende variabler	Poolade data 1960-1985	
	utan trend	med trend
Arbetslöshet	,036 (1,686)	,006 (,336)
0–16/total befolkning	-,439 (-1,945)	,124 (,586)
65+/totalt befolkning	,778*** (3,2829)	,442* (1,985)
Livslängd	-,774 (-1,741)	-1,017** (-2,634)
Arbetslöshetsförsäkringens kvalitet	,130 (1,731)	,027 (,398)
Barnbidragens nivå	,017 (1,469)	-,003 (-,224)
Pensionsrättigheternas nivå	,453*** (5,447)	,239** (3,045)
Sjukpenningens kvalitet	-,014 (-1,846)	-,009 (-1,440)
Trend	–	46,363*** (6,850)
Konstant	3,348* (2,143)	346,271*** (-6,767)
Standardfel	,145	,117
Frihetsgrader	100	99
R2 justerad	,773	,847

* p <0,001; ** p<0,01; ***p<0,05

Tabell 2. Regressionsanalys av pensionsutgifter på olika strukturella och rättighetsfaktorer, 1960–1985. Ostandardiserade koefficienter, t-värden inom parentes.

Oberoende variabler	Poolade data 1960–1985	
	utan trend	med trend
65+/total befolkning	1,256*** (7,089)	,698** (3,230)
Grundpensionernas kvalitet	,309*** (4,708)	,236*** (3,591)
Inkomstrelaterings kvalitet	,368*** (4,182)	,329*** (3,997)
Täckningsgrad	,021 (,270)	,001 (,018)
Trend	– –	24,792*** (3,994)
Konstant	1,957** (2,716)	-186,871*** (-3,953)
Standardfel	,143	,132
Frihetsgrader	103	102
R2 justerad	,828	,854

* $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$

som använts som variabler. Därtill har ett täckningsgradsindex lagts till analysen (Palme 1990, kapitel 2). I de poolade analyserna gäller att effekterna av båda ersättningsnivåindexen liksom andelen äldre är signifikanta. Det finns därutöver en trendfaktor som är stark och som sannolikt speglar systemens mognad. För detta talar att när ersättningsnivåvariabeln laggas ger detta starkare effekt för denna variabel medan effekten av trendvariabeln minskar (resultaten redovisas ej här). Det hänger samman med att vi mätt ersättningsnivån för en person som går i pension observationsåret medan pensionärskollektivet består av personer som gått i pension över en betydligt längre period.

Resultaten av den regressionsanalys som gjorts med tvärsnittsdata (ej redovisade här) indikerar att framför allt inkomsttrygghetsindexet är av betydelse för att förklara skillnader i utgiftsnivå mellan länder. Tvärsnittsanalyserna ger vid handen att andelen äldre i allmänhet har en något svagare effekt. Effekterna av täckningsgrad och grundtrygghet är inte signifikanta i något tvärsnitt.

Arbetslöshet

I fråga om utgifterna för arbetslöshet framstår arbetslöshetsnivån som en självklar behovsfaktor. Därutöver har ersättningsnivån, varaktigheten, täckningsgraden och karenstiderna införts som prediktorer för att pröva betydelsen av olika aspekter på försäkringens generositet. I de poolade analyserna konfirmeras de här förmodade sambanden på det hela taget. De starkaste effekterna får arbetslöshetsnivån följt av ersättningsnivån, täckningsgrad och varaktigheten. Karenstid saknar effekt. Resultaten är inte känsliga för om en trendvariabel tas med i modellen och det finns heller inte någon signifikant trendeffekt. De här resultaten stämmer väl överens med det som Saunders och Klau (1985) kom fram till med andra metoder, dvs. både arbetslöshets- och rättighetsnivåerna är viktiga för att förklara länderskillnader. Kangas och Palme (1991) replikerade sina analyser på OECD-data och fann i huvudsak samma mönster, dock med den skillnaden att de rättighetsrelaterade faktorerna minskade i betydelse medan arbetslöshetsnivån i sig fick starkare effekt.

Resultaten från tvärsnittsanalyserna visar också att arbetslöshetsnivån i sig är av signifikant betydelse både i början och slutet av observationsperioden, och att den ökat snarare än minskat i betydelse över tiden. Faktum är att arbetslöshetsnivån har en signifikant effekt i alla tvärsnittsanalyserna. När det gäller de olika rättighetsvariablerna framstår varaktighet och ersättningsnivå som genomgående viktigast. Effekten av täckningsgraden är signifikant enstaka år medan karenstiden genomgående saknar effekt.

Tabell 3. Regressionsanalys av arbetslöshetsersättningarnas utgiftsnivå på olika rättighets och strukturella faktorer 1960–1985. Ostandardiserade koefficienter, t-värden inom parentes.

Oberoende variabler	Poolade data 1960-1985	
	Utan trend	med trend
Arbetslöshet	1,065*** (15,962)	1,059*** (13,366)
Ersättningsnivå	1,177*** (4,526)	1,152*** (4,139)
Varaktighet	,696*** (3,984)	,691*** (3,823)
Täckningsgrad	,234*** (5,437)	,237*** (5,420)
Karensdagar	,001 (,057)	,003 (,132)
Trend	– –	3,658 (0,196)
Konstant	-10,216*** (-9,704)	-37,849 (-,545)
Standardfel	,545	,545
Frihetsgrader	102	101
R2 justerad	,848	,849

* p < 0,001; ** p < 0,01; *** p < 0,05

Tabell 4. Regressionsanalys av sjukpenningutgifter 1960–1985 på olika strukturella och rättighetsfaktorer Ostandardiserade koefficienter, t-värden inom parentes.

Oberoende variabler	Poolade data 1960–1985	
	Utan trend	med trend
Livslängd	-,016 (-,019)	-3,078*** (-3,523)
Ersättningsnivå	,187* (2,502)	,096 (1,418)
Varaktighet	,323*** (4,586)	,373*** (6,026)
Täckningsgrad	,073 (1,552)	,098* (2,161)
Karensdagar	-,046*** (-3,353)	-,035** (-2,932)
Trend	– –	50,136 (5,896)
Konstant	-2,758 (-1,213)	-374,489*** (-5,938)
Standardfel	,328	,281
Frihetsgrader	102	101
R2 justerad	,930	,948

* $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$

Sjukpenning

De utgiftsdata som används i analyserna av sjukpenningförsäkringen är hämtade från Kangas (1991) för att öka jämförbarheten. Kangas har bl.a. justerat data för de skillnader som finns med avseende på sjuklöneperiodernas längd. När det gäller sjukpenningutgifterna är det inte lika lätt som för de andra programmen att hitta någon enskild variabel eller indikator som fångar upp "strukturbehoven". Det går varken att definiera gruppen sjuka på samma entydiga sätt som gamla och barn, eller att sätta likhetstecken mellan

sjukdom och ersatt sjukfrånvaro. Det finns därtill stor variation mellan länderna i gränslandet mellan sjukpenning och invaliditetsersättningar av olika slag. Som Kangas visat har dessutom åldersstrukturen i befolkningen betydelse för skillnader i sjukfrånvaron eftersom andelen äldre i arbetskraften är relaterad till de kostsamma långa sjukdomsfallen. Här har den förväntade livslängden använts som en indikator på det allmänna hälsotillståndet i befolkningen och i regressionsanalyserna har samma typ av rättighetsrelaterade variabler använts som i fallet med arbetslöshetsförsäringen. Resultaten från analyserna med poolade data ger delvis andra resultat än vad som kunde förväntas av valet av prediktorer. Effekten av livslängden är bara signifikant i modellerna med en trendvariabel. Varaktigheten är signifikant i båda typerna av modeller, och detta gäller också karenstiden, medan ersättningsnivå och täckningsgrad är omväxlande signifikanta beroende på modellspecifikation.¹

Resultaten från tvärsnittsanalyserna skiljer sig i vissa avseenden. För det första ger inte den förväntade livslängden några signifikanta effekter på sjukpenningsutgifterna. För det andra är effekterna av rättighetsvariablerna i allmänhet svagare. I analysen av data för enbart år 1960 ger dock både ersättningsnivå och täckningsgrad signifikanta effekter.

¹ Resultaten från tvärsnittsanalyserna skiljer sig i vissa avseenden. För det första ger inte den förväntade livslängden några signifikanta effekter på sjukpenningsutgifterna. För det andra är effekterna av rättighetsvariablerna i allmänhet svagare. I analysen av data för enbart år 1960 ger dock både ersättningsnivå och täckningsgrad signifikanta effekter.

Tabell 5. Regressionsanalys av barnbidragsutgifter på olika strukturella och rättighetsfaktorer, 1960–1985. Ostandardiserade koefficienter, t-värden inom parentes.

