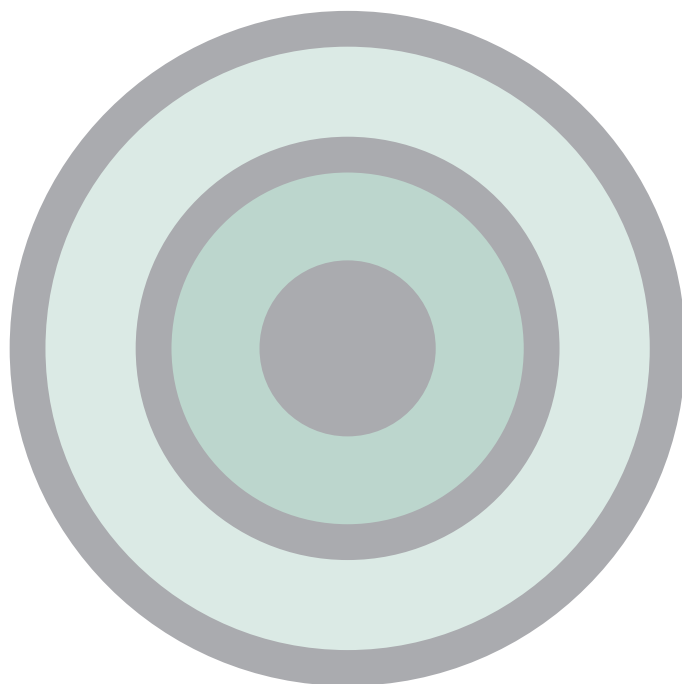


ANALYSERAR

2006:5



Socialförsäkringarna – rätt och fel

Rapport från forskarseminarium i Umeå 25–26 januari 2006



Försäkringskassan

Utgivare	Försäkringsdivisionen Enheten för utvärdering
Upplysningar	Bodhi Pieris 08-786 92 23 bodhi.pieris@forsakringskassan.se
Beställning	E-post: forsakringskassan@ontime.se Telefon: 08-556 799 29, On Time Internet: www.forsakringskassan.se
Tryck	Lenanders Grafiska AB, 2006

Förord

”Socialförsäkringarna – rätt och fel”

Så blev temat för 2006 års forskarseminarium i Umeå som hölls för 15:e året i rad.

Forskardagarna, som är ett samarrangemang mellan Centralförbundet för socialt arbete (CSA), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Försäkringskassan, är en tradition av stort värde. Det är ett av de få tillfällen under året då forskare och praktiker möts kring socialförsäkringsfrågor.

Syftet med seminarierna är att öka intresset för socialförsäkringsforskning, att stimulera till ny forskning inom området samt att medverka till att kontakter etableras mellan forskare och praktiker för fortsatt erfarenhetsutbyte. Träffen mellan forskare och praktiker arrangeras alltid på så sätt att hälften av platserna är reserverade för forskare och hälften för praktiker. Detta för att ett konstruktivt erfarenhetsutbyte ska kunna ske.

Årets tema ”Socialförsäkringarna – rätt och fel”, är ett mycket angeläget ämne. Vår tanke med den rubriken var att försöka belysa hur utformningen av ett system kan ge upphov till oväntade – och ibland oönskade – effekter. Många av föredragen belyste detta utifrån barn- och familjepolitiken, men vi fick även exempel på anomalier i sjukpenningförsäringen. Socialförsäkringarna sattes även in i sitt historiska sammanhang genom föredraget om hur det hela började. Seminariet avslutades med en problematisering av ”rättvisa” och med en framåtblickande paneldebatt.

Även Försäkringskassans generaldirektör Curt Malmberg underströk i sitt inledningsanförande socialförsäkringarnas betydelse på familjeområdet: ”Barnbidraget kom 1948 och 1974 förstärktes barnfamiljernas ekonomiska villkor genom föräldraförsäringen. Trots dessa försäkringar har hushåll med barn sämre ekonomiska villkor än hushåll utan

barn – generellt sett. Det är främst ensamstående med barn och hushåll med många barn som har en svår ekonomisk situation. Och även om ansvaret för barnen i dag delas mellan föräldrarna i allt större utsträckning, är det fortfarande kvinnorna som tar ut majoriteten av föräldrapenningdagarna”. Även ett antal problem inom sjukpenningförsäkringen och sjuk- och aktivitetsersättningen lyftes fram i inledningsanförandet.

Den här rapporten innehåller samtliga föreläsares anföranden och vi i programgruppen hoppas att den ska uppmuntra till fortsatt engagemang.

Vi som planerade 2006 års seminarium var: Professor Hans Swärd, CSA/Lunds Universitet, professor Per Gunnar Edebalk, Lunds Universitet, professor Rune Åberg, FAS, professor Staffan Marklund, Arbetslivsinstitutet, professor Stefan Svallfors, Umeå universitet, länsdirektör Alf Molin, Försäkringskassan i Västerbotten, fil dr. Agneta Kruse, Lunds Universitet, Inger Marklund, docent, sakkunnig, samt Margareta Karlsson och Bodhi Pieris. De fyra sistnämnda representerar Försäkringskassans huvudkontor.

För programgruppen

Bodhi Pieris

Innehåll

Socialförsäkringar – hur det började	7
Per Gunnar Edebalk Socialhögskolan. Lunds universitet	
En hållbar sjukpenningförsäkring.....	19
Laura Larsson, Agneta Kruse, Mårten Palme och Mats Persson En sammanfattning av Mårten Palme	
Föräldrarnas användning av föräldraförsäkringen	23
Ann-Zofie Duvander SCB, Enheten för demografisk analys och jämställdhet	
Familjetyp under uppväxten och inkomst som vuxen – gör välfärdsstaten någon skillnad?	39
Marianne Sundström Institutet för social forskning	
Ekonomiskt utsatta barn på nationell och kommunal nivå	49
Tapio Salonen Professor i socialt arbete, Växjö universitet	
Att definiera familjetillhörighet – utgångspunkter för familjeförmåner i ett komparativt perspektiv	67
Eva Ryrstedt Docent vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet	
Gåtfull svensk familje- och välfärdspolitik (med några komparationer)	97
Jonas Hinnfors Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet	
Rättvisa och socialförsäkring: Hur rättvis kan socialförsäkringen bli?	111
Andreas Bergh Fil Dr vid Lunds Universitet och välfärdsforskare vid Ratio	

Socialförsäkringar – hur det började



Per Gunnar Edebalk

Socialhögskolan. Lunds universitet

Inledning

De första socialförsäkringarna kom på 1880-talet. Det som skiljde socialförsäkringarna från traditionell fattigvård var att de gav en tydligare rätt till ersättning och att de inte var förnedrande och stigmatiserande för mottagarna.

Socialförsäkringar kan organiseras och konstrueras på en rad olika sätt. Man brukar tala om olika modeller och här skall jag uppehålla mig vid tre:

1. Bismarckmodellen. Den omfattar löntagare och administreras av korporationer, den finansieras med avgifter och ger ersättningar enligt inkomstbortfallsprincipen.

2. Grundtrygghetsmodellen eller Beveridgemodellen. Den omfattar i princip hela folket och ger en enhetsersättning. Finansiering sker väsentligen med skatter.
3. Den svenska modellen. Den omfattar hela folket, ger grundtrygghet samt inkomstbortfallskompensation för förvärvsarbetande. Den finansieras med skatter och avgifter.

Det har alltså skapats olika socialförsäkringsmodeller. Varför blev det så och hur började det egentligen? Det finns en viktig iakttagelse, nämligen att de grundstommar, som skapades vid uppbyggandet av en socialförsäkring har haft en tendens att bli långlivade¹. Därmed kan vi också förstå att olika länders socialförsäkringssystem utvecklats i olika riktningar beroende bl.a. på hur det började.

Bismarckmodellen

Världens första socialförsäkringar sjuöattes i Tyskland på 1880-talet. De kallades arbetareförsäkringar (benämningen socialförsäkring blev vanlig först omkring 1910). Den tyska modellen är uppkallad efter ”järnkanslern” Otto von Bismarck. Bismarck var rikskansler och hade under 1870- och 1880-talen den politiska huvudrollen i det då nybildade tyska riket². Tidigare hade han haft motsvarande funktion i Preussen.

Kring mitten av 1800-talet skedde en snabb industriell utveckling i Tyskland. Industrierbetarklassen växte i omfattning, fackföreningar och ett socialdemokratiskt parti bildades. Den växande industrierbetarklassen uppfattades av Bismarck och den politiska eliten som ett hot mot den existerande politiska ordningen. Särskilt allvarlig tedde sig situationen i slutet av 1870-talet då det skedde två attentatsförsök mot kejsar Wilhelm. Socialisterna fick skulden och Bismarck införde de s.k. socialistlagarna enligt vilka socialistiska möten och tidningar förbjöds. Men, menade man, det gällde också att gripa in med positiva åtgärder för att eliminera socialisthotet. Det blev därför aktuellt att gynna framför allt industrierbetarna för att vinna deras lojalitet. Detta

¹ Se t.ex. Edebalk (1996), sid 15.

² Om Bismarcks liv och politik se t.ex. Crankshaw (1981).

är, i korthet, den ofta beskrivna bakgrunden till besluten om de tyska arbetareförsäkringarna. 1883 beslutades en sjukförsäkring, 1884 en yrkesskadeförsäkring och 1889 en pensionsförsäkring. Yrkesskadeförsäkringen finansierades med arbetsgivaravgifter, sjuk- och pensionsförsäkringarna med avgifter från både arbetare och arbetsgivare. Försäkringarna administrerades av korporationer i vilka arbetsgivare och arbetare var representerade enligt deras respektive andelar av finansieringen.

Det fanns föregångare till Bismarcks arbetareförsäkringar.³ I Preussen, den dominerande delstaten, kom på 1840-talet en fattigvårdslag enligt vilken i princip alla behövande, som var bosatta i en kommun, skulle kunna få hjälp, alltså även de som var arbetslösa och detta var något mycket ovanligt vid den här tiden. Tanken var att fattigvården skulle bidra till att skapa en industriell arbetsstyrka. Fattigvården kunde ge arbetslöshets hjälp så att en potentiell industriarbetare inte skulle vara rädd för att flytta från landet till staden på grund av arbetslöshetsrisken. Samtidigt bidrog lagen till att stabilisera den lokala arbetsstyrkan genom att man inte tvingades flytta vid arbetslöshet (tidigare kunde fattiga tvingas flytta från en ort). Bakom denna fattigvårdsprincip kan man skönja ett synsätt som inte ligger särskilt långt från socialförsäkringstanken. Efter Tysklands enande kom den preussiska fattigvårdslagstiftningen att utsträckas till nästan hela riket.

Låt oss stanna kvar i Preussen. Sjukasseväsendet var där tidigt reglerat i lag. Kommunerna hade rätt att tvinga gesäller och andra jämförbara arbetargrupper att ingå i en sjukkassa. Arbetsgivarna kunde tvingas att betala en del av sina arbetares avgifter. Att tvinga arbetsgivare att betala till sådana kassor hade ingen motsvarighet i andra länder.

Tidiga föregångare fanns också till yrkesskadeförsäkringen. Redan i slutet av 1700-talet fanns i Preussen en lag om arbetsgivaransvar för arbetsskador och sedan år 1871 fanns i det nybildade tyska riket en lag om arbetsgivares ersättningsskyldighet vid arbetsskador. Tvister skulle avgöras vid allmän domstol vilket ledde till många konflikter. Med

³ För närmare beskrivningar om bakgrunden till arbetareförsäkringarna hänvisas till Ritter (1987), Steinmetz (1993) och Toft (1996).

den yrkesskadeförsäkring, som beslutades 1884, skulle ersättningsfrågan förenklas.

Det fanns alltså i 1880-talets Tyskland förlagor och en miljö som var gynnsam för tillkomsten av arbetareförsäkringar. Det vanliga sättet att tolka tillkomsten av Bismarcks arbetareförsäkringar utgår från Bismarcks önskemål att skapa social fred. Detta motiv måste emellertid kompletteras med andra motiv. Som tidigare nämnts fanns en förhållandevis generös fattigvårdslagstiftning. Som industrialiseringen och urbaniseringen fortgick kom detta att upplevas som en stor börda för kommunerna och de krävde reformer för att mildra bördan. Bismarcks ambitioner blev därför att låta staten ta över utgifter från fattigvården.

Det finns ett tredje, sannolikt mycket viktigt, motiv. Tyskland var på 1880-talet en ganska så löst sammanfogad federal statsbildning med 25 relativt självständiga delstater. Rikets budget finansierades i stor utsträckning med bidrag från delstaterna och Bismarcks ambition var att göra staten mindre beroende av delstatsbidragen. Han strävade efter att stärka den tyska centralmakten och att skapa en stark finansiell bas för denna och han ville ha en utökad skattefinansiering av rikets budget. Bismarcks ursprungliga idé var att arbetareförsäkringarna i stor utsträckning skulle finansieras skattevägen och här kan vi se arbetareförsäkringar och socialistskräcken som argument för att få nya finansieringsformer och att därmed stärka centralmakten. Bismarcks ursprungliga ambitioner var också att centralisera arbetareförsäkringarna. En centraliserad statlig administration (med statlig finansiering) skulle få staten att framstå som arbetarnas välgörare och knyta arbetarnas intressen till staten.

Att arbetareförsäkringar infördes i Tyskland kan spåras till den speciella tyska miljön. Men detta förklarar inte varför det blev en ”Bismarckmodell”. Vi måste här beakta den tyska federala strukturen. Bismarcks ambition, att stärka centralmakten och vidga skattebasen, kunde inte infrias eftersom delstaterna inte accepterade detta. Resultatet blev att arbetareförsäkringarna nästan fullt ut måste finansieras med avgifter.

Att det blev korporationer som skulle administrera arbetareförsäkringarna kan sägas vara logiskt. De som betalar skall också vara med och bestämma. Det skall då särskilt observeras att arbetarna inte fick vara

med och bestämma i yrkesskadeförsäkringens organ. Där bestämde arbetsgivarna, dvs. betalarna.

Man kan alltså inte förstå varför Tyskland fick en Bismarckmodell om man inte beaktar den federala tyska strukturen med en maktkamp mellan riksledning och delstater. Inte ens järnkanslern Bismarck rådde helt på systemet och Bismarckmodellen fick inte det utseende som Bismarck tänkte sig.

Grundtrygghetsmodellen

Grundtrygghetsmodellen kopplas vanligtvis samman med Storbritannien. Den brittiska socialförsäkring utveckledes under andra förutsättningar än den tyska.⁴ Under större delen av 1800-talet gällde i Storbritannien en ytterst sträng fattigvårdslag från 1834. Dess bakomliggande uppfattning var att fattigdom var den fattiges eget fel. Den första stora brytningen med fattigvårdslagen kom 1908. Då beslutades om inkomstprövade och skattefinansierade pensioner. Pensionslagen följdes år 1911 av obligatoriska sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Dessa omfattade kroppsarbetare och utbetalningar skedde i form av enhetsersättningar (lika ersättningar till alla) enligt den s.k. minimi-standardprincipen. Ersättningarna finansierades med enhetsavgifter från arbetsgivare och arbetstagare samt med skatter.

Före första världskriget hade således Storbritannien börjat bryta med den gamla fattigvårdens principer. Den nya trygghetsmodell, som var under uppbyggnad, är en annan modell än den tyska. Detta byggande skedde, märkligt nog kan det tyckas, efter inspiration från Tyskland.

De tyska arbetareförsäkringarna blev tidigt uppmärksammade i Storbritannien. Den politiska elitens fasthållande vid den gamla fattigvårdssynen var emellertid ett påtagligt hinder för att införa försäkringar. Ett annat hinder var den mycket omfattande självhjälpsrörelsen (i brist på statliga insatser bildades olika självhjälpskassor). Medlemmarna i självhjälpsrörelsen var huvudsakligen hantverkare och yrkeslärd

⁴ Tillkomsten och utvecklingen av den brittiska socialförsäkring behandlas exempelvis hos Hecló (1974), Hennock (1987), Ritter (1987) och Hills, Ditch & Glennerster (1993).

arbetare. Medlemmarna kunde i förhållandevis stor utsträckning omfattas av den i och för sig begränsade manliga rösträtt som då fanns och det gav rörelsen ett visst politiskt inflytande. Självhjälpsfolket, liksom fackföreningsrörelsen, motsatte sig speciellt en pensionsförsäkring i dess tyska variant. Skälet var helt enkelt att obligatoriska pensionsavgifter skulle göra det svårt för medlemmarna att betala de frivilliga avgifterna till sjukkassorna.

Kring förra sekelskiftet började den brittiska opinionen att svänga då det gällde socialförsäkringen. Den officiella synen på fattigdom påverkades bl.a. av fattigdomsstudier som gjordes i London och i York. Studierna visade att fattigdom kunde bero på att folk var sjuka eller gamla och orkeslösa och alltså inte kunde arbeta. Viktigt för det nya opinionsklimatet var också mönstringarna inför Boerkriget, där en stor del av de potentiella rekryterna fick avvisas på grund av undernäring, ett tydligt tecken på fattigdom. För sjukvårdsrörelsen blev det alltmer uppenbart att allt äldre medlemmar, och därmed en ökad sjuklighet, utgjorde ett finansiellt hot. Detta skulle kunna lösas med ett pensionsystem, som var helt och hållet skattefinansierat. De obligatoriska sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna skulle tillföra självhjälpskassorna nya medlemmar, finansiering skulle bl.a. ske med skatter och arbetsgivaravgifter och enhetsersättningen gjorde det möjligt att ha en frivillig påbyggnadsförsäkring.

Vad hade då briterna lärt av Tyskland? Det engelska besökare bl.a. fann var att arbetareförsäkringarna lett till en inre fred utan att detta negativt påverkat Tysklands produktiva förmåga. Tvärtom, Tyskland hade en hög ekonomisk tillväxt. Vid den här tiden pratade man i Storbritannien, liksom för övrigt i Sverige, om att arbetareförsäkringar var produktiva. Det handlade om goda relationer mellan arbetsgivare och arbetare, om minskad emigration och inte minst om att sjuka och skadade snabbt kunde få hjälp att återgå till produktionen. Man menade också att arbetarnas välbefinnande och arbetskapacitet ökade när de inte behövde bekymra sig om sina föräldrars eller sin egen försörjning på ålderdomen.

Bismarcks arbetareförsäkringar kom alltså att inspirera engelsmännen. Men utformningen blev en annan eftersom de brittiska förutsättningarna var annorlunda. Jämfört med Tyskland var Storbritannien en enhetlig centralstat och det fanns dessutom en stor och inflytelserik

självhjälpsrörelse med egna intressen att bevaka. De brittiska besluten 1908 och 1911 var viktiga steg på väg till en välfärdsstat och färdriktningen pekade mot en kommande grundtrygghetsmodell. Det var också den som senare blev fullt utvecklad i den välkända Beveridge-planen år 1942.

Den svenska modellen

Det första stora socialförsäkringsbeslutet i Sverige togs år 1913. Då beslutade riksdagen att införa en allmän pensionsförsäkring, som var världens första universella socialförsäkring.⁵ Pensionsfrågan hade aktualiserats i riksdagen redan år 1884 av liberalen Adolf Hedin. Också här finner vi inspiration från Tyskland. Det var emellertid svårt att komma till beslut. År 1907 tillsattes en ny utredning: ålderdomsförsäkringskommittén. Ett betänkande avlämnades i slutet av år 1912 och efter en snabb regerings- och riksdagsbehandling togs det slutgiltiga beslutet i maj 1913. Kommitténs förslag var starkt politiskt förankrat.

Pension skulle utgå till den som var oförmögen till arbete p.g.a. invaliditet eller som uppnått 67 års ålder. Försäkringen bestod av två delar:

1. En avgiftspension, finansierad av egenavgifter som utgick efter taxerad inkomst. Pensionens storlek var relaterad till värdet av inbetalda avgifter. En sådan pension skulle emellertid få en socialt acceptabel effekt först efter flera decennier då tillräckligt mycket avgifter erlagts.
2. Ett komplement i form av en skattefinansierad inkomstprövad tilläggspension, som skulle utgå till dem med ingen eller liten avgiftspension.

Före 1913 års beslut diskuterades andra lösningar liknande den tyska modellen för löntagare och liknande den brittiska modellen med inkomstprövade, skattefinansierade pensioner.

⁵ För närmare beskrivningar av den svenska välfärdsstatens framväxt hänvisas till Edebalk (1996) och Åmark (2005).

Så varför valdes en universell avgiftspension i Sverige? Som en förklaring brukar man hänvisa till Sveriges agrara struktur. Det industriella uppsvinget i Sverige kom senare än i Storbritannien och Tyskland och de svenska bönderna hade ett politiskt inflytande. Bönderna hade i detta sammanhang intresse av att minska landsbygdskommunernas fattigvårdsbörda. Viktigt är också att det socialdemokratiska partiet vid den här tiden önskade bredda sin väljarbas och appellera till landsbygdens ”småfolk”. Dessa kunde inte omfattas av en Bismarckmodell. En brittisk modell var emellertid möjlig eftersom den omfattar alla fattiga. Man måste därför gå ett steg vidare för att förstå varför alternativet med en universell avgiftspension valdes.

En första faktor att beakta är den **speciella demografiska situation**, som rådde i förra sekelskiftets Sverige. Andelen äldre hade ökat mycket kraftigt och andelen äldre (65+) av befolkningen uppgick till cirka 8 procent år 1900. Denna siffra är dubbelt så hög som i Tyskland och Storbritannien. Den demografiska utvecklingen skapade svåra problem för många kommuner. De svenska landsbygdskommunerna, då fler än 2000 till antalet, fick en svår försörjningssituation genom att antalet fattiga äldre ökade. Den för många kommuner bekymmersamma situationen ledde till krav på statliga insatser för att minska fattigvårdsbördan. En pensionslösning sågs här som en möjlighet.

En annan faktor att beakta är **finansieringsmöjligheterna**. Allt annat lika skulle ett pensionssystem i Sverige bli betydligt dyrare än i andra länder p.g.a. den demografiska situationen. En brittisk modell, med enbart skattefinansiering, blev därför svår att acceptera.

En ny finansieringsmöjlighet kom med inkomstskatten. Som Sverige ekonomiskt utvecklades blev inkomster ett skatteobjekt. År 1902 lades grunden för det moderna skattesystemet i Sverige genom att en statlig progressiv inkomstskatt infördes. Härmed kom också inkomstdeklarationen. Och då kunde inkomster samt skatter och egenavgifter baseras på inkomst fastställas. Här öppnas alltså en helt ny finansieringsmöjlighet, en som inte fanns med i de tidigare pensionsdiskussionerna.

Nästa beslut i Sverige kom 1916. Riksdagen fattade då ett beslut om en obligatorisk försäkring vid olycksfall i arbete. Försäkringen var en för sin tid ytterst modern socialförsäkring.

År 1901 hade riksdagen beslutat om ersättningsplikt för arbetsgivare vid arbetsolycksfall. Lagen omfattade arbetare i vissa yrken vilka huvudsakligen tillhörde industrin. Ersättning skulle utgå med enhetsbelopp alltså oberoende av storleken på det eventuella inkomstbortfallet. Sjukhjälp utgick med en krona om dagen f.o.m. den 61:a dagen. Karenstiden uppgick alltså till 60 dagar. De fackliga organisationerna reagerade starkt negativt. Den häftigaste kritiken gällde den långa karenstiden. Denna hade kunnat försvaras om det hade funnits en effektiv social sjukförsäkring. Nu fanns endast ett outvecklat och vildvuxet system med frivilliga sjukkassor, till vilka statsmakterna efter ett beslut år 1891 lämnade ett mindre administrationsbidrag.

1916 års olycksfallsförsäkring byggde på försäkringstvång och i princip alla löntagare skulle omfattas. Till detta kommer att ersättningarna skulle höjas rejält jämfört med den gamla lagen och utgå enligt inkomstbortfallsprincipen (2/3 av inkomsten). En enhetsersättning, som i 1901 års lag, skulle vara av ringa värde för yrkeslärda arbetare eller vävlönade tjänstemän. Inkomstbortfallsprincipen hade också ett samband med ersättningens karaktär av skadestånd.

Då det gäller olycksfallsförsäkringen och dess utformning skall vi uppmärksamma **betydelsen av tidiga val**. Valet av en speciell pensionsförsäkring i Sverige gav förutsättningar för olycksfallsförsäkringen. Pensionsförsäkringen omfattade i stort sett hela befolkningen och ersättning utgick bl.a. vid arbetsoförmåga p.g.a. invaliditet. Följaktligen skulle en arbetsskadad person kunna få en ersättning som vederbörande själv (genom egenavgifter) eller skattebetalarna (beträffande tilläggspensionen) finansierade. Detta skulle strida mot den då accepterade principen att arbetsskador skall ses som en del av produktionskostnaderna och finansieras av arbetsgivarna. 1916 års olycksfallsförsäkring kan vi alltså se som betingad av pensionsförsäkringen.

Medan man förberedde införandet av olycksfallsförsäkringen blev man tydligt varse om att det saknades en allmän och obligatorisk sjukförsäkring. Om det hade funnits en allmän sjukförsäkring skulle denna på ett enkelt sätt kunna ta hand om alla kortvariga sjukfall, oberoende av orsak. En obligatorisk sjukförsäkring skulle dessutom, menade man, få en viktig funktion gentemot invaliditetspensionen. För att förebygga invaliditet eller mildra de processer som leder dithän behövdes tidigt insätta sjukvårdande åtgärder.

Följaktligen insåg man att det behövdes en allmän och obligatorisk sjukförsäkring, och en ny utredning tillsattes. Den lämnade sitt betänkande 1919 och föreslog att en allmän sjukförsäkring skulle införas. Försäkringen skulle administreras av offentliga sjukkassor, som omfattade en eller flera kommuner. Detta är alltså embryot till dagens försäkringskassor.

Sjukpenningen skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen och beloppet var anpassat till olycksfallsförsäkringen eftersom en samordning skulle ske. Den allmänna sjukförsäkringen skulle med omkring två tredjedelar finansieras med egenavgifter och med omkring en tredjedel med skatter.

Idén om en allmän sjukförsäkring var starkt politiskt förankrad. Den svåra deflationskrisen alldeles i början av 1920-talet satte emellertid ett effektivt stopp för reformen. Den herefter förhållandevis höga arbetslösheten och hårda statliga besparingskrav förhindrade ett genomförande av intentionerna från 1919. Nästa hinder blev socialminister Gustav Möller, som hade en helt ny och egen grundtrygghetsmodell för en allmän sjukförsäkring som han inte vek ifrån. Först 1955 kunde en allmän sjukförsäkring införas i Sverige. Den byggde i allt väsentligt på de idéer, som fanns 1919.

Under 1910-talet var ett genomgripande socialpolitiskt systemskifte på väg i Sverige. Det dominerande fattigvårdssystemet höll på att ersättas av ett sammanhängande socialförsäkringssystem. Det nya systemet var universellt, det innehöll inkomstbortfallskompensation och det representerar följaktligen begynnelsen av den svenska modellen.

Socialförsäkringar kan alltså konstrueras på olika sätt. Som nämndes inledningsvis så har de första grundstommarna en tendens att bli långlivade. Och det var alltså ungefär så här det började.

Referenser

Crankshaw, Edward (1981), Bismarck. London: Macmillan

Edebalk, Per Gunnar (1996), Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955. Lund: Arkiv

Heclo, Hugh (1974), Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New haven and London: Yale University Press

Henlock, Ernest Peter (1987), British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880–1914. Oxford: Clarendon Press

Ritter, Gerhard A. (1987), Social Welfare in Germany and Britain. Origins and Development. New York: Leamington Spa

Steinmetz, George (1993), Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany. Princeton: Princeton University Press

Toft, Christian (1996), “Constitutional Choice, Multi-level Government and Social Security Systems in Great Britain, Germany and Denmark”, Policy and Politics 1996:3

Åmark, Klas (2005), Hundra år av välfärdspolitik: välfärdsstatens framväxt I Norge och Sverige. Umeå: Boréa

En hållbar sjukpenningförsäkring



**Laura Larsson, Agneta Kruse,
Mårten Palme och Mats Persson**

En sammanfattning av Mårten Palme

En försäkring har till uppgift att sprida risker risker och därmed ge individen trygghet och mod att ta risker. Detta är ingen enkel uppgift – ett grundläggande problem härvidlag är att alla försäkringar ger incitament till överutnyttjande. Utformningen av försäkringen måste därför innebära en balansgång att å ena sidan ge skydd mot risker och å andra sidan bekämpa överutnyttjandet. Grunden för detta är självrisk och skadereglering – något som ibland kan uppfattas som ogeneröst och kränkande i olika avseenden. Men om någon försäkring skulle ha alltför låg självrisk och en alltför generös skadereglering skulle försäkringen bryta samman.

Vi har visat att dagens sjukpenningförsäkring brister i både dess utformning och tillämpning. Bristerna har bidragit till den senaste tidens kraftiga ökning av ohälsotalet. Den låga självrisk (med fritid och andra icke-monetära faktorer inräknade) förutsätter en mycket mer effektiv skadereglering än vad som är fallet i det nuvarande systemet.

För att förstärka försäkringsmässigheten föreslår vi tre konkreta reformer: (i) inför en autonom sjukpenningförsäkring frikopplad från statsbudgeten; (ii) slå samman sjukpenningförsäkringen och sjukersättningen (det som tidigare kallades förtidspension) till ett enda system; (iii) inför ett erfarenhetsbaserat premiesystem i stället för dagens medfinansiering.

Det viktigaste reformförslaget är att införa en autonom sjukpenningförsäkring, i likhet med pensionsystemet, där finansieringen är frikopplad från statsbudgeten. Det finns åtminstone två goda skäl till detta. För det första blir försäkringen mycket mer transparent vilket underlättar för allmänheten att följa – och reagera på – utvecklingen. Försäkringstanken förstärks eftersom försäkringen inte längre kommer att påverkas av hänsyn till kortsiktiga svängningar i statsbudgeten – svängningar som inte har med försäkringen att göra. För det andra medför ett sådant system en hård budgetrestriktion som inte tillåter några stora svängningar i utgifterna utan att försäkringskollektivet känner av dem. Den kommer därför att tvinga fram en bra kombination av skydd, självrisk och skadereglering.

Så egentligen skulle vi kunna sätta punkt här, utan några mer detaljerade förslag på hur självrisken eller skaderegleringen kan effektiviseras. Men det finns en risk att reformen inte är alldeles lätt att införa. Vi tror visserligen att huvudmannen till systemet kommer att vara så hårt bevakad av försäkringskollektivet – alltså allmänheten – att det blir mycket svårt att slarva med skaderegleringen och i stället höja premierna eller sänka ersättningsnivåerna. Men systemet skulle fortfarande vara ett monopol på sin marknad, vilket inte ger de bästa förutsättningarna för en effektiv utformning av försäkringen.

