



# Välfärdspolitik och jämlikhet

## *Insikter från jämförande socialpolitisk forskning*

Författare: Sebastian Sirén



O jämlikheten i Sverige har vuxit under lång tid. Samma mönster återfinns i de flesta jämförbara länder. De växande klyftorna har stora konsekvenser; för demokratin, för sammanhållningen i samhället och för den enskilda människans makt och möjligheter.

Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2016 beslutade att tillsätta jämlikhetsutredningen. Syftet är att beskriva ojämlikhetens framväxt och konsekvenser, förstå vad det är som driver den och att ta fram förslag på hur jämlikheten kan öka. Utredningen ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2020 och ett antal underlagsrapporter innan dess, varav denna är en.

Min förhoppning är att denna rapport tillsammans med jämlikhetsutredningens övriga material ska bidra till en debatt om jämlikhetens betydelse och hur vi når ett Sverige med avsevärt mindre klyftor än i dag, där alla människor får komma till sin fulla rätt.

**Therese Guovelin**

LOs förste vice ordförande

Rapporten är skriven av Sebastian Sirén, doktorand i sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.  
Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll och slutsatser.

© Landsorganisationen i Sverige 2019

Grafisk form: LO

Omslagsillustration: Cristina Jäderberg

Tryck och produktion: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-566-3343-0

LO 19.04 1 000

# Innehåll

1. Inledning	5
Rapportens inriktning	5
Rapportens disposition	7
2. Teoretiska perspektiv på välfärdspolitikens drivkrafter	8
Vem får vad, när och hur?	8
Struktur- och aktörsperspektiv på välfärdspolitiken	9
Nyfunktionalismen och välfärdsstatens utmaningar	11
Institutionella perspektiv på välfärdens utveckling	13
Sammanfattning: En teoretisk modell för social förändring	17
3. Jämlikhetens variation – insikter från jämförande forskning	19
Offentliga utgifter som välfärdsåtagande	19
Välfärdspolitiska regimer och institutionella modeller	20
Omfördelningsparadoxen	24
Det sociala investeringsperspektivet	30
Staten, marknaden och familjen	33
Välfärdstjänster och jämlikhet	40
Sammanfattning: Den jämlika välfärdsstaten	47
4. Svensk välfärdspolitik i komparativt perspektiv	49
Jämlikhetens uppgång och fall	50
Socialförsäkringarna	57
Den ekonomiska familjepolitiken	60
Den offentliga omsorgen	64
Sammanfattning: Stabilitet och förändring i svensk välfärdspolitik	67
5. Jämlikhetens framtid	70
Från standardtrygghet mot grundtrygghet?	70
Gradvisa men omvälvande förändringar	72
Jämlik jämställdhet	74
6. Referenser	77



# 1. Inledning

MÄNNISKORS LEVNADSFÖRHÅLLANDEN och livschanser påverkas i stor utsträckning av de gemensamma institutionella arrangemang som utgör ett lands välfärdssystem. En central målsättning för svensk välfärdspolitik är att bidra till en jämn fördelning av landets välstånd och minska människors beroende av ojämlika maktrelationer.

Men vilka karaktärsdrag ska välfärdsstaten då ha för att i största möjliga mån bidra till att upprätthålla en hög nivå av social och ekonomisk jämlikhet och i vilken utsträckning motsvarar den svenska välfärdspolitikens utformning en sådan idealtyp? Och hur har förskjutningarna inom svensk välfärdspolitik sedan 1980-talet påverkat dess förmåga att bidra till att stärka jämlikheten i samhället?

Utifrån dessa frågeställningar syftar den här rapporten till att belysa de utmärkande drag som karakteriserar den svenska välfärdspolitikerna och diskutera hur välfärdsinstitutionernas utformning kan bidra till att stärka den ekonomiska och sociala jämlikheten i samhället.

Till grund för rapporten ligger främst tidigare sociologisk och statsvetenskaplig jämförande forskning samt statistiskt material som beskriver utvecklingen såväl över tid som skillnaden mellan länder. Den svenska välfärdspolitikens möjligheter att minska ojämlikheten i samhället kommer på så sätt att analyseras i ljuset av erfarenheter från andra OECD-länder. Vidare kommer de förskjutningar som kan skönjas inom svensk välfärdspolitik sedan 1990-talet att belysas och konsekvenserna av dessa förändringar för jämlikhetens utveckling diskuteras.

## 1.1 Rapportens inriktning

Rapporten syftar till att belysa de möjligheter politiken har att gripa in i och influera resursfördelningen i samhället genom det vi brukar kalla välfärds- eller socialpolitik<sup>1</sup>. Socialpolitik är ett brett och svårfångat begrepp, som i vid bemärkelse kan sägas innefatta just de offentliga

---

<sup>1</sup> Dessa begrepp kommer i den här rapporten att användas som utbytbara koncept.

interventioner som syftar till att tillförsäkra alla samhällets medlemmar acceptabla levnadsvillkor. Politikområdet inbegriper således både transfereringssystemen, i form av bidrag och socialförsäkringar, samt den offentliga konsumtion som välfärdstjänsterna står för. I den här rapporten kommer särskilt fokus att fästas vid det som i den svenska debatten brukar kallas för den generella välfärden, vilket både kan avse en princip för socialpolitikens organisering samt de politikområden som utformats just med denna princip som rättesnöre.

Sjukvårds-, utbildnings- och bostadspolitiken är områden med tydliga konsekvenser för den sociala och ekonomiska jämlikheten som därför ibland innefattas i välfärdsstatsbegreppet, men vars särprägel gör att den lämnas utanför den här rapporten. Socialtjänstens insatser, inklusive det ekonomiska biståndet, brukar som följd av sin behovsprövade karaktär inte ses som en del i den generella välfärden och kommer inte heller att närmare behandlas i rapporten. Inte heller arbetsmarknadspolitiken kommer att belysas här, utan behandlas istället av andra rapporter från LOs jämlikhetsutredning.