Oberoende variabler	Poolade data 1960-1985	
	Utan trend	med trend
0-16/total befolkning	-,928 (-1,260)	2,065 (1,655)
Barnbidragsnivå	,251*** (3,329)	,170* (2,231)
Trend	– –	101,453** (2,948)
Konstant	-2,470* (2,104)	-767,893** (-2,957)
Standardfel	,893	,847
Frihetsgrader	104	103
R2 justerad	,119	,165

$p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$

När analyserna replikeras på ojusterade ILO-data förändras resultaten. Effekterna av ersättningsnivåer och karenstid försvinner helt (jmf. betydelsen av sjuklöneperioder) medan varaktigheten ökar i betydelse. Det senare hänger starkt samman med det svenska fallet där utgifterna för sjukpenningen dras upp mycket kraftigt av den i princip obegränsade varaktigheten i sjukpenningen. Den leder ju bl.a. till att stora kostnader som i Sverige bokförs på sjukpenningkontot i andra länder dyker upp som utgifter för invaliditetspensioner etc.

Barnbidrag

Analyserna av barnbidragen är möjligen de minst komplexa. Visserligen kan man konstatera att de direkta sociala utgifter som här analyseras inte omfattar den typ av "barnbidrag" som utges indirekt genom skattesystemet, dvs. skatteutgifter. Flera länder har inkomstavdrag eller skatterabatter för de hushåll som har minderåriga barn. Andelen i befolkningen 0–16 år framstår emellertid som

en naturlig behovsvariabel. Detsamma gäller barnbidragsnivån (här uttryckt som procent av en medelarbetarlön efter skatt) som indikator på systemets generositet. Resultaten är entydiga i meningen att det är generositeten i barnbidragen som har en signifikant positiv effekt i samtliga analyser. De poolade analyserna konfirmeras av resultaten från tvärsnitten.

5 Finansieringen av socialförsäkringarna i Sverige och EU 1950–1998

Socialförsäkringarna i Sverige liksom i övriga EU-länder finansieras främst genom avgifter betalda av arbetsgivare (arbetsgivaravgifter) och löntagare (egenavgifter), allmänna skattemedel samt avkastning från fonder.¹ I detta avsnitt kommer finansieringen av tre viktiga socialförsäkringsprogram (sjuk- och arbetslöshetsförsäkring samt ålderspensioner) i EU-länderna och Sverige under perioden 1950–1998 att redovisas i enlighet med denna uppdelning i finansieringsandelar via arbetsgivaravgifter, egenavgifter och allmänna skattemedel. Det är således vad man kan kalla för den formella fördelningen av finansieringsbördan som kommer att stå i fokus.

Historien ger oss många exempel på att fördelningen av den formella finansieringsbördan för välfärdspolitiska program mellan arbetsgivare, löntagare och övriga grupper i samhället har betydelse i flera avseenden (Sjöberg 1999b). Dels har frågan om hur kostnaderna för den offentliga välfärden formellt fördelas i samhället en viktig pedagogisk betydelse, vilket inte minst visas av de utredningar och den debatt som föregick den senaste pensionsreformen i Sverige. Ett grundläggande motiv för att införa egenavgifter i det nya pensionssystemet var att tydliggöra sambandet mellan avgifter och förmåner i pensionssystemet: om människor såg till vilket ändamål deras skattepengar gick skulle också deras betalningsvilja öka (SOU 1994:20). Flertalet av de remissinstanser som tillfrågades i samband med denna pensionsreform underströk också det angelägna i detta motiv (Socialdepartementet 1994). I vilken grad olika välfärdspolitiska system upplevs som legitima kommer till en icke oväsentlig grad att bero på om människor upplever att det finns en rimlig och rättvis koppling mellan de förmåner eller ersättningar

¹ I Sverige benämns ibland socialavgifter som tas ut av egenföretagare egenavgifter medan socialavgifter som tas ut av löntagare ibland benämns allmänna egenavgifter. Detta avsnitt kommer emellertid enbart att behandla socialavgifter betalda av arbetsgivare respektive löntagare (och alltså inte egenföretagare), och socialavgifter betalda av löntagare kommer att benämnas egenavgifter.

människor får och vad människor formellt betalar eller redan tidigare har betalat för dessa förmåner och ersättningar.

Men hur kostnaderna för socialförsäkringssystemet formellt fördelas mellan arbetsgivare, löntagare och allmänna skattemedel kommer också att vara en viktig bestämningsfaktor för framtida finansieringsmöjligheter. Dels är avgiftsväxlingar mellan t.ex. arbetsgivar- och egenavgifter inte okomplicerade att göra rent tekniskt, dels är valet mellan arbetsgivar- och egenavgifter inte nödvändigtvis fördelningsmässigt neutralt mellan löntagare i olika inkomstlägen.² Att växlingar mellan arbetsgivar- och egenavgifter kan vara svåra att göra fördelningsmässigt neutrala kan vara ytterligare ett skäl till att olika finansieringslösningar kan upplevas som mer eller mindre rättvisa av olika grupper i samhället och därmed påverka legitimiteten för dessa lösningar.

Det skall dock påpekas att denna form av redovisning och uppdelning av finansieringsbördan i finansieringsandelar från de försäkrade, från arbetsgivare och genom allmänna skatter inte är problemfri. För det första är det inte alltid självklart vad som är skatt och vad som är avgift, särskilt inte om den senare är obligatorisk. Man kan dock argumentera för att vad som skiljer de obligatoriska avgifterna (i detta fall arbetsgivar- och egenavgifter) från skatter är att de förra är förenade med bestämda förmåner.

För det andra säger denna uppdelning inte hela sanningen om den faktiska fördelningen av finansieringsbördan för olika socialförsäkringsprogram. Enligt konventionell ekonomisk analys kommer företagen endast i begränsad utsträckning att bära bördan av de arbetsgivaravgifter de betalar, vilka på lång sikt i stället fördelas på företagens kunder (genom höjda priser) och/eller de anställda (genom lägre löner). Den formella fördelningen av finansieringsbördan har emellertid med stor sannolikhet också betydelse för det faktiska utfallet, eftersom de flesta empiriska studier pekar på att inte hela bördan av arbetsgivaravgifter, åtminstone inte på kort sikt, kommer att bäras av löntagare och/eller konsumenter (för en översikt, se Kesselman 1996).

Det kan också argumenteras för att en redovisning av inkomster respektive utgifter för separata socialförsäkringsprogram skapar en

² I Sverige belastar arbetsgivaravgifter sedan 1982 hela lönesumman, medan egenavgifter tas ut på de inkomstdelar som ger förmåner i socialförsäkringssystemet (för närvarande upp till 7,5 basbelopp). Detta innebär att arbetsgivaravgifter har en större omfördelande effekt än egenavgifter. Dessutom innebär det faktum att arbetsgivaravgiften tas ut på lönesumman, medan egenavgifter även belastar transfereringar, att en avgiftsväxling mellan arbetsgivar- och egenavgifter på kort sikt kommer att reducera transfereringsmottagares inkomster.

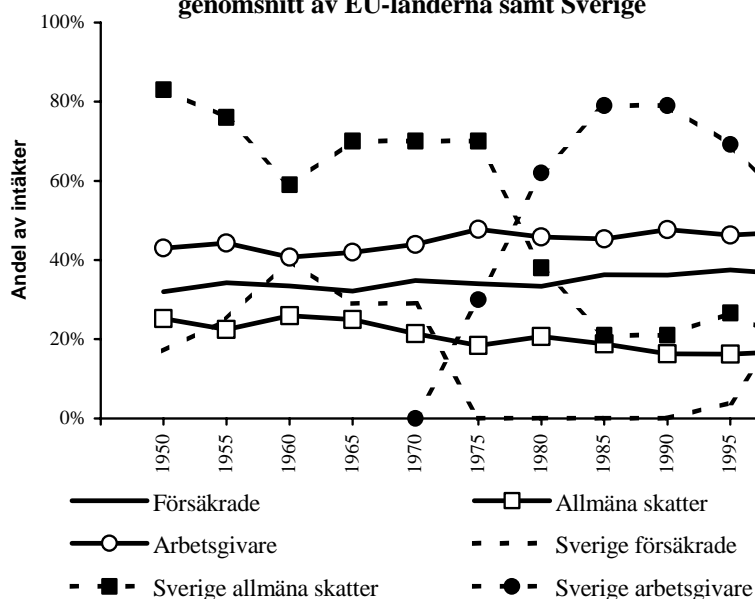
fiktiv bild av finansiell autonomi för dessa program, när det i själva verket i många länder inte finns någon sådan enkel koppling mellan inkomster och utgifter för enskilda försäkringsprogram. I den svenska debatten om socialförsäkringssystemet och dess framtid har emellertid från många håll framhållits det önskvärda i att olika socialförsäkringsprogram ges en mer fristående ställning i förhållande till statsbudgeten än vad som är fallet i dag (se till exempel Ds 1994:81; SOU 1996:113). En sådan ordning skulle, enligt de argument som framförts, göra det lättare att utläsa en viss försäkrings finansiella ställning och därmed ge beslutsfattare och andra ett mer entydigt underlag vid bedömningen av behov av förändringar. Genom att finansieringen för olika försäkringsprogram i detta avsnitt redovisas separat kan läsaren få en indikation på hur försäkringens finansiering skulle ha fungerat om den varit fristående, trots att detta många gånger inte varit fallet.