Därför har vi två konkreta förslag på hur försäkringen kan förbättras: slå samman sjukpenningförsäkringen och sjukersättningen (förtidspensionen) till ett system, och inför ett erfarenhetsbaserat premiesystem i stället för dagens medfinansiering. Vad gäller det första förslaget ser vi inte några skäl till att ha två separata system för inkomstförsäkring mot ohälsa. Vi vill med andra ord gå hela vägen i den senaste tidens reformprocess som omvandlat en förtidspension (med inslag av subvention till tidig pensionering) till en sjukersättning som betonar ohälsa som enda motiv till ersättning. Alla sjukfall, oavsett längd, bör hanteras inom det befintliga sjukpenningssystemet.

I dag, med två olika försäkringar, är det till stor del slumpen som avgör om en långtidssjuk individ får sjukpenning eller sjukersättning. Eftersom de två systemen har olika ersättningsnivåer innebär detta ett stort inslag av godtycke, vilket undergräver systemets legitimitet. Ett enhetligt system av den typ vi föreslår reducerar detta godtycke. Om man, inom ramen för ett sådant enhetligt system ändå vill ge en lägre ersättningsnivå till mycket långa sjukfall kan detta lätt åstadkommas genom att ersättningen är relativt hög under en initialperiod (säg, ett år) och något lägre därefter. Därigenom får man samma regel för alla (dvs. ersättningen beror på sjukfallets längd) och undviker att ersättningen beror på om den långtidssjuka råkat få sjukpenning eller sjukersättning.

De empiriska fakta som vi presenterat i boken indikerar starkt att arbetsmarknadsläget är en viktig faktor i sjukskrivningsbeslutet; ju sämre utsikter på arbetsmarknaden desto längre blir sjukfallen. Att försäkra mot arbetslöshet är förstas inte sjukpenningförsäkringens uppgift utan bör hanteras av arbetslöshetsförsäkringen. Det är därför viktigt att stärka sjukpenningförsäkringen, så att den bara tar hand om sådana fall som hör samman med ohälsa; det är endast inom detta område som sjukpenningförsäkringens personal har kompetens att utföra en effektiv skadereglering. Andra problem ska hanteras av de försäkringssystem vilkas personal har den därtill erforderliga specialkompetensen.

Ett resultat av reformen skulle alltså bli att många av dagens långtidssjukskrivna klassificerades som arbetslösa i stället. De omedelbara besparningarna för staten skulle därmed bli små, men det är inte heller det främsta syftet med reformen. Att rätt person får rätt ersättning är viktigt för systemets legitimitet och långsiktig hållbarhet. Skälet till att det finns två separata institutioner är helt enkelt att specialiseringen tros leda till bättre hjälp till de försäkrade och bättre skadereglering. Kort sagt, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsförmedlingen är bättre lämpade att lösa de arbetslösas problem än sjukpenningförsäkringen. Däremot är det troligt att vår reform skapar behov av reformer inom arbetslöshetsförsäkringen, inte minst vad gäller ersättningens storlek och varaktighet jämfört med sjukpenningförsäkringen.

Vårt tredje förslag är ett erfarenhetsbaserat premiesystem där storleken på arbetsgivaravgiften beror på den senaste tidens sjukfrånvaro på

företaget. Ett sådant system har en stor fördel jämfört med den nuvarande modellen med medfinansiering, nämligen att den dämpar risker för små arbetsgivare. Det nuvarande systemet skapar incitament till att förhindra och förkorta sjukfall, men nackdelen är att det har gjort arbetsgivare till försäkringsgivare. Vi tror inte det är effektivt; de flesta arbetsgivare är alldeles för små för att åstadkomma en effektiv riskspridning. Behovet av en återförsäkringsmarknad lär därför finnas, men frågan är om, när och hur den kommer att uppstå. Det är inte säkert att försäkringsbolagen är beredda att satsa på en ny försäkringsmarknad – de kan ju vara osäkra på hur länge medfinansieringen kommer att gälla. Det vore trots allt inte första gången en reform försvinner lika fort som den införs. Men även om en sådan marknad uppstår, vore det ju enklare att införa en erfarenhetsbaserad sjukförsäkringsavgift som gäller för alla arbetsgivare, i stället för att ta en omväg via medfinansiering och återförsäkring.

Ett sådant system, liksom det nuvarande systemet med delfinansiering, ger incitament till statistisk diskriminering av högriskgrupper. Arbetsgivarna blir helt enkelt mindre benägna att anställa kvinnor och medelålders. Detta kan motverkas genom att arbetsgivaravgiften differentieras; de arbetsgivare som anställer personer ur högriskgrupperna premieras genom en lägre arbetsgivaravgift, och de arbetsgivare som har en högre sjukfrånvaro än genomsnittet inom varje riskgrupp straffas genom en högre (erfarenhetsbaserad) försäkringspremie. Även om det förmodligen inte är möjligt att helt eliminera statistisk diskriminering, anser vi att förutsättningarna är goda för att vårt system ska fungera bättre än dagens medfinansiering.

Till sist, det är nog bra med sociala reformer – bara de inte sker varje år, eller varje halvår som på senare tid blivit fallet med sjukförsäkringen. Ständiga förändringar av systemet innebär en osäkerhet om den framtida försörjningen för de försäkrade, det förhindrar försäkringsbolagen att bygga upp kompletteringar till det allmänna systemet, avtalslösningar kommer att släpa efter och vara dåligt anpassade i olika avseenden, och vi medborgare kommer att ha dålig information om vilka regler som egentligen gäller från dag till dag. De senaste reformerna är ogenomtänkta kompromisser och uppenbart ohållbara lösningar. Därför kommer det snart att behövas åtminstone en reform till. Men den här gången är det viktigt att tänka till ordentligt, för att konstruera en hållbar lösning. Det kommer alla parter att tjäna på.

Föräldrarnas användning av föräldraförsäkringen



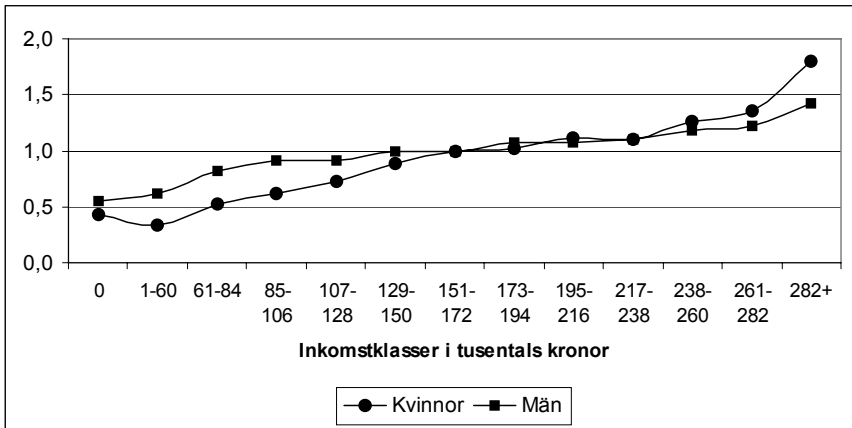
Ann-Zofie Duvander

SCB, Enheten för demografisk analys och jämställdhet

Sveriges föräldraförsäkring ses ofta som världens mest generösa och en avgörande anledning till att vi har ett så jämställt samhälle. Jämställdheten bevisas ofta av att kvinnor i Sverige både förvärvsarbetar och skaffar barn och att män använder åtminstone sin första pappamånad. Valet står inte idag i Sverige mellan att skaffa barn eller förvärvsarbete utan i stället har kvinnor och män både arbete och barn eller ingetdera. Detta har visats i ett flertal studier genom att hög inkomst har ett positivt¹ samband med benägenheten att skaffa barn (Hoem, 1998, Andersson, 2001, RFV, 2001, 2003). I Figur 1 visas detta gällande första barnet för män och kvinnor.

¹ Begreppen positiva och negativa samband används endast som statistiska termer och inte värderande i denna text.

Figur 1 Förvärvsinkomstens inverkan på benägenheten att skaffa ett första barn. Standardiserat för ålder och period. Relativa risker



Källa: RFV, 2001

De flesta kvinnor och män väntar även med barn tills de har en fast anställning och tills de har en heltidsanställning (Persson, 2001). Att de som står utanför arbetskraften sällan skaffar barn ses nästan som en självklarhet idag. Det finns också indikationer på att det under 1990-talet blivit viktigare att ha en trygg ekonomisk situation innan man skaffar barn (RFV, 2001, 2003).

Ett starkt samband mellan arbetsmarknad och barnafödande är eftersträvat i den svenska politiken då det tyder på att arbetslinjen fungerar i Sverige. Föräldraförsäkringen är viktig både som drivkraft för arbete *innan* barnafödandet, men också genom att underlätta en återgång till arbetet *efter* och *mellan* barnen (Rönsen och Sundström, 2002). Men det finns även andra sidor av det positiva sambandet mellan arbetsmarknad och barnafödande som föräldraförsäkringen skapar. Vad leder föräldraförsäkringen mer till än att många mammor förvärvsarbetar i Sverige? Finns det andra konsekvenser av svensk föräldraförsäkring som borde uppmärksammas?

Konsekvenser av föräldraförsäkringen

En viktig punkt är att föräldraförsäkringen troligen är en (av flera) anledning till att kvinnor och män får barn i allt högre åldrar idag. Män och kvinnor väntar med barn tills de har en stabil och hög inkomst vilket i vissa fall tar många år och för de flesta skjuter upp barnafödandet till flera år efter att studierna är avklarade. Föräldraförsäkringen är naturligtvis inte den enda anledningen till ett uppskjutet barnafödande men den kan verka förstärkande i en utveckling där män och kvinnor etablerar sig allt senare. På sikt kan detta leda till att den ofrivilliga barnlösheten ökar. Andelen barnlösa kvinnor och män över 45 år sakta ökande (SCB, 2002) men det största problemet är troligen att många inte "hinner" få det antal barn som de vill ha.

Tabell 1 Andel barnlösa vid 45 års ålder, procent

Födelseår	Kvinnor	Män
1925	16,4	23,4
1935	12,7	18,4
1945	12,3	18,7
1955	14,3	22,6

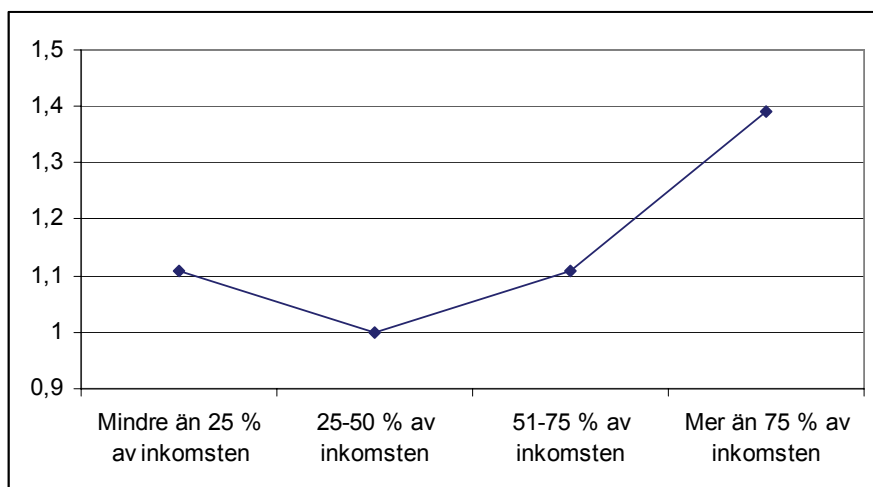
Källa: SCB, 2002

Vidare kan föräldraförsäkringen verka förstärkande i trenden av ett konjunkturkänsligt barnafödande, inte minst då föräldrapenningen baseras på föräldrarnas inkomst. I Sverige har vi större fluktuationer i barnafödandet än i de flesta andra länder och det är tydligt att män och kvinnor skaffar barn i ekonomiskt goda tider. Detta ger naturligtvis planeringsproblem på flera plan. Det är exempelvis svårt att veta vad föräldraförsäkringen kommer att kosta, hur många förskolor vi behöver samt hur stor arbetskraften kommer att bli på sikt. Även om vi har bra prognoser så kommer det att finnas problem med att olika stora kullar kräver olika mycket resurser, exempelvis behövs det fler platser i förskolan vissa år än andra år.

Föräldraförsäkringens mål kan även problematiseras med Figur 2 som visar mammors benägenhet att skaffa ett tredje barn beroende av hur länge de varit hemma med sitt andra barn. Föräldraledighetslängden mäts här genom andel av inkomsten som kommer från föräldrapenning under de två första åren som följer efter det andra barnet. Det är

ett indirekt och grovt mått men det enda som gick att åstadkomma i denna studie. Måttet innebär att gruppen av mammor som har mer än 75 procent av inkomsten från föräldrapenning har i de flesta fall varit hemma under största delen av de två första åren, och i vissa fall längre än så.

Figur 2 Benägenheten att skaffa ett tredje barn beroende på mammas föräldrapenninguttag med andra barnet. Relativa risker



Källa: RFV, 2004b.

Från figuren kan utläsas att de mammor som varit hemma länge är de som har störst benägenhet att skaffa ett tredje barn. Detta visar att det finns en grupp som inte lika tydligt väljer både barn och förvärvsarbete utan barn *mer än* förvärvsarbete. På grund av att föräldraförsäkringen är så generös finns det för vissa föräldrar (läs: mammor) en möjlighet att likna föräldrapenningen med ett ganska långvarigt försörjningsstöd för en temporärt hemarbetande förälder. Eftersom det är möjligt att acceptera en lägre ersättning och sprida på föräldrapenningdagarna under en längre tid än 13 månader med 80 procent ersättning så är det vanligt med en längre hemmaperiod. Om en förälder exempelvis är hemma två år med första barnet, möjligtvis jobbar deltid i ett halvår, är hemma två år med andra barnet och sedan två år med tredje barnet kan detta ses som att föräldraförsäkringen möjliggör ett mer eller mindre kontinuerligt förvärvsavbrott på runt sex år. Därefter sker ofta

inträdet på arbetsmarknaden med deltidsarbete. Jag tecknar till del ett extremfall, men en avsevärd andel av mammorna är inte så fjärran från denna bild. Över 25 procent av alla mammor är hemma 18 månader eller mer och fem procent anger att de är hemma 24 månader eller mer (RFV 2004a). Detta ger naturligtvis könsskillnader på arbetsmarknaden. Det betyder också att det finns skillnader mellan barn i hur länge de är hemma innan båda föräldrarna börjat arbeta igen och någon form av barnomsorg utanför hemmet tar vid.

Det är ofta taget för givet att föräldrar förvärvsarbetar innan de får barn och därmed använder föräldraförsäkringen som en försäkring mot inkomstbortfall för vård av barn. Andelen som inte arbetar innan de får barn är liten, men det finns problem med att denna andel är hög i vissa föräldragrupper. Utrikesfödda har svårare att komma in på svensk arbetsmarknad och många utrikesfödda föräldrar har därmed inte arbetat innan de fått barn. De föräldrar som inte haft en inkomst direkt innan de får barn får ersättning på grundnivå. Denna nivå hette tidigare garantinivå och kan ses som just en garanti om någon sorts ersättning även för de som står utanför arbetsmarknaden. I Tabell 2 visas föräldrar till barn födda 1999 och då var denna ersättning 60 kronor om dagen.

Tabellen visar andelen av olika föräldragrupper som fick alla sina dagar under de första fyra åren på grundnivå, dvs. de har inte haft en inkomst att basera föräldrapenningen på under hela denna tid. Familjen kan naturligtvis ha haft andra inkomster, främst från den andra förälderns förvärvsarbete, men en ofrånkomlig tolkning är att dessa familjer där en förälder får ersättning på grundnivå i många fall har en svår ekonomisk situation. Föräldrapenning är en spegling av situationen på arbetsmarknaden och siffrorna är ingen överraskning för de som känner till utrikesföddas arbetsmarknadssituation, men de visar tydligt hur barns ekonomiska trygghet drabbas av föräldrars utanförskap på arbetsmarknaden. Detta kan även ge konsekvenser efter föräldraledigheten. Om en förälder inte haft något arbete och med föräldrapenningens hjälp kan stanna hemma utan att söka jobb under lång tid för att ta hand om barn så kommer möjligheterna till arbete vara ännu sämre efter denna period. Lite spetsigt kan man säga att en försäkring som hjälper de flesta kan verka stjälpande för de grupper som hamnar snett eller utanför. Föräldraförsäkringen kan därmed i vissa fall förstärka skillnader som finns på arbetsmarknaden.

Tabell 2 Andel mammor och pappor med barn födda år 1999 med ersättning på grundnivå. Procent

Födelseregion	Mammor	Pappor
Sverige	3,6	0,7
Norden utom Sverige	6,2	1,3
EU15 utom Norden	17,9	2,2
Europa ej EU	45,7	9,0
Afrika	62,8	9,6
Asien	55,2	10,8
Nordamerika	33,8	3,9
Sydamerika	28,2	4,3
Oceanien	18,4	2,0

Källa: Försäkringskassans datalager Store

Idag är grundnivån 180 kronor och det gör det kanske än mer möjligt att skaffa barn innan man har förvärvsarbetat. 180 kronor om dagen ger en inkomst inte så långt från en dålig deltidslön. Om grundnivån höjs mycket mer kommer drivkraften att förvärvsarbeta innan man skaffar barn, att skaffa sig en position på arbetsmarknaden att återvända till efter föräldraledigheten, att försvagas. Naturligtvis gäller detta särskilt för kvinnor och särskilt för de som har sämre möjlighet att få fast arbete eller arbete med bra lön. Om drivkraften att förvärvsarbeta innan man får barn minskar, kan skillnader på arbetsmarknaden mellan män och kvinnor och mellan kvinnor med olika förutsättningar på arbetsmarknaden öka.

Att pappor i jämförelse med mammor har mycket lägre andel som får ersättning på grundnivå beror på att de bland pappor finns en stor andel som i stället för att ta ut föräldrapenning på grundnivå väljer att inte använda föräldrapenning alls, ett alternativ som är ytterst ovanligt bland kvinnor. Män och kvinnor använder föräldrapenningen på olika sätt och för män finns fortfarande alternativet att inte använda föräldrapenning. Nu är det ovanligt att pappor inte tar någon ledighet, men i vissa invandrargrupper är det upp till hälften av papporna som inte använder föräldrapenning alls (Försäkringskassan 2005a). Detta har troligen att göra med att dessa pappor antingen står utanför arbetsmarknaden och skulle få en mycket låg ersättning, eller att de har en så osäker position på arbetsmarknaden att de inte vill riskera denna för att ta föräldraledighet.

Hur använder mammor och pappor föräldraledighet?

Skillnaderna mellan mammors och pappors föräldraledighet är ofta tagna för givna men det är viktigt att vara noggrann här. På vilka sätt är situationen densamma och på vilka sätt skiljer sig situationen för män och kvinnor? En del av förståelsen av den könsspecifikt använda föräldraförsäkringen ligger i hur olika grundläggande faktorer påverkar mäns och kvinnors föräldraledighetslängd. Vad som påverkar mäns föräldraledighetslängd är tämligen väl undersökt i tidigare studier (se exempelvis Haas, 1992, Sundström och Duvander, 2002, RFV, 2002) men däremot inte vad som påverkar kvinnors föräldraledighetslängd. Analyserna som här presenteras bygger på ett material som SCB samlade in på uppdrag åt RFV 2003. Studien är en kombination av telefonintervjuer och registermaterial och urvalet är föräldrar till barn födda 1993 och 1999. Utfallet är den föräldraledighetslängd som föräldrarna angett och alltså inte en sammanräkning av antal föräldrapenningdagar de tagit.²

² Fördelen med måttet föräldraledighetslängd är att föräldrapenningdagar kan tas vid olika tillfällen, och kan därför vara fler än det som föräldrarna anger som längden de var hemma under barnets första tid. Föräldrapenningdagar kan också vara färre än föräldraledighetslängden då man kan ha spridit på dagarna och accepterat en lägre ersättning under föräldraledigheten.

Tabell 3 Regressionsanalys av mammans och pappans föräldraledighetslängd. Barn födda 1993 och 1999

	Pappans föräldraledighet	Mammans föräldraledighet
Andra föräldrarnas ledighet	-0.184***	-0.731***
Barn fött 1993 (ref=1999)	-0.047	2.306**
Antal äldre syskon	-0.727***	-2.402***
Ålder	-0.151***	0.658***
Utbildningsnivå	0.343*	-0.169
Inkomst		
Mycket låg	-2.330**	3.545**
Låg	1.078**	2.634**
Hög	ref	ref
Mycket hög	-0.540	-2,994
Andra föräldrarnas ålder	0.233***	-0.184*
Andra föräldrarnas utbildningsnivå	0.757***	0.169
Andra föräldrarnas inkomst		
Mycket låg	-0.935	-6.734***
Låg	-1.020*	-1.072
Hög	ref	ref
Mycket hög	1.410	1.213
Sektor		
Kommunal	ref	ref
Privat	-2.258***	-3.526***
Statlig	-1.768**	-4.806***
Extra ersättning från arbetsgivaren	4,352***	4.231***
Varvade arbete och ledighet	4.121***	1.464
Andra föräldrarnas sektor		
Kommunal	ref	ref
Privat	-0.212	-0.540
Statlig	0.279	-0.146
Andra föräldrarnas extra ersättning	1.199*	-0.455
Andra föräldern varvade arbete och ledighet	0.603	1,926*
R2	0.243	0.173

*p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

Källa: Hobson, Duvander och Halldén, 2005

Det finns givetvis en negativ korrelation mellan mammans och pappans ledighet så att om en förälder tar mycket ledighet tar den andra mindre, men denna korrelation slår inte ut effekten av andra förklar-

ande faktorer. Att denna negativa korrelation inte är starkare i modellen beror på att det finns möjlighet att sprida på dagarna och att en förälders föräldraledighetslängd inte behöver ha direkt påverkan på den andra förälderns ledighet. Även om antalet föräldrapenningdagar är begränsat så är inte längden på ledigheten lika begränsad.

Det framgår i Tabell 3 att både mammor och pappor tar ut längre ledighet med ett *första barn* än med senare syskon. Det är känt angående pappors ledighet och möjliga förklaringar som framförts är att hans arbetssituation är svårare att frånvara senare i karriären, att pappor ser föräldraledighet som något man provar och sen inte behöver göra om, eller att det faktiskt är så mycket mer arbetsamt att vara hemma med två barn än ett barn vilket gör att pappor avstår. Det kan också vara ekonomiskt svårare att vara hemma för pappan då försörjningsbördan är större för flerbarnsföräldrar. Att samma samband finns för kvinnor betyder att dessa tolkningar till del kan gälla för mamman och det visar på en likhet mellan mammans och pappans föräldraledighetsbeteende. Det är mycket troligt att barn med äldre syskon ofta börjar i förskola tidigare än förstfödda barn. En ytterligare möjlig förklaring är att attityden till barnomsorg utanför hemmet är mer positiv efter det första barnet (Duvander, 2006).

Vidare tenderar *yngre pappor och äldre mammor* att vara hemma längre. Det här kan ha att göra med en skillnad mellan mäns och kvinnors syn på kopplingen mellan barn och arbete. Yngre män kan ha en mer jämställd syn och vill vara hemma med sina barn. När de sen blir äldre så kan detta bli svårare på grund av exempelvis krav från arbetet. Äldre män kan ses som mer oumbärliga på arbetsplatsen och det kan finnas större motstånd mot att de tar en lång ledighet. Det kan ha att göra med att förväntningar och krav både från dem själva, kollegor och arbetsgivare ökar när de kommer upp i högre positioner. För kvinnor kan förväntningarna i stället vara de motsatta. När kvinnor blir äldre "har de råd" att kosta på sig en lång ledighet. De har en säker position som de kan komma tillbaks till och en frånvaro kan både vara mer accepterad och förväntad. Detta kan också på sikt ge mindre konsekvenser än för männen. Vi vet att arbetsplatsen påverkar pappors ledighet mer än mammans (Bygren och Duvander, 2005) och vi vet att konsekvenserna av en lång ledighet är större för pappor än för mammor (Albrecht m.fl. 1999).

När vi tittar på effekten av hur *hög inkomst* påverkar föräldrarnas ledighetstid så framträder ett annat mönster. Det är män som har lägst inkomst som tar ut minst ledighet och det är de kvinnor med lägst inkomst som tar ut längst ledighet. Även här har alltså män och kvinnor motsatt mönster men resonemanget är inte detsamma som gällande ålder. Föräldraledighetslängden är således komplicerat och påverkas av flera processer. Män med låg inkomst som inte tar ledigt är de som skulle få lägst ersättning och de väljer att inte använda denna rättighet. Kvinnor med låg inkomst, som inte har samma val att inte använda ledigheten, väljer i stället att ta en lång ledighet. Det kan ha att göra med att de inte längtar tillbaks till ett slitsamt arbete, att de ibland inte har ett arbete att gå tillbaks till och att de vet att en snabb återgång inte ger särskilt mycket fördelar i arbetslivet. En möjlig tolkning är att de mammor som har mest trygg situation, det vill säga de med hög ålder, och de med minst trygg situation, det vill säga de med låg inkomst, är hemma längst.

Vidare gäller att om pappan tjänar lite så tar mamman kortare ledighet, oberoende av hennes egen inkomst, vilket antagligen har att göra med begränsade ekonomiska möjligheter. Men mammans inkomst påverkar inte på samma sätt pappans ledighet. Detta kan bero på att pappan tar ut så kort ledighet och att mammans inkomst då blir mindre avgörande.

Om pappan och mamman har *hög utbildning* så kommer pappan att ta ut längre ledighet. Detta har tidigare förklarats med attitydskillnader mellan olika grupper av föräldrar. Hög utbildning kan också spegla en friare arbetssituation och större möjlighet att vara föräldraledig. Utbildning har dock ingen effekt på mammans föräldraledighetslängd.

Både män och kvinnor med *privata och statliga anställningar* tar ut mindre ledighet än motsvarande som arbetar i kommunal sektor. I kommunal sektor finns många kvinnodominerade arbetsplatser och de kan vara mer anpassade till att fungera även då anställda är frånvarande för föräldraledighet. Det kan också ha att göra med attityden till ledighet på dessa arbetsplatser och med typen av arbetsuppgifter (Bygren och Duvander, 2005).

Både män och kvinnor som får *extra ersättning från arbetsgivaren* tar längre ledighet. Detta har naturligtvis med de ekonomiska förutsätt-

ningarna att göra, men kan även ha att göra med annat hos arbetsgivaren som vi inte mäter, exempelvis inställning till föräldraledighet, praktiska möjligheter som är korrelerade med att arbetsgivaren också betalar ut extra ersättning. Det ska nämnas att det är relativt få som svarar att de fått extra ersättning från arbetsgivaren, bara 6 procent av männen och 8 procent av kvinnorna. Vi vet idag inte hur många som har avtal som borde ge dem extra ersättning, men det är klart fler än detta, exempelvis alla i statlig anställning (Sjögren Lindquist och Wadensjö, 2005). Diskrepansen visar att det är många som inte får ersättning från arbetsgivaren även då de är berättigade, antagligen då de inte känner till denna rättighet och därför inte kräver den.

Pappor som *varvar föräldraledighet och arbete* tar ut längre ledighet. Analyserna visar även en positiv effekt (som är signifikant på 10 procent-nivån) av pappans varvande på mammans ledighetslängd. Pappans varvande mellan ledighet och arbete kan vara ett sätt för familjer som tycker det är viktigt att vara hemma länge att göra detta möjligt. Om vi hade hittat denna effekt för mammor skulle vi säga att mammor anpassar sitt arbetsliv mer efter familjesituationen än män, och de gör de också på flera andra sätt. Men om mamman varvar arbete och föräldraledighet verkar det inte som att ledigheten blir längre för vare sig mamman eller pappan. Möjligtvis är det lättare för många pappor att anpassa sitt arbetsliv då de har friare villkor och detta kan även betyda mer för ledighetslängden då män ofta har mer betalt.

Både barn och förvärvsarbete för alla män och kvinnor?

En slutsats av denna analys är att trots att det rör sig om väldigt olika omfattning av föräldraledighet så finns det en del likheter mellan vad som avgör mäns och kvinnors föräldraledighetslängd. Jag tror att det är viktigt att få en nyanserad bild av sambandet mellan arbete och familj för män och kvinnor och att både det som är lika och det som skiljer sig uppmärksammas. Detsamma gäller när konsekvenserna av föräldraledighet för den fortsatta arbetskarriären ska undersökas. Vi vet att effekterna av lång ledighet främst har varit negativa för män men inte så tydligt för kvinnor tidigare (Albrecht m.fl., 1999), men detta är ett mönster som kan ändras. Arbetsmarknaden har förändrats och exempelvis det faktum att lönespridningen har blivit större kan

göra att det idag finns klart negativa effekter även för kvinnor som tar lång ledighet. Dessutom har pappors föräldraledighet blivit norm, trots att normen är en kort ledighet. Detta förändrar naturligtvis kopplingen mellan arbete och barn för män, och kan leda till större likheter mellan män och kvinnor. I den här presenterade studien är skillnaderna i hur inkomst och utbildning påverkar föräldraledighetslängden för män och kvinnor tydlig, samtidigt som det finns likheter angående bland annat hur ekonomiska drivkrafter av extra ersättning från arbetsgivaren påverkar längden.

Normen om pappors föräldraledighet kan inte sägas ha lett till jämställdhet, men till en situation där pappor generellt är mer engagerade i barnens vård. Samtidigt som pappors uttag har ökat vet vi inte om kvinnors föräldraledighetslängd har minskat.³ Vi vet att kvinnor tar ut färre föräldrapenningdagar per år, men det kan bero på att kvinnor sprider sina dagar mer, det vill säga att de tar ut färre föräldrapenningdagar men är föräldralediga lika länge. Vi vet att korrelationen mellan föräldrapenningdagar och föräldraledighet är mycket mindre för kvinnor än män (RFV 2004a). Detta betyder att kvinnor laborerar med föräldrapenningen på ett mer varierat sätt och att de oftare sprider på dagarna än män gör. Att kvinnor accepterar lägre ersättning och är hemma längre period förstärker inkomstskillnader mellan könen. Dessutom förstärker det ett mönster av att familjens ekonomi till större del byggs på mannens inkomst under de barnafödande åren.