Med dessa reservationer i åtanke kommer vi i det följande att redovisa finansieringen av de tre socialförsäkringsprogram (älderspensioner samt sjuk- och arbetslöshetsförsäkring) i EU-länderna samt Sverige under perioden 1950–1998.³ Bara program som rör kontanta ersättningar och som är lagstiftade på nationell nivå är inkluderade.⁴ Avgifter som betalats in av egenföretagare liksom hela program som bara täcker vissa yrkesgrupper som t.ex. offentligt anställda är exkluderade, och data är så långt som möjligt rensade från administrationskostnader. Summan av finansieringsandelarna från de försäkrade (egenavgifter), arbetsgivare (arbetsgivaravgifter) samt genom allmänna skatter summerar i varje land till 100 procent, vilket innebär att inkomster från andra källor (t.ex. inkomst av kapital) inte är inkluderade. I beräkningen av EU-genomsnittet har varje land viktats med landets andel av den totala befolkningen (15-64 år) i EU.

³ Data i detta avsnitt bygger på de uppgifter som samlas in inom ramen för det så kallade SCIP-projektet vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet (se Palme 1990 och Sjöberg 1999b för en presentation av dessa data).

⁴ Detta innebär t.ex. att finansieringen av sjukvårdsrelaterade kostnader är inte är medtagna i finansieringen av sjukförsäkringsprogram, likaså är finansieringen av aktiva arbetsmarknadsåtgärder inte medtagna i finansieringen av arbetslöshetsersättning.

Figur 2. Finansieringen av ålderspensioner 1950-1998, genomsnitt av EU-länderna samt Sverige

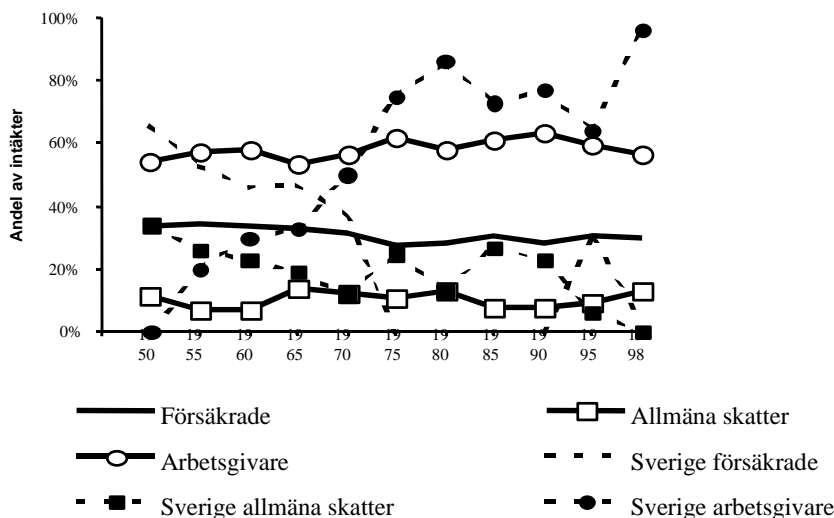


Som vi kommer att se är en generell och långsiktig trend i EU ökningen i finansieringsandelen som kommer från arbetsgivaravgifter. Denna trend är också tydlig när det gäller finansieringen av ålderspensioner (figur 2). Ökningen var som störst mellan 1960 och 1975, då denna andel ökade från 40 till 48 procent. Därefter har finansieringsandelen från arbetsgivarna legat relativt konstant runt 47 procent. Men också finansieringsandelen från de försäkrade har ökat, från 32 procent 1950 till drygt 36 procent 1998, en ökning som främst skedde under slutet av 1960-talet och i början av 1980-talet. När det gäller finansieringsandelen via allmänna skatter sjönk denna kontinuerligt från 1960 (med avbrott mellan 1975 och 1980), men minskningen i denna andel stannade av under 1990-talet.

I Sverige ökade finansieringsandelen från arbetsgivarna markant mellan 1970 och 1990 (från i princip noll till omkring 78 procent) samtidigt som finansieringsandelen genom allmänna skatter sjönk kraftigt, en utveckling som hänger samman med introduktionen av ATP-systemet. Under slutet av 1990-talet, då en egenavgift till pensionssystemet introducerades, sjönk dock finansieringsandelen från arbetsgivarna påtagligt samtidigt som finansieringsandelen från de försäkrade ökade.

Även när det gäller finansieringen av sjukförsäkringsprogram ökade finansieringsandelen genom arbetsgivaravgifter genomsnittligt i EU-länderna kraftigt fram till 1990-talets inledning (från 54 procent 1950 till 64 procent 1990), för att därefter sjunka något (figur 3). En delvis motsatt trend kan urskiljas när det gäller finansieringsandelen från de försäkrade: en relativt kraftig minskning fram till 1975, och sedan dess en ökning, om än inte helt entydig. När det gäller finansieringsandelen genom allmänna skatter är de tydligast urskiljbara utvecklingsdragen den kraftiga ökningen i början av 1960-talet, den kraftiga minskningen i början av 1980-talet och den gradvisa ökningen under 1990-talet.

Figur 3. Finansieringen av sjukförsäkring 1950-1998, genomsnitt av EU-länderna samt Sverige



I Sverige sjönk finansieringsandelen från de försäkrade mycket kraftigt från 1950 och var i princip noll i mitten av 1970-talet, en utveckling som hänger samman med att den frivilligt statsunderstödda sjukförsäkringsmodellen 1953 ersattes med en obligatorisk försäkring. Liksom för ålderspensioner kom det nya inkomstrelaterade sjukförsäkringssystemet att främst finansieras med arbetsgivaravgifter, och finansieringsandelen från denna källa ökade också kraftigt efter 1950. Den ökning i finansieringsandelen från de försäkrade som inträffade i mitten av 1990-talet härrör från introduktionen av sjukförsäkring för personer som inte varit försäkrade tidigare.

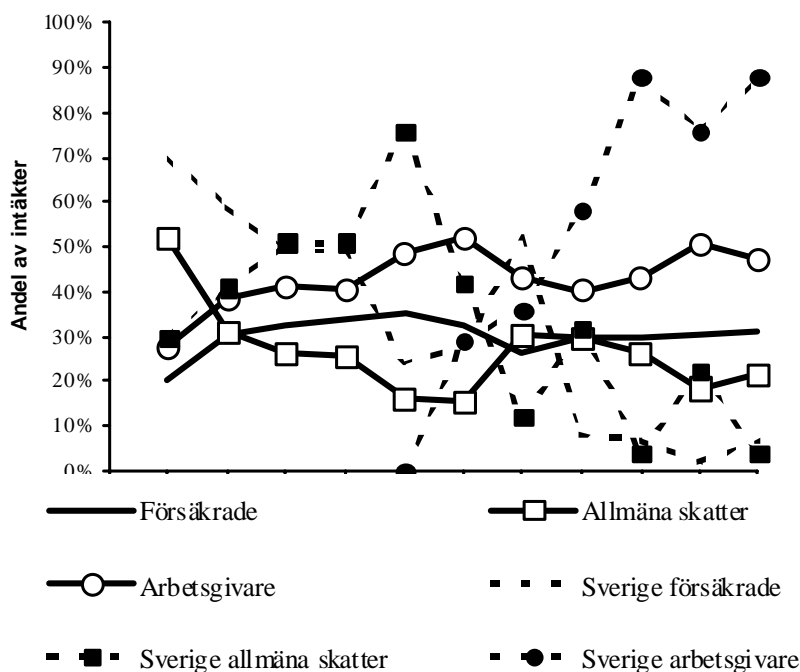
tionen av egenavgiften till sjukförsäkringssystemet 1994, en avgift som 1998 omvandlades till en pensionsavgift.