Den politiska målsättningen är inte heller helt klar här. Det är klart uttalat att män ska uppmuntras att ta ut mer föräldrapenning, men det uttalas så vitt jag vet ingen målsättning om att kvinnor ska vara hemma kortare. Det ses dessutom emellanåt som en fara att den totala föräldraledighetslängden förkortas och barnen får börja i barnomsorg utanför hemmet tidigare. På grund av den stora flexibiliteten som finns i försäkringen är det svårt att se föräldraledigheten som ett nollsummespel där det finns en konstant mängd för mamman och pappan att dela på.

³ Detta går inte heller att med säkerhet slutleda från studien jag här refererar då data är begränsat till att gälla barn födda under två år. Mammor tar dock kortare ledighet för barn födda 1999 än barn födda 1993.

Det är dessutom viktigt att påpeka skillnader mellan familjers föräldraledighetslängd där vissa väljer en lång och vissa en kort period innan barnomsorg utanför hemmet tar vid (RFV 2004a). Detta ger barn olika villkor i början av livet, inte minst ekonomiskt.

Jag vill avsluta med att problematisera det som jag började denna uppsats med, nämligen att män och kvinnor i Sverige har både barn och arbete eller ingetdera. Att stanna vid den slutsatsen och inte vidare analysera användningen av föräldrapenningen samt dess konsekvenser räcker inte. Även om de flesta förvärvsarbetar innan de får barn används föräldrapenningen på olika sätt och innebär ibland långa förvärvsavbrott med inte särskilt väl undersökta följder. En ny studie på Försäkringskassan visar att det är relativt vanligt att hamna utanför arbetsmarknaden efter en längre föräldraledighet och att det finns stor variation i arbetsmarknadssituation både före och efter en föräldraledighet (Försäkringskassan, 2005b). Föräldraförsäkringen speglar situationen på arbetsmarknaden och det är viktigt att vi kontinuerligt analyserar vilka effekter denna försäkring har för mäns och kvinnors situation på arbetsmarknaden *och* mäns och kvinnors möjligheter att skapa den familjesituation de vill ha.

Referenser

Albrecht, J. W., Edin, P.-A., Sundström, M., och Vroman, S. B. (1999). Career interruptions and subsequent earnings: A reexamination using Swedish data. *Journal of Human Resources*, 34, 294–311.

Andersson, G. (2001). The impact of labor-force participation on childbearing behavior: Pro-cyclical fertility in Sweden during the 1980s and 1990s. *European Journal of Population* 16.

Bygren, M och Duvander, A. (2005). Couples' workplace situation and their division of the parental leave. Working Paper in Social Insurance 2005:2. (www.forsakringskassan.se).

Duvander, A. (2006). När är det dags för dagis? En studie om vid vilken ålder barn börjar i förskola och föräldrars åsikt om detta. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier, kommande.

Försäkringskassan (2005a). Socialförsäkringsboken 2005. Temadel: På grädden till trygghet.

Försäkringskassan (2005b). Vägen ur föräldraledigheten. Stina Eklund och Sten Olsson. Redovisar 2005:7.

Hobson, B, Duvander, A., och Halldén, K. (2005). Worklife Balance: Men and Women's Agency and Capabilities in Changing Institutional Contexts. Kommande publicering.

Hoem, B. 1998. Barnafödande och sysselsättning. Upp- och nedgången i fruktsamheten 1985–1997. Demografiska rapporter 1998:1, SCB.

Persson, L. (2001). Arbetsmarknadsstatus och fruktsamhet. Påverkar anknytningen till arbetsmarknaden kvinnors och mäns barnafödande? Demografiska rapporter 2001:2, SCB.

RFV (2001). När har vi råd att skaffa barn? Ann-Zofie Duvander och Sten Olsson. RFV Analyserar 2000:8. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

RFV (2003). När har vi råd att skaffa fler barn? En studie om hur inkomst påverkar fortsatt barnafödande. Ann-Zofie Duvander och Gunnar Andersson. RFV analyserar 2003:8. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

RFV (2004a). Flexibel föräldrapenning – hur mammor och pappor använder föräldrapenningen och hur länge de är föräldralediga. Stina Berggren. RFV Analyserar 2004:14. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

RFV (2004b). Leder delad föräldraledighet till fler barn? En studie om hur pappor och mammors föräldrapenningutttag påverkar benägenheten att skaffa ytterligare barn. Ann-Zofie Duvander och Gunnar Andersson. RFV Analyserar 2004:15. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Rönsen, M., Sundström, M. (2002), Family Policy and After-Birth Employment Among New Mothers – A Comparison of Finland, Norway and Sweden, *European Journal of Population* 18:121–152.

SCB (2002). Hur många barn får jag när jag blir stor? Barnafödande ur ett livsperspektiv. Lotta Persson och Gun Alm Stenflo Demografiska rapporter 2002:5.

Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2005). Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall. Rapport till Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi 2005:2.

Familjetyp under uppväxten och inkomst som vuxen – gör välfärdsstaten någon skillnad?¹



Marianne Sundström

Institutet för social forskning

Inledning

Många studier har funnit att personer som inte vuxit upp med båda biologiska föräldrarna uppnår lägre utbildning och inkomst som vuxna. I många av dessa studier har man dock funnit att skillnaden mellan de

¹ Presentationen är baserad på en forskningsrapport av Anders Björklund, Donna K Ginther och Marianne Sundström, "Family structure and child outcomes in the United States and Sweden." *Discussion Papers No 1259*, IZA, Bonn, 2004. För närmare detaljer om urval, metoder och resultat se rapporten som kan laddas ner från www.iza.org.

som bott med båda föräldrarna och övriga minskar om man tar hänsyn till bakgrundsfaktorer som föräldrarnas utbildningsnivå och inkomst, föräldrarnas ålder vid barnets födelse m m. Det beror på att dessa faktorer påverkar både risken för att föräldrarna t.ex. separerar och hur det går för individen senare i livet och tyder på att sambandet inte är kausalt utan beror på s.k. selektion. Ytterligare indikationer i denna riktning ges av forskningsresultat som visar att barn till föräldrar som senare separerade presterade sämre i skolan redan innan föräldrarna separerade.

En begränsning i de tidigare studierna är att de i allmänhet inte har haft information om vilka familjetyper individen levtt i under hela barndomen utan bara om situationen vid en viss tidpunkt. Detta kan eventuellt ha lett till missvisande resultat. Våra data gör det möjligt att undersöka hur stor andel av barndomen individen levtt i olika familjetyper och hur det påverkar utfallet som vuxen.

Vi har studerat sambandet mellan uppväxtfamilj och utbildning och inkomst som vuxen på två sätt: För det första har vi jämfört Sverige och USA, vilket är intressant eftersom skillnaderna i familje- och socialpolitik är mycket stora, exempelvis har inte USA barnbidrag eller subventionerad barnomsorg och den högre utbildningen är avgiftsbelagd. Vi skulle därför förvänta oss att om det finns en negativ inverkan på individens utbildning och inkomst av att inte växa upp med båda föräldrarna så skulle denna vara kraftigare i USA. För det andra har vi för varje land jämfört helsyskon med varandra och för Sverige också jämfört halvsyskon på moderns sida med varandra vad gäller uppväxtfamilj och utbildning och inkomst som vuxen. Poängen med en sådan jämförelse är att syskonen kan ha bott olika stor andel av sin barndom i olika familjetyper samtidigt som de har samma föräldrar och familjebakgrund. Exempelvis kan ett äldre syskon ha bott hela barndomen med båda föräldrarna medan ett yngre syskon bott första delen av barndomen med båda föräldrarna och därefter med en ensam mor. De är t.o.m. lika i sådana avseenden som vi forskare vanligen inte har information om som t.ex. föräldrarnas värderingar, samhörighet och IQ.

Data, urval och variabler

För Sverige använde vi ett slumpmässigt urval ur befolkningsregistret på ca 36 000 personer som var födda i Sverige 1964–1965 och observerade i folkräkningarna 1965, 1970, 1975 och 1980, från vilka vi också fått uppgift om familjetyp. Informationen har därefter kompletterats med uppgifter ur andra register hos SCB som t.ex. utbildningsregistret. Uppgifter om de biologiska föräldrarna har hämtats från befolkningsregistret och andra register. För att analysera syskonskillnaderna matchade vi slumpurvalet med information om biologiska syskon som var födda 1960–1970 och observerade i folkräkningarna. Vi krävde att urvalspersonen och syskonet skulle ha bott tillsammans åtminstone i den första folkräkningen de observerades. Vårt matchade urval av helsyskon omfattar ca 61 000 individer och vårt urval av halvsyskon på moderns sida ca 3 300 individer.^{2 3} Som utfallsvariabler använde vi dels antal utbildningsår, vilka beräknats utifrån individens högsta uppnådda utbildningsnivå 1996, dels förvärvsinkomst under 1996. I det följande redovisar jag främst resultaten vad gäller inkomst.

För USA använde vi två urval: National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) och Panel Study of Income Dynamics (PSID). Nedan redovisas dock endast resultat baserade på det större av slumpurvalen, NLSY. Inkomsterna är mätta 1994. Antalet individer i slumpurvalet uppgick till nästan 10 000 och i syskonurvalet till ca 4 600. Alla dessa hade dock inte några inkomster varför antalet observationer är lägre i analysen av inkomstskillnader.

Beskrivande statistik

Vi ser i Tabell 1a och 1b nedan att ungefär 70 procent av individerna i båda länderna bott hela sin barndom med båda föräldrarna. Vidare ser vi att medan det är något vanligare i USA att ha bott med en ensamstående mor är det vanligare i Sverige att ha bott med en ensam far. I

² Av halvsyskonen på faderns sida uppfyllde mycket få (endast ca 190) kravet på att ha bott tillsammans i den första folkräkningen.

³ I analysen av inkomstskillnader är observationerna färre p.g.a. att uppgift om inkomst saknades eller att inkomsten var noll.

båda länderna är det mycket sällsynt att ha bost med biologisk far och styvmor.

Tabell 1a Andel i USA som bost viss andel av barndomen (P) i viss familjetyp (N=9,729). Procent

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvför	Övriga fam typer
P=0	4,6	78,3	97,1	97,6	90,9	95,3
0<P≤1/4	4,7	9,0	2,1	1,3	2,8	3,3
1/4<P≤1/2	5,9	5,4	0,5	0,7	2,6	0,7
1/2<P<1	12,8	5,4	0,3	0,5	3,5	0,7
P=1	72,0	1,9	0,0	0,0	0,2	0,0

Tabell 1b Andel i Sverige som bost viss andel av barndomen (P) i viss familjetyp (N=35,911). Procent

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvför	Övriga fam typer
P=0	5,8	83,5	94,6	98,0	89,4	90,7
0<P≤1/4	5,2	10,0	4,2	1,5	5,0	7,2
1/4<P≤1/2	8,0	4,4	1,0	0,4	3,4	1,2
1/2<P<1	12,5	1,6	0,1	0,1	1,9	0,4
P=1	68,5	0,4	0,0	0,0	0,3	0,4

Låt oss nu betrakta det genomsnittliga antalet utbildningsår som individer från olika uppväxtfamiljer uppnår (Tabell 2a och 2b). Som bekant är skillnaderna i utbildningssystem stora, i USA är t.ex. tio års skolgång obligatorisk och den högre utbildningen avgiftsbelagd. Trots att medeltalet utbildningsår som väntat är högre i USA är dock mönstret tämligen likartat: Barn som har bost hela sin uppväxt med två biologiska föräldrar har högre utbildning än de som till största delen bost i en annan familjetyp.

Tabell 2a Medeltal utbildningsår i USA efter andel av barndomen (P) i viss familjetyp. År

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvfar	Övriga fam typer
P=0	11,9	13,3	13,1	13,1	13,2	13,2
0<P≤1/4	12,2	12,6	12,6	12,5	12,4	11,6
1/4<P≤1/2	12,4	12,6	11,9	11,9	12,4	11,7
1/2<P<1	12,7	12,4	13,1	12,4	12,2	11,6
P=1	13,4	11,8	u.s.	u.s.	12,3	u.s.

u.s.= uppgift saknas.

Tabell 2b Medeltal utbildningsår i Sverige efter andel av barndomen (P) i viss familjetyp. År

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvfar	Övriga fam typer
P=0	10,7	11,5	11,5	11,5	11,5	11,4
0<P≤1/4	10,9	11,0	11,0	11,3	11,0	11,0
1/4<P≤1/2	11,1	11,0	10,8	11,0	10,8	10,8
1/2<P<1	11,3	11,0	11,0	11,0	10,9	10,6
P=1	11,6	10,8	9,7*	12,9*	11,1	10,2

* Få observationer.

För att få en bättre överblick av skillnaderna i inkomst som vuxen mellan individer från olika uppväxtfamiljer i de två länderna har vi indexerat inkomsterna genom att sätta inkomsten för dem som levtt hela barndomen med två biologiska föräldrar lika med 100 (Tabell 3a och 3b). Vi kan då konstatera att inkomstskillnaderna som väntat är större i USA. Så tjänade t.ex. en individ som bott med en ensam mor hela uppväxten i USA endast ca 60 procent av vad de som bott med båda biologiska föräldrarna hela barndomen gjorde, medan motsvarande andel i Sverige var ca 80 procent.

Tabell 3a Genomsnittlig årsinkomst i USA efter andel av barndomen (P) i viss familjetyp (N=6,196).
(Två biologiska föräldrar P=1 = 100)

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvfar	Övriga fam typer
P=0	59,0	97,7	94,0	93,9	95,1	94,8
0<P≤1/4	78,1	78,9	66,8	69,8	75,6	54,0
1/4<P≤1/2	68,6	78,9	51,4	60,2	77,4	60,9
1/2<P<1	81,3	73,8	93,1	60,0	69,8	61,0
P=1	100,0	60,7	u.s.	u.s.	61,0	u.s.

u.s.= uppgift saknas.

Tabell 3b Genomsnittlig årsinkomst i Sverige efter andel av barndomen (P) i viss familjetyp (N=35,911).
(Två biologiska föräldrar P=1 = 100)

	Två biol föräldrar	Ensam mor	Ensam far	Biofar & styvmor	Biomor & styvfar	Övriga fam typer
P=0	85,5	92,2	97,7	97,1	98,2	97,7
0<P≤1/4	89,6	90,8	89,6	94,8	87,9	90,2
1/4<P≤1/2	90,1	89,5	91,3	93,1	89,0	83,8
1/2<P<1	94,2	88,4	90,1	100,0	90,1	77,5
P=1	100,0	82,1	74,6*	124,2*	91,9	81,5

* Få observationer.

Statistisk analys och resultat

Tvårsnittsanalys

Vi genomförde en s.k. multivariat analys för att undersöka hur starkt sambandet mellan uppväxtfamilj och inkomst som vuxen var då vi tog hänsyn till bakgrundsvariabler såsom kön och ålder liksom andel av barndomen i övriga familjetyper. Resultaten presenteras i Tabell 4 och visar att de individer som under någon del av uppväxten bodde i en annan familjetyp än med båda biologiska föräldrar hade lägre inkomster som vuxna. Vad som är överraskande är att sambanden är så lika

för de två länderna; i själva verket kan den statistiska analysen inte förkasta hypotesen att koefficienterna är lika stora.

Tabell 4 Tvärsnittsgressioner av sambandet mellan familjetyp och årsinkomst för Sverige och USA.
Beroende variabel: Logaritmen av årsinkomsten

Årsinkomst	Sverige	USA
Båda biologiska föräldrarna	0,00	0,00
Ensam mamma	-0,30*	-0,18*
Ensam pappa	-0,46*	-0,43
Styvmor, biologisk pappa	-0,13*	-0,64~
Styvför, biologisk mamma	-0,17*	-0,34*
Övriga familjetyper	-0,36*	-0,63*
Antal observationer	35 911	6 196
R-kvadrat	0,05	0,08

Kontrollerat för ålder och kön för båda länderna. För USA även kontrollerat för ras och urvalssannolikhet.

* $p < .01$; ~ $p < .05$. Understruket innebär att skillnaden mellan koefficienterna för USA och Sverige är statistiskt säkerställd på 5%-nivån.

I nästa steg inkluderar vi även variablerna antalet hel- och halvsyskon och andel av barndomen levt med dem samt moderns och faderns utbildning (Tabell 5). Vi finner då att koefficienterna blir mindre negativa, dvs. skillnaderna i inkomster mellan de som växt upp med båda biologiska föräldrarna och övriga minskar (även om skillnaden fortfarande är statistiskt säkerställd för Sveriges del för alla familjetyper utom för biologisk för och styvmor och för USA för alla utom ensam för). Detta tyder på att bakomliggande faktorer påverkar både familjetyp i barndomen och inkomsten som vuxen och att skillnaderna skulle minska ytterligare om vi hade haft tillgång till ännu fler uppgifter om föräldrarna och uppväxtförhållandena. Ett sätt att komma tillrätta med denna begränsning är att jämföra individer med så lika föräldrar och uppväxtförhållanden som möjligt nämligen syskon.

Innan vi går vidare till analysen av syskonskillnaderna kan vi dock konstatera att det nu finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan länderna; skillnaden i inkomster mellan de som botten med båda föräldrarna och de som någon gång botten med styvför och biologisk mamma är större i USA. Slutligen ser vi att antalet hel och halvsyskon är negativt relaterade till inkomsten som vuxen, vilket även tidigare studier

funnit. Det brukar förklaras med att syskonen konkurrerar om föräldrarnas tid och inkomster så att individer från stora familjer får mindre del av dessa resurser och att de därför inte uppnår lika hög utbildning och inkomst som vuxen. Som synes saknas denna information för USA-urvalet; gissningsvis skulle koefficienten för styvfar och biologisk mor ha varit mindre negativ om vi haft möjlighet att kontrollera t.ex. för antalet halvsyskon.

Tabell 5 Tvärnittsgressioner av sambandet mellan familjetyp och årsinkomst för Sverige och USA.
Beroende variabel: Logaritmen av årsinkomsten

Årsinkomst	Sverige	USA
Båda biologiska föräldrarna	0,00	0,00
Ensam mamma	-0,26*	-0,15*
Ensam pappa	-0,40*	-0,37
Styvmor, biologisk pappa	-0,11	-0,56~
Styvfar, biologisk mamma	-0,10~	<u>-0,34*</u>
Övriga familjetyper	-0,30*	-0,43~
Bott m helsyskon	0,02	u.s.
Bott m halvsyskon	-0,05	u.s.
Antal helsyskon	-0,04*	u.s.
Antal halvsyskon	-0,03*	u.s.
Mammas utbildning	0,02*	0,03*
Pappas utbildning	0,01*	0,03*
Antal observationer	35 911	6 196
R-kvadrat	0,06	0,11

Kontrollerat för ålder och kön för båda länderna. För USA: kontrollerat för ras och urvalssannolikhet. u.s.= uppgift saknas. Statistisk signifikansnivå: * p < .01; ~ p<.05. Understruket innebär att skillnaden mellan koefficienterna för USA och Sverige är statistiskt säkerställd på 5%-nivån. Föräldrarnas utbildning är för Sverige utbildningen 1970 för de biologiska resp. styvföräldrar individen bodde med 1975 medan det för USA är de biologiska föräldrarnas utbildning.

Analys av syskonskillnader

Resultaten av vår analys av syskonskillnader i inkomster och familjetyp presenteras i tabell 6 nedan. Vi ser att skillnaderna mellan de som bott med båda biologiska föräldrar och övriga försvinner helt för Sverige, dvs. de är inte längre statistiskt signifikanta. För USA försvinner också alla skillnader utom för dem som bott med styvmor och biologisk far, den mest ovanliga familjetypen. Det finns heller inga skillna-

der mellan koefficienterna för Sverige och USA. Resultaten tyder på att sambandet mellan familjetyp under uppväxten och inkomst som vuxen inte är kausalt utan beror på att bakomliggande faktorer påverkar både familjetyp och individens inkomst som vuxen. Dessa resultat stod sig efter ett flertal försök att kullkasta dem där vi bl.a. slog ihop alla icke-intakta familjetyper till en kategori och skattade regressionerna med denna tudelade variabel. Analysen av skillnader i utbildningsår gav samstämmiga resultat.

Tabell 6 Syskonregressioner av sambandet mellan familjetyp och årsinkomst för Sverige och USA.
Beroende variabel: Skillnader i logaritmen av årsinkomsten

Årsinkomst	Sverige		USA
	Helsyskon	Halvsyskon på mors sida	
Båda biologiska föräldrarna	0,00	0,00	0,00
Ensam mamma	-0,11	0,36	0,18
Ensam pappa	0,31	0,10	-0,08
Styvmor, biologisk pappa	-0,31	-1,54	-1,51~
Styvför, biologisk mamma	0,05	0,01	-0,08
Övriga familjetyper	-0,34	0,15	0,04
Ej bott med syskonet ^a	0,06	-0,20	
Antal syskonpar	24 484	1 263	1 670
Antal observationer	55 852	2 673	3 136
R-kvadrat	0,06	0,04	0,07

^a För de syskon som efter att ha observerats tillsammans första gången inte längre bodde med syskonet/individens i slumpruvalen kan vi inte klassificera familjetypen närmare. * $p < .01$; ~ $p < .05$

Sammanfattning

Vi har undersökt sambandet mellan familjetyp i barndomen och inkomst som vuxen i Sverige och USA. I våra tvärsnittsanalyser fann vi – i likhet med en rad forskare före oss – ett negativt samband mellan att någon del av barndomen inte ha bott med båda föräldrar och inkomst som vuxen. Vi såg också att sambandet försvagades när vi tog hänsyn till fler bakgrundsvariabler i analysen. Vad som överraskade oss var att resultaten var så lika för Sverige och USA. Vi hade väntat oss att finna stora skillnader eftersom USA t.ex. har avgiftsbelagd

högre utbildning, mindre stöd till barnfamiljer och större inkomstskillnader.

Är då detta samband ett kausalt samband? För att tränga på djupet i denna fråga analyserade vi skillnader för individer som var så lika varandra som möjligt i fråga om föräldrar och uppväxtförhållanden, nämligen helsyskon och halvsyskon på moderns sida. Eftersom vi då fann att alla skillnader i inkomster efter familjetyp försvann drar vi slutsatsen att sambandet inte är kausalt utan beror på bakomliggande faktorer, dvs. s.k. selektion. Detta betyder naturligtvis inte att uppväxtfamilj saknar betydelse. I stället visar resultaten att det går ungefär lika bra eller lika dåligt för syskon, det som har betydelse för hur det går för individen i livet är vilka föräldrarna är och hurdana egenskaper de har, inte om de skiljer sig eller gifter om sig.

Ekonomiskt utsatta barn på nationell och kommunal nivå



Tapio Salonen

Professor i socialt arbete, Växjö universitet

Inledning

En tydlig tyngdpunktsförskjutning kring förståelsen av barns utsatta uppväxtvillkor har skett från ”*becoming*” till ”*being*” i såväl politik som forskning. Traditionellt har utsatthet och risker i barns uppväxtvillkor vanligtvis relaterats till vilka eventuella effekter och konsekvenser detta kan tänkas få i vuxen ålder, med förhöjda risker för ohälsa, arbetslöshet, utanförskap och marginalisering¹. Under det senaste kvartsseklet har dock barns sociala, psykiska och ekonomiska villkor under själva uppväxten kommit alltmer i fokus. Genom att närmare 200 länder undertecknat FN:s barnkonvention har detta fått en legal

¹ För en översikt kring aktuell forskning inom detta forskningsfält, se litteraturgenomgång av Yngwe P-E. 2004. 'Forskning om ekonomisk utsatthet och barns livschanser', i *Ekonomiskt utsatta barn*, Ds 2004:41. Stockholm: Socialdepartementet.

och uppfordrande global inramning. I dess 54 artiklar förbinder sig länderna att säkra barns rättigheter, alltifrån särskilda skyddsaspekter till mer allmängiltiga rättigheter. Den rättighet som är aktuell i detta sammanhang slår fast barns rätt till en skälig levnadsstandard för att trygga ett barns fysiska, mentala och sociala utveckling.

När det gäller barns ekonomiska utsatthet i ett globalt perspektiv har uppmärksamheten av naturliga skäl ofta tidigare inriktats på barnfattigdomen i utvecklingsländer och den uppenbara nöd som alltjämt råder för många miljoner barn i många länder. Flera länder i västvärlden har dock under senare år antagit målsättningar för att minska eller helt avskaffa barnfattigdomen, t.ex. i Kanada antogs 1990 en resolution i bred politisk enighet att eliminera barnfattigdomen till år 2000. Dessa ambitioner till trots har barnfattigdomen i stället ökat i många av världens rikaste länder (Unicef 2005). Uppskattningsvis lever 40–50 miljoner barn i dessa länder i ekonomiskt fattiga familjer (beräknat utifrån högst 50 % av landets medianinkomst). De nordiska länderna uppvisar de lägsta nivåerna, men utvecklingen under 1990-talet visar divergerande trender. Medan barnfattigdomen i Norge minskat med 1.8 procent av samtliga barn har den ökat i de andra nordiska länderna och i Sverige i synnerhet (från 3.0 till 4.2 procent) (a.a. s. 5).

Denna artikel inskränks till att belysa lokala variationer i barns ekonomiska utsatthet i Sverige. Genom Rädda Barnens försorg har jag under de senaste åren publicerat ett antal rapporter som försöker beskriva barnfattigdomens utbredning och karaktär i Sverige från 1990-talets inledning och framåt². Dessa bidrag skall ses som ett mer systematiskt försök att följa barns ekonomiska utsatthet utifrån ett lokalt jämförande perspektiv och ett långsiktigt bidrag till uppbyggnaden av

² Salonen T. 2002a. Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet. Bidrag till ett kommunalt barnindex; och tre därpå publicerade årsuppföljningar; Salonen T. 2002b. Barns ekonomiska utsatthet – 2000, Salonen T. 2003. Barns ekonomiska utsatthet – årsrapport 2003 och Salonen T. 2004. Barns ekonomiska utsatthet – årsrapport 2004. Samtliga dessa studier är publicerade av Rädda Barnen och finns tillgängliga på deras hemsida www.rb.se. Dessutom finns populärversioner och en sökbar kommundatabas om barns ekonomiska utsatthet tillgängliga på dessa hemsidor.

ett kommunalt barnindex³. Motivet till detta är att barns ekonomiska uppväxtvillkor varierar kraftigt mellan landets kommuner och att kommunerna har ett stort ansvar för att förverkliga barn- och familjepolitiken i Sverige. Inledningsvis belyses dessa studiers utgångspunkter vad gäller val av definitioner och mätmetoder för att därefter beskriva några av dess centrala resultat.

Barnfattigdom – finns det i Sverige idag?

För vissa personer framstår det som direkt stötande att prata om fattigdom i dagens svenska överflödssamhälle. För många äldre personer som själva minns de uppenbara materiella bristerna i gårdagens fattig-Sverige eller andra som refererar till svält och nöd i världens utvecklingsländer kan detta ses som ett högst rimligt förhållningssätt. Fattigdomsbegreppet var i det stora hela borta från det offentliga samtalet i Sverige under några årtionden mellan 1960-talet och 1990-talets inledning. Detta kunde tolkas som att det fanns en uttalad optimistisk hållning att det gamla fattigsamhällets strukturer och uttryck med en inneboende automatik skulle försvinna i takt med välfärdssamhällets breda genomslag.

I den akademiska forskningen har definitioner och mättekniker av fattigdom kommit att dominera framför mer kvalitativt inträngande studier om fattigdomens djupare innebörder⁴. Det finns inget entydigt sätt att förstå och definiera fattigdom på. Två tydliga forskningstraditioner kan dock urskiljas. Den första är en strikt ekonomiskt och avgränsat forskningsperspektiv där fattigdom ses som avsaknad av vissa materiella resurser, oftast inkomster. EU har officiellt antagit ett sådant synsätt när ländernas ekonomiska fattigdom i befolkningen jäm-

³ Den långsiktiga ambitionen är ett sammansatt barnindex med ett flertal centrala variabler utöver ekonomisk utsatthet. Ett ytterligare bidrag har nyligen publicerats kring barns hälsa, se Köhler L. 2003. *Indikatorer för barns hälsa i Sverige. Bidrag till ett kommunalt barnindex*, Rädda Barnen, Stockholm.

⁴ För en svensk introduktion i denna slags forskning se t.ex. Halleröd B. 1991.

förs⁵. Hushåll som har en inkomst på högst 50 eller 60 procent av landets medianinkomst definieras som fattiga.

Lite förenklat kan fyra olika slags fattigdomsmått identifieras inom denna forskningsinriktning⁶:

1. Inkomstfattiga – hushåll med låga inkomster (t.ex. högst 50 eller 60 % av landets medianinkomst).
2. Ekonomiskt fattiga – hushåll med inkomster som understiger en viss miniminivå för nödvändiga utgifter och konsumtion.
3. Materiellt fattiga – hushåll som saknar tillgång till nödvändiga materiella tillgångar.
4. Socialbidrag – hushåll som beviljas behovsprövat bidrag.

Det andra forskningsperspektivet försöker vidga perspektivet till att inte bara mäta ekonomiska faktorer (då oftast inkomstrelaterade data) utan även andra aspekter av modern fattigdom. Begreppet social exclusion (social utestängning) markerar detta försök till ett vidgat kunskapsperspektiv och har under senare vunnit stark uppslutning i bl.a. EU:s olika socialt inriktade program⁷. Begrepp som marginalisering, utsatthet och sårbarhet försöker fånga de komplexa sammanhang och relationer som inverkar på människors utanförskap utifrån ett betydligt bredare perspektiv än den traditionella fattigdomsforskningen.

⁵ Se t.ex. Vleminckx, K. & T. Smeeding (eds) 2001. *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations*. The Policy Press, Bristol.

⁶ Indelning hämtad från Halleröd B. 2000. 'Socialbidragstagande och fattigdom', i Puide A. (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*, Gothia, Göteborg.

⁷ För en introduktion till litteratur om social exclusion i ett europeiskt perspektiv se t.ex. Room, G. 1995. *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. The Policy press, Bristol, Byrne D. 1999. *Social Exclusion*. Open University Press, Buckingham; Barnes et al 2002. *Poverty and social exclusion in Europe*. Edward Elgar Publications, London och Apospori E. & J. Millar 2003. *The dynamics of social exclusion in Europe*. Edward Elgar Publications, London. Det finns även en svensk kunskapsöversikt; Edgren-Schori M. 2000. *Social exclusion. En kunskapsöversikt och begreppsanalys*. Rapport nr 98, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

I min förståelse av denna senare forskningsinriktning måste man således gå från ett strikt ekonomiskt perspektiv till ett bredare socialt och kulturellt perspektiv på frågor om social och ekonomisk utsatthet som tolkar utsatthetsfenomen i ett brett spektra:

1/ *relativt begrepp*. Vad som skall uppfattas som utsatthet måste relateras till rådande föreställningar om vad som skall uppfattas som normalt i t.ex. barnfamiljers livsvillkor. Detta förändras över tid och skiljer sig mellan olika länder. Barn av idag jämför sig naturligtvis med de barn de har i sin naturliga omgivning och utifrån de föreställningar som anses som normala för dem.

2/ *multidimensionellt begrepp*. För att kunna fånga barns och deras familjers svårigheter att bli accepterade eller etablerade i olika avseenden måste ett brett spektrum av perspektiv studeras där sociala, kulturella, politiska, juridiska och ekonomiska aspekter ingår.

3/ *relationellt begrepp*. Man måste vara utsatt i förhållande till något, t.ex. att ställas utanför arbetsmarknaden, förvägras civila eller politiska rättigheter eller inte ingå i olika offentliga försäkringslösningar. För ekonomiskt utsatta barn kan det handla om att t.ex. skolan och andra institutioner och aktiviteter ställer krav på ekonomiska medel som deras familjer saknar, t.ex. pengar till skolutflykt eller andra fritidsaktiviteter.

4/ *dynamiskt begrepp*. I detta perspektiv inryms att studera utsatthet utifrån ett förloppsrelaterat perspektiv där förändringar över tid är betydelsefulla för att utröna om t.ex. latent hot tenderar att övergå till mer manifesta utanförskapsmönster. Många barnfamiljer kan t.ex. hamna i en tillfällig ekonomisk kris medan vissa barnhushåll tvingas leva under ekonomiskt utsatta villkor år efter år, som varit fallet för barnen i intervjuerna.

5/ *subjektivt begrepp*. I en bredare förståelse av ekonomisk och social utsatthet måste de definitioner som forskare och andra experter ställas mot de upplevelser och erfarenheter som de aktuella hushållen själva förmedlar. Ytterst kan vi förstå de begränsningar och möjligheter som möter utsatta hushåll genom deras egna upplevelser och beskrivningar. Detta ställer krav på att komplettera breda kartläggningar med mer

inträngande förståelseorienterade kunskapskällor där barns och ungdomars upplevelser kan komma till tals.

Senare års forskning har alltmer anammat ett sådant bredare och öppnare angreppssätt att försöka förstå risker och utsatthet i en samhällsutveckling som alltmer fjärrar sig från det tidigare industrisamhällets statiska och bundna levnadsvillkor. I takt med att samhällslivets centrala arenor, såsom familjeliv och lönearbetet, förändrat karaktär i riktning mot tilltagande flexibilisering och föränderlighet har behovet ökat av kunskaper som tar sin utgångspunkt i människors utestängdhet från samhällslivets olika arenor.

I de studier som jag genomfört kring kommunala variationer i Sverige av ekonomisk utsatthet bland barn i Sverige har detta definierats utifrån ett sammansatt index av två mått; 1/ *låg inkomststandard* och 2/ *förekomst av socialbidrag*. Dessa är valda för att dessa mått går att studera genom olika offentliga register för samtliga hushåll år efter år på ett konsekvent vis. Fördelen att använda dessa två oberoende mått i ett sammanslaget index erbjuder en fördjupad möjlighet att konsekvent följa brister i barns ekonomiska grundtrygghet. Det ena måttet – låg inkomststandard – är en utfallsvariabel på hushållsekonomin medan den andra – socialbidraget – är en åtgärdsvariabel som påverkas av bl.a. politiska och professionsstyrda inslag. Det tyngsta skälet till valet av två indikatorer för att följa upp barnkonventionens formulering om alla barns rättighet till en dräglig levnadsstandard är erfarenheterna från tidigare forskning om en förhållandevis låg samstämmighet mellan olika fattigdomsdefinitioner. Sammantaget kan denna definition relateras till Barnkonventionens artikel 27 om barns rätt till en skälig levnadsstandard och tolkas som att barn i Sverige inte skall behöva växa upp i hushåll med en inkomststandard som understiger nivån för nödvändig konsumtion eller tvingas leva på socialbidrag.

Definitionen av låg inkomststandard baseras på Konsumentverkets och Statistiska centralbyråns beräkningar av nödvändig baskonsumtion och lägsta godtagbara bostadskostnad. Av jämförelsen nedan kan det konstateras att EU-definitionen på halva medianinkomsten klart understiger denna detaljberäknade miniminivå. Skillnaden mellan de två delmått och EU-definitionen är betydligt större för barnfamiljer med en ensamstående vårdnadshavare än med par med barn, vilket främst kan förklaras av de ensamförsörjande hushållens reellt låga

inkomstnivåer. Av den officiella socialbidragsstatistiken framgår att ca en tredjedel av samtliga ensamförsörjande barnhushåll i landet årligen erhöll kompletterande socialbidrag under den studerade tidsperioden.

Tabell 1 Jämförelse mellan EU:s fattigdomsdefinition, låg inkomststandard och socialbidragsnivå för år 2002

Typhushåll	EU-def.	Låg ink.st.	Socialbidrag ¹	Differens	
				EU/Lågink.	EU/Sbd
Familjen Olsson (1 vuxen + 1 barn)	7 138 kr	9 855 kr	8 900 kr	-2 717 kr	-1 762 kr
Familjen Karlsson (2 vuxna + 2 barn)	14 815 kr	15 185 kr	14 730 kr	-370 kr	+85 kr

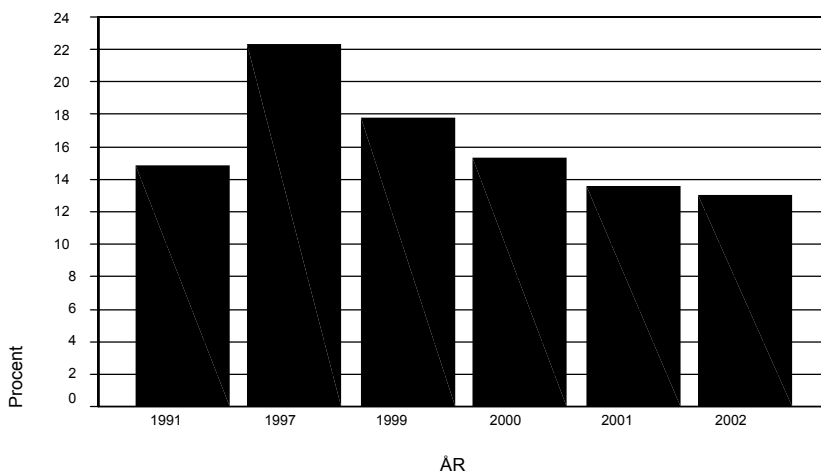
¹ Baseras på riksnorm för ekonomiskt bistånd och genomsnittliga boendekostnader för resp. hushållstyp (IoF).

Det kan konstateras att EU-definitionens fattigdomströskel i Sverige ligger betydligt lägre än de två delmått som denna studie baseras på. Då de senare är beräknade utifrån detaljerade konsumtionsutrymmen för olika hushållssammansättningar kan EU-definitionens fattigdomströskel ifrågasättas som en realistisk definition på en lägsta rimlig nivå som hushåll kan förväntas klaras sig på. EU-definitionen kan anses vara relevant mått vid internationella jämförelser länder emellan men kan knappast uppfylla de detaljkrav på nödvändig faktisk konsumtionsnivå som de andra definitionerna baseras på. I perspektiv av Barnkonventionens artikel om skälig levnadsstandard finns det skäl att ifrågasätta EU-definitionens användbarhet för svenska förhållanden. Ytterst vilar varje fattigdomsdefinition på normativa antaganden om lägsta godtagbara nivå. Denna studies och Rädda Barnens långsiktiga målsättning med att konstruera ett barnindex som relaterar till Barnkonventionens artiklar utgår från att EU-definitionen på 50 procent av medianinkomst är för snäv genom att den inte tar hänsyn till om det i praktiken går att leva på en sådan låg inkomstnivå. Det gör däremot både definitionerna låg inkomststandard och socialbidragsnivå.

Resultat på nationell nivå

Hur har då utvecklingen av barnfattigdomen i Sverige utvecklats fram till 2002? Av följande tabeller och diagram kan utläsas att barnfattigdomen fortsatt att sjunka under de senaste åren. Under 2002 levde 252 000 barn i åldern 0–17 år i hushåll som betecknas som ekonomiskt utsatta. Detta är en minskning med 10 000 barn jämfört med 2001, eller från 13,6 till 13,0 procent av samtliga knappt 2 miljoner barn i Sverige. Minskningen av barnfattigdomen år 2002 på totalt 0,6 procent av samtliga barn är en betydligt blygsammare minskningstakt jämfört med föregående år.

Diagram 3 Andel barn 0–17 år i ekonomiskt utsatta hushåll 1991, 1997, 1999–2002 i Sverige



Jämfört med bottenåret 1997, då barnfattigdomens andel uppmättes till 22,3 procent, har de fem senaste årens minskning av barnfattigdomen sammantaget inneburit en minskning på 181 000 barn, från 433 000 barn 1997 till 252 000 barn under år 2002. Detta innebär att barnfattigdomen för andra året i rad understiger 1991 års nivå (14,9 procent) och att 2002 års nivå är den lägsta sedan mätningarna inleddes.

Tabell 4 Årlig förändring av andel barn i ekonomisk utsatthet 1991–2002. I procent av samtliga barn 0–17 år

År	1991–1997	1997–1999	2000	2001	2002
Procent	+7,4	–4,5	–2,5	–1,7	–0,6
	(+1,2 per år)	(–2,3 per år)			

Kommunala variationer

De studier som utförts i Rädda Barnens regi har lyft fram två tydliga mönster på kommunal nivå, dels den stora spridningen i barnfattigdomens utbredning mellan kommunerna och dels att man kan skönja många divergerande utvecklingstrender på kommunal nivå. Det senare innebär i klartext att barnfattigdom för en enskild kommun kan avvika markant från rikstrenden. Detta understryker behovet av att noggrant följa den enskilda kommunens utveckling kring barns ekonomiska utsatthet.

Som förväntat har andelen barn i fattiga hushåll minskat i de allra flesta kommunerna år 2002. Förändringen på riksnivå var en försiktig förbättring på 0,6 procent mellan 2001 och 2002. En majoritet av landets kommuner, två tredjedelar eller 195 kommuner, förbättrade sitt resultat. I 94 kommuner försämrades utfallet. 84 kommuner minskade andelen barn i fattiga hushåll med minst en procent medan 111 kommuner förbättrade resultatet upp till en procentenhet.

Tidigare års centrala resultat kring den stora spridningen i barnfattigdomens omfattning mellan landets kommuner består i stort sett år 2002. Det skiljer nästan 28 procent mellan lägsta och högsta resultat, mellan 68 till 96 procents måluppfyllelse. Nio av tio kommuner ligger år 2002 på en nivå på över 85 procent (tabell 4.6). Antalet kommuner som passerat 90-procentsstrecket har fortsatt att öka under 2002 och uppgår nu till över 100 kommuner, vilket kan jämföras med bottenåret 1997 då endast en kommun i hela landet uppvisade ett resultat på den höga nivån.

Tabell 5 Kommuner fördelat efter andel barn som varken lever i ekonomiskt fattiga hushåll eller med socialbidrag 1991, 1997, 2000–2002. Antal kommuner och procent

Procent	1991		1997		2000		2001		2002	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
–74	1	0	54	19	4	1	3	1	2	1
75–79	13	5	105	36	9	3	2	1	4	1
80–84	87	31	104	36	74	26	35	12	23	8
85–89	163	57	24	8	156	54	155	54	155	53
90–	20	7	1	0	46	16	94	33	106	37
Summa	284	100	288	100	289	100	289	100	290	100
Spridning:										
Lägsta värde		74,7		60,3		64,6		67,1		67,8
Högsta värde		<u>94,2</u>		<u>92,4</u>		<u>95,0</u>		<u>95,5</u>		<u>95,5</u>
Differens		19,5		32,1		30,4		28,4		27,7

Jämförs utvecklingen från 1991 till år 2002 kan man konstatera att spridningen i barnfattigdomen ökat mellan kommuntyper. Storstäderna ligger alltså under 1991 års nivå (79 respektive 79 procent) medan t.ex. förortskommunerna år 2002 hamnar 4 procent över nivån för 1991. Detta hänger givetvis samman med de större sociogeografiska förändringar som skett i Sverige under det senaste decenniet med ett fortsatt ökat socialt tryck på storstadsregionerna.

Samtidigt kan det konstateras att kommunerna i toppen och botten av kommunrankingen för år 2002 uppvisar en stabilitet jämfört med året innan (tabell 6). Bland kommunerna med lägst barnfattigdom återfinns många välmående kranskommuner i storstadsregionerna. Längst ner på årets lista finns som tidigare år Göteborg, Landskrona, Botkyrka och Malmö. Värt att notera är Botkyrkas förbättrade måluppfyllelse fortsatt även under 2002, med 1,9 procent. Under de tre senaste studerade åren har kommunens andel ökat från 65,7 till 76,0 procent, vilket är en remarkabel förbättring. Trots det ligger kommunens nivå fortfarande på en mycket låg nivå sett i ett riksperspektiv och bibehåller sin ranking med landets tredje högsta barnfattigdom. I Malmö minskade barnfattigdomen år 2002 med 0,7 procent, vilket innebär att barnfattigdomen ligger kvar kring en tredjedel av samtliga barn i kommunen.

Tabell 6 Andel barn i hushåll varken ekonomiskt fattiga eller med socialbidrag 2001 och 2002. De 20 kommunerna med högst respektive lägst ranking år 2002

Kommun	Rank- ing 2002	Procent 2002	Rank- ing 2001	Procent 2001	Förändring 2001 / 2000	
					i procent	i ranking
Nykvarn	1	95,5	7	94,0	1,5	6
Lomma	1	95,5	1	95,5	0	0
Svedala	3	94,8	2	94,7	0,1	-1
Kävlinge	4	94,7	4	94,6	0,1	0
Älmhult	5	94,6	8	93,9	0,7	3
Täby	6	94,4	5	94,6	-0,2	-1
Vellinge	6	94,4	3	94,6	-0,2	-3
Piteå	8	94,1	13	93,0	1,1	5
Ekerö	9	94,0	23	92,3	1,7	14
Oskarshamn	9	94,0	12	93,2	0,8	3
Kungsbacka	9	94,0	11	93,5	0,5	2
Härryda	12	93,6	10	93,6	0	-2
Habo	13	93,4	6	94,0	-0,6	-7
Hammarö	14	93,3	18	92,7	0,6	4
Danderyd	15	93,2	9	93,7	-0,5	-6
Grästorps	16	93,1	48	91,3	1,8	32
Värnamo	17	93,0	61	90,9	2,1	44
Öckerö	17	93,0	22	92,4	0,6	5
Staffanstorps	17	93,0	21	92,4	0,6	4
Bollebygd	20	93,0	31	91,9	1,1	11
Åsele	271	83,6	280	81,3	2,3	9
Munkedal	272	83,5	257	84,5	-1,0	-15
Dals-Ed	273	83,4	276	82,0	1,4	3
Strömsund	273	83,4	262	84,3	-0,9	-11
Helsingborg	275	83,1	277	81,8	1,3	2
Torsby	276	83,0	260	84,4	-1,4	-16
Örebro	277	82,8	274	82,6	0,2	-3
Burlöv	278	82,4	281	81,2	1,2	3
Dorotea	279	82,3	275	82,1	0,2	-4
Högsby	279	82,3	273	82,8	-0,5	-6
Gullspång	281	81,2	283	80,8	0,4	2
Stockholm	282	81,1	284	80,1	1,0	2

Kommun	Rank- ing 2002	Procent 2002	Rank- ing 2001	Procent 2001	Förändring 2001 / 2000	
					i procent	i ranking
Eskilstuna	282	81,1	279	81,4	-0,3	-3
Södertälje	284	81,0	285	79,8	1,2	1
Årjäng	285	79,5	282	80,8	-1,3	-3
Eda	286	79,4	278	81,7	-2,3	-8
Göteborg	287	78,1	286	76,5	1,6	-1
Botkyrka	288	76,0	287	74,1	1,9	-1
Landskrona	289	74,7	288	73,6	1,1	-1
Malmö	290	67,8	289	67,1	0,7	-1

Variationer inom storstäderna

I de senast publicerade rapporterna har barnfattigdomens utveckling i landets tre storstäder analyserats på stadsdelsnivå. Motivet till detta går naturligtvis att relatera till tidigare års oroväckande beskrivningar av barnfattigdomens koncentration till landets storstäder. Malmö kommun har allt sedan dessa mätningar började i 1990-talets inledning intagit en särställning bland landets kommuner (ranking 290) och Stockholm och Göteborg har stadigt legat bland de kommuner med högst barnfattigdom (Stockholm ranking 282 och Göteborg ranking 287 bland landets samtliga kommuner år 2002).

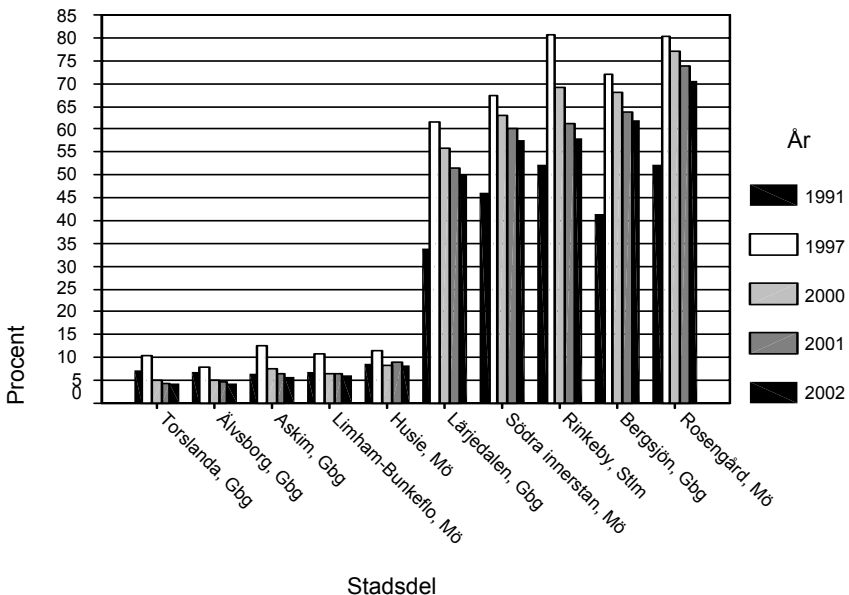
Tabell 7 Barn i ekonomiskt utsatta hushåll i riket och de tre storstäderna 1991, 1997, 2000–2002. I procent av samtliga barn 0–17 år

	1991	1997	2000	2001	2002
Riket	14,9	22,3	15,3	13,6	13,0
Tre storstäder differens till riket	21,3 +6,4	31,7 +9,4	25,4 +10,1	23,1 +9,5	22,2 +9,2
Stockholm	21,0	28,8	22,0	19,7	18,9
Göteborg	20,4	32,2	25,7	23,3	21,9
Malmö	25,3	39,3	35,4	33,2	32,2
Index riket = 100					
Tre storstäder	143	142	166	170	171
Stockholm	141	129	144	145	145
Göteborg	137	144	168	172	168
Malmö	170	176	231	244	248

Som framgår av tabell 7 har skillnaden totalt mellan riket och storstäderna tenderat ökat sedan början av 1990-talet. Skillnaden för år 1991 var drygt 6 procent för att från 1997 och framåt ligga ca 10 procent över riksnivån. År 2002 är skillnaden i barnfattigdom 1,7 gånger så stor i storstäderna jämfört med riket i stort. Då skall det noteras att rikssiffrorna består av totalräknat resultat, vilket inkluderar de tre storstäderna. Detta innebär att skillnaden mellan storstäderna och landet i övrigt i praktiken är betydligt större än vad dessa resultat visar.

Den ekonomiska utsattheten har ökat allra kraftigast i Malmö som redan i utgångsläget hade en barnfattigdom som låg betydligt högre än såväl riket som de två andra storstäderna. Ser vi till förändringar under hela tidsperioden 1991 till 2002 har barnfattigdomen ökat från 25 till 32 procent i Malmö, vilket motsvarar en relativ ökning på ca 27 procent. Trenden under 2000-talets första år är dock att barns ekonomiska utsatthet minskar snabbare i landets storstäder än landet i stort, dock från en betydligt högre nivå. Minskningen under år 2002 var 0,6 procent i riket medan motsvarande minskning var i Stockholm var 0,8 procent, 1,4 procent i Göteborg och 1,0 procent i Malmö.

Diagram 8 Barn 0–17 år i hushåll i ekonomiskt fattiga hushåll i fem stadsdelar med lägst respektive högst andel år 1991, 1997, 2000–2002. I procent av samtliga barn



Dessa resultat visar på tilltagande ekonomiska skillnader i barns uppväxtvillkor mellan storstädernas stadsdelar fram till år 2002, även om en generell minskning skett av barns ekonomiska utsatthet i nästan samtliga stadsdelar under de senaste åren. I fördelningstrappans nedersta nivå återfinns sammanlagt 9 stadsdelar som med en stabil hög nivå på barnfattigdomsindexet. Dessa är Spånga-Tensta och Rinkeby i Stockholm; Lärjedalen, Bergsjön, Biskopsgården och Gunnared i Göteborg; Södra innerstaden, Fosie och Rosengård i Malmö. I deras motpol återfinns sex stadsdelar med en stabilt låg barnfattigdom; Bromma i Stockholm, Torslanda, Älvsborg och Askim i Göteborg, Limhamn-Bunkeflo och Husie i Malmö.

Mellan dessa stadsdelar som stabilt hamnar högst respektive lägst i den inbördes ordningen finns det stadsdelar som klättrat uppåt eller neråt i rankingen mellan 1991 och 2002. Fyra stadsdelar som klart försämrat sin relativa placering i barnfattigdomsindexet är Kirseberg i Malmö (+16 placeringar, från 18:e till 34:e placering), Tynnered i

Göteborg (+14, från 14 till 28), Backa i Göteborg (+12, 20 till 32) och Oxie i Malmö (+12, 11 till 23). Fyra stadsdelar som däremot tydligt förbättrat sin ranking mellan 1991 och 2002 är samtliga innerstadsdelar i Stockholm: Norrmalm (–15 placeringar, 29:e till 14:e placering), Kungsholmen (–13, 25 till 12), Katarina-Sofia (–12, 23 till 11) och Maria-Gamla stan (–10, 26 till 16).

Tabell 9 Andel barn 0–17 år i hushåll med varken låg inkomststandard eller socialbidrag per stadsdel i de landets tre storstäder år 1991, 1997, 2000–2002. I procent av samtliga barn

Stadsdel	1991	1997	2000	2001	2002	Differens i %	
						02/91	02/01
Stockholm	79,0	71,2	78,0	80,3	81,1	2,1	0,8
Kista	71,4	51,7	59,6	64,7	67,6	–3,8	2,9
Rinkeby	47,9	19,3	31,0	38,7	42,1	–5,8	3,4
Spånga-Tensta	66,5	51,2	57,7	61,8	64,9	–1,6	3,1
Hässelby-Vällin	87,5	81,6	85,6	86,9	86,6	–0,9	0,3
Bromma	90,1	87,8	92,3	92,6	91,4	1,3	–1,2
Kungsholmen	80,4	80,3	87,6	88,9	89,1	8,7	0,2
Norrmalm	79,0	79,5	87,2	88,1	88,8	9,8	0,7
Östermalm	83,2	81,0	86,9	87,6	87,8	4,6	0,2
Maria-Gamla st	80,3	78,2	86,5	87,6	88,1	7,8	0,5
Katarina-Sofia	80,9	78,2	88,0	89,4	89,5	8,6	0,1
Enskede-Årsta	81,1	74,9	80,9	84,3	85,2	4,1	0,9
Skarpnäck	75,8	71,5	79,4	81,3	81,3	5,5	0,0
Farsta	79,6	70,8	78,6	80,9	81,5	1,9	0,6
Vantör	75,3	62,8	69,8	71,9	72,1	–3,2	0,2
Älvsjö	88,4	83,8	88,6	90,3	91,1	2,7	0,8
Liljeholmen	78,6	71,9	78,8	81,8	82,9	4,3	1,1
Hägersten	83,8	79,8	86,5	87,4	87,7	3,9	0,3
Skärholmen	77,1	54,3	62,7	68,0	70,3	–6,8	2,3

Stadsdel	1991	1997	2000	2001	2002	Differens i %	
						02/91	02/01
Göteborg	79,6	67,8	74,3	76,7	78,1	-1,5	1,4
Gunnared	68,3	46,0	49,7	50,6	51,9	-16,4	1,3
Lärjedalen	66,0	38,3	44,1	48,5	50,0	-16,0	1,5
Kortedala	77,1	61,6	71,6	75,7	77,4	0,3	1,7
Bergsjön	58,6	28,0	32,1	36,2	38,0	-20,6	1,8
Härlanda	85,2	79,9	86,3	88,4	88,9	3,7	0,5
Örgryte	84,2	81,4	88,3	89,4	89,7	5,5	0,3
Centrum	81,5	75,6	83,4	84,3	84,3	2,8	0,0
Linnestaden	80,2	75,3	82,1	84,4	86,5	6,3	2,1
Majorna	76,4	70,4	79,4	82,9	84,8	8,4	1,9
Högsbo	80,5	66,1	76,9	78,7	83,4	2,9	4,7
Älvsborg	93,3	92,1	94,9	95,4	95,5	2,2	0,1
Frölunda	69,0	54,5	62,0	62,3	64,8	-4,2	2,5
Askim	93,5	87,4	92,4	93,5	94,4	0,9	0,9
Tynnered	84,7	75,0	78,2	79,8	82,1	-2,6	2,3
Styrsö	89,1	83,9	86,9	90,5	90,4	1,3	-0,1
Torslanda	92,8	89,6	94,9	95,6	95,8	3,0	0,2
Biskopsgården	68,2	45,9	54,8	60,0	62,4	-5,8	2,4
Lundby	75,2	64,7	76,1	79,3	81,5	6,3	2,2
Tuve-Säve	88,5	77,1	83,3	87,4	88,5	0,0	1,1
Backa	82,9	70,5	76,2	78,8	80,7	-2,2	1,9
Kärra-Rödbo	92,1	82,8	90,4	91,3	91,6	-0,5	0,3
Malmö	74,7	60,7	64,6	66,8	67,8	-6,9	1,0
Centrum	70,6	61,4	68,3	72,3	73,1	2,5	0,8
Södra innerst.	54,0	32,8	36,9	39,9	42,4	-11,6	2,5
Västra innersta	84,7	82,3	87,2	88,4	87,9	3,2	-0,5
Limhamn-B.	93,1	89,1	93,6	93,5	93,7	0,6	0,2
Hyllie	70,2	55,7	63,4	67,0	67,1	-3,1	0,1
Fosie	74,1	56,6	59,1	62,3	62,5	-11,6	0,2
Oxie	87,5	79,3	83,3	84,4	85,2	-2,3	0,8
Rosengård	47,7	19,8	22,8	26,1	29,5	-18,2	3,4
Husie	91,5	88,3	91,6	91,1	91,7	0,2	0,6
Kirseberg	83,3	73,8	76,4	77,6	76,6	-6,7	-1,0

Avslutning

Det har skett generella förbättringar av barnfamiljers ekonomiska villkor under de senaste åren, men fortfarande lever ca en kvart miljon barn i Sverige under ekonomiskt knappa villkor. Den relativa skillnaden mellan rikare och fattigare hushåll har dock förstärkts sedan 1997. Risken för barn att leva i ett ekonomiskt utsatt hushåll är mer än fyra gånger så hög bland barn med någon slags utländsk bakgrund (med åtminstone en förälder född utrikes) jämfört med barn med svensk bakgrund. Utsattheten är särskilt påfallande bland barnfamiljer som kommit till Sverige under 1990-talet och som lever i storstädernas segregerade hyresområden.

I den omfattande offentliga belysning som följde efter den första rapporten (Salonen 2002a) över barnfattigdomens utveckling under 1990-talet har det kunnat noteras olikartade reaktioner. Många bedömare har tagit rapporten som utgångspunkt för en grundlig och seriös diskussion om ekonomiskt utsatta barns och deras familjers levnadsförhållanden. I många kommuner har rapporten lett till en förhöjd uppmärksamhet kring de specifikt lokala villkoren för barns ekonomiska grundtrygghet. På riksnivå har olika social- och familjepolitiska frågor kring barns villkor fått en förnyad aktualitet. Under 2004 presenterades en slutrapport från en särskild arbetsgrupp inom berörda departement som haft i uppdrag att belysa levnadsförhållanden för barn som lever i ekonomiskt utsatta hushåll (Socialdepartementet 2004). I samband med vårpropositionen 2005 presenterade regeringen en särskild satsning på 1 miljard kronor för ekonomiskt utsatta barnfamiljer fr.o.m. 2006, bl.a. höjning av barn- och bostadsbidrag, underhållsstöd och ett särskilt barntillägg för studerande föräldrar.

I kommande årsrapport (2006, gällande 2003 års förhållanden) från Rädda Barnen presenteras en särskild fördjupning av barns ekonomiska utsatthet bland ensamstående föräldrar. Därutöver planeras longitudinella analyser som förmår att följa barns ekonomiska uppväxtvillkor upp till tonåren.

Referenser

Unicef 2005. Child Poverty in Rich Countries 2005. Innocenti Research Centre, Florence.

Att definiera familje- tillhörighet – utgångspunkter för familjeförmåner i ett komparativt perspektiv¹



Eva Ryrstedt

Docent vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Inledning

Begreppet familj kan framstå som lättbegripligt och allmänt förstått. Familjen som institut synes ha global signifikans och mening. Även om emellertid innehållet av begreppet får sin betydelse av såväl tid som rum kan den också inom ett givet samhälle vara ett begrepp som tolkas olika. I art 16 i ”The Universal Declaration of Human Rights”

¹ Denna artikel har också antagits för publicering på engelska i USA, med angivande att den också skall publiceras på svenska. Artikeln är en del av ett projekt som jag har beviljats bidrag för från Riksförsäkringsverket.

framhävs familjen som den naturliga och fundamentala grunden för samhället och detta upprepas sedan i andra internationella instrument. Familjen, så som den framställs i artikel 16, inbjuder alltså till tanken att familjen skulle vara ett lättförstått begrepp som innefattar vissa bestämda normer.²

I olika sammanhang laborerar man dock idag med olika familjebegrepp; det juridiska familjebegreppet, som bl.a. grundar den privaträttsliga försörjningsplikten, det statistiska familjebegreppet som följer nationella föreskrifter om vad en familj är, och det psykologiska familjebegreppet som är det vidaste av de tre. Det psykologiska familjebegreppet innebär bl.a. att ett barn kan utgöra en del av mer än en familj – det kan samtidigt vara en del av faderns som det är en del av moderns familj.³ Det finns således inte något enhetligt familjebegrepp. När begreppet familj används i lagstiftningen har det inte givits någon tydlig avgränsning. Ibland används terminologin hushåll eller hushållsgemenskap, dock även här utan att begreppen är särskilt väl bestämda. Konsekvensen av detta blir att det i ett hushåll kan ingå personer som inte tillhör samma familj och till familjen kan höra personer som inte har gemensamt hushåll.⁴ Det mest framträdande problemet har varit vad som skall krävas för att en sammanboende man och kvinna skall jämställas med gifta. Svaret på frågan har i Sverige vanligen varit att deras gemenskap skall vara kvalificerad. Detta har de uppnått genom att ha eller ha haft barn tillsammans. I de fall där de inte har eller har haft barn tillsammans kan man se en skillnad i rättstillämpningen i det att det ofta har varit möjligt att erhålla sociala förmåner redan genom att de varit sammanboende, medan man varit mer försiktig med att jämställa sammanboende med gifta när det har gällt olika inbördes skyldigheter.⁵ Några familjerättsliga bestämmelser

² Douglas, Gillian, *An Introduction to Family Law*, Oxford, 2001, s. 1–2.