Även när det gäller finansieringen av arbetslöshetsförsäkringsprogram ökade arbetsgivarnas finansieringsandel genomsnittligt i EU fram till mitten av 1970-talet, för att därefter sjunka markant (figur 4). Under 1990-talet ökade dock finansieringsandelen från arbetsgivarna återigen, även om en viss minskning kan skönjas i slutet av detta årtionde. Finansieringsandelen från de försäkrade ökade fram till 1970-talets inledning för att därefter sjunka. Under 1980-talets inledande år steg dock denna andel och har under hela 1990-talet legat relativt konstant runt 30 procent. Finansieringsandelen genom allmänna skatter sjönk kraftigt fram till 1970, för att under slutet av detta årtionde stiga i samband med den kraftiga ökningen av arbetslösheten under detta decennium. Under 1980-talet och 1990-talets inledning sjönk denna andel, även om en viss ökning kan skönjas i slutet av 1990-talet. Intressant att notera är också att variationen i finansieringsandelar för olika socialförsäkringsprogram över tid är som störst för just arbetslöshetsförsäkringen, och speciellt då för den finansieringsandel som kommer genom allmänna skatter.⁵ Detta är i och för sig inte särskilt överraskande, eftersom de kortsiktiga variationerna i arbetslösheten är större än de kortsiktiga variationerna i antalet sjuka och antalet ålderspensionärer. Staten har också i flertalet länder ansvaret för att täcka kortsiktiga underskott i finansieringen av olika socialförsäkringsprogram.

I Sverige går det mönster igen som kunnat observeras för övriga socialförsäkringsprogram, nämligen den långsiktiga trenden mot att en allt större finansieringsandel kommer från arbetsgivaravgifter. Samtidigt har finansieringsandelarna genom allmänna skatter och egenavgifter minskat i betydelse över tid. Noterbart är att finansieringsandelen genom allmänna skatter steg märkbart i samband med ökningen i arbetslöshet under 1980-talets första hälft och framförallt början av 1990-talet.

⁵ Ett enkelt mått på denna variation är standardavvikelsen för olika finansieringsandelar över tid. För finansieringsandelen av allmänna skatter till arbetslöshetsförsäkringsprogram är standardavvikelsen cirka 0,10, för arbetsgivar- och egenavgifter till samma program cirka 0,07 respektive 0,04. Även för pensioner är standardavvikelsen över tid störst för finansieringsandelen genom allmänna skatter (0,04), medan för sjukförsäkringsprogram uppvisar arbetsgivaravgifternas finansieringsandel den största variationen över tid (0,03).

Figur 4. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkring 1950-1998, genomsnitt av EU-länderna samt Sverige



Sammanfattningsvis svarar således finansieringsandelen från arbetsgivarna för den största andelen av den totala finansieringen i de tre socialförsäkringsprogram som vi här har behandlat. Denna andel var dessutom större 1998 än den var 1950 i alla tre program. Den största delen av denna ökning skedde under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Under slutet av 1970-talet sjönk denna andel, för att återigen öka under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. I slutet av 1990-talet kan emellertid en viss minskning av denna andel skönjas.

Sveriges utveckling liknar på viktiga punkter den utveckling som kan urskiljas för genomsnittet av EU-länder, främst när det gäller den kraftiga ökningen av finansieringsandelen genom arbetsgivaravgifter. Utbyggnaden av olika socialförsäkringsprogram har i Sverige, liksom i många andra länder i Europa, således till stora delar finansierats genom arbetsgivaravgifter. Den kanske viktigaste skillnaden mellan Sverige och EU-genomsnittet fram till 1990-

talets mitt var utvecklingen i Sverige mot en allt mindre betydelse av egenavgifter som finansieringskälla. Under 1990-talet har emellertid egenavgifterna återigen fått ökad betydelse i Sverige genom introduktionen av den avgift till sjukförsäkringssystemet som sedermera omvandlades till en pensionsavgift. I detta avseende har Sverige således närmat sig EU-genomsnittet.

Skatt på arbete är således den viktigaste källan för att finansiera det svenska socialförsäkringssystemet. Detta innebär att den offentliga välfärden för sin finansiering i hög grad är beroende av utvecklingen av samhällsekonomin i stort och i synnerhet då utvecklingen av sysselsättning och arbetslöshet. Den ekonomiska kris, och framför allt den nedgång i sysselsättningen och den ökning av arbetslösheten, som Sverige genomled under början av 1990-talet, fick stora konsekvenser för såväl inkomst- som utgifts-sidan i statens finanser. Nedgången i sysselsättning innebar att statens inkomster från skatt på arbete (dvs. arbetsgivaravgifter och inkomstskatt) minskade kraftigt, medan den ökande arbetslösheten innebar att statens utgifter för transfereringar, främst till de arbetslösa, ökade. När arbetslösheten steg minskade dessutom hushållens konsumtionsutgifter, vilket i sin tur minskade statens övriga skatteinkomster, och främst då skatterna på varor och tjänster (framför allt mervärdesskatten). Den minskning av finansieringsandelen genom allmänna skatter som är klart urskiljbar i Sverige fram till 1990-talets inledning kom därför tillfälligt att brytas då den ekonomiska krisen slog igenom. Redan 1996 var emellertid finansieringsandelen genom allmänna skatter tillbaka på den nivå som rådde i slutet av 1980-talet.

Någon radikal och långsiktig förändring av finansieringsformerna för det svenska socialförsäkringssystemet under 1990-talets dubbla tryck av ökande utgifter och vikande inkomster skedde således inte. Det stora undantaget från denna generella slutsats är reformeringen av pensionssystemet. Dels är inslaget av egenavgifter stort, dels har ett fonderat system av det slag som premiereservsystemet representerar inte använts i så stor skala i Sverige tidigare. Pensionsreformen, och speciellt då införandet av premiereservsystemet, samt den ökade betydelsen av egenavgifter kan tolkas som en väg att införa de "rakare rör" mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet som många efterlyst. En trend som emellertid gått i motsatt riktning under 1990-talet är att finansiering av förmåner eller ersättningar genom fonder eller konton, dvs. där avgifter helt eller delvis förs över till en fond eller

ett konto utanför statsbudgeten, har minskat i betydelse. Under 1990-talet försvann bl.a. Arbetssskadefonden, Delpensionsfonden, Sjukförsäkringsfonden och Arbetsmarknadsfonden. De ersättningar som tidigare finansierades genom dessa fonder eller konton finansieras numer direkt över statsbudgeten. Den direkta ekonomiska betydelsen av dessa fonder eller konton var inte stor, och de skall inte förväxlas med ett fonderat system av det slag som premiereservsystemet representerar. Det kan dock argumenteras för att användningen av denna typ av fonder eller konton gör det lättare för såväl enskilda individer som beslutsfattare att se det långsiktiga sambandet mellan inkomster och utgifter för enskilda socialförsäkringsprogram. Det är därför för tidigt att svara på frågan om det nya pensionssystemet är det första steget i en mer allmän utveckling mot en tydligare koppling mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet som helhet. Pensionssystemet är dock av en sådan vikt, såväl i utgiftstermer som i termer av antalet människor som får sin inkomst från detta försäkringssystem, att förändringar i detta system är betydelsefulla i sig.

De trender i finansieringen som kan skönjas såväl i Europa som i Sverige kan delvis förklaras med hänvisning till de socialpolitiska modeller som olika länder introducerat och de finansieringslösningar som impliceras av dessa modeller. En viktig distinktion i detta avseende är skillnaden mellan modeller som syftar till grundtrygghet respektive inkomsttrygghet. Ett viktigt mål för grundtrygghetsmodellen är, som namnet antyder, till att ge alla, eller en stor del av, medborgarna i samhället ett grundläggande skydd i händelse av inkomstbortfall. Detta kan åstadkommas antingen genom socialförsäkringsprogram med en universell täckningsgrad, där medborgarskap (eller boende i landet) utgör kvalificeringsvillkor för socialförsäkringen ifråga, eller genom förmåner med föga anknytning till tidigare inkomster och/eller inbetalda avgifter. Socialförsäkringsprogram som betonar grundtrygghet är oftast förknippade med en hög grad av finansiering genom allmänna skatter, eftersom många av dem som programmet avser att täcka har en lös anknytning till arbetsmarknaden och därför bara har en begränsad möjlighet/förmåga att betala egenavgifter eller låta en arbetsgivare betala arbetsgivaravgifter.

I socialpolitiska modeller som betonar inkomsttrygghet, och där ersättningarna är tydligt relaterade till tidigare förvärvsinkomst, är utrymmet för finansiering genom egen- och/eller arbetsgivaravgifter större. Utvecklingen av finansieringsandelarna från de försäk-

rade, arbetsgivare och genom allmänna skatter i EU-länderna över tid kan till viss del förklaras genom att ta i beaktande den relativa betydelsen av grundtrygghet och inkomstrygghet i olika länders socialförsäkringsprogram. Sedan 1950 har ett stort antal länder introducerat inkomstrelaterade socialförsäkringsprogram, vilka har kommit att finansieras genom egen- och framför allt arbetsgivaravgifter. Men även höjda ersättningsnivåer och/eller utökad täckningsgrad i befintliga program har till stora delar betalats genom arbetsgivaravgifter. Dessutom har introduktionen av inkomstrelaterade program minskat den relativa betydelsen av olika former av behovsprövade och/eller generella system i många länder, vilket ytterligare minskat betydelsen av finansiering genom allmänna skatter. Denna trend har inte minst varit tydlig i de nordiska länderna, där introduktionen av inkomstrelaterade ersättningar under främst 1960-talet minskade betydelsen av finansiering genom allmänna skatter.

Det finns dock en viktig skillnad mellan de länder på Europas kontinent som tillämpar en *korporativ* modell för social försäkring och de länder i Norden som har inkomstrelaterade men universella socialförsäkringar. Den förra modellen är nämligen kopplad till en trepartssammansatt (stat, arbetsgivare och anställd) finansiering och administration av socialförsäkringarna. Den senare modellen lämnar fördelningen av den formella finansiella bördan mellan dessa tre parter öppen.

Men även om de försäkrades relativa andel av finansieringen av socialförsäkringsprogram minskat sedan 1960-talet, innebär detta inte att den ekonomiska bördan som placerats på de försäkrade minskat i reala termer. Detta reflekteras inte minst i att egenavgifternas storlek som andel av en genomsnittlig lön sedan 1960 har ökat markant i flertal länder, däribland Österrike, Italien, Frankrike, Belgien, Tyskland, Grekland, Portugal, Spanien och Luxemburg. Arbetsgivaravgifternas storlek som andel av lönen har dock i ett flertal länder tenderat att öka ännu mer.⁶ Under 1990-talet har dock en minskning i arbetsgivaravgifternas storlek kunnat skönjas i ett flertal länder i Europa. Denna minskning har dock i många länder i huvudsak kommit att gälla vissa utsatta grupper på arbetsmarknaden, såsom t.ex. lågutbildade, ungdomar och funktionshindrade (Sjöberg 1999a).

⁶ I Österrike var till exempel löntagarnas och arbetsgivarnas avgifter till pensionssystemet lika stora (som andel av lönen), 1995 var arbetsgivarnas avgift 2,3 procentenheter högre. Samma utveckling återfinns även i t.ex. Belgien, Portugal och Spanien.

En delvis motsatt trend återfinns bland de länder som alltsedan de introducerade sina första socialförsäkringar följt en tradition av inkomstrelaterade ersättningar till den ekonomiskt aktiva delen av befolkningen. Dessa länder, främst på den europeiska kontinenten, har under efterkrigstiden i många fall introducerat program av en behovsprövad karaktär, och därmed i huvudsak finansierade genom allmänna skatter, för att ge ett ekonomiskt skydd åt de delar av befolkningen som inte kvalificerar sig för de inkomstrelaterade ersättningarna. Kostnaden för dessa behovsprövade system är emellertid vanligtvis lägre än för inkomstrelaterade system.

Även om många länder således har reformerat sina socialförsäkringssystem för att inhysa både grundtrygghet och inkomsttrygghet, uppvisar länderna inom EU en relativt hög grad av institutionell tröghet inom det socialpolitiska området (se t.ex. Korpi 2001), vilket även gäller för hur dessa socialpolitiska institutioner finansieras (Sjöberg 1999b). Variationen i finansieringsandelar mellan länder var inte påtagligt mindre 1999 än den var 1950, även om en viss nedgång i denna variation kan skönjas under slutet av 1990-talet (tabell 6). Det är emellertid för tidigt att uttala sig om huruvida den konvergens som skett under 1990-talet är tillfällig eller inledningen på en trend mot att EU-länderna närmar sig varandra när det gäller finansieringen av sina socialförsäkringsprogram.

Tabell 6. Variation (standardavvikelse) för olika finansieringsandelar

	Försäkrade	Allmänna skatter	Arbetsgivare
1950	0,13	0,18	0,19
1960	0,14	0,19	0,23
1970	0,12	0,16	0,18
1980	0,13	0,17	0,14
1990	0,16	0,19	0,21
1998	0,14	0,15	0,18

6 Reformen i Europa och den offentlig-privata mixen

En rad reformer i Europa har under de senaste årtiondena förändrat de socialpolitiska systemen i olika avseenden. Förändringarna har alltså gällt den faktiska och/eller formella finansieringen av de sociala trygghetssystemen, utan att det i och för sig ändrat den relativa betydelsen av de olika finansieringskällorna i allmänhet (se avsnitt 4). Förändringar har också skett i Sverige. Det vi kan konstatera vad avser den europeiska reformdiskussionen i allmänhet är att det inte råder någon brist på radikala förslag i olika riktningar. Även om det är förhållandevis lite av allt det som föreslås som förverkligas, leder strömmen av förslag trots allt till att utvecklingen är svårtydd (Daly 1997). Vi skall i det här avsnittet ge exempel på förändringar och förslag som är av relevans för den svenska finansieringsdiskussionen. Inledningsvis skall vi ta upp några reformer av principiell natur som återkommit i flera länder. De avser pensioner, sjuklön, arbetslöshetsförsäkring och familjestöd. Därefter skall vi uppmärksamma Storbritannien och Tyskland eftersom dessa länder i väsentliga avseenden representerar alternativa typer av strategier för socialpolitiken, som om de får inflytande i den Europeiska unionen också kan tänkas få konsekvenser för utvecklingen i Sverige. Framställningen syftar naturligtvis inte till att ge en uttömmande bild av reformarbetet på det socialpolitiska området i Europa utan skall ses som en exempelsamling.

En allt mer vanlig företeelse i ett europeiskt perspektiv är att man har arbetsgivarinträde, eller så kallad *sjuklön*, i sjukpenningförsäkringen. Detta har även införts i Sverige. Flera länder har också förlängt sina sjuklöneperioder. Under sjuklöneperioden står i allmänhet arbetsgivaren för kostnaden vilket, allt annat lika, minskar de offentliga utgifterna i motsvarande mån. Det innebär dock inte att kostnaderna för sjukförsäkringen blir lägre totalt sett, såvida inte sjuklönen i sig leder till beteendeförändringar som minskar sjukfrånvaron. För den enskilde arbetsgivaren kan det därför vara

kostnadsneutralt. Eftersom de direkta offentliga utgifterna blir lägre ju längre sjuklöneperioden är, kan ett sjuklönesystem dock på ett makroplan förfalla billigare för den som inte känner de institutionella förhållandena närmare. Det mest extrema exemplet är sannolikt det nederländska systemet där man infört ett helt års sjuklöneperiod och de offentliga utgifterna för detta ändamål helt försvann (MISSOC).

I oljekrisernas spår på 1970-talet misslyckades länderna i den dåvarande Europeiska Ekonomiska Gemenskapen med att upprätthålla full sysselsättning. En av konsekvenserna blev att mycket stora delar av den äldre arbetskraften kom att flyttas ut från arbetsmarknaden och över till olika offentliga trygghetssystem, vilket i många länder ledde till en massiv *förtidspensionering*. Även här är det nederländska exemplet mest extremt. Inget land hade ett så stort utträde från arbetsmarknaden av den äldre arbetskraften. I huvudsak användes invaliditetsersättningar som utväg. När man på 1990-talet försökte vända denna trend skedde det med en strategi som betecknats som 'curing the Dutch disease' (Arts, Burkhauser & De Jong 1996). Den innebar inte bara att man blev strängare när det gällde prövningen av nya pensioner, utan också att man systematiskt omprövade gamla pensioner. Detta har i flera avseenden varit en framgångsrik strategi för att minska utgifterna för invalidpensionerna, men man kan dock konstatera att utträdet från arbetsmarknaden i de här åldersgrupperna fortfarande är mera omfattande i Nederländerna än i Sverige. Det finns en rad andra länder där man genomfört reformer med liknande syften.

När det gäller *ålderspensionerna* kan man tala om två huvudtraditioner i västvärlden (jmf. avsnitten 4 och 5). Den ena är den korporativa modellen med inkomstrelaterade ersättningar för den förvärvsarbetande delen av befolkningen. Den andra traditionen kan kallas folkpensionstraditionen. Som påpekats har under efterkrigstiden länderna i den förra traditionen kompletterat sina inkomstrelaterade system med behovsprövade grundpensioner, medan en del folkpensionsländer kompletterat med inkomstrelaterade tilläggs pensioner (Palme 1990). Efter oljekrisens dagar har dock de länder som försökt att komplettera folkpensionerna med tilläggs pensioner på det hela taget misslyckats med att göra detta inom ramen för ett socialförsäkringssystem. Istället har man från politiskt håll försökt få arbetsmarknadens parter att etablera kompletterande pensioner genom avtal. Ibland har det handlat om att införa inslag av obligatorium, som i det australiska fallet (Myles

2001). Även om den obligatoriska avgiftsnivån är förhållandevis hög (9 procent av lönen) i Australien är avgiftsnivån i det svenska allmänna systemet ungefär dubbelt så hög.