³ Jfr. Lund-Andersen, Ingrid, *Familjebegrebet – juridisk, statistiskt og psykologisk*, i *Familjestöd, familjebegrepp och underhållsskyldighet mot barn i de nordiska länderna*; rapporter från det tionde nordiska familjerättsseminariet i Uppsala den 6-7 mars 1995, red. Agell, Anders, Uppsala 1996, s. 57, 63 och 66.

⁴ Bejstam, Lars, *Sociala förmåner till barnfamiljer – Familjebegreppet*, i *Familjestöd, familjebegrepp och underhållsskyldighet mot barn i de nordiska länderna*, red. Agell, Uppsala 1996, s. 145.

⁵ Jfr. Bejstam, s. 147.

om underhållsskyldighet mellan sambor finns inte heller. RegR har dock slagit fast, att en sambos behov av bistånd inte kan bedömas med bortseende från den andres ekonomiska förhållanden – och det redan från den tidpunkt då de flyttar ihop.⁶ Detta innebär således en ”indirekt” ömsesidig skyldighet för sambor att bistå varandra ekonomiskt.

Begreppet familj har emellertid också under senare år fått ett EU-rättsligt innehåll, genom att de EU-rättsliga institutionerna har tagit en mera aktiv roll i utvecklingen av EU:s familjerätt och familjepolitik. Följden av detta är att den europeiska domstolen i flera fall har definierat vad en familjemedlem innebär i sammanhang med sociala rättigheter. Man måste dock ha klart för sig att definitionernas uppkomst berodde på en önskan att främja och underlätta för rörligheten hos migrerande arbetstagare, vilket nödvändiggjorde att man utökade rätten att bosätta sig och också andra värdefulla sociala rättigheter till medföljande familjemedlemmar.⁷

Definitionerna har dock kritiserats som baserade på den traditionella legalt gifta ekonomiskt fungerande kärnfamiljen.⁸ Detta utgör dock i västvärlden inte längre en reell spegling av verkligheten. Det är inte längre så att kärnfamiljen, med det heterosexuella paret som bas intar monopolställning som den enda möjliga familjeformen, även om den fortfarande utgör det centrala familjeprojektet i vår svenska kultur. Eftersom äktenskap så ofta slutar i skilsmässa, är det nu rimligt att beskriva ett uppbrott från kärnfamiljen och tillskapandet av en ny familj eller en ny familjeform som ett grundläggande inslag i det nutida samhällets samlevnadsmönster.⁹

I denna artikel jämför jag till vilken familj ett barn räknas i bidragsfrågor i Sverige, Norge, Finland, England och Australien och vilka faktorer som är utslagsgivande. I denna jämförelse utgör bedömningen av vårt eget folkbokföringssystem fokus för intresset, då detta trots att

⁶ RÅ 1995 ref 48. Se också RÅ 1985:2:1, där dock paret sammanbott i två år.

⁷ Stalford, Helen, Concepts of family under EU law – lessons from the ECHR, *International Journal of Law, Policy and the Family* 16, (2002), s. 410 och 412.

⁸ Stalford, s. 410, med vidare hänvisningar.

⁹ Hydén, Margareta, Samarbetssamtal – socialt arbete med föräldrar, SoS-rapport 2000:7, s. 9.

det är ett tekniskt system, så ofta får betydelse för den svenska lösningen på frågan.

Konkurrens mellan presumtiva bidragsmottagare

Sverige

Föräldraförsäkring vid barnsbörd eller adoption

Den svenska föräldrapenningen bygger i huvudfallet på inkomstbortfallsprincipen. Föräldrar har rätt, att på visst sätt, i drygt ett år få ersättning för förlorad inkomst¹⁰ i samband med barnsbörd/adoption och vård av det lilla barnet.¹¹

Föräldrapenningen är könsneutral. Detta innebär att endera föräldern, med gemensam vårdnad, har rätt att uppbära föräldrapenningen under hälften av den möjliga tiden. Det är dock möjligt för en förälder att avstå från sin rätt i allt utom 60 dagar med belopp motsvarande förälderns sjukpenning.¹² Denna rätt till hälften av dagarna gäller således oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller ej och också oavsett i vilken mån barnet bor hos bara den ene av föräldrarna och hur stort umgänget med den andra då är. Det är dock, av naturliga skäl, endast mamman som kan uppbära föräldrapenning före förlossningen, medan det för tiden efter barnets födelse är den av föräldrarna som till huvudsaklig del vårdar barnet som är berättigad till föräldrapenning.¹³

Här spelar alltså inte barnets boende någon roll, utan rätten till betald ledighet följer automatiskt med vårdnaden som sådan. Föräldrar med gemensam vårdnad har således i princip lika rätt, alldeles oavsett om barnet bor växelvis hos dem eller hos bara en av dem. Detta innebär

¹⁰ Föräldrapenning utgår också på en garantinivå för den som inte har kvalificerat sig för den högre nivån, 4 kap. 6 § Lag (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

¹¹ För närmare utredning av föräldrapenningen se Ryrstedt, Eva, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, i JT 2004-05, häfte 3, s. 598-634.

¹² 4 kap. 3 § AFL.

¹³ 4 kap. 4-5 §§ AFL.

således att en förälder med gemensam vårdnad om ett barn ensam kan bestämma sig för att spara ”sina” dagar tills barnet är äldre.¹⁴ Konsekvensen av detta blir således att den förälder ett litet barn bor hos, kan bli hänvisad till endast hälften av den betalda ledigheten, vilket kan leda antingen till att ifrågavarande förälder tar hand om barnet utan att erhålla någon ersättning, eller att föräldern hänvisas till att återuppta sitt arbete med åtföljande krav på barnomsorg.

Barnbidrag

Barnbidrag och sedermera förlängt barnbidrag kan följas av studiebidrag. Studiebidrag kan som längst utgå till det första kalenderhalvåret det år då barnet fyller 20 år.¹⁵ Till större barnfamiljer kan även s.k. flerbarnstillägg utgå.¹⁶ Barnen i familjen behöver inte ha samma föräldrar.¹⁷ Reglerna om mottagare av barnbidraget utgår från mamman och har i detta en historisk förankring. Detta motiverades ursprungligen med att modern var den som i allmänhet hade den omedelbara vårdnaden om barnet och därför var bäst på att bedöma dess behov. Genom detta skulle man få en garanti för att bidraget användes på lämpligaste sätt för barnets bästa. Det skulle då föreligga en större chans att det verkligen kom barnet till godo och fick den avsedda standardhöjande effekten. Dessutom förelåg praktiska skäl; modern angavs i allmänhet ha större möjligheter än fadern att personligen utkvittera beloppet.¹⁸ Detta försteg för modern gäller alltså även om hon och fadern har gemensam vårdnad om barnet. Om dock barnet bor varaktigt tillsammans med endast en av föräldrarna kan denne erhålla barnbidraget. I andra hand kan således barnets boende sägas styra familjetillhörigheten.¹⁹ I en sådan bedömning skall samtliga faktorer

¹⁴ Den betalda ledigheten kan på visst sätt tas ut tills barnet fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret, 4 kap. 3 § AFL.

¹⁵ 1-2 §§ Lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (ABBL), 1 § Lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag (FBBL), 2 kap. 3 § Studiestödslagen (1999:1395).

¹⁶ 2 a § ABBL.

¹⁷ 2 a § 3 st. ABBL. Se även RFV:s Vägledning 2002:10, Barnbidrag, s. 17f.

¹⁸ Prop. 1947:220, s. 91.

¹⁹ 4 § ABBL. Jfr. även RFV:s Vägledning 2002:10, s. 26f.

vägas in, inte bara barnets folkbokföring.²⁰ Härutöver kan två föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn tillsammans anmäla till Försäkringskassan att fadern skall vara betalningsmottagare.²¹

Om emellertid en förälder har ensam vårdnad om ett barn, har vårdnadshavaren också ensam rätt att uppbära barnbidraget.²²

Underhåll – som bidrag och stöd

Att föräldrar skall underhålla sina barn framgår av föräldrabalken.²³ Underhållsskyldigheten är emellertid inte absolut, utan i stället beroende av både det individuella behovet hos barnet och respektive förälders individuella förmåga.²⁴ Underhållsskyldighet kan också åligga en styvförälder, dock endast subsidiärt.²⁵ I det fall att den underhållsskyldige inte betalar rätttidigt eller om den egna förmågan inte räcker till, träder ett offentligt system för underhåll till barn in i stället. Detta underhållsstöd är således en garanti för att barn till ensamstående får ett ekonomiskt stöd.²⁶ Den förälder som barnet inte bor tillsammans med skall som huvudprincip återbetala det utgivna beloppet till staten. När återbetalningsskyldigheten beräknas tar man emellertid hänsyn till den återbetalningsskyldiges inkomstförhållande och försörjningsbörd på visst sätt.²⁷

Stödet utgår alltså till särlevande föräldrar; det är dock betydelselöst om föräldern som barnet varaktigt bor tillsammans med lever ensam,

²⁰ Det föreligger ett förslag om att barnbidrag vid växelvis boende skall kunna delas efter en frivillig överenskommelse. Barnbidraget skall också kunna delas efter en anmälan av en av föräldrarna vid växelvis boende bestämt på visst sätt. Prop 2005/2006:20, Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m. Se även Återrapportering av regeringsuppdraget avseende könsneutralt barnbidrag (S2004/5213/SF).

²¹ 4 § ABBL. Se även RVS:s Vägledning 2002:10, s. 26.

²² 4 § ABBL.

²³ 7 kap. 1 § 1 st. Föräldrabalken 1949:381 (FB).

²⁴ 7 kap. 1 § 1 st. FB.

²⁵ 7 kap. 5 § FB.

²⁶ Se 3-4 och 8 §§ Lag (1996:1030) om underhållsstöd (UsL).

²⁷ 21 och 24-28 §§ UsL.

eller om föräldern har bildat ny familj.²⁸ Om barnet varaktigt bor hos bara den ena föräldern och också är folkbokförd hos denna, uppbär den föräldern – den s.k. boföräldern²⁹ – underhållsstödet.³⁰ Ett barn kan också ha rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans men barnet bor växelvis³¹ hos dem båda.³² Underhållsstöd beräknas då till hälften av beloppet för var och en av föräldrarna. Vid växelvis boende föreligger inte någon återbetalningsskyldighet, men stödet är inkomstprövat.³³

Det stödsystem som underhållsstödet utgör utgår från folkbokföringen. Eftersom emellertid även växelvis boende kan ligga till grund för utbetalningen får folkbokföringen inte samma avgörande betydelse som det annars skulle ha fått för utbetalning av bidraget.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag kan utges både som bidrag till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt och som huvudprincip också folkbokförd, samt som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn.³⁴ Olika typer av barnfamiljer har därigenom rätt till antingen båda stödformerna eller bara till den del som är knuten till bostaden. Ett barn räknas till familjen om föräldern har vårdnaden om det och det varaktigt bor tillsammans med föräldern.³⁵ Om särlevande föräldrar har gemensam vårdnad om ett barn, räknas barnet till den familj där det är folkbokfört.³⁶

²⁸ Bejstam, Lars/Wickström, Anita, Underhållsstöd och underhållsbidrag, Stockholm 1996, s. 23.

²⁹ Rätt till underhållsstöd kan också föreligga när barnet bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare, 3 § 3 st. UsL.

³⁰ 3 § UsL.

³¹ Det kan vara svårt att dra gränsen mellan växelvis boende och att barnet bor hos bara den ena föräldern, men har ett omfattande umgänge med den andra. Se RFV:s Vägledning 2001:9, Underhållsstöd, s. 32.

³² 3 § 2 st. UsL.

³³ 8 § 3 st UsL, 21 § 2 st. UsL.

³⁴ 1 och 14 §§ Lagen (1993:737) om bostadsbidrag (BostadsBL).

³⁵ 10 § 1 st. 1p. BostadsBL.

³⁶ 11 § BostadsBL.

Även här blir alltså folkbokföringen vanligen avgörande för vilken familj ett barn skall räknas som tillhörande och därmed vem som kan bli mottagare av det särskilda bidraget för hemmavarande barn, även om andra omständigheter kan tilläggas vikt. I det fall att barnet bor växelvis kan således barnet ändå inte räknas till mer än en familj och det kan vara svårt att avgöra till vilken familj barnet har den starkaste anknytningen. I ett sådant fall får folkbokföringsadressen avgörande betydelse.

Norge

Betald föräldradighet

Rätten till betald ledighet – ca ett år – i samband med barnsbörd är som huvudregel också i Norge grundad på inkomstbortfallsprincipen.³⁷ Förutom några veckor (4 veckor till pappan och 9 veckor till mamman) är inte tiden riktad till endera av dem. För att vara berättigad till ersättningen måste emellertid föräldern i fråga faktiskt ta hand om barnet.³⁸ Det föreligger dock en viktig skillnad mellan mamma och pappa i reglerna om föräldrarnas respektive kvalifikation. Om mamman själv är kvalificerad, påverkas nämligen inte hennes möjlighet att utnyttja sin rätt om pappan brister i kvalifikationen eller ens om han samtidigt som hon är hemma hos barnet.³⁹ Mamman kan t.o.m. få rätt till pappans ”egna” 4 veckor, om speciella skäl föreligger.⁴⁰ En pappa kan däremot inte ta ut annan föräldradighet än de ”egna” 4 veckorna om mamman samtidigt är hemma. En förutsättning för hans

³⁷ Om inte mamman kvalificerat sig för moderskapspenning kan hon, och i vissa fall pappan, i stället få ett engångsbelopp s.k. engangsstonad. Se härför Lov 1997-02-28 nr 19 om folketrygd § 14-12. Jfr. även, [http://odin.dep.no/bfd/global/soek/bn.html?sok=j & sokeord=engangsstonad](http://odin.dep.no/bfd/global/soek/bn.html?sok=j&sokeord=engangsstonad), 2005-06-17.

³⁸ Lov om folketrygd § 14-4 st. 7. Se även http://www.dep.no/filarkiv/214380/sambarnsforelder_2004.pdf, s. 3, 2005-06-17.

³⁹ Lov om folketrygd § 14-9 e. contrario.

⁴⁰ Lov om folketrygd § 14-10.

möjlighet att ta ut den betalda ledigheten är alltså att hon t.ex. arbetar – och han kan aldrig få tillgång till hennes ”egna” 9 veckor.⁴¹

Vad gäller rätten till betald ledighet, är inte heller här barnets boende av betydelse, annat än vad gäller att den förälder som gör anspråk på ersättningen måste ta hand om barnet. Trots detta görs en skillnad på mamma och pappa som kommer till synes i regleringen om kvalifikationstid.

Barnbidrag (Barnetrygd)

Barnbidrag utgår i Norge till barn under 18 år.⁴² Om föräldrarna bor tillsammans utbetalas stödet normalt till modern. Om föräldrarna dock är överens kan fadern erhålla utbetalningen. Modern är alltså den som i fall av samlevnad vinner varje konflikt.⁴³ När föräldrarna inte lever tillsammans är det den som barnet är bosatt hos (bu fast) som har rätt till stödet.⁴⁴ I bedömningen av var barnet skall anses bosatt utgör folkbokföringen en viktig omständighet.⁴⁵ När föräldrarna inte bor tillsammans kan de emellertid få halva bidraget var om de avtalat om växelvis boende (delt bosted) samt om endera av dem framställer krav om att få dela bidraget.⁴⁶ Om umgängesföräldern har ett omfattande umgänge med barnet, utan att alltså växelvis boende föreligger, kan dock inte barnbidraget delas tvångsvis. Eftersom barnbidraget kommer barnet tillgodo och därmed minskar kraven på den underhållsskyldige, anser man i förarbetena denne ha blivit tillräckligt tillgodosedd. En delning av barnbidraget skulle annars ha medfört att underhållsplikten ökade.⁴⁷

⁴¹ Lov om folketrygd § 14-9 samt § 14-10 st. 3.

<http://www.norge.no/emne/samfunn.asp?id=185>, 2005-06-16.

⁴² Det finns också en rätt till en form av inkomstprövat studiebidrag (grunnstipend) så länge personen går i viss grundläggande utbildning. Jfr.

http://www.lanekassen.no/templates/Page_____5506.aspx, 2005-06-17.

⁴³ Lov 2002-03-08-4 om barnetrygd § 12. Se även Ot.prp.nr 57 2000/2001, 11.3.

⁴⁴ Lov om barnetrygd § 2 st. 1.

⁴⁵ <http://rundskriv.trygdeetaten.no>, 2005-06-15, Lov om barnetrygd – Hovednr 33 Kap 2 – Vilkår for barnetrygd, § 2 første ledd – Rett til barnetrygd.

⁴⁶ Lov om barnetrygd § 2 st. 3. Se även Ot.prp. nr 57 2000/2001, 7.2.3.

⁴⁷ Jfr Ot.prp. 57 2000/2001 7.2.3.

Även här har alltså modern ett försteg som den vanligaste bidragstagaren om föräldrarna lever tillsammans. Annars är det den som barnet är bosatt hos som har rätt till stödet. Vid avgörandet torde folkbokföringen få avgörande betydelse. Vid *avtalat* växelvis boende kan bidraget dock delas om endera av föräldrarna framställer ett krav på detta. Detta kan således bli en konsekvens av föräldrarnas överenskommelse om boendet.

Underhåll – som bidrag från den andra föräldern eller som stöd (bidragsforskott)

Även i Norge skall den förälder som inte bor med barnet betala underhåll (fostringstillskott eller barnebidrag).⁴⁸ Underhållet bestäms med utgångspunkt i barnets kostnader och beräknas relativt föräldrarnas inkomster. I beräkningen tas också hänsyn till omfattningen av den underhållsskyldiges umgänge med barnet.⁴⁹ För underhållsbidrag vid växelvis boende finns särskilda bestämmelser.⁵⁰ Någon underhållsskyldighet mellan styvförälder och styvbarn finns inte reglerad. Genom den möjlighet som dock finns till utvidgat barnbidrag (utvidet barne-trygd) kan ensamstående föräldrar få ekonomiskt stöd. Detta stöd upphör alltså vid omgifte eller annan ny familjebildning i vissa fall.⁵¹ Detta torde, enligt min mening, i praktiken innebära att styvföräldern förutsätts ansvara för vissa av barnets kostnader. I Norge finns också ett offentligt system som garanterar barn ett lägsta belopp (bidragsforskott).⁵² Det är vanligen den av föräldrarna som har den faktiska omsorgen om barnet som är betalningsmottagare.⁵³ Ett barn kan ha rätt till bidragsforskott både i den situationen att den bidragskyldige inte betalar som när föräldern inte har tillräckliga inkomster för att betala

⁴⁸ Lov 1981-04-08-7 om barn og foreldere (Barnelova) § 67.

⁴⁹ Barn- og familiedepartementet
http://odin.dep.no/bfd/norsk/familie_og_barnehager/barnefamilier/p30000596/barn_ebidrag/004071-990003/index-dok000-b-n-a.html, 2005-06-16. Barnelova § 71, samt Forskrift 2003-01-15 nr. 123 om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 9.

⁵⁰ Barnelova § 71 och Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 8.

⁵¹ Se härför Lov om barnetrygd kap. 3 § 9.

⁵² Lov 1989-02-17-2 om bidragsforskott (Forskotteringsloven) § 1.

⁵³ Forskotteringsloven § 6.

hela underhållsbeloppet.⁵⁴ Bidragsförskottet är emellertid i Norge inkomstprövat och reduceras redan vid en tämligen låg inkomst.⁵⁵

Vem som erhåller underhåll eller bidragsförskott för barnet bestäms alltså i Norge av den faktiska omsorgen om barnet. Den faktiska omsorgen torde utövas av den som barnet bor hos.

Bostadsbidrag (bostøtte)

Bostadsbidrag kan i Norge utgå till personer med låg inkomst⁵⁶ och ett viktigt kriterium kan vara att det finns barn under 18 år i hushållet.⁵⁷ Bidragets storlek påverkas också av antalet barn.⁵⁸ Det är dock inte familjen i den betydelse som vi kanske vanligen ser den som är avgörande i Norge, utan i stället begreppet *husstand*, alltså hushållet. I detta ingår således samtliga personer som faktiskt är bosatta och enligt *folkeregistret* registrerade i samma bostad, utan att det föreligger något avtal om hyra.⁵⁹ Det är således avgörande var barnet är registrerat som bosatt i registreringssystemet (folkeregistret).⁶⁰

I det norska systemet kan barn vara det som avgör frågan om bostadsbidrag och det blir alltså väldigt betydelsefullt vilket hushåll de skall anses tillhöra. Detta torde dock oftast också innebära att själva familjetillhörigheten bestäms. Denna kommer således även här att grundas på registreringen i *folkeregistret*.

⁵⁴ Forskottloven § 3 st. 1 och 3.

⁵⁵ Forskrift 2003-02-06-125 om gjennomføringen av bestemmelsene om inntektsprøving av forskott § 3.

⁵⁶ Forskrift 2004-12-22-1755 om bostøtte fra den norske stats husbank § 1.

⁵⁷ Forskrift om bostøtte fra den norske stats husbank § 2.

⁵⁸ Se för beräkningar www.husbanken.no 2005-06-17 Ekstern retningslinje HB 9.B.4.3 02.05 16.03.2005.

⁵⁹ Se för begreppet husstand i bostøttesammenhang www.husbanken.no, 2205-09-07, Håndbok i regelverk: Bostøtte, 2005, s. 18.

⁶⁰ www.husbanken.no 2005-06-17 Ekstern retningslinje HB 9.B.10 02.2005.

Finland

Betald föräldraledighet

Ersättningen utgår som moderskapspenning uppgående till 105 vardagar, faderskapspenning uppgående till 18 vardagar och föräldrapenning uppgående till 158 vardagar.⁶¹ Den totala tiden är således ca 9 månader.⁶² Ersättningen är inkomstrelaterad, men kan också utgå som ett grundbelopp om sökanden inte har arbetsinkomst.⁶³ Föräldrapenningen är könsneutral med lika rätt för båda föräldrarna.⁶⁴ Det är emellertid bara om modern inte deltar i vården av barnet som fadern, när han ansvarar för vården av barnet, har rätt till föräldrapenning även om modern och fadern inte längre lever tillsammans.⁶⁵ I övriga fall kräver faderskapspenningen respektive föräldrapenningen till pappan att han är gift med mamman och inte lever separerad från henne eller att han är sambo med henne, vilket innebär att föräldrarna lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden.⁶⁶ Ersättningen kan således inte uppbäras av en pappa som inte lever tillsammans med en mamma som vårdar barnet. Även här intar som synes modern en gynnad position.

Barnbidrag

Barnbidraget utgår tills barnet fyllt 17 år och flerbarnstillägg utgår.⁶⁷ Ensamstående föräldrar får ett tillägg.⁶⁸ Endera av föräldrarna kan

⁶¹ Sjukförsäkringslag 21.12.2004/1224 9 kap. 3, 7, 10 §§.

⁶² ”Din grundtrygghet 2, Förmåner till barnfamiljer - när ett barn föds och växer upp” Fpa 2005, Folkpensionsanstalten (FPA), [http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/\\$File/br2_05.pdf?OpenElement](http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/$File/br2_05.pdf?OpenElement), 2005-06-16, s. 6-12.

⁶³ Sjukförsäkringslagen 1 kap. 1 §. [http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/\\$File/br2_05.pdf?OpenElement](http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/$File/br2_05.pdf?OpenElement), 2005-06-16, s. 7. [http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/\\$File/br2_05.pdf?OpenElement](http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/$File/br2_05.pdf?OpenElement), 2005-06-16, s. 12.

⁶⁵ Sjukförsäkringslagen 9 kap. 8 § 1 st.

⁶⁶ [http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/\\$File/br2_05.pdf?OpenElement](http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/$File/br2_05.pdf?OpenElement), 2005-06-16, s. 10, samt Sjukförsäkringslagen 9 kap. 1 §.

⁶⁷ Barnbidragslag 21.8.1992/796 1 § samt 7 § 2 st.

vara bidragsmottagare, liksom annan vårdnadshavare, eller i vissa fall barnet efter det att barnet fyllt 15 år.⁶⁹ Barnbidraget är dock odelbart och utbetalas till den som har angivits som mottagare eller till vårdnadshavaren för barnet under förutsättning att denna har hand om barnet. Vid oklarhet om vem som är rättmätig mottagare utgår det till den som huvudsakligen har hand om barnets vård och fostran.⁷⁰ Detta torde då vara den förälder som barnet bor hos. I sin tur torde därför även här folkbokföringen få betydelse vid avgörandet av vilken familj barnet hör till.⁷¹

Underhållsbidrag och underhållsstöd

Utgångspunkten är även i Finland föräldrarnas respektive underhållsskyldighet mot barnet. Underhållsskyldigheten beräknas med utgångspunkt i såväl barnets behov som föräldrarnas förmåga och utbetalas som ett underhållsbidrag om inte barn och föräldrar bor tillsammans.⁷² Också i Finland finns ett offentligt skydd kallat underhållsstöd. Det innebär att barnet är berättigat till ett grundskydd även om en underhållsförpliktiga inte kan betala hela eller delar av det belopp som underhållsbidraget utgör, eller om den underhållsskyldige kan betala men inte gör det.⁷³ Den underhållsskyldige blir dock återbetalningsskyldig.⁷⁴ Genom att även här finns en möjlighet till ett högre barnbidrag om man är ensamförsörjare (*ensamförsörjartillägg*) kan ensamstående föräldrar få ekonomiskt stöd. Detta stöd upphör vid omgifte eller annan samlevnad under äktenskapsliknande förhållanden.⁷⁵ Detta innebär således i sig en förväntan på att en styvförälder övertar en del av försörjningsplikten.

⁶⁸ Barnbidragslagen 7 § 3 st.

⁶⁹ Barnbidragslagen 6 och 12 §§ samt [http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/\\$File/br2_05.pdf?OpenElement](http://www.fpa.fi/in/internet/liite.nsf/alias/br2_05/$File/br2_05.pdf?OpenElement) 2005-06-16 s. 21.

⁷⁰ Barnbidragslagen 6 §.

⁷¹ Jfr. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 21.5.1999/621 26 § 7 kap. och Barnbidragslag 16 § avseende FPA:s möjlighet att införskaffa uppgifter.

⁷² Lag om underhåll för barn 5.9.1975/704 1 kap. 1 och 2 §§ samt 2 kap. 4 §.

⁷³ Lag om underhållstrygghet 7.8.1998/671 1 kap. 1 och 2 §§ samt 2 kap. 5 §.

⁷⁴ Lag om underhållstrygghet 5 kap. 15 §.

⁷⁵ Barnbidragslagen 7 § 3 st.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag är riktat mot låginkomsttagare.⁷⁶ Bostadsbidraget utgår till hushållet som sådant och utslagsgivande för storleken på bidraget blir hushållets storlek, vilket innebär att det blir av betydelse hur många barn som finns i familjen.⁷⁷ Avgörande blir vem som varaktigt delar samma bostad, eftersom dessa anses höra till samma hushåll.⁷⁸ Folkbokföringen är åter utslagsgivande för var barnet skall anses bo och därmed till vilket hushåll han eller hon skall anses höra.⁷⁹

England

Betald föräldraledighet

Även i England bygger rätten till ersättning vid barnsbörd i huvudfallet på inkomstbortfallsprincipen, vilken bygger på en kvalifikations-tid.⁸⁰ Den tid man har rätt att vara hemma med betalning i samband med ett barns födelse uppgår i normalfallet till ca 6 månader – och tiden är riktad till mamman.⁸¹ Sedan april 2003 utgår emellertid också en viss föräldraledighet riktad till pappan. Denna utgår dock endast i två veckor.⁸²

⁷⁶ <http://www.fpa.fi/in/internet/svenska.nsf/NET/011101182005RH> 2005-06-16.

⁷⁷ Lag om bostadsbidrag 4.6.1975/408 3 kap. 5 §.

⁷⁸ Lag om bostadsbidrag 1 kap. 1 §.

⁷⁹ Jfr. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 26 § 7 kap. och Lag om bostadsbidrag 25 §. Dessa paragrafer handlar om FPAs rätt att från t.ex. befolkningsregistermyndigheten få de uppgifter som behövs för avgörandet av ett ärende.

⁸⁰ Det finns dock också, för den som inte är berättigad till betald ledighet, en möjlighet att erhålla en s.k. incapacity benefit – ett stöd som grundar sig på allmän försäkring (National Insurance).
<http://www.dti.gov.uk/er/individual/matrights-pl1958.pdf>, 2005-06-17, s. 39.

⁸¹ Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (SSCBA 1992) as amended by Section 18 Employment Act 2002, section 165 (1). Se för rätt till moderskapsbidrag (Maternity Allowance) SSCBA 1992, section 35 (2).

⁸² Employment Rights Act 1996, as amended by section 1 Employment Act 2002, section 80A. SSCBA 1992, as amended by section 2 Employment Act 2002, section 171ZA.

I England är rätten till betald föräldraledighet huvudsakligen avsedd för och direkt riktad till mamman. Detta innebär således att barnets boende inte får någon egentlig betydelse.

Barnbidrag

Barnbidrag kan i England som längst utgå till dess barnet fyller 19 år.⁸³ Den berättigade att uppbära stödet är den som under en viss vecka är ansvarig (responsible) för barnet.⁸⁴ Bidraget kan endast erhållas av en person i taget och kan alltså inte delas på officiell väg.⁸⁵ Bidraget skall alltid utgå till den person som antingen huvudsakligen tar hand om barnet eller till den som har det ekonomiska ansvaret för det. Den som anses vara ansvarig förälder är den som barnet bor hos, eller om någon sådan inte kan bestämmas den som lämnar bidrag till barnets försörjning med ett belopp som överstiger barnbidragets storlek.⁸⁶ Om föräldrarna inte bor tillsammans, avgörs prioriteten av *the Secretary of State*.⁸⁷ Det är vanligen mamman som erhåller barnbidraget,⁸⁸ eftersom hon oftast är den som barnet bor hos.

Den registrering av personer på en viss adress som finns i England⁸⁹ har ingen betydelse för de olika stöd som kan utgå till barnfamiljer. När det gäller barnbidraget styr ansvaret för barnet vem som är mottagare. Systemet är tämligen flexibelt i det att en förändring av ansvaret ger en förändring av vem som erhåller bidraget. Mottagandet av barnbidrag synes i sin tur utslagsgivande vid bestämmande av mottagare av andra bidrag. Detta innebär att beslutet om vem som är mottagare

⁸³ SSCBA 1992, section 142. Se även <http://www.thesite.org/homelawandmoney/money/benefitsandtax/childbenefit>, 2005-06-22.

⁸⁴ SSCBA 1992, section 141.

⁸⁵ Jfr. [https://esd.dwp.gov.uk/dwp/InteractionMgr?interactionmgr.interaction=setLocale & SESSION_SPECIFIC_LANG=en & SESSION_SPECIFIC_COUNTRY=GB](https://esd.dwp.gov.uk/dwp/InteractionMgr?interactionmgr.interaction=setLocale&SESSION_SPECIFIC_LANG=en&SESSION_SPECIFIC_COUNTRY=GB) gå till Child Benefit information notes, 2005-06-22.

⁸⁶ SSCBA, section 143 (1).

⁸⁷ Jfr. Child Support Act 1991 (CSA 1991), sections 5 och 6.

⁸⁸ Ryrstedt, Eva, Familjerätt och stöd till barnfamiljer, i JT 2004-05, häfte 3, s. 598-634.

⁸⁹ National Registration.

av barnbidraget kan sägas vara avgörande för vilken familj ett barn anses tillhöra.

Underhåll

En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn betalar i England underhållsbidrag (child maintenance).⁹⁰ Även i fall där barnet bor växelvis hos båda föräldrarna, till och med om boendet är helt jämt fördelat, kan underhållsbidrag utgå och det är då den som är berättigad till barnbidrag som också får underhåll.⁹¹ Underhållet bestäms som en procentsats av den underhållsskyldiges inkomster med hänsyn tagen till andra barn som han eller hon kan vara underhållsskyldig gentemot.⁹² Från underhållet får sedan avdrag göras för att den underhållsskyldige har haft barnet hos sig.⁹³ I England torde det inte finnas något offentligt system i det fall en förälder inte kan betala.⁹⁴ Man synes däremot lägga stor vikt vid föräldrarnas egna betalningsskyldighet, vilket kommer till synes både genom förekomsten av en myndighet (Child Support Agency) som kan hjälpa till med administrationen av bidraget⁹⁵ och genom omfattande konsekvenser om man fallerar med betalningen av underhållet.⁹⁶

I England finns alltså inte något offentligt system avsett att träda in där en underhållsskyldig förälder inte betalar, samtidigt som stor vikt läggs vid föräldrarnas egna skyldighet att underhålla sitt barn. Vidare utgår underhåll även vid växelvis boende. Avgörande för vem som får underhållet är vem som är berättigad att erhålla barnbidraget för barnet.

⁹⁰ CSA 1991, section 1(1-2).

⁹¹ Jfr. SI 2001/155, The Child Support (Maintenance Calculations and Special Cases) Regulations 2000, reg 1(2), 8(2).

⁹² CSA 1991 as amended by Child Support, Pensions and Social Security Act 2000 (CSA 1991 as amended), section 1-10C, part 1, sch 1.

⁹³ CSA 1991 as amended, section 7, part 1, sch 1.

⁹⁴ Bradshaw, Jonathan/ Finch, Naomi in A comparison of Child Benefit packages in 22 countries, 2002, s. 57. Se <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rpport174/Main1.pdf>, 2005-06-20.

⁹⁵ Bird, Roger, Child Support – The New Law, Bristol, 2002, s. 10 och 93 med vidare hänvisningar.

⁹⁶ CSA 1991 as amended, sections 39A(2), 40, 40B samt Bird, s. 101-106 med vidare hänvisningar.

Bostadsbidrag (housing benefit)

Bostadsbidrag kan i England utgå till personer med låg inkomst. Beräkningsgrunderna omfattar därutöver sådant som familjesammansättningen.⁹⁷ Även här är det således betydelsefullt för beräkningen om det anses finnas barn i familjen.⁹⁸ Barnet räknas till den familj där det normalt bor. Om ett barn bor växelvis, kommer den förälder som uppstår barnbidrag också att, under förutsättning att övriga krav är uppfyllda, kunna uppbära bostadsbidrag.⁹⁹

På samma sätt som vid övriga här adresserade bidrag i England, är det alltså huvudsakligen barnbidraget som avgör frågan om till vilken familj ett barn hör och därmed vem som kan vara berättigad till bostadsbidrag.

Skattereduktion

Child tax credit och *working tax credit* utbetalas som en sorts bidrag, men *working tax credit* är beroende av att mottagaren arbetar.¹⁰⁰ För att över huvud taget ha rätt till *child tax credit* skall man ha ansvaret för minst ett barn eller leva tillsammans med någon som har ansvar för barn under 16 år.¹⁰¹ Förekomsten av barn har betydelse även för storleken på *working tax credit*, men detta bidrag är också beroende på hur mycket man arbetar. Den som arbetar mer än 30 timmar per vecka gynnas i vissa fall jämfört med den som arbetar mellan 16 och 30 timmar.¹⁰² Eftersom hänsyn i ovanstående bidragssystem såväl tas till

⁹⁷ Departement for work and pensions, Housing benefits
www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/housing_benefit.asp, 2005-06-20.

⁹⁸ Departement for work and pensions, Housing benefits
www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/housing_benefit.asp, 2005-06-20.

⁹⁹ A guide to Housing Benefit and Council Tax Benefit,
http://www.dwp.gov.uk/advisers/ifpa/techguides/2004/rr2_apr.pdf, 2005-06-21
s. 57.

¹⁰⁰ <http://www.hmrc.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf>, 2006-02-27, s. 1 ff.

¹⁰¹ Jfr. Tax Credit Act 2002, section 8 (1), Jfr. <http://www.hmrc.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf>, 2005-06-22 s. 2.

¹⁰² <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf>, 2005-06-20, s. 4.

inkomstens storlek som till antalet barn, hjälper systemet till att jämna ut människors inkomster under deras livstid.¹⁰³

Avgörandet för vilken familj ett barn skall ”räknas” till, är vem av föräldrarna som är ansvarig (responsible), för barnet.¹⁰⁴ Detta torde i de flesta fall innebära att barnbidraget även här får en avgörande betydelse. Detta innebär i sin tur att beslutet då faller tillbaka på det beslut som *the Secretary of State* har fattat.¹⁰⁵ Dennes beslut i sin tur bygger på vem som huvudsakligen tar hand om barnet eller har det ekonomiska ansvaret för det.¹⁰⁶

Australien¹⁰⁷

Ersättning i samband med barnsbörd

I Australien utgår inte någon ersättning för förlorad inkomst i samband med barns födelse eller i samband med adoption. I stället utgår ett fast belopp – s.k. mödrapenning (maternity payment).¹⁰⁸ Mödrapenningen bygger på att föräldern i princip har rätt till *family tax benefit* för barnet,¹⁰⁹ oavsett om en sådan ersättning i det speciella fallet utgår eller ej. Även om stödet i samband med barnsbörd alltså benämnes moderskapspenning, kan det i vissa fall utgå såväl till fadern som någon annan som har anförtratts barnet.¹¹⁰ Som huvudregel utgår denna

¹⁰³ The Child and Working Tax Credits; The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, number ten, 2002, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EE15F/new_tax_credits.pdf, 2005-06-20, s. 4.

¹⁰⁴ <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf>, 2005-06-20, s. 2ff. Se även <http://www.taxcredits.inlandrevenue.gov.uk/Qualify/WhatAreTaxCredits.aspx>, 2004-04-01.

¹⁰⁵ Cf. CSA 1991, section 6.

¹⁰⁶ Se härför avsnitt Barnbidrag, s. 81.

¹⁰⁷ Den familjerättsliga regleringen liksom de bidragsregler som nedan behandlas är nationella och gäller därmed i princip för hela Australien. För utomäktenskapliga barn finns dock vissa undantag i Western Australia, http://www.familycourt.gov.au/presence/connect/www/home/about/for_legal_studies_students/student_resource_family_law, 2005-06-06.

¹⁰⁸ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, division 2, section 66.

¹⁰⁹ Se härför nästa avsnitt.

¹¹⁰ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, division 2, section 36.

ersättning till en person. Om emellertid två eller fler individer skulle ha rätt till ersättningen för samma barn, bestämmer *the Secretary (the Secretary to the Commonwealth Departement of Family and Community Services*¹¹¹ – alltså den högsta beslutande tjänstemannen) vem av dem som skall anses ha rätten till ersättning. Om *the Secretary* finner det rimligt att två eller fler har rätt till ersättningen, måste han bestämma den procentuella andel som skall tillkomma var och en av dem. Någon sådan uppdelning kan dock inte ske för personer i ett parförhållande.¹¹²

I Australien utgår således endas mödrapenning, inte någon inkomstersättning. I trots av sitt namn kan emellertid stödet utgå även till fadern eller någon annan som har hand om barnet. Utslagsgivande blir således vem som har anförtrotts barnet. Härvid torde naturligtvis barnets boende få betydelse.

Skattereduktion för barnfamiljer

I Australien utges inte något tillskott till barnfamiljer på samma sätt som vi menar med barnbidrag. Däremot finns olika typer av stöd till sådana familjer. Ett är *Family Tax Benefit*, ett annat är *Child Care Benefit*.

En skattereduktion i två delar

Family Tax Benefit synes, enligt min uppfattning, innebära en mix mellan ett bidrag och en skattereduktion för familjer med barn. Denna är uppdelad i två delar. Den ena delen – A – kan tillämpas oavsett om familjen består av en eller två föräldrar. Denna del kan också tillkomma andra vårdnadshavare än föräldrar som t.ex. far- eller morföräldrar eller fosterföräldrar som tar hand om barnet. Denna del är dock inkomstprövad.¹¹³ B-delen kan också denna tillämpas av familjer med två vuxna, såvida de endast har en huvudsaklig inkomst. Ensamstään-

¹¹¹ A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999, section 3(1).

¹¹² A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, division 2, sections 37 och 66.

¹¹³ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/qual_how_ftba.htm, 2004-11-26.

de föräldrar (som alltså lever utan partner) kan alltid tillgodogöra sig denna del av avdraget med maximalt belopp.¹¹⁴

Det finns i lag särskilt angivna kriterier för när ett barn skall anses vara ett s.k. *FTB-child* (*Family Tax Benefit*) i förhållande till en vuxen individ, vanligen en förälder (vilket är den benämning som hädanefter användes). Ett s.k. *FTB-child* är alltså ett barn som kan grunda den ifrågavarande skattereduktionen och denna status bestäms av *the Secretary*.¹¹⁵ De kriterier som uppställs är av olika slag och kan variera beroende på bl.a. ålder – barnet kan nämligen vara upp till och med 24 år. Kriterierna kan t.ex. innebära att föräldern har det legala ansvaret (ensamt eller gemensamt med annan) för den dagliga vården, för barnets välfärd och utveckling, eller att en *family law order* eller en *registered parenting plan* med visst innehåll gäller för barnet.¹¹⁶

Ett ytterligare krav är att barnet tillbringar 10% eller mer av tiden med föräldern. Om barnet, som annars alltså uppfyller kraven på att vara ett *FTB-Child*, tillbringar mindre än 10% av tiden med en förälder upphör kvalitén av att vara ett sådant barn i relation till den föräldern. Det är *the Secretary* som avgör när ett barn tillbringar så lite tid med en förälder att barnet därför inte skall anses vara ett *FTB-Child* i förhållande till en förälder.¹¹⁷

De ifrågavarande bidragen kan emellertid delas mellan föräldrarna varvid man måste skatta hur mycket av sin tid barnet tillbringar hos den ena respektive den andra föräldern. Det är återigen *the Secretary* som fastställer den procentuella fördelningen mellan föräldrar om barnet är ett *FTB-child* till båda,¹¹⁸ även om uppgiften kan delegeras till tjänstemän som lyder under *the Family Assistance Law*,¹¹⁹ alltså

¹¹⁴ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/pay_how_ftbb.htm, 2005-03-04.

¹¹⁵ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 25(1)(c), A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 59.

¹¹⁶ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 22.

¹¹⁷ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 25(1)(c), A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 59.

¹¹⁸ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 59(1).

¹¹⁹ A New Tax System (Family Assistance)(Administration) Act 1999, part 9, section 221.

vid the *Family Assistance Office – FAO*. Fördelningen är, om inte föräldrarna kan komma överens, beroende på hur mycket barnet enligt exempelvis en *registered parenting plan*, eller en *family law order* bor hos en förälder.¹²⁰

Om alltså barnet bor mindre än 10% hos någon av föräldrarna – och således inte är något *FTB-child* i förhållande till en förälder får den andra tillgodogöra sig hela avdraget.¹²¹ Eftersom emellertid avdraget också i en del fall är beroende av inkomst, kan resultatet av en prövning bli att en av föräldrarnas rätt till avdraget, grundat på barnets vistelse hos denne, faller bort. I ett sådant fall kan inte heller den andra föräldern tillgodogöra sig avdraget.¹²²

Avgörande för vem som har rätt att göra detta avdrag, som är delbart, är hur mycket barnet bor hos respektive förälder. Barnets boende styr alltså avdragsmöjligheten och kan t.ex. bedömas utifrån barnets vistelsetid enligt en *registered parenting plan* eller en *family law order*.

Bidrag för barnomsorg – genom skatteavdrag

Child Care Benefit är utformat som ett i huvudsak inkomstbaserat bidrag.¹²³ Ett minimibelopp utgår dock till samtliga berättigade utan hänsyn till inkomst.¹²⁴ Det utgiftsbelopp som ligger till grund för bidraget får maximalt beräknas till ett i lag angivet belopp per timme.¹²⁵ Bidraget beräknas antingen som produkt av de samlade kostnaderna för barnomsorg under året i relation till inkomsten, eller som en del av betalningen direkt till huvudmannen för barnomsorgen (service provider). Föräldern kan välja att endast ansöka om minimibeloppet för att,

¹²⁰ www.familyassist.gov.au/internet/fao/fao1.nsf/content/publications-what_why_how.htm, 2005-05-06, s. 31.

¹²¹ Jfr. <http://www.familyassist.gov.au/internet/fao/fao1.nsf/content/faq-faq9-faq9c.htm>, 2005-04-18.

¹²² A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, sections 25 (1)(c), 59, samt A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 1, part 2, division 2 (11), samt 2(18).

¹²³ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 2, part 1, clause 1-3.

¹²⁴ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 2, part 4, clause 6-9.

¹²⁵ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 2, part 2, clause 4.

när året är slut och utgifterna och inkomsterna kända, komplettera ansökan med dessa uppgifter.¹²⁶

I regleringen av denna förmån hänvisas till definitionen av när ett barn är ett s.k. *FTB-child*.¹²⁷ Även här innebär detta således att en förälder måste ta vård om barnet 10% eller mer, för att barnet skall räknas som ett *FTB-child* i förhållande till föräldern.¹²⁸ Avdraget utöver miniminivån är också beroende av inkomst.¹²⁹ Här tillkommer dock också den omständigheten att avdraget är beroende av en faktisk utgift. En förälder måste ha betalat barnomsorgsavgiften eller vara betalnings-skyldig för avgiften för att förmånen skall utgå.¹³⁰ Om barnet bor växelvis, kan båda föräldrarna erhålla avdraget fullt ut.¹³¹

Detta avdrag är beroende av den faktiska utgiften för barnomsorgen och torde därför inte, liksom även av den orsak att båda föräldrarna kan erhålla avdraget vid växelvis boende, leda till någon tvist mellan dem.

Ett bidrag till barn

I Australien kan barnfamiljer med låga inkomster tillerkännas ett särskilt bidrag (parenting payment). Bidraget är inkomstprövat och också beroende av familjesammansättningen. För att ett barn skall kunna ligga till grund för detta bidrag, måste barnet klassas som ett *parenting payment child*.¹³² Huvudkriteriet för detta är att den vuxne har barnet i sin vård och barnet får i huvudfallet inte ha fyllt 16 år.¹³³ Barnet kan bara vara ett *parenting payment child* (pp-child) i förhållande till en

¹²⁶ <http://www.facs.gov.au/faguide/guide/46420.htm>, 2005-03-04, Family Law Amendment Act 2000, division 4, subdivision A, sections 41-43.

¹²⁷ Family Law Amendment Act 2000, division 4, subdivision A, section 42, A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 22.

¹²⁸ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 25 (1)(c).

¹²⁹ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 2, part 1, clause 1.

¹³⁰ Family Law Amendment Act 2000, division 4, sections 41-43.

¹³¹ <http://www.familyassist.gov.au/internet/fao/fao1.nsf/content/faq-faq9-faq9c.htm>, 2005-04-18.

¹³² Social Security Act 1991, section 500.

¹³³ Social Security Act 1991, section 5(2-9).

person, vilket innebär att bidraget inte kan delas. Om kriterierna för att ett barn skall anses vara ett *pp-child* föreligger i förhållande till mer än en person, måste *the Secretary* peka ut en av dem som berättigad i ett skriftligt beslut.¹³⁴ Bedömningen grundas på en detaljerad utredning av den faktiska vårdsnaden, så att även där helt växelvis boende (*shared care*) föreligger, endast en av föräldrarna kan mottaga bidraget.¹³⁵

Detta bidrag är således inte delbart vilket leder till att *the Secretary* måste bestämma vem av föräldrarna som är berättigad. Eftersom den faktiska vården av barnet avgör frågan, torde barnets boende bli avgörande i första hand. Även vid växelvis boende är dock utbetalningen begränsad till en av föräldrarna.

Underhållsbidrag¹³⁶

I Australien består huvudparten av barnets försörjningssystem av föräldrarnas samlade underhåll.

Bedömningen av vem som skall betala och hur mycket görs med utgångspunkt i respektive förälders inkomst och levnadskostnader, om föräldrarna har vårdnad om ytterligare barn, antalet barn, hur mycket barnet vistas hos respektive förälder. Det finns en mycket låg miniminivå som alla barn har rätt till om inte föräldern i sin tur har en mycket låg inkomst eller om det finns ett domstolsbeslut eller en överenskommelse mellan föräldrarna om att underhållet inte skall betalas ut.¹³⁷ Barnets vistelsetid, som alltså är en viktig omständighet som ligger till grund för hur man bestämmer underhållet, bestäms utifrån exempelvis föräldrarnas uppgifter, vad som framkommer i en *paren-*

¹³⁴ Social Security Act 1991, section 500 (E).

¹³⁵ Jfr. Social Security Act 1991, 500 (E) §. Denna paragraf handlar inte uttryckligen om fall då gemensam vårdnad föreligger, dock implicit. Se för Sekreterarens bedömning: Guide to Social Security Law, <http://www.facs.gov.au/guide/ssguide/35150.htm>, 2005-09-12.

¹³⁶ I maj 2005 kom dock ett förslag om ändringar i underhållsreglerna för barn, In the Best Interests of Children – Reforming the Child Support Scheme, Report on the Ministerial Taskforce on Child support, <http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/family/childsupportreport.htm#1>, 2005-09-12.

¹³⁷ www.csa.gov.au/parents/ass.htm, 2005-03-04.

ting plan eller någon annan court order.¹³⁸ Uträkningen görs av Child Support Agency – CSA.¹³⁹ De skall dock inte, förlita sig på den bedömning som Centrelink¹⁴⁰ kan ha gjort för beräkning av FTB.¹⁴¹ Något statligt system för underhåll finns inte i Australien.

Liksom i England ligger ansvaret för barns underhåll helt och hållet på föräldrarna och något statligt system finns inte. Förutom det avstamp beräkningen gör i föräldrarnas inkomster är det avgörande hur mycket barnet vistas hos respektive förälder. Förutom föräldrarnas egna uppgifter, kan förekomsten av en parenting plan eller annan court order bli avgörande.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag (*rent assistance*) kan i Australien utgå endast till den som hyr av en privat fastighetsägare. Bostadsbidrag kan alltså inte utgå till någon som bor i en statligt ägd eller en egen ägd bostad,¹⁴² utom vad gäller flyttbara hem (*mobile and relocatable homes*).¹⁴³

Bostadsbidraget utgår endast till dem som är berättigade till mer än grundnivån i *Family Tax Benefit Part A*.¹⁴⁴ Hyran måste dock uppgå till ett minsta belopp (*rent threshold*) för att ett bidrag skall utgå.¹⁴⁵ Bostadsbidraget utgår således endast till barnfamiljer med en lägre inkomst.

¹³⁸ www.csa.gov.au/guide/1_2_1.htm, 2004-11-25.

¹³⁹ Myndigheten administrerar bl.a. underhållsbidrag mellan föräldrar och barn. www.csa.gov.au/agency/overview.htm, 2005-05-06.

¹⁴⁰ Centrelink är också en myndighet. Den tillhandahåller olika Commonwealth tjänster, www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us/departments.htm, 2005-09-07.

¹⁴¹ www.csa.gov.au/guide/1_2_1.htm, 2004-11-25.

¹⁴² Social Security Act 1991, section 1070 B och C.

¹⁴³ http://www.familyassist.gov.au/Internet/fao/fao1.nsf/content/historical_rates-1.htm, 2005-04-12.

¹⁴⁴ Social Security Act 1991, section 1070 D.

¹⁴⁵ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 1, division 3, clause 14.

Den berättigade familjen kan bestå av en eller två vuxna.¹⁴⁶ Det är också just detta som avgör hur hög själva tröskeln för hyran måste vara för att ett bidrag skall utgå.¹⁴⁷ Bidragets belopp beror vidare på hur många barn familjen har.¹⁴⁸ För att ett barn skall räknas i detta sammanhang krävs att det kan kvalificeras som ett s.k *rent assistance child*. Barnet måste då vara ett *FTB-child*. Ett grundkrav för att ett barn skall räknas som ett *FTB-child* i förhållande till en förälder är att föräldern har barnet i sin vård 10% eller mer av tiden.¹⁴⁹ Vidare måste barnet berättiga till mer än grundbeloppet i *Family Tax Benefit*-systemet.¹⁵⁰ Vem som i regleringen rörande bostadsbidrag skall anses vara en relevant vårdnadshavare (relevant shared carer) tolkas i sken av 59(1) Family Assistance Act.¹⁵¹ Detta torde innebära att som en sådan person bedöms en förälder vars barn är ett FTB barn till båda föräldrarna utan att de bor tillsammans.¹⁵² Benämningen *full carer* torde således avse den förälder som har barnet boende hos sig 90% eller mer av tiden. Bostadsbidrag delas inte mellan föräldrarna. I stället är båda föräldrarna, under förutsättning att de alltså har *shared care* om sitt eller sina barn, båda rätt till bostadsbidrag.¹⁵³ Nivån på bidraget bestäms dock av om föräldern är *full carer* eller *shared carer*.¹⁵⁴

Bostadsbidraget är inte heller det ett bidrag som kan delas mellan föräldrarna, däremot kan föräldrar som har *shared care* om sitt barn båda har rätt till bidrag. Nivån på bidraget påverkas dock.

¹⁴⁶ Social Security Act 1991, section 1070 D.

¹⁴⁷ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 1, division 3, clause 14.

¹⁴⁸ Social Security Act 1991, section 1070 D.

¹⁴⁹ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 25(1)(c).

¹⁵⁰ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 1, division 3, clause 12(2).

¹⁵¹ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 3, part 3.

¹⁵² A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, section 59(1).

¹⁵³ <http://www.facs.gov.au/faguide/guide/31130.htm>, 2005-03-04.

¹⁵⁴ A New Tax system (Family Assistance) Act 1999, schedule 1, clause 14 and 14A, www.facs.gov.au/faguide/guide/31430.htm, 2005-05-06.

Familjetillhörighet och ekonomiska förmåner

Begreppet familj har alltså olika betydelse i olika sammanhang. Det vore mest näraliggande att använda sig av det juridiska familjebegreppet¹⁵⁵ även i de sammanhang som här har adresserats, alltså till vilken familj ett barn räknas när det gäller ekonomiska förmåner. En sådan utgångspunkt, låt vara ytlig, har också anlagts i de olika länder som behandlas i denna artikel. Ansatsen har dock inte alltid genomförts, utan i stället synes olika överväganden hänförliga till ett effektivare administrativt förfaringssätt ha fått överhanden när man som i Sverige i många fall har låtit barnets folkbokföring få genomslag och i praktiken låtit detta tekniska system avgöra vem som skall vara mottagare av ett visst bidrag. En bidragande orsak till att detta förfaringssätt kan skapa problem är att bidragen ofta är odelbara, varvid barnets familjetillhörighet blir betydelsefull för familjens ekonomi. Även om emellertid barnbidraget i Norge efter ansökan kan delas om föräldrarna har avtalat om växelvis boende, torde detta dock inte ha någon större betydelse i praktiken, eftersom växelvis boende i sig kräver att föräldrarna är överens och det bara är i denna situation som bidraget kan delas.¹⁵⁶

I England är bidraget inte heller delningsbart. Det är där *the Secretary of State* som fattar beslut om vem av föräldrarna som erhåller barnbidraget och detta avgörande bygger på vem av föräldrarna som har huvudansvaret för barnet. Här sker bedömningen helt på materiell grund. Just barnbidraget är dock riktat mot barnet och avsett att komma detta tillgodo. Detta torde innebära att ett delat barnbidrag bara skulle leda till att underhållsbidrag skulle få justeras. Denna praktiska konsekvens hindrar dock inte att föräldrar tvistar om barnets boende för att få tillgång till bidraget. Risken härför torde vara särskilt stor i England, eftersom barnbidraget där avgör även mottagaren av många andra bidrag. Samtidigt torde denna negativa konsekvens vara omöjlig

¹⁵⁵ Se för detta begrepp Lund-Andersen, i Familjestöd, Familjebegrepp och underhållsskyldighet mot barn i de nordiska länderna; rapporter från det tionde nordiska familjerättsseminariet i Uppsala den 6-7 mars 1995, red. Anders Agell, s. 57.

¹⁵⁶ Det förslag om delat barnbidrag vid växelvis boende som enligt Prop 2005/2006:20 föreligger i Sverige kan sägas gå längre, eftersom det växelvisa boendet i Sverige inte behöver vara överenskommet. Se även S2004/5213/SF.

att förhindra i ett system där ett bidrag endast kan utgå till en av två familjer.

Australien har valt ett helt annat system för särskilda stöd mot barnfamiljer. Där finns alltså inte barnbidrag på det sättet vi känner det. En viktig typ är de olika bidrag som barnfamiljer kan få genom *Family Tax Benefit*. Avdraget kan fördelas procentuellt mellan föräldrarna efter en materiell prövning, alltså helt utan anknytning till något registreringsförfarande. *Child Care Benefit* är ett bidrag som är beroende av en faktisk utgift för barnomsorg och där kan båda föräldrarna till ett barn som bor växelvis få del av bidraget. Härutöver finns också ett särskilt bidrag till barnfamiljer som inte är delbart, utan där *the Secretary* måste, på materiella grunder, bestämma vem av föräldrarna som skall vara berättigad till stödet. Den procentuella fördelning som ofta görs i Australien, är således mycket flexibel och ger utrymme för skraddarsydda lösningar. Detta innebär också att tröskeeffekter undviks. Det blir helt enkelt sällan avgörande om ett barn bor ytterligare någon dag hos en förälder. Systemet torde även innebära att bidraget på ett mera utvecklat sätt kommer barnet tillgodo, eftersom det så att säga ”följer” detta.

Även för rätten till bostadsbidrag spelar folkbokföringen stor roll såväl i Sverige som i Norge och Finland genom att barnet normalt räknas som hemmavarande där det är folkbokfört. Återigen bestäms alltså familjetillhörigheten av folkbokföringen. I England går bostadsbidraget helt enkelt till den part som får barnbidraget. Detta kan alltså sägas bestämma familjetillhörigheten. Även om Englands system bygger på en materiell prövning blir tröskeeffekterna lika stora som i ett system som bygger på registrering. Det blir således ”allt eller inget”, vilket också kan medföra den negativa konsekvensen att en förälder blir överkompenserad på den andra förälderns bekostnad. I Australien däremot kan två föräldrar som har *shared care* om sitt barn båda få bostadsbidrag, även om nivån av bidraget påverkas av om föräldern är *full* eller *shared carer*. Australien framstår genom sitt förhållningssätt som ett gott exempel på hur ett bidragssystem kan byggas upp med så få tröskeeffekter som möjligt och därmed undvika att ekonomiska tillskott styr föräldrars ställningstagande om barns boende i stället för att detta styrs av hänsyn till barnets bästa.

Den svenska regleringen om underhållstöd bygger definitionen av en boföralder på folkbokföringen. Föräldrarna kan emellertid också erhålla underhållstöd för ett barn som bor växelvis hos dem båda. Möjligheten avlägsnar fokus från folkbokföringen något, samtidigt som det kan innebära tröskeleffekter eftersom stödet i den delen är inkomstprövat. I Norge är den faktiska omsorgen om barnet utslagsgivande, alltså vanligen var barnet bor, medan denna typ av statligt stöd till barn med särlevande föräldrar inte över huvud taget finns i England och Australien.