Den danska utvecklingen kan ses som ett alternativ till den svenska. Efter att ha misslyckats med att etablera ett obligatoriskt, inkomstrelaterat tilläggspensionssystem har man i stället på olika sätt stimulerat en utvidgning av avtalspensionerna för att täcka in hela arbetsmarknaden. Detta utgör ett möjligt handlingsalternativ i ett land där man saknat offentliga inkomstrelaterade pensioner och där täckningen av avtalsbaserade pensioner varit låg (Ploug 2001). I flera avseenden har detta varit en framgångsrik strategi, bland annat har täckningsgraden för avtalen utvidgats. Förändringarna i Danmark pekar dock på ett problem som är ännu tydligare i andra länder. Man har nämligen infört en inkomstprövning av i stort sett halva folkpensionen. Därmed minskar universalismen i systemet och beroende på hur inkomstprövningen kommer att utformas i framtiden riskerar de som "sparat" till en förhållandevis stor avtalspension att få se sin pension från det lagstadgade systemet minska. Samma problem riskeras i Australien och andra länder där grundpensionerna inkomstprövas. Detta leder å andra sidan till lägre offentliga utgifter och minskar behovet av direkta skatteuttag.

Om inslag av behovs- eller inkomstprövning blivit vanligare i de (forna) folkpensionsländerna i syfte att minska statens utgifter så har de länder som tillämpar en korporativ modell för social försäkring använt andra medel för att motverka utgiftsökningarna. Ett allmänt sådant har varit att successivt förlänga intjänandetiderna för full pension (Myles 2001). Detta leder visserligen inte till minskade pensioner för samtliga blivande pensionärer men för många innebär den här typen och andra åtgärder att pensionerna kommer att bli lägre. I detta sammanhang finns det de som hävdar att de avtalsbaserade systemen här kommer att spela en ökande och kompenserande roll (Ebbinghaus 2001). Det är dock inte en uppfattning som delas av alla, av den enkla anledningen att arbetsgivarna sannolikt kommer att motsätta sig de ökade avsättningarna till system som har i det närmaste samma grad av obligatorium som de lagstadgade systemen. Motivet från arbetsgivarsidan är att motverka kostnadsökningar. Detta är också huvudskälet till det skifte som ägt rum på bred front när det gäller avtalspensionerna i Europa där avgiftsbestämda system alltmer tagit över från de förmånsbestämda systemen som tidigare dominerat. När det gäller avtalspensionerna i andra länder finns det anledning att

understryka att dessa i allmänhet har väsentligen lägre täckningsgrader i andra europeiska länder jämfört med vad vi är vana med ifrån svenska förhållanden. I Tyskland täcks drygt 40 procent av de anställda medan det är knappt 40 procent av de anställda i Storbritannien som kan påräkna den typen av förmåner (Ebbinghaus 2001). Värt att notera är också att den anställde i allmänhet får betala en avgift för sin avtalade pension utöver det som arbetsgivaren står för.

Förändringar på pensionsområdet kan också kopplas till strategier som syftar till att stödja eller kompensera de som utför obetalt omsorgsarbete, t.ex. när det gäller barn. Flera länder har infört pensionspoäng för dem som stannar hemma och vårdar barn eller äldre släktingar (Kohl 2001).

Det har också skett direkta förändringar av olika former av *familjestöd*, både när det gäller det gäller barnfamiljernas inkomster och offentliga subventioner till olika former av barnomsorg. I Frankrike har man gått från en korporativ modell för barnbidrag mot allt tydligare inslag av inkomstprövning (Palier 1997). Detta har varit ett sätt att minska kostnaderna och att rikta utgifterna till dem som haft störst behov av samhällets stöd. Det finns också länder som infört subventioner i skattesystemet för den som behöver köpa barnomsorg privat (OECD 1997; MISSOC-Info 1999). Detta ökar inte de direkta offentliga utgifterna men är en form av skatteutgift.

Det finns också förändringar i andra delar av socialförsäkringsystemen som syftar till att direkt minska utgifterna men där en del av utgiftsminskningen förväntas komma genom beteendeförändringar. Återinförandet av karenstid i de svenska arbetslöshets- och sjukpenningförsäkringarna kan ses som exempel eftersom man förväntade sig att dessa åtgärder skulle minska utnyttjandet av försäkringen utöver karenstiden. Den avtrappning av ersättningarnas nivå som sker i den franska arbetslöshetsförsäkringen förväntas inte bara minska de direkta utgifterna utan också leda till att de arbetslösa snabbare kommer i arbete. Annars har aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder fått stort genomslag i Europa som ett medel att bryta långvarig arbetslöshet.

När man ser på den offentlig-privata mixen i ett europeiskt perspektiv är det väsentligt att identifiera de problem som finns när det gäller att dra gränsen mellan privat och offentligt. Särskilt gäller detta de avtalsbaserade systemen. Det finns alltså ett slags gränzoner mellan offentligt och privat. Några exempel kan illustrera proble-

met. Finland har redan tidigare nämnts i fråga om pensionssystemet. Eftersom de finska så kallade arbetspensionerna visserligen uppkommit genom lagstiftning men administreras av försäkringsbolag och pensionsstiftelser hamnar de utanför de offentliga utgiftsposterna i de flesta jämförelser. De nederländska inkomstrelaterade pensionerna brukar också hamna utanför i utgiftsjämförelser vilket i vissa sammanhang kan tyckas problematiskt. Visserligen har inte de här programmen skapats genom lagstiftning utan genom avtal mellan parterna på arbetsmarknaden, men socialministern kan stadfästa dessa avtal i efterhand vilket gör dem obligatoriska på respektive avtalsområde. Liknande konstruktioner finns till exempel i Frankrike (Reynaud 1997). Om dessa program som visserligen inte är skapade genom lagstiftning, men som gjorts obligatoriska i efterhand, skall räknas som offentliga eller inte beror på vilken frågeställning man har för handen. I vissa avseenden kan det vara väsentligt att skilja mellan dessa olika system. I finansieringshänseende torde det emellertid vara av underordnad betydelse hur de olika systemen kom till. Det väsentliga borde vara graden av obligatorium för den enskilde och företagen när det gäller att betala avgifterna till systemet.

Storbritannien har sedan 1980-talets början avvecklat stora delar av sitt socialförsäkringssystem, och för framtiden starkt begränsat de offentliga pensionsåtagandena (Myles 2001; Bonoli 2000). Härtill har det funnits starka ideologiska och politiska drivkrafter, men även efter regeringsskiftet 1997 har socialförsäkringarna inte förändrats i någon väsentlig utsträckning. Däremot har åtagandena för den sociala servicen expanderat, t.ex. när det gäller daghem. Det gäller även vad som i Sverige brukar rubriceras som aktiv arbetsmarknadspolitik. Därtill kommer det förslag som gäller framtida fonderade inslag i pensionssystemet: "stake-holder pensions". Sammantaget leder detta ändå till att Storbritannien förefaller att avvika alltmer från den europeiska socialförsäkringstraditionen när det gäller vad som garanteras i lagstiftningen. Samtidigt expanderar man den sociala servicen på ett sätt som delvis påminner om den skandinaviska traditionen. Det är dock oklart vad detta betyder i finansieringshänseende. Man kan till exempel tänka sig att daghemsutbyggnaden leder till att fler blir skattebetalare och att detta i sig är tillräckligt för att finansiera de ökade åtagandena på detta område.

Tyskland representerar i flera avseenden en annan utvecklingslinje men det finns också gemensamma drag med vad som händer

både i Storbritannien och Sverige. Den tydligaste expansionen på det socialpolitiska området – vid sidan av de förändringar som följde den territoriella utvidgningen – har under senare år skett inom äldreomsorgen. I frånvaro av en skandinavisk typ av kommunal äldreomsorg valde man en försäkringslösning för att försöka hantera de problem som är förknippade med en växande andel äldre och sjuka i befolkningen. Det man införde 1994 kan bäst betecknas som en avgiftsbestämd äldrevårdsförsäkring av fördelningskaraktär (pay-as-you-go). En viss avgift tas ut av den förvärvsarbetsande befolkningen för att finansiera så mycket omsorg som pengarna räcker till. De som betalar avgifter i dag blir berättigade till framtida förmåner medan de som inte gör detta får förlita sig på socialhjälpfinansierad omsorg i framtiden. Viss expansion sker alltså liksom i Storbritannien på välfärdstjänsteområdet. Den tyska pensionsreformen från 2001 innebär en ny form av s.k. privat-offentligt partnerskap. Reformen innehåller till skillnad från den svenska motsvarigheten inget tvångssparande i pensionsfonder. Däremot innehåller den olika inslag av skatterabatter/skatteutgifter för låg- och medelinkomsttagare som skall stimulera till ökat pensionssparande för att kompensera de sänkta ambitionerna när det gäller de lagstadgade pensionernas ersättningsnivåer. Av demografiska skäl leder däremot inte reformen i sig till att utgifterna blir lägre än idag.