Sverige intar en specialställning vad gäller rätt till betald ledighet vid barnsörd och vård av det lilla barnet. Den särpräglade ställningen beror på längden av den inkomstrelaterade ledigheten och den fullständiga jämställdhet som råder mellan mamma och pappa oavsett om de lever tillsammans eller ej. I det fall att föräldrarna inte lever tillsammans, men har gemensam vårdnad, kan naturligtvis denna principiella rätt till hälften av ledigheten förorsaka problem för den förälder som huvudsakligen vårdar barnet och därmed också för barnet. Det kan därför ifrågasättas om en sådan reglering arbetar för barnets bästa, eller om det är kontraproduktivt. Huvudsyftet med den betalda ledigheten måste ju vara att skapa gynnsamma förhållanden för barnet, inte att verka som ett redskap för jämställdhetssträvanden. I och för sig kan det sägas att i den mån en viss reglering syftar just till jämställdhet, så att båda föräldrarna blir lika delaktiga i barnets vård, tjänar detta så småningom barns intresse på det generella planet. Frågan är dock om det skall tillåtas inverka negativt på det individuella planet. I Australien utgår det som kallas moderskapspenning till den som vårdar barnet, men ersättningen är inte av samma betydelse som i Sverige. Det är vidare den som faktiskt har hand om barnet som får ersättningen, utan någon rättighet genom föräldraskapet eller vårdnaden som sådan, till en viss fördelning, vilket torde innebära att barnets boende avgör rätten till ersättning. Även i Finland har barnets boende betydelse och på ett sådant långtgående sätt att pappan, där modern deltar i barnets vård, bara kan få rätt till betald ledighet om han lever tillsammans med mamman, vilket innebär att modern särbehandlas. Även i de övriga länderna har mamman ett försteg, vilket kommer till särskilt uttryck i England, där den huvudsakliga betalda ledigheten riktas mot henne. Det svenska synsättet står således i kontrast mot det mera pragmatiska

i de andra länderna, vilket torde grunda sig på att modern faktiskt är den som oftast vårdar det helt lilla barnet.

Sammanfattningsvis kan sägas att där vi i Sverige och Norge ofta lägger det tekniska system som folkbokföringen utgör till grund för familjetillhörigheten i ett socialrättsligt perspektiv – för att få bidrag alltså – ser England och Australien mera till de materiella förhållandena. England bygger visserligen till en del sitt bidragssystem på vem som är mottagare av barnbidrag. Den som befinner sig vara mottagare av detta bidrag, anses nämligen också den som skall motta bidrag som underhåll och bostadsbidrag. Samtidigt sker bedömningen av vem som skall motta barnbidraget av vem som tar störst ansvar för barnet. I Australien ser man också till de materiella förhållandena, men på ett mera individuellt sätt. Där kan flera bidrag delas eller utgå till mer än en förälder. I bedömningen av vem som skall vara mottagare eller hur en procentuell fördelning skall gå till kan t.ex. förekomsten av en *parenting plan* få avgörande betydelse.

Att låta ett tekniskt system som är avsett för folkräkning ligga till grund för socialrättsliga stöd synes mindre lämpligt. Även om en materiell bedömning alltså torde vara att föredra, så att barnets faktiska boende styr bidragen och därmed barnets behov mer uttryckligt tillgodoses, är det inte säkert att en fördelning av bidragen står i överensstämmelse med barnets bästa. I utformningen av systemen är det viktigt att se till att de ekonomiska tillskotten kommer just barnen tillgodo, men kanske framför allt utformas så att de inte tillåts styra föräldrars överväganden om var barnet skall bo eller hur mycket ett barn skall träffa den förälder det inte bor hos. Vid en fördelning av bidrag torde en procentuell sådan, som innebär mjuka övergångar, vara att föredra. Tröskeleffekterna blir då mindre framträdande, vilket torde leda till att föräldrarnas ställningstagande i mindre mån påverkas av ekonomiska överväganden. Om vi ansluter oss till ett system som antingen innebär att bidrag är delbara eller att de kan utgå till mer än en familj samtidigt, torde det emellertid vara nödvändigt att samtliga bidrag till barnfamiljer inlemmas i sagda system för att de önskade konsekvenserna skall uppnås. I det fall att endast något bidrag som t.ex. barnbidrag kan delas, kommer den givna konsekvensen där barnet inte bor växelvis, att bli att underhållsbidraget i stället måste höjas. Någon effekt av den givna förändringen uppnås då inte. Om man önskar dela något bidrag mellan föräldrar utan att låta samtliga bidrag

ingå i ett sådant system, kan emellertid en lösning vara att mottagaren av bidraget åläggs ett visst specifikt ansvarsområde. Genom ett sådant förfaringsätt kan tvister undvikas, samtidigt som bidraget inte i samma utsträckning påverkar föräldrars ställningstagande vad gäller exempelvis var barnet skall bo. Ett sådant ansvarsområde skulle för barnbidragets räkning exempelvis kunna omfatta barnets behov av kläder, fickpengar samt enklare fritidsverksamhet. I en situation där inte alla bidrag kommer att ingå i en delning utan det mera är slumpmässigt bestämt vilket eller vilka bidrag som skall delas är det viktigt att fastslå syftet med ifrågavarande bidrag, nämligen att medlen är avsedda att komma barnet till del och förbättra barnets situation. Genom en sådan ordning kommer också en garanti ställas för att medlen används för barnens fromma. Syftet med en förändring bör vara att minska risken för överkompensation till en av föräldrarna, eftersom en sådan överkompensation kan leda till att fokus vid föräldrars ställningstagande avseende barn förflyttas från vad som är bäst för barnet till föräldrarnas önskan om ekonomiska tillskott. En risk för överkompensation torde således leda till en risk för tvister med ekonomiska förtecken. På motsvarande sätt kan det dock i vissa situationer föreligga risk för överkompensation av en förälder som visserligen har barnet delvis boende hos sig, men som inte deltar i barnets utgifter fullt ut. Slutsatsen av en av mig genomförd undersökning¹⁵⁷ måste vara att det i många fall är pengarna som styr, inte den odelade synen på barnets välfärd, vilket står i strid med den strävan efter barnets bästa som avspeglas i olika regleringar.

¹⁵⁷ Ryrstedt, Eva, Bidrag och särboende föräldrar, JT 2004-05, s. 814.

Gåtfull svensk familje- och välfärdspolitik (med några komparationer)



Jonas Hinnfors

Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Paradoxer

Ibland förefaller det finnas två slags välfärdsstater. Den ena utgörs av de reellt existerande, t.ex. socialdemokratiskt styrda skandinaviska länder. Den andra består av Gösta Esping-Andersens välbekanta idealtypiska typologi med en liberal, en kristdemokratisk och en socialdemokratisk variant. Överensstämmelse mellan modell och verklighet kan dock vara skral vilket förmodligen även bidrar till förvirring beträffande förklaringar. Esping-Andersen bidrar till sammanblandningen genom flitiga referenser till de konkreta länderna. Överhuvudtaget är kategorin som rör välfärdsstatens karaktär underutvecklad. Den socialdemokratiska modellen skall erbjuda "equality" med "services and benefits . . . to levels commensurate with even the most discriminating

tastes of the new middle classes” (Esping-Andersen 1990:27) men det är oklart vad som egentligen avses med sådana ”tastes”. Centrala skillnader mellan ersättning lika för alla i kronor och ören respektive ersättning i viss relation till inkomsten omfattas inte av klassificeringsverktygen. Dessutom saknas flera fullt tänkbara modeller hos Esping-Andersen, som t.ex. en ”sektiv men generös modell” eller en ”universell men knapp”.

Kvantitativt skiljer sig de skandinaviska välfärdsstaterna från USA och Europa genom sin starka tillväxt från 1960-talet. De uppfyller därmed Esping-Andersens ena kriterium på en socialdemokratisk välfärdsstat: höga ersättningsnivåer och i största allmänhet stora utgifter för välfärdsstaten, vilket tycks sammanfalla med socialdemokratiskt regeringsinnehav och splittrat högerblock (Korpi 1978; Castles 1978). Emellertid verkar det andra, kvalitativa, kriteriet leda till osäkerhet vid konkreta klassificeringar. Skall t.ex. verkligen den svenska välfärdsstaten klassificeras på annat vis än den brittiska? I Sveriges fall är sjukvård, pensioner, skola och barnbidrag ”universella” (Lindbom 2001; och sedan slutet av 1990-talet även daghemmen). I Storbritannien innehåller listan sjukvård, pensioner, skola och barnbidrag. Programmen i Storbritannien är knappast generösa och är företrädesvis ”flat-rate” i stället för knutna till inkomsten men motsvarar ändå Lindbom & Rothsteins (2004:12) kriterium på ”typical universal welfare program[s]”: ”flat-rate pensions or child allowances” (se även Sainsbury 1996:31). Pensionerna är visserligen låga och barngrupperna i skolan stora men brittisk sjukvård tar inte ut patientavgifter (som i Sverige) och barnbidragen inte mycket lägre. Trots det brukar Storbritannien klassificeras som ”liberalt” med ”sektiv” välfärdsstat (se t.ex. Mau 2003:55 ff. 60 ff.).

Inom familjepolitiken förs Sverige regelmässigt till den generösa, universella, socialdemokratiska gruppen. Trots att barnomsorgen fram till 1990-talet långt ifrån var universell menade t.ex. Diane Sainsbury (1996:32) att ”...day care ... have largely assumed the character of public goods” (Jämför Siim 1987:3). Tvärtom var avgifterna selektiva och daghemsköerna varje enskilt år från 1975 minst 100 000 barn (Hinnfors 1999). Inte heller kan väl barnbidrag på cirka 1 000 kronor per barn och månad uppfattas som synonymt med ”the most discriminating tastes of the new middle classes”.

Paradoxala frågor kring välfärdspolitisk utveckling i allmänhet och familjepolitisk utveckling i synnerhet är förbluffande lätta att formulera. Varför har t.ex. stora skillnader i grad av universell barnomsorg förekommit i Skandinavien och varför finns liknande olikheter även utanför Skandinavien (Rauch 2005; Björk Eydal 2005)? Hur kan det egentligen komma sig att svensk familjepolitiks flaggskepp – daghemmen – först efter cirka 25 år kom att bli en del av den universella välfärdsstaten? Fram till dess var både platstilldelning och grad av föräldrafinansiering selektiva (Schlytter 1993:164 ff.; Gustafsson & Stafford 1993:21; Bergqvist & Nyberg 2001:52: 281; Hinnfors & Shaw 2004:30. Såväl enligt teorier om path dependency (Pierson 2001) som om politiska resurser (Korpi 1978) borde det socialdemokratiskt styrda Sverige rimligen, troget ”den socialdemokratiska välfärdsmodellen” ha lagt daghemmen i den universella fällan. När nu labourpartiet i Storbritannien bygger ut välfärds- och familjepolitiken följer partiet kvantitativt den socialdemokratiska modellen. Däremot är karaktären på den nya familjepolitiken med selektivt stöd till fattiga och svaga knappast inom den universella socialdemokratiska standardfåran. En lång rad teorier lägger värdefulla bitar till förklaringspusslet, men besvärande undantag är vanliga. Förutsägelser om konvergens mellan länder levereras av vissa (Bergqvist & Nyberg 2001:278) men ifrågasätts av andra (Randall 2000:362 ff.). I ljuset av den ovan nämnda relationen mellan socialdemokratiskt regeringsinnehav och stora budgetsatsningar på välfärdsstaten samtidigt som samband mellan regeringsinnehav och välfärdsstatens karaktär är suddigare finns anledning att här reflektera över betydelsen av partierna och deras ideologier som förklaringsvariabel.

Sociala dilemman?

Enligt teorier om sociala dilemman finns en ömsesidig relation mellan välfärdsprogrammets utformning och människors stöd för dem. Få människor agerar som ensidiga nyttomaximerare i relationer med andra vilket ökar utsikterna till stöd för välfärdsprogram. Men teorierna menar samtidigt att inte många vill utsätta sig för risken att ensidigt betala utan att få något tillbaka. ”Rättvisan” och det ömsesidiga utbytet i universella lösningar kan förklara stödet för välfärdsstaten (Rothstein 2001:214 f.; 222; Lindbom & Rothstein 2004). Svensk daghemsutveckling skapar dock svårigheter för teorierna. Daghem borde,

i likhet med skolor, barnbidrag, sjukvård och pensioner, omgående ha blivit naturliga delar av den universella välfärdsstaten. Medborgarnas var ju vana vid och stödde universella lösningar. Så blev det inte.

Trots att daghemspolitiken förblev selektiv under 1970-, 80- och 90-talen (vilket även gäller bostadsbidrag till barnfamiljer; Ds 2004:4: 5) förblev stödet för såväl daghem som allmänt offentligt stöd till barnfamiljerna under perioden 1981–1997 ”marked and stable” (Rothstein 2001:228). Även i förhållande till andra familjepolitiska utbyggnadsplaner har stödet för daghemsutbyggnad varit starkt (”gärna mer stöd men inte på daghemmens bekostnad”; Hinnfors 1994). Behovsprövning förefaller inte omedelbart i sig leda till så stark misstro mot systemet eller förändrade prioriteringar hos väljarna att systemets allmänna legitimitet urholkas. Daghemsköerna var långa men antalet platser växte samtidigt. Huruvida väljarna ville försäkra sig om att daghemmen faktiskt blev universella eller om stödet gällde för daghemmen i deras dåvarande selektiva form är oklart. Kan det vara så att stödet gäller välfärdsprogrammets nivå minst lika mycket som deras karaktär?

Labourpartiet satsar sedan 1997 stora resurser på välfärdsåtgärder. Trots partiets delvis universella historia har partiet valt att förstärka välfärdsstatens selektiva inslag, inte minst på familjepolitikens område. Medlet har varit riktade åtgärder såsom skattelättnader, personliga bankkonton för alla barn som fylls på med ett startkapital av regeringen med förmånliga påfyllnadsmöjligheter för föräldrar med låga inkomster, och viss utbyggd selektiv barnomsorg (Hinnfors & Shaw 2004; Bradshaw 2005; Sutherland 2005).

Betydligt fler människor i Sverige och Storbritannien än i länder som Tyskland och USA med helt andra välfärdssystem bejaktar att offentliga myndigheter har ett ansvar för människors välfärd (Svallfors 2004:112) vilket å ena sidan talar för tanken att välfärdsregimen kan påverka opinionen.¹ Å andra sidan är svenskar och briter trots ländernas institutionella skillnader ”eniga om att det bör finnas ett omfattan-

¹ En väsentlig skillnad är också att brittiska väljare – över klassgränserna – accepterar att ”pengar ska kunna köpa bättre sjukvård och utbildning” (Svallfors 2004: 212).

de offentligt skyddsnet som kan mildra marknadens ojämlika fördelning och tillgodose grundläggande sociala rättigheter” (Svallfors 2004:134; Mau 2003:190). Skillnader mellan olika klassers syn på välfärdsstaten framkommer förvisso men pekar i olika riktningar. Överlag är välfärdsstöd populärt. Stöd till barnfamiljer är relativt populärt men medelklassen söker alternativa skötselformer och Svallfors väcker tanken att partiernas artikulering av olika välfärdslösningar är en nyckelfaktor bakom opinionen (Svallfors 1996:90 ff.).

Innehållet i Svallfors mätningar bekräftas av Jonathan Bradshaws studier av brittisk välfärdsopinion. Han visar att stödet för nedskärningar i välfärdsstaten har ”very little support” (Bradshaw 2005). Stöd för skattehöjningar och högre offentliga utgifter på välfärdsstaten finns ”across gender, class and voter intention” och har ökat dramatiskt under 80-talet (från 30 procent till nuvarande 60 procent av befolkningen inom alla inkomstklasser; Bradshaw & Mayhew 2004:56). ”Less than 3% of the British population want to reduce taxes and spend less on social services” (Bradshaw & Mayhew 2004:51). Förvisso är viljan till omfördelningspolitik bland höginkomsttagare lägre bland dem som uppfattar att skattetrycket är för högt än bland dem som uppfattar skatterna som lagom eller för låga. Sammantaget är det dock bara en liten minoritet av höginkomsttagarna som uppfattar skattetrycket som för högt. Bland mellan- och låginkomsttagargrupperna stöder klara majoriteter omfördelningspolitik (Mau 2003:103 ff.).

Tesen att den ”nettoinbetalande” medelklassen i det mer selektiva och mer basbetonat universella Storbritannien uppträder distinkt annorlunda än i det mer generöst universella Sverige vad gäller offentligt organiserad välfärd får ringa stöd. Inte heller har opinionen synbarligen förändrats över tid i prioriteringar mellan välfärdsstatsområden. Stödet för universella ”Child benefits [as] highest priority” under den konservativa erans (1979–1997) resursindragningar *stärktes* från 10 till 15 procent (Bradshaw & Mayhew 2004:57). ”British social attitudes have resisted the ideological confrontation presented by the anti-welfare ideology of the new right” (Mau 2003:190). En selektiv välfärdsstat kan uppenbarligen ge starkare opinionsstöd för omfördelning (Mau 2003:118). Satsningarnas karaktär förefaller svårgripbar för väljarna vilket ökar möjligheterna för partier med välfärdsstatsambitioner att få stöd från breda samhällsgrupper.

Nyckelaktörers veto?

Andra förklaringar skjuter in sig på nyckelaktörer. Fackföreningarna i Sverige har pekats ut som aktörer vars mål går ut på att alltmer säkra förhållandena för dem som har arbete och så att säga redan är inne i systemen. Lindbom och Rothstein (2004:18 f.) pekar på pensionsreformen 1994 som ett tillfälle då offentligt stöd blev mer ”försäkringsliknande” med förmåner relaterade till försäkringstagarnas alla inbetalningar i stället för att som i det tidigare systemet grundas på karriärens 15 bästa inkomstår.

Emellertid går familjepolitiken stick i stäv mot Lindboms och Rothsteins tes. Under de senaste åren har den sk grundnivån i föräldraförsäkringen höjts dramatiskt. Grundnivån är det belopp som i den i övrigt inkomstrelaterade föräldraförsäkringen betalas ut till dem som saknar förvärvsarbete p.g.a. arbetslöshet, studier eller självvald hemmavaro. Fram till 2002 var nivån 64 kronor per dag (efter att i olika etapper ha höjts från 32 kronor per dag 1978). 2002 höjdes beloppet till 120 kronor per dag och 2003 till 150 kronor per dag. 2004 lyftes det till 180 kronor per dag, dvs. 5 475 kronor per månad och är nu fullt i nivå med de sk vårdnadsbidrag som diskuterades på 1960-, 70- och 80-talen och som kortvarigt infördes 1994. Ett av de centrala argumenten mot vårdnadsbidrag, bl.a. från socialdemokraterna var att det skulle göra hemarbete alltför lockande och leda till att främst kvinnor valde hemarbete i stället för förvärvsarbete (Hinnfors 1992, 1999).

Sedan 1988 har dessutom barnbidragen höjts från 8 985 kr per år till 12 250 per år och barn (i 2002 års priser Ds 2004:41:5). För den som har förvärvsarbete med lön upp till brytpunkten (för närvarande 24 625 kronor per månad) har däremot ersättningsnivån för föräldrapenning försämrats under 1990-talet från 90 procent till 80 procent av bruttolönen. Under lång tid har föräldrapenningen även urholkats successivt när brytpunkten inte flyttats upp i takt med att det allmänna löneläget höjts. Fler och fler får långt under 80 procents ersättning (t.ex. bruttolön 28 000: 70 procent). I och för sig skulle försämringen kunna visa att ”it would hardly be difficult to implement changes of ... recommodifying character” (Lindbom & Rothstein 2004:19) i försäkringssystem som inte i sig hjälper fackföreningarna att attrahera nya medlemmar. Nu höjs dock taket till 33 000 kronor per månad och maxtaxan från 2002 minskade drastiskt daghemmens ”commodifica-

tion”. Daghemmens finansiering närmade sig den universalistiska gratisnivå som den socialdemokratiska regeringen alltid ansett självklar för skolan och sjukvården. Vetoutövändet från fackföreningar eller från förvärvsarbetande tycks inte fungera på något mer enhetligt eller enkelt vis. Stödet för dem som är ”ute” har tvärtom förbättrats.²

Ytterligare en nyckelgrupp är medelklassen. I ett spel om opinionen kan överklassen tänkas ha råd att klara sig utan stöd. Sämre bemedlade klasser ser i stället välfärdssystemen som en möjlighet att lyfta sig ur fattigdom (Rothstein 2001:218 ff.). Maxtaxereformen kan förvisso beskrivas som en medelklassreform på samma sätt som alla avgiftsfria (eller med låga avgifter) delar av socialförsäkringssystemen kan betecknas som medelklassvänliga, som t.ex. fri sjukvård. Att medelklassanpassade välfärdsområden urholkas är dock fullt tänkbart. Pensionssystemets nya regel om livsinbetalningar passar medelklassen dåligt. Regeln gynnar dem som haft långa yrkesliv utan avbrott för högskolestudier eller barn. Föräldraförsäkringens höjda brytpunkt förbättrar i stället medelklassen men däremot inte alls för låginkomsttagare – en annan av nyckelgrupperna. Något entydigt mönster av en välfärdsstatens logik med omedelbara fördelar för vissa vetospelare är svårt att finna. Partierna förefaller kunna välja bland nyckelgrupper för att nå vinnande majoriteter.

Omfördelning kan anordnas med såväl universella som selektiva metoder. Enligt Rothstein (2001:223) kommer medelklassen att stödja universella lösningar endast om regeringen kan erbjuda välfärdsprogram som organiseras rättvist, erbjuder något gott och där alla bidrar till finansieringen. Under 1981–2002, då å ena sidan flera svenska välfärdssystem var satta under press och å andra sidan daghemmen utvecklades från ett selektivt till ett universellt system borde därför vissa förändringar i medelklassens åsikter slå igenom. Sambanden förefaller dock suddiga. Inga belägg finns för ”att påstå att klasskillnaderna [i opinion mellan olika klasser] i helhet skulle ha ökat eller minskat under de senaste decennierna” (Svallfors 2004:135).

Medelklassen kanske stödjer välfärdsstaten om den uppfattas som ”rättvis”. Mer oklart är vad som egentligen är rättvist. Data som visar

² Särskilt viktigt för vissa invandrargrupper (Försäkringskassan 2005: 33 ff.).

att breda grupper stöder välfärdsstaten även under mer selektiva perioder antyder att välfärdssatsningar som sådana kan vara lika viktiga som satsningens karaktär. Rothstein (2004:16 f.) menar att socialdemokraterna 1991–1998 hade legitimitet hos väljarna att skära i välfärdsstaten eftersom försämringarna beledsagades av skattehöjningar för högavlönade. Partiets stora valnederlag 1998 på 8,8 procent talar dock för att väljarna uppfattade saken helt annorlunda. Välfärdsstatens nivå förefaller vara minst lika viktig som dess konstruktion. Kvantitet tycks vara en viktig ingrediens i ”rättvisa”.

Implementeringssvårigheter?

Välfärdssystemens implementeringsteknik kan vara viktig för att förstå varför centrala utbyggnadsreformer aldrig förverkligas. Vid konstitutionellt förankrad uppdelning mellan olika beslutskompetenser inom det politiska systemet finns ofta möjligheter för lokala aktörer att stoppa eller förändra centrala direktiv (Immergut 1992; Penn & Randall 2005, Rauch 2005). Labours vilja till daghemsförstärkning har t.ex. getts lokala implementeringslösningar vilket Penn och Randall (2005) menar bidragit till att de reella förbättringarna varit så blygsamma.

Implementeringsforskarnas uppenbara poänger förefaller ändå vara sköra. Så länge de centrala aktörerna inte samlar sig till annat än målsättningar och relativt svaga ekonomiska stöd till kommunerna kan man med fog hävda att kommunerna faktiskt implementerar det regering och parlament i praktiken ger dem i uppdrag att göra. Lokala daghems- ”partnerships could have appealed in the case where government wanted to be seen to have a national strategy but at the same time could or would not give this strategy priority in terms of real resources and initiative” menar Penn och Randall (2005:95; jämför Cloke et al. 2000:130). Labourregeringen fick det den ville. Likaledes har de centrala direktiven i Norge – vars daghemsutbyggnad släpat efter – varit vaga och allmänt handlat om ”utbyggnad” med blygsamma uttalanden om platsmål (Rauch 2005: artikel II: 10 ff., 17). Implementeringsförklaringarna lämnar viktiga bidrag kring möjligheter att driva igenom centrala direktiv, men mycket talar för att partier i regeringsställning ofta är fullt medvetna om att reformer utan starka styr-

medel kommer att fastna lokalt. Vi behöver sätta sökarljuset på varför partierna föredrar svagare (eller starkare) styrmedel.

Partiideologisk rörelsefrihet

Partier måste vinna val för att nå inflytande. Alldeles avgörande är då att på något sätt försäkra sig om att partiets kärngrupper känner sig tillfreds samtidigt som alla partier även måste gå utanför kärngrupperna. Givet väljarnas positiva inställning till välfärdsstaten måste samtliga partier därför ha idéer om dess skydd. Väljarna straffar ofta den som skär ner. Samtidigt måste partier i regeringsställning för att bli trovärdiga klara välfärdsstaten inom statsfinansernas ramar och i förening med mål på en lång rad andra policyområden.

Familjepolitiken visar att partierna ofta söker trygga människors levnadsstandard genom att människor förvärvsarbetar snarare än uppbär bidrag. Det gäller i högsta grad även inom sk universella välfärdsstater. Ett av huvudskälen bakom omsvängningen i svensk familjepolitik omkring 1970 var socialdemokraternas beslut att arbetarklassens standard endast kunde säkras genom två förvärvsarbetslöner i familjen i stället för en (Hinnfors 1999; Rauch, artikel IV, sid 20). Samma överväganden präglar Labourpartiets nya familjepolitik som särskilt söker förmå ensamstående och arbetslösa att få en plats i arbetslivet (Sutherland 2005).³ Familjepolitiken är därför länkad till andra politikområden och valet av policystrategi i mycket beroende på andra val. Så länge valen sker inom den övergripande ideologin är handlingsfriheten relativt stor. Frågan är då vilken frihet partiernas övergripande ideologier ger dem? Historien visar på stor frihet.

Under 1960-talet övervägde socialdemokraterna i Sverige länge att införa vårdnadsbidrag lika för alla (i kronor och ören) för att stödja partiets nyckelgrupper. Vårdnadsbidrag rymdes helt utan problem inom den övergripande ideologins relativt vaga ”skydd för de svaga”. När det kring 1970 visade sig att statsfinanserna inte skulle klara annat

³ Men samtidigt: Randall 2000, 365-366: France ”offers a disproportionate incentive to women on low incomes to stop working after the birth of their second child. This policy she attributes to French policy-makers’ current preoccupation with combating unemployment.”.

än mycket blygsamma bidragsnivåer drog partiet i nödbromsen och satsade på att förvärvsarbete med offentliga daghem i stället för kontantbidrag som ett skydd för de svaga. Hade beslutsvåndan på 1960-talet varit mindre talar allt för att vårdnadsbidrag hade införts och då hade statsfinanserna knappast klarat en stor daghemsexpansion (Hinnfors 1999). På samma vis kan labourpartiet inom sina ideologiska ramar motivera att partiet – trots stora satsningar på universella NHS och skolsystem – rikta in sig på selektiva stöd till fattiga. Mycket talar för att väljarna kan uppfatta båda typerna av satsningar som ”rättvisa” och därmed stödja de partier som genom kvantitativa åtgärder förstärker välfärdsstaten.

Var vi skall placera reellt existerande partiideologier är inte självklart. Deras familje- och välfärdsstatspolicies tyder på att de har haft stora möjligheter att ibland betona reformernas kvantitativa aspekter lika mycket som deras kvalitativa (Hinnfors & Shaw 2004). Partierna försöker ”skapa sammanhängande världsbilder där enskilda upplevelser bildar inslag i meningsfulla helheter” (Svallfors 1989:178), men helheten kan uppenbarligen uttryckas olika. Ibland kan ”rättvisan” komma till uttryck i stöd som riktas till låginkomsttagare (vilket är att visa solidaritet samtidigt som medelklassen inte behöver känna sig orättvist beskattad). I andra fall kan den uttryckas i stöd som inkluderar såväl låginkomsttagare som medel- och höginkomsttagare (vilket genom skatter mot medelinkomsttagare kan uppfattas som solidariskt samtidigt som medelklassen kan känna sig rättvist inkluderad). Därför kan såväl medelklassutformad maxtaxa som starkt differentierade avgifter kunna rymmas i en och samma sammanhängande världsbild.

Som exempel på att partierna känt sig relativt fria att föra fram kvalitativt förbluffande olikartade förslag kan nämna de stora olikheterna mellan t.ex. barnbidrag och föräldraförsäkring. Ideologiskt kan partierna välja att tolka demokratins grundsats om ”lika för alla” så, att alla medborgare får samma stöd räknat i kronor och ören. Så är barnbidragen utformade. Barnbidragen brukar hänföras till den universella välfärdsstaten men är ju knappast generösa. Ett annat sätt att tolka ”lika för alla” är att låta alla medborgare få samma möjlighet att behålla sin ordinarie standard vid sjukdom, föräldraskap osv. Likheter är då uppenbar men knappast ett exempel på större ”equality”. Snarare bevaras ojämlikheter som visserligen kan åtgärdas via skattsedeln men exemp-

let visar ändå vilken dramatisk handlingsfrihet som ryms inom den sociala omsorgens ramar.

En ideologisk balansgång finns mellan välfärdspolicies som utjämnar människors utgångsläge respektive deras sociala ”slutresultat” (Hinnfors & Shaw 2004). Genom skola och trygg uppväxt till alla, men samtidigt stora inkomst- och standardskillnader senare i livet främjas ett meritokratiskt synsätt. De alltmer universella daghemmen utjämnar levnadsvillkoren, men samtidigt förstärks inkomstrelationen i föräldraförsäkringen vilket t.o.m. understödjer stora standardskillnader senare i livet. Att inkomstrelationen är ett sätt att stödja medelklassen som därmed kan antas acceptera välfärdsstaten är ett dilemma för partier som avser åstadkomma utjämning av det sociala slutresultatet men visar också – återigen – på den reella ideologiska flexibilitet som finns i välfärdsstatens program.

Partierna förefaller inte vara alldeles nogräknade beträffande välfärdsstatens karaktär. Inom en allmänt positiv syn på välfärdsstaten vill även väljarna många saker och är inte heller så noga. De förmår vara inkonsekventa. Man kan uppenbarligen acceptera både universella daghem och selektiva bostadsbidrag, både universell sjukvård och selektiva skatteavdrag, höjning av brytpunkten för föräldraförsäkringen och frysning av brytpunkten för sjukpenningen. Att förklara partiernas konkreta välfärdsval enbart med hänvisning till inlåsning i vissa välfärdsstatsmodeller tycks vara otillräckligt. Inte heller väljaropinionens utveckling verkar entydigt kunna relateras till välfärdsstatens karaktär. Knäckfrågan för partierna synes i stället vara att beakta väljarnas grundmurade vilja att satsa på välfärdsstaten inom ”rättvisa ramar”. Så länge väljarna uppfattar partiernas budskap som sammanhållet kan därvid de konkreta lösningarna vara tämligen olikartade. Utsikterna att väljarna skall göra så ökar förmodligen med satsningarnas kvantitativa storlek.

Referenser:

Bergqvist C. & A. Nyberg 2001. Den svenska barnomsorgsmodellen. Valfärdstjänster i omvandling. SOU 2001:52

Björk Eydal G. 2005. Family policy in Iceland, 1944–1984. Göteborg: Sociologiska institutionen.

Bradshaw J. & E. Mayhew 2004. Public attitudes to dependency and the welfare state, *International Journal of Market Research* Vol 46/4

Bradshaw J. 2005. Crisis of legitimacy. Lecture available via <http://www-users.york.ac.uk/~jrb1/>

Castles F. 1978. The social democratic image of society. London: Routledge & Kegan Paul.

Cloke P. et al. 2000. Partnership and policy networks in rural local governance: homelessness in Taunton, *Public Administration* Vol 78/1.

Ds 2004:41: 5, Ekonomiskt utsatta barn.

Esping-Andersen G. 1990. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity.

Gustafsson .S & F. Stafford 1992. Daycare subsidies and labor supply in Sweden, *Journal of Human Resources* Vol 27/1.

Hinnfors J. 1992. Familjepolitik. Samhällsförändringar och parti-strategier. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Hinnfors J. 1994. Barnen före ideologin? (Holmberg S. & L. Weibull (red.) Vägval. Göteborg. SOM-institutet.

Hinnfors J. 1999. Stability through change. *Jornal of Public Policy* Vol 19/3.

Hinnfors J. & E. Shaw 2004. New Labour Britain, SAP Sweden and the two dimensions of social democracy, paper presenterat vid the American Political Science Association årsmöte, Chicago 2–5 september 2004.

Immergut E. 1992. Health politics: Interests and institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

Korpi W. 1978. Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Arbete, fackförening och politik i Sverige. Stockholm: Prisma.

Lindbom, A, 2001. 'Dismantling the Social Democratic Welfare Model?' Has the Swedish Welfare State Lost its Defining Characteristics? Scandinavian Political Studies Sept 2001 Vol 24/3.

Lindbom A. & B. Rothstein 2004. The mysterious survival of the Swedish welfare state, paper presenterat vid the American Political Science Association årsmöte, Chicago 2–5 september 2004.

Mau, S. 2003 The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared. London: Routledge.

Penn H. & V. Randall 2005. Childcare policy and local partnerships under Labour. Journal of Social Policy Vol 34/1.

Pierson, P. ed., 2001. The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Randall V. 2000. Childcare in the European states: limits to convergence, Journal of European Public Policy Vol 7/3.

Rauch D. 2005. Institutional fragmentation and social service variations. A Scandinavian comparison. Umeå: Sociologiska institutionen.

Rothstein B. 2001. The universal welfare state as a social dilemma, Rationality and Society Vol 13/2.

Sainsbury D. 1996. Gender, equality and welfare states. Cambridge: Cambridge University Press.

Schlytter A. 1993. Om rättvisa i barnomsorgen: den kommunala barnomsorgens fördelningsregler ur ett vardagsperspektiv. Stockholm: Centrum för kvinnoforskning vid Stockholms universitet.

Siim, B. 1987. A Comparative Perspective on the organization of care work in Denmark and Britain, paper presenterat vid ECP, Amsterdam mars 2004.

Sutherland H. 2005. Can child poverty be abolished? Promises and policies in the UK, paper presenterat vid ASPC, Sydney 20 juli 2005.

Svallfors S. 1989. Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik. Lund: Arkiv.

Svallfors S. 1997. Välfärdstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige. Umeå: Boréa.

Svallfors S. 2004. Klassamhällets kollektiva medvetande. Umeå: Boréa.

Rättvisa och socialförsäkring: Hur rättvis kan socialförsäkringen bli?



Andreas Bergh

Fil Dr vid Lunds Universitet och välfärdsforskare vid Ratio

Sammanfattning

Hur rättvis kan vi rimligen förvänta oss att socialförsäkringen är? Frågan kan tyckas underlig, eftersom det finns mängder av olika idéer om vad rättvisa är. Därför inleds denna uppsats med en kort genomgång av några välkända idéer om rättvisa och deras konsekvenser för socialförsäkringens utformning. Därefter visas att idéerna är problematiska att implementera, även om vi skulle lyckas enas om vilken som är bäst. Om vi däremot sänker ribban en smula och frågar oss om socialförsäkringen kan konstrueras så att alla, eller åtminstone en majoritet, har det bättre än de skulle haft det annars, visar det sig att många konstruktioner kan uppfylla dessa svagare krav. Orsaken är att försäkringar i kombination med äganderätter kan leda till förbättringar för alla.

Avslutningsvis konstateras att socialförsäkringen alltid kommer att uppfattas som orättvis av några i samhället. Klagomål om orättvisor behöver därför inte nödvändigtvis vara tecken på att något bör förändras.

Några olika idéer om rättvisa socialförsäkringar

Om vi skulle fråga människor hur de tycker att en rättvis socialförsäkring ser ut, kommer svaren att skilja sig åt. Delvis beror detta på att det inte finns någon allmänt accepterad idé om rättvisa. Men det beror också på att folk i varierande utsträckning låter sin uppfattning om rättvisa påverkas av vad de själva personligen skulle gynnas av.¹

Vilken socialförsäkring som skulle vara bäst för oss själva beror på en rad olika egenskaper hos oss. Vi skiljer oss åt när det gäller graden av riskaversion, vilket innebär att vi fötts och fostrats till att i varierande utsträckning ogilla risk. Vissa har därför stor vilja att betala för försäkringar, medan andra är mindre riskaversa, eller kanske till och med tycker att risker gör livet mer spännande.

Olikheten gäller också hur stor risk vi har att drabbas av elände. Vi har olika benägenhet att äta oss feta, snubbla oss arbetsoförmögna eller leva osannolikt länge – vilket kan vara nog så eländigt om man inte sparat till sin ålderdom. Dessa risker varierar både av biologiska skäl och på grund av vilka yrken vi hamnat i. Ytterligare variation förklaras av val vi gjort rörande konsumtion av alkohol, tobak och allmänt ensidig och onyttig kost. Sammantaget betyder skillnader i risk och riskaversion att den idealiska socialförsäkringen ser olika ut för olika personer: Den som förväntas leva länge och sällan vara sjuk gynnas av vissa system, medan den som är sjuk ofta föredrar en annan konstruktion.

Ett sätt att närma sig frågan om rättvisa, är att fråga vilken typ av socialförsäkring vi skulle föredra om vi inte kände till de egenskaper hos oss

¹ En sådan så kallad självgynnande tendens i människors rättviseuppfattning har dokumenterats i experiment – se Hennig-Schmidt (2002).

själva som gör att vi av egoistiska skäl kan vilja ha försäkringen konstruerad på ett visst sätt. Detta tankesätt återkommer i flera filosofiska idéer om rättvisa, varav Harvardfilosofen John Rawls rättviseteori är en av de mer kända.

Rawls rättviseteori

Rawls bok, *A theory of justice*, från 1971 finns numera även utgiven på svenska.² Idén, som inte är unik för Rawls, är att om människor helt kunde bortse från sitt egenintresse, skulle de kunna komma överens om hur det rättvisa samhället ser ut. Rawls gjorde därför ett tankeexperiment, i vilket människor träffas bakom en 'okunighetens slöja' och kommer överens om samhällets institutioner utan att veta i vilken roll de senare kommer att födas.

Ett trivialt exempel illustrerar idén: Bakom slöjan vet ingen om hon kommer att födas som vit eller färgad, och därför kommer alla att vara överens om att inte konstruera ett samhälle med apartheid.

Rawls hävdade att människor bakom slöjan skulle vara oroliga för att ha maximal otur och födas som den i samhället som har det sämst av alla. De skulle därför enas om att arrangera samhället så att även den sämst ställde har det så bra som möjligt. Rawls menade vidare att man bakom slöjan skulle kunna enas kring att den sämst ställde är den som har minst av sådant som alla vill ha, med vilket Rawls åsyftade i första hand grundläggande fri- och rättigheter, men även liv, hälsa, förmögenhet och självrespekt. Idén att arrangera samhället så att de sämst ställda har det så bra som möjligt kallas maximin-principen.

Utilitarismen

Rawls kan kritiseras för antagandet att människorna bakom slöjan är så oroliga av sig att de helt fokuserar på risken att ha maximal otur. Om vi i stället antar att människorna bakom slöjan konstruerar ett samhälle med högsta möjliga förväntade välbefinnande, får vi ett tänkbart försvar för utilitarismen – idén om att maximera den totala nyttan i samhället. Detta motiv för utilitarismen lanserades långt före Rawls av

² Rawls (2000).

Harsanyi (1955), medan utilitarismen ursprungligen brukar tillskrivas den engelske 1700-talsfilosofen Jeremy Bentham.

Nozicks rättviseteori

Delvis menad som ett svar till Rawls, kom boken ”Anarki, Stat och Utopi” av Robert Nozick (1974). Nozicks utgångspunkt är John Lockes idé om människor med okränkbara rättigheter som har rätt att ta mark i besittning, bruka denna och på så sätt bli rättmätiga ägare till frukten av sitt arbete. Nozick betonade *procedurrättvisan*: Om en viss situation anses vara rättvis, och några individer i denna situation ingår avtal som bygger på frivillighet där ingen kommer till skada, då måste den situation som råder därefter också anses vara rättvis.

Procedurrättvisa innebär alltså att vi kan inte bedöma om en viss fördelning är rättvis eller orättvis bara genom att titta på den – vi måste veta hur den har kommit till stånd. Om proceduren inneburit att någon fått sin äganderätt kränkt, är den orättvis. Om fördelningen endast är resultatet av fria avtal är den rättvis också om den är väldigt ojämlig.

Jämlika resurser och möjligheter

En rad författare har sedan Rawls och Nozick försökt kombinera deras tänkande, och ta hänsyn till att individer bör ta konsekvenserna av val de gör, samtidigt som de inte bör lida av omständigheter de inte kunnat rå för. Om val av exempelvis yrke, utbildning och arbetstid är sådana val som individen bör hållas ansvarig för, är det rättvist att dessa val får konsekvenser för välståndsfördelningen. Däremot kan samhället ordnas så att effekterna av oförtjänt tur och otur delas av alla. Beroende på var man drar gränsen för vad som räknas som fria val, kan dessa resonemang användas för att motivera olika grader av omfördelning. För två exempel på liknande tankar, se Dworkin (1981) samt Roemer (1998).

Konsekvenser för socialförsäkringen

Samtliga rättviseidéer ovan kan tillämpas på socialförsäkringens utformning. Om Rawls maximin-princip tillämpas, ska välfärdssystemen konstrueras så att de sämst ställda har det så bra som möjligt. Det betyder inte att alla ojämlikheter måste avskaffas – tvärt om är ojä-

likheter motiverade om de leder till att situationen för de sämst ställda förbättras. I praktiken kanske Rawls kan åberopas som stöd för exempelvis höjt socialbidrag, höjda ersättningsgolv och högre garantipension.

Enligt idéerna om resursjämlighet och jämlika möjligheter ska socialförsäkringarna kompensera för de risker som individen inte själv bör hållas ansvarig för. Denna idé stämmer ganska väl med principen om enhetliga inkomstrelaterade socialförsäkringar, som ju inte nödvändigtvis omfördelar från rik till fattig, utan från högriskgrupper till lågriskgrupper. I sjukförsäkringen sammanfaller detta med vanlig inkomstomfördelning, eftersom höginkomsttagare i snitt har lägre sjukfrånvaro.³

Även Nozicks idéer har relevans för socialförsäkringsdebatten. Vi påminns om att skatt och obligatoriska socialförsäkringar ytterst innebär att pengar tas från individen med stöd av statens våldsmonopol och makt att bestraffa sina medborgare vid lagbrott. Nozicks idé om procedurrättvisa är central i socialförsäkringsdebatten: Rättvisan ligger inte nödvändigtvis i utfallet, utan kanske minst lika mycket i den procedur som leder till utfallet. Ett exempel är det nya pensionssystemet där politiker gjort upp, inte om pensionernas exakta storlek, utan om vilken procedur som ska avgöra pensionernas storlek. Tycker man att proceduren är rättvis, kan man hävda att pensionerna också är det.

Problem med de filosofiska idéerna

Det finns ett antal teoretiska och praktiska problem med idéerna ovan. För Rawls del är det svårt att enas kring hur man i praktiken ska avgöra vilka de sämst ställda är. För idén om jämlika möjligheter är problemet att det är mycket svårt att dra gränsen mellan omständigheter och fria val. För Nozicks del är ett praktiskt problem att många av dagens äganderätter uppstått ur procedurer som inte alls varit rättvisa.

³ I exempelvis pensionssystemet är omfördelningen inte lika solklar: Höginkomsttagare lever längre och hinner få ut. Denna effekt förstärks om höginkomsttagare dessutom på grund av studier börjat arbeta senare och därför betalt mindre till försäkringen. Denna omvända Robin Hood-omfördelning motverkas dock av förtidspensionen, som utnyttjas mer av låginkomsttagare.

Ju längre tillbaks man går, desto svårare blir det att korrigera historiska orättvisor.

Men det finns även problem på det teoretiska planet, som drabbar alla teorier som använder sig av en hypotetisk ursprungssituation. Hur ska exempelvis människorna bakom Rawls slöja trovärdigt binda sig vid att följa de principer de enas om, när de vet att vissa av dem kommer att ha incitament att frånga principerna efter att slöjan fallit? På ett liknande sätt kan man fråga sig hur människor som kommer överens om okränkbara äganderätter trovärdigt kan lova varandra att alltid respektera dessa.

Invändningar som dessa gör att relevansen hos rättviseidéerna ovan kan ifrågasättas. På senare tid har dock frågan om rättvisa allt oftare angripits med andra metoder, där utgångspunkten inte är hypotetiska människor som inte känner till exempelvis om de är allergiska eller ej. I stället är utgångspunkten de människor som faktiskt finns; i vissa avseenden starka och svaga, med varierande förmågor och risker.

Gauthier (1987) argumenterade för rättvisa som ömsesidigt samtycke: Rättvisa institutioner i samhället är sådana som faktiskt existerande människor kan gå med på av det enkla skälet att alla skulle få det sämre om institutionerna inte fanns.⁴ Annorlunda uttryckt: De institutioner som införs bör vara Paretoförbättringar. I nästa stycke analyseras om obligatoriska socialförsäkringar kan vara en sådan institution.

Kan alla få det bättre med obligatoriska socialförsäkringar?

Under vissa, ganska restriktiva villkor kan obligatoriska socialförsäkringar vara Paretoförbättrande. För att förstå dessa villkor, tänker vi på ett samhälle med människor som skiljer sig åt när det gäller risken att bli sjuk. Kärnfriska med låg risk kanske tror att de skulle ha det bättre i ett samhälle med frivilliga försäkringar, eftersom de då inte tvingas vara med i en försäkring där de måste betala för människor med hög

⁴ Detta sätt att se på rättvisa analyseras ofta med spelteori. Ett populärvetenskapligt exempel är Binmore (2005).

risk. Kruxet för kärnfriska är att det kan vara svårt för dem att på ett trovärdigt sätt visa att de är kärnfriska. Även högriskgrupper kommer nämligen att vilja köpa deras billiga försäkringar, och då måste försäkringsgivaren på något sätt skilja ut de kärnfriska för att sälja försäkringar endast till dem. Om sådan riskdiskriminering är omöjlig eller kräver kostsamma medicinska tester och undersökningar av familjens sjukdomshistoria, kan det vara så att även kärnfriska föredrar att vara i samma socialförsäkring som högriskgruppen.

Det finns flera anledningar att vara försiktig med användandet av detta argument. Exempelvis kan det vara så att den medicinska teknologin förändras så att det blir möjligt att utan stora kostnader skilja mellan olika riskgrupper. Detta betyder naturligtvis inte att det är önskvärt att göra så: Argument om att människor inte bör hållas ansvariga för sin risk kan nu vara relevanta.

Ett annat skäl att vara försiktig med det teoretiska argumentet om Paretoförbättrande socialförsäkringar, är att människor skiljer sig åt inte bara i sin riskbenägenhet utan också i sin attityd till risk. Om det exempelvis finns någon i försäkringskollektivet som inte är riskavers och därför inte efterfrågar någon försäkring alls, kommer den personen att få det sämre av att tvingas vara med. När människors riskaversion varierar, kommer den nivå som socialförsäkringen läggs på att vara för låg för vissa och för hög för andra. Människor kan vidare ha olika önskemål om självriskens höjd och konstruktion. Förutom att vissa grupper tvingas in i en försäkring som inte är optimal för dem, tillkommer de kostnader som uppstår när den politiska processen ska aggregera olika individers preferenser till ett kollektivt beslut om försäkringens utformning.

När vi beaktar dessa invändningar, ser vi att det sannolikt är svårt att konstruera en socialförsäkring som är Paretoförbättrande jämfört med ett samhälle där det finns äganderätter och privata försäkringsförsäljare men inga socialförsäkringar. Men är detta verkligen den mest relevanta jämförelsepunkten?

För att ta oss an den frågan, behöver vi först förstå vilka mekanismer som gör att samhällets formella institutioner, såsom rättstatens äganderätter och socialförsäkringarnas omfördelning, kan vara kollektivt rationella i den bemärkelsen att alla gynnas av att de finns.

Förtjänandenormen och fördelningsnormen

Från ekonomiska experiment vet vi att människors beteende i fördelningsfrågor tycks styras av varierande hänsynstagande till åtminstone två olika normer: Förtjänandenormen och fördelningsnormen. Som vi ska se finns det ett specialfall av fördelningsnormen som har en särställning, nämligen likadelningsnormen. Ur ett evolutionärt perspektiv är det begripligt att människors idéer om rättvisa tar hänsyn till just dessa normer. Samtliga kan nämligen vara Paretoförbättrande under olika omständigheter.

För att se det Paretoförbättrande i likadelningsnormen, kan vi tänka på alla situationer då två personer ska dela på någon form av nytthet – för enkelhets skull kallar vi det en kaka – som de kommit över av en slump. Om båda väljer att försöka kapa åt sig hela kakan uppstår en konflikt, som båda helst vill slippa. Å andra sidan, om båda skulle välja att ta mindre än halva kakan blir en del av kakan outnyttjad. Likadelning kan därför bli en norm som är både konfliktfri (i betydelsen att personerna inte behöver bråka) och effektiv (i betydelsen att hela kakan äts upp).⁵

Förtjänandenormen kan vara Paretoförbättrande av följande skäl. Antag att kakan inte uppstår av en slump, utan först efter att någon lagt ner arbete på att så grödor och blanda ingredienser. Om det är fritt fram att ta andras kakor, kommer folk att bli tvungna att lägga ner tid på att försvara sina egna kakor från andras försök att ta dem – tid som måste tas från produktivt kakkbak eller andra trevligare aktiviteter. Om förtjänandenormen respekteras, kan alla vara säkra på att få behålla de kakor de själva bakar, vilket är bättre än alternativet.

Olika fördelningsnormen kan ses som en kompromiss mellan förtjänandenormen och likadelningsnormen, kan socialförsäkringen ses som ett sätt att tillämpa likadelningsnormen på risker, samtidigt som förtjänandenormen respekteras så att arbetsinsatser lönar sig. En jämn riskspridning gynnar alla av det skälet att människor i regel mår bättre av en jämn konsumtionsnivå, än av att stundom ha ett överflöd av nyttigheter och stundom sakna livets nödtorft.

⁵ För en lättläst text om hur bland annat likadelningsnormen kan ha utvecklats, se Skyrms (1996).

Fördelningsnormer kan också observeras i samhällen utan moderna socialförsäkringar, exempelvis i jägarsamhällen där den jägare som har tur förväntas dela med sig till de som haft otur, för att i framtiden få gåvan återgäldad.⁶ Samtidigt måste samhället ha institutioner som förhindrar att folk slutar jaga helt och hållet, och förhindrar att folk gratisåker på fördelningsnormen genom att ta emot när andra delar med sig utan att själva dela med sig.

En enkel modell

Så till huvudfrågan: Kan en välfärdsstat med både beskattning och obligatoriska socialförsäkringar anses vara Paretoförbättrande? Om vi låter den relevanta jämförelsepunkten vara ett samhälle utan vare sig förtjänandenormer eller fördelningsnormer, är svaret ja. Det finns många olika formella institutioner som kombinerar äganderätter och socialförsäkringar så att resultatet blir Paretoförbättrande. Detta kan illustreras med en modell med endast två grupper, som vi för enkelhets skull kallar starka och svaga. Utan några institutioner alls skulle grupperna vara i konflikt med varandra, oeniga om hur produktion ska fördelas och hur risker ska hanteras. Denna utgångspunkt motsvaras av punkten a i figuren.

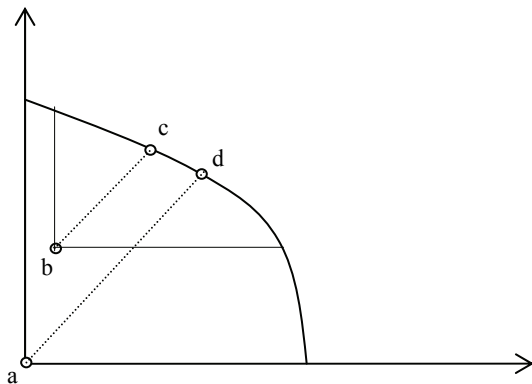
En överenskommelse om införandet av äganderätter är Paretoförbättrande, eftersom alla då kan vara säkra på att få behålla vad de själva producerar. Men eftersom starka producerar mer än svaga, ökar deras välstånd mer av äganderätternas införande, vilket indikeras av punkt b i figuren.

Utöver äganderätterna kan de två grupperna enas om försäkringsinstitutioner som sprider risker för missväxt, sjukdomar och olyckor över hela befolkningen. Som visades ovan kan sådana institutioner göra att både grupperna får det bättre – men beroende på hur de utformas kommer vinsten att fördelas olika. Inte ens om grupperna enas om likadelning blir lösningen entydig, ty starka kan hävda att man bör dela lika jämfört med situationen när det bara finns äganderätter (så att slutpunkten blir c), medan svaga kan hävda att likadelning bör tilläm-

⁶ Se exempelvis Gurven (2004).

pas utifrån punkt a, varvid slutpunkten blir d. Var samhället hamnar till slut blir ytterst en fråga om förhandlingar mellan de två grupperna.

Välstånd för starka



Välstånd för svaga

Konsekvenser för socialförsäringen

Låt oss nu återknyta till debatten om socialförsäkringarnas utformning. Helt i enlighet med tankemodellen ovan, visar sig det sig att principen om att dela lika är central. Ofta sägs att den svenska välfärdsstaten är *generell* eller *universell*, eftersom alla i någon bemärkelse får lika mycket, och ibland hävdas även att just denna egenskap gör den gynnsam för låginkomsttagare.⁷ I en artikel om den universella välfärdsstaten skriver exempelvis statsvetaren Bo Rothstein så här:

“it is states that tax everyone “the same” and give everyone “the same” that best redistribute income”⁸

Problemet är att det är svårt att enas kring vad lika beskattning och lika förmåner är. Låt oss ta den svenska sjukförsäringen som exempel.

⁷ Förutom att punkt c är Paretoförbättrande, har den också egenskapen att den relativa ojämlikheten är minde jämfört med punkt b.

⁸ Rothstein (2001), sid. 219.

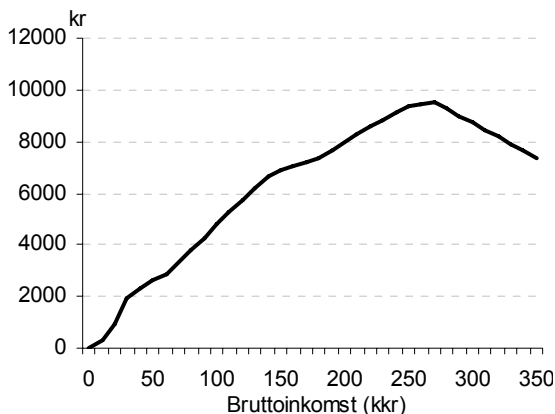
Den svenska sjukförsäkringen ur olika perspektiv

Figur 2 visar tre olika perspektiv på den svenska sjukförsäkringen.⁹ Eftersom sjukförsäkringen är positivt inkomstrelaterad, kommer höginkomsttagare att få mer i kronor räknat när de är sjuka. Men eftersom dessa i snitt är sjuka mindre ofta, kommer utbetalningarna att fördelas ungefär som visas i figur 2a: Höginkomsttagare får fortfarande mer, men kurvan vänder ner på grund av ersättningstaket. Ett kanske ännu rimligare synsätt är att ta hänsyn till vad personer i olika inkomstlägen betalt till försäkringen. Om försäkringen finansieras av en egenavgift på ungefär 4 procent, visar det sig att det framför allt är låg- och medelinkomsttagare som i pengar räknat tjänar på försäkringen.¹⁰

Från ett försäkringsperspektiv kan dock hävdas att den förmån som försäkringen ger inte är pengar utan tryggheten att veta att man är försäkrad. Figur 2c visar att eftersom ersättningsnivån är 80 procent upp till taket kan det faktiskt hävdas att försäkringen ger samma förmån, om inte till alla så åtminstone till en bred majoritet.

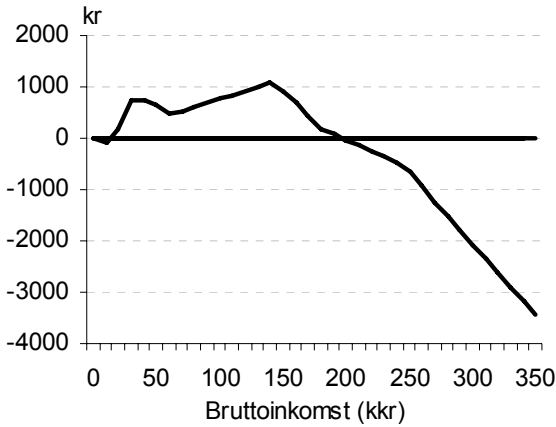
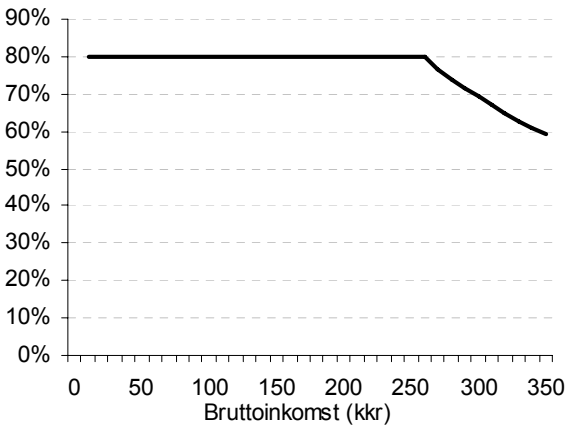
Figur 2 Sjukpenningförsäkringen ur tre perspektiv

a: Utbetalning



⁹ Diagram tagna från Bergh (2004).

¹⁰ Dock inte de med allra lägst inkomst, som ibland inte får ihop tillräckligt för att vara berättigade till ersättning.

b: Nettoförmån**c: Ersättningsnivå**

Avslutning

Av denna uppsats kan följande slutsats dras: Varje rättviseteori har sina särskilda svagheter, och i praktiken är det nog omöjligt att designa socialförsäkringar som är helt konsistenta med filosofiska idéer om rättvisa. Om vi nöjer oss med att de flesta ska ha det bättre än de an-

nars skulle haft det, finns det däremot en mängd olika konstruktioner att välja bland, och oavsett vilken som väljs kommer några grupper att kunna hävda att de är orättvist behandlade. Insikten om att fullständig rättvisa är en praktisk omöjlighet, betyder bland annat att systemet inte nödvändigtvis måste förändras varje gång det uppdagas en ny påstådd orättvisa.

Referenser

- Bergh, Andreas. 2004. "The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden." *Political Studies* 52:745–766.
- Binmore, K. G. 2005. *Natural Justice*. New York: Oxford University Press.
- Dworkin, R. 1981. "What is Equality? Part II: Equality of Resources." *Philosophy and Public Affairs* 10:283–345.
- Gauthier, David. 1987. *Morals by agreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Gurven, Michael. 2004. "Reciprocal altruism and food sharing decisions among Hiwi and Ache hunter–gatherers." *Behavioral Ecology and Sociobiology* 56:366–380.
- Harsanyi, J. C. 1955. "Cardinal Welfare, Individual Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility." *Journal of Political Economy* 63:309–320.
- Hennig-Schmidt, Heike. 2002. "The Impact of Fairness on Decision Making – an Analysis of Different Video Experiments." Sid. 185–210 i *Experimental Economics: Financial Markets, Auctions, and Decision Making*, F. Andersson och H. Holm (red.). USA: Kluwer Academic Publishers.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Rawls, J. 2000. *En teori om rättvisa*: Bokförlaget Daidalos.
- Roemer, John E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rothstein, Bo. 2001. "The Universal Welfare State as a Social Dilemma." *Rationality and Society* 13:2:213–233.
- Skyrms, Brian. 1996. *Evolution of the Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press.

I serien Analyserar har följande skrifter publicerats under år 2006:

- 2006:1 Kundundersökning 2004
- 2006:2 Trygg i början – om samspillet sjukförsäkring, avtals-
ersättningar och tid (del 1)
- 2006:3 Trygg i början – om samspillet sjukförsäkring, avtals-
ersättningar och tid (del 2)
- 2006:4 Prognosverktyget – ett stöd i det första vägvalet vid
handläggningen av sjukfall
- 2006:5 Socialförsäkringarna – rätt och fel. Rapport från
forskarseminarium i Umeå 25–26 januari 2006

Socialförsäkringarna – rätt och fel

Rapport från forskarseminarium i Umeå
25–26 januari 2006

För drygt 15 år sedan tog dåvarande Försäkringskasseförbundet (FKF) och Centralförbundet för socialt arbete (CSA) initiativ till ett forskarseminarium som sedan dess har genomförts årligen. Målet var, och är alltjämt, att öka intresset för socialförsäkringsforskning, att stimulera till ny forskning inom området samt att medverka till att kontakter etableras mellan forskare och praktiker för fortsatt erfarenhetsutbyte. Initiativet blev lyckosamt och i januari varje år möts forskare och representanter inom socialförsäkringsområdet för att under ett par dagar utbyta erfarenheter och knyta kontakter.

I dag är det CSA, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Försäkringskassan som står som arrangörer. I programgruppen ingår CSA, FAS, Lunds universitet, Umeå universitet, Arbetslivsinstitutet och Försäkringskassan.

Planeringen av det 16:e forskarseminariet är redan igång. Den 24–25 januari 2007 möts på nytt forskare och verksamma inom socialförsäkringen i Umeå Folkets Hus. Under de två dagarna kommer vi att behandla aktuell forskning om socialförsäkringssystemet och dess roll i det svenska välfärdssystemet.