Det finns alltså en rad exempel på förändringar av de sociala trygghetssystemen i Europa som verkat begränsande på utgiftsutvecklingen både på kort och lång sikt. Samtidigt finns det ett antal exempel på vidgade åtaganden. De flesta förändringar har varit av ganska marginell karaktär men de kan i ett längre perspektiv få långtgående konsekvenser eftersom de rimligtvis kan påverka intressebildningen i de olika ländernas sociala struktur. Det finns också exempel på långtgående förändringar av socialförsäkringssystemet där det samtidigt skett expansion av andra socialpolitiska åtgärder. Därför lånar sig inte utvecklingen till några enkla generaliseringar eller prognoser.

Det faktum att den Europeiska Unionen står inför upptagandet av fler länder ökar i sig osäkerheten. När det gäller ansökarländerna kan man dock konstatera att dessa har kostsamma socialpolitiska åtaganden där nivåerna på förmånerna är jämförbara med dem som gäller i de nuvarande EU-länderna. Det gäller visserligen inte på det sättet att de absolut sett når upp i samma nivåer men i relation till vad en vanlig löntagare tjänar påminner ambitionsnivåerna om var-

andra. Från finansieringssynpunkt ligger kostnaderna på jämförbara nivåer och den demografiska utvecklingen är i allmänhet ogynnsam.

7 Diskussion

Vi har i det här rapporten visat att den kraftiga offentliga utgiftsexpansion för sociala ändamål som präglade de första tre decennierna efter det andra världskriget därefter visat en stagnerade trend. Detta mönster gällande bruttoutgifterna som andel av BNP gäller likväl för Sverige som för de övriga nuvarande EU-länderna. Skillnaderna mellan länderna fortsätter att vara stora. Däremot har den svenska bruttoutgiftsnivån närmat sig den som gäller som medeltal för EU-länderna, även om denna utgiftsnivå i Sverige fortfarande låg över vad som gällde i samtliga andra länder. När vi ser till det som ger en mer korrekt bild av det faktiska utgiftsuttaget, dvs. till nettoutgifterna, har Sverige fortfarande bland de högsta utgifterna i mitten av 1990-talet men toppar inte listan. Denna beräkningsgrund minskar även skillnaderna i sociala utgifter mellan länderna.

De uppgifter som vi presenterar när det gäller finansieringsstrukturen avser socialförsäkringarna och inte välfärdstjänstesektorn. Vi har studerat hur den formella finansiella bördan delas av stat, arbetsgivare och försäkrade, och har kunnat konstatera en påfallande stabilitet när det gäller hur denna allmänna utveckling varit i de nuvarande EU-länderna under efterkrigstiden. Stabiliteten gäller både den relativa fördelningen mellan stat, arbetsgivare och försäkrade, och de variationer som finns mellan länderna härvidlag. Det finns alltså inte i detta avseende någon konvergens mellan länderna (jmf. Montanari 2000). Vi kunde dock konstatera att Sverige, från att i huvudsak ha använt direkta skatter under 1950-talet, skiftade över bördan till arbetsgivarna under de påföljande årtiondena, för att under 1990-talet öka inslaget av egenavgifter. Därmed avviker Sverige mindre från det som gäller som medeltal för EU-länderna. Det kan också konstateras att det finns länder som avviker i större utsträckning när det gäller finansieringsstrukturen, som t.ex. Danmark. Variationen mellan länderna är alltså stor både i fråga om utgifternas nivå och finansieringsstrukturen.

När det gäller bedömningen av hur olika finansieringskällor kommer att bidra till finansieringen av socialförsäkringarna i framtiden kan det vara på sin plats att notera att fördelningen delvis är beroende av vilken socialpolitisk modell man tillämpar. Här bör också noteras att det finns föreställningar om att t.ex. arbetsgivaravgifter är särskilt skadliga för sysselsättningen och att denna typ av föreställningar kan vara av betydelse för beslutsfattandet i EU, alldeles oavsett om de här sambanden kan beläggas i forskning eller inte.

Det svenska välfärdsstatliga systemet är beroende av beskattning av arbete för sin finansiering. Vi kan här konstatera att denna skattebas fortfarande är betydligt mindre rörlig än kapital (Sjöberg 2001). Det finns skäl att tro att arbete även fortsättningsvis kommer att vara trögrörligt. Samtidigt kan konstateras att de skillnader som idag föreligger mellan EU-länderna leder till en situation där länder, företag och individer lockas att utnyttja detta och därmed flytta kostnader för den sociala tryggheten till något annat land och därmed till andra företag och individer (Palme 1997).

Att den stagnation av de offentliga utgifterna för trygghetssystemen som observerats har sin motsvarighet i de sociala rättigheternas nivåutveckling har konstaterats på annat håll (Korpi & Palme 2001). De resultat som redovisats i föreliggande studie visar att de skillnader som finns i rättigheter mellan länder fortsätter att vara av signifikant betydelse för skillnaderna i utgifter. Resultaten tyder emellertid på att de strukturella förhållandena ökat i betydelse för ländervariationen i utgifter. Det talar för att förändringar i arbetslöshet, ohälsa och befolkningsstruktur också i framtiden kommer att vara viktiga för bedömningarna av hur utgifterna kommer att utvecklas vid sidan av generositeten i de sociala trygghetssystemen.

Den svenska befolkningen var redan på 1980-talet Europas äldsta i fråga om andelen av befolkningen över 65 år. De framskrivningar som går att göra i detta avseende tyder på en mindre problematisk utveckling i Sverige jämfört med de övriga europeiska länderna. Samtidigt bör dock påpekas att det inte bara är andelen över 65 år som är viktig i utgiftshänseende. När det gäller sjukvård och äldreomsorg är det framför allt andelen över 80 år som är krävande. När det gäller förtidspensionering och långa sjukdomsfall är det storleken av befolkningen i årskullarna strax under den normala pensionsåldern som är viktig. I det svenska fallet skall också den stora variationen i kohortstorlekar beaktas (jmf. Björklund 2001).

Vi kunde alltså konstatera att de senaste två årtiondena medfört en allmän stagnation av utgiftsutvecklingen i Europa. Det är delvis en avspeglning av att rättigheterna inte utökats och att vi sett flera exempel på nedskärningar i bl.a. ersättningsnivåer. Med undantag av Storbritannien och möjligen Irland har dock dessa nedskärningar varit förhållandevis begränsade. Sverige har skurit ner mer än vad som varit fallet i de flesta andra länder (Korpi & Palme 2001). Men det finns också en rad exempel på att socialpolitiken gjorts mer osynlig och att denna tendens förefallit starkare i de andra europeiska länderna. Det har handlat om förlängda sjuklöneperioder men framförallt om att man använder skattesystemet för socialpolitiska ändamål. Det senare sker såväl på pensionsområdet som för stödet till barnfamiljerna. Detta leder kanske inte till några reala skillnader i de åtaganden som staten gör på det socialpolitiska området men utgör i sig en formidabel pedagogisk utmaning för dem som fortsatt vill använda direkta sociala utgifter för dessa ändamål.

Ett av de viktigaste långsiktiga åtagandena för framtiden gäller pensionerna, ett område där beslut fattade idag får effekter under årtionden framöver. Ett allmänt mönster är att de beslut som fattats under 1990-talet syftat till att begränsa utgiftsutvecklingen. Inget land har vid detta avseende gått så långt som Storbritannien. Huvudintrycket är att utgifterna i de flesta länderna kommer att fortsätta att öka trots beslut med begränsande inriktning. I det perspektivet förefaller den svenska pensionsreformen ha klara konkurrensfördelar genom att så tydligt låsa avgiftsuttaget. Även om garantipensionen i ett "lågtillväxtscenario" kommer att spela en större roll än om tillväxten blir högre, förändrar detta inte särskilt mycket för finansieringen av just pensionsystemet. Det finns dock exempel på ökade socialpolitiska åtaganden bland EU-länderna, även i Storbritannien. Det gäller främst välfärdstjänsterna. Inte sällan sker också en omfördelning på så sätt att man använder skatteutgifter snarare än direkta utgifter. Fenomenet är inte begränsat till välfärdstjänster utan förekommer även inom pensionsområdet.

Den bedömning som vi gör på grundval av de senaste decenniernas utveckling av trygghetssystemen i Europa är att finansieringen av de välfärdsstatliga systemen kommer att vara beroende av förändringar och beslut såväl inom respektive land som i omvärlden. Hittills har det uppenbarligen funnits stor handlingsfrihet för länderna i den Europeiska Unionen när det gäller nivån på skatteuttaget liksom när det gäller själva finansieringsstrukturen. Detta är

naturligtvis inte oproblemiskt vare sig när det gäller dem som flyttar mellan olika länder eller när det gäller de länder som har ett högre allmänt skattetryck och/eller en finansieringsstruktur som i hög grad avviker från andra länder. Det är t.ex. inte oproblemiskt om enskilda länder avviker nedåt i dessa två avseenden eftersom detta kan leda till vissa typer av konkurrensfördelar och så kallad "social dumping". De strävanden som bl.a. finns i EU-kommissionen när det gäller såväl harmonisering av skattepolitiken som en konvergens av de socialpolitiska målen bör också ses mot denna bakgrund. Om inte detta lyckas är ett inte osannolikt scenario att unionens länder precis som tidigare s a s "hankar sig fram" med olika typer av problem på släp.

Den svenska utvecklingen på det socialpolitiska området kan därför förväntas fortsätta att vara beroende av interna förhållanden och faktorer. Om demokratin fungerar kommer medborgarnas uppfattningar av som är önskvärt att styra utvecklingen. Vad som kommer att uppfattas som önskvärt hos en majoritet av befolkningen kan dock heller inte förutspås, och kan i sin tur vara beroende av förhållanden i vår omvärld. Det som kunnat konstateras i forskningen kring attityderna till välfärdsstaten är, å ena sidan, ett påfallande stabilt stöd för grundläggande välfärdsstatliga ansvarsförhållanden, men, å andra sidan, ett växande missnöje mot slutet av 1990-talet med vad man får ut av sina skatter (SOU 2001:79). På ett allmänt plan förefaller alltså finansieringsfrågan vara ett klassiskt demokratiskt problem. I den mån den kommer att påverkas direkt eller indirekt av beslut på EU-nivå innebär detta att "problemet" fått en ny dimension.

Referenser

- Adema, W. 1997. "What do Countries Really Spend on Social Policies? A Comparative Note". *OECD Economic Studies*, nr. 28, 1997/I.
- Adema, W. 2000. "Revisiting Real Social Spending Across Countries: a Brief Note". *OECD Economic Studies*, nr. 30, 2000/I.
- Alber, Jens. 1988. "Is there a crisis of the welfare state? Cross-national Evidence from Europe, North America, and Japan." *European Sociological Review* 4(3): 181-206.
- Arts, L.J.M., R.V. Burkhauser & P.R. De Jong (red.). 1996. *Curing the Dutch Disease*. Aldershot: Ashgate.
- Atkinson, A.B. 1997. "Does social protection jeopardize European competitiveness? *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales* 4:19-28.
- Atkinson, A.B. 1999. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Atkinson, A.B. & G. V. Mogensen (red.). 1993. *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Björklund, A. (red.) 2001. *Ny kris i befolkningsfrågan? Välfärdspolitiska rådets rapport 2001*. Stockholm: SNS förlag.
- Bollen, K. A. & R.W. Jackman. 1985. "Regression Diagnostics. An Expository Treatment of Outliers and Influential Cases." *Sociological Methods and Research* 13:510-42.
- Bonoli, G. 2000. *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daly, M. 1997. "Welfare States Under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States Over the Last Ten Years." *Journal of European Social Policy* 7:129-46

- Ds 1994:81. *En social försäkring*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Stockholm: Finansdepartementet.
- Dowrick, S. 1996. "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside." *The Economic Journal* 106:1772-79.
- Ebbinghaus, B. 2001. "Mellan stat och marknad. Tjänstepensioner och offentligt privat i Storbritannien, Tyskland, Italien och Sverige", i J. Palme (red.) *Pensionsreformer World Wide: Europa och Amerika möter åldrande befolkningar*. Stockholm: Pensionsforum.
- Europeiska Kommissionen. 1997: *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, (COM (97) 102).
- Hay, C. 1998. "Globalisation, Welfare Retrenchment and the Logic of No Alternative." *Journal of Social Policy* 27:525-32.
- Huber, E., C. Ragin & J. D. Stephens. 1997. Comparative Welfare States Data Set.
<http://www.lisproject.org/publications/welfaredata/welfareaccess.htm>
- International Labour Office. Olika år. *The Cost of Social Security*. Geneve: International Labour Office.
- Kangas, O. 1991. *The Politics of Social Policy*. Stockholm: Institutets för social forskning avhandlingsserie nr. 19, Stockholms universitet.
- Kangas, O. & J. Palme. 1991. "Structural Needs, Social Rights and Social Expenditures." (Uppsats presenterad vid ISA RC19 Konferens i Vouranta, Helsinki, August 28-31).
- Kesselman, J. R. 1996. *Economic Issues of General Payroll Taxes*. Center for Research on Economic and Social Policy, Discussion Paper 1996: 27. The University of British Columbia, Vancouver, Canada.
- Kohl, J. 2001. "Socialpolitik för gamla i Tyskland", i J. Palme (red.) *Pensionsreformer World Wide: Europa och Amerika möter åldrande befolkningar*. Stockholm: Pensionsforum.
- Korpi, W. 2001. "Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare States Institutions in the Western Countries". *Rationality and Society*, 13(2): 235-283.
- Korpi, W. & J. Palme. 2001. "New Politics and Class Politics in Welfare State Regress: A Comparative Analysis of Retrenchment in 18 Countries 1975 - 1995", Uppsats presenterad vid

- Meeting of the ISA Research Committee on Social Stratification, Mannheim, April 27-29, och Annual meeting of the American Political Science Association, San Fransisco, Augusti 30 – September 3.
- MISSOC. Olika år. *Social Protection in the EU Member States. Comparative tables*. Bryssel: Europeiska Kommissionen.
- MISSOC-Info. 1999. *Evolution of social protection in the Member States of the European Union*. Bulletin 2/99. Bryssel: Europeiska Kommissionen.
- Montanari, I. 2000. *Social Citizenship and Work in Welfare States: Comparative Studies on Convergence and on Gender*. Stockholm: Institutet för social forskning avhandlingsserie nr. 45, Stockholms universitet.
- Montanari, I. 2001. "Modernization, globalization and the welfare state", *British Journal of Sociology*, 52(3): 469-494.
- Myles, J. 2001. "Pensionsreformer i rika demokratier", i J. Palme (red.) *Pensionsreformer World Wide: Europa och Amerika möter åldrande befolkningar*. Stockholm: Pensionsforum.
- OECD. 1987. *Financing and Delivering Health Care*. Paris: OECD.
- OECD. 1988. *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
- OECD. 1990. *Employment Outlook*, July 1990. Paris: OECD.
- OECD. 1997. *The Tax/Benefit Position of Employees 1995-96*. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *Social Expenditure Database*. 3rd edition. Paris: OECD.
- Olsson, H. & M. Oberkofler. 1994. *Nettokostnader för transferringar i Sverige och några andra länder* (Ds 1994: 133). Stockholm: Fritzes.
- Palier, B.1997. "A Liberal Dynamic in the Transformation of the French Social Welfare System", i J. Clasen (red.) *Social Insurance in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Palme, J. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm: Institutet för social forskning avhandlingsserie nr. 14, Stockholms universitet.
- Ploug, N. 2001. "Det danska ålderspensionssystemet - ful ankunge eller vacker svan?", i J. Palme (red.) *Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsreformen?* Stockholm: Pensionsforum.

- Reynaud, E. 1997. "France: A National and Contractual Second Tier", i M. Rein & E. Wadensjö (red.) *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Saunders, P. & F. Klau. 1985. "The Role of the Public Sector." *OECD Economic Studies*, Vnr. 4, Spring 1985, Special Issue.
- Sjöberg, O. 1999a. "Financing Social Protection in Europe: a Historical Outline", i Ministry of Social Affairs and Health, *Financing Social Protection in Europe*. Ministry of Social Affairs and Health Publications 1999:21, Helsingfors.
- Sjöberg, O. 1999b. "Paying for Social Rights". *Journal of Social Policy*, 28(2): 275-297.
- Sjöberg, O. & O. Bäckman 2001. "Incitament och arbetsutbud – En diskussion och kunskapsöversikt", i J. Fritzell & J. Palme (red.) *Välfärdens fördelning och finansiering*. SOU 2001:57. Stockholm: Fritzes.
- Socialdepartementet. 1994. *Sammanställning av remissyttranden över pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem* (Ds 1994:82). Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1994:20. *Reformerat pensionssystem*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:113. *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering*. Betänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- Stimson, J. 1985. "Regression in Space and Time, a Statistical Essay." *American Journal of Political Science*, Vol. 29: pp. 914-947.
- US. Department of Health. Olika år. *Social Security Programs Throughout the World*. Washington DC.: US Government Printing Office.