Socialpolitiken innefattar därtill långt ifrån alla politiska instrument med inverkan på resursfördelningen i samhället. Också olika former av närings-, finans- och ekonomisk politik har otvetydigt betydelse för fördelningen av resurser i samhället och kan användas i omfördelande syfte. Också skattepolitiken har i detta avseende en tydlig inverkan på resursfördelningen. Men inte heller dessa områden kommer alltså att undersökas närmare i denna rapport.

Rapportens fokus ligger istället alltså på de politikområden som står för huvuddelen av den generella välfärden och som utgjort studieobjekt för merparten av den jämförande socialpolitiska forskningen: Socialförsäkringarna, den ekonomiska familjepolitiken samt barn- och äldreomsorgen. De frågeställningar som angetts ovan kommer således att undersökas med avseende på dessa centrala delar av välfärdsstaterna i de rika västländerna.

Metodologiskt kommer framställningen baseras på en genomgång av den befintliga forskningslitteraturen på området, med tonvikt på den komparativa samhällsvetenskapliga välfärdsforskningen. Därtill kommer offentlig statistik, rapporter, offentliga utredningar och andra sekundärkällor användas för att beskriva ojämlikhetens och socialpo-

litikens utveckling. Rapportens komparativa inriktning möjliggör att den svenska välfärdspolitikens inriktning analyseras i ljuset av erfarenheterna från länder med delvis andra välfärdspolitiska traditioner. Vidare presenteras utvalda institutionella indikatorer för att beskriva utvecklingen inom specifika delar av transfereringssystemen. I dessa fall begränsas framställningen till uppgifter om de 18 västerländska välfärdsstater med obruten demokrati sedan andra världskriget,<sup>2</sup> som också utgjort underlag för merparten av den komparativa välfärdsforskningen.

## **1.2 Rapportens disposition**

Rapporten inleds med en översikt över teoretiska perspektiv med relevans för hur vi kan förstå orsakerna till den institutionella variation som kan observeras mellan olika länder och de förändringsprocesser som präglar dagens välfärdsstater. I det därpå följande kapitlet kommer välfärdspolitikens utformning samt konsekvenserna av olika socialpolitiska vägval illustreras med hjälp av jämförande samhällsvetenskaplig forskning och tillgänglig statistik. Efter denna överblick följer en genomgång av svensk välfärdspolitik och hur denna har förändrats sedan 1980-talet fram till i dag. Utvecklingen kommer här att sättas i ljuset av den parallella utvecklingen i vår omvärld, med särskilt fokus på våra nordiska grannländer.

Rapporten avslutas med en diskussion kring välfärdspolitikens framtidsutmaningar och vilka lärdomar rapporten kan bidra med till arbetet med att stärka den svenska välfärdspolitikens jämlikhetskapande funktion.

---

2 Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike (Esping-Andersen, 1990; Huber & Stephens, 2001; Korpi, 1999). I och med att dessa stater delar mycket i termer av politiska institutioner och ekonomiska strukturer, kan konsekvenserna av olika välfärdspolitiska vägval därmed lättare synliggöras (jmf. Lijphart, 1971).

## 2. Teoretiska perspektiv på välfärdspolitikens drivkrafter

### 2.1 Vem får vad, när och hur?<sup>3</sup>

Sedan 1980-talet har fördelningen av marknadsinkomster, det vill säga inkomster från förvärvsarbete och kapital,<sup>4</sup> kommit att bli alltmer ojämnt fördelad i de rika välfärdsstaterna. Det växande välståndet har under dessa decennier med andra ord inte kommit alla delar av befolkningen till del. Genom skatter, transfereringar och offentlig konsumtion bidrar välfärdsstater dock till att omfördela samhällets resurser mot en högre grad av social och ekonomisk jämlikhet. Graden av jämlikhet efter att skatter och transfereringar tagits med i beräkningen, är generellt sett lägre än den fördelning som marknaden ger upphov till. Men även sett till de disponibla inkomsterna har ojämlikheten ökat under samma tidsperiod.

I vilken utsträckning olika välfärdsstater faktiskt omfördelar resurser, eller på andra sätt bidrar till att främja en högre grad av jämlikhet sett till människors livschanser och levnadsvillkor, varierar kraftigt mellan olika länder. Till exempel är omfördelningen av inkomster mer omfattande i de nordiska och kontinentaleuropeiska länderna, samtidigt som de mindre omfattande sociala skyddsnäten i de anglosaxiska länderna gjort att de över tid alltmer ojämnt fördelade marknadsinkomsterna får ett mer direkt genomslag på människors levnadsförhållanden i dessa länder (Bradley, Huber, Moller, Nielsen, & Stephens, 2003; Kenworthy & Pontusson, 2005; Morelli, Smeeding, & Thompson, 2015; Wang, Caminada, & Goudswaard, 2012).

Men välfärdsstaten tar inte bara från de rika och ger till de fattiga här och nu. Människors beroende av förvärvsarbete för sin försörjning leder till att inkomster främst genereras under den period av våra liv då vi är vuxna och arbetsföra. Dessförinnan, under barndomen, och senare, under ålderdomen, är vi istället beroende av andra inkomstkällor för att möta våra behov. Därtill kommer de olika avbrott i förvärvsarbetet som barnafödande, sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till. I och med

3 Avsnittets rubrik är lånat från Harold Laswells klassiska bok från 1936.

4 I den ekonomiska litteraturen brukar dessa inkomster samlas under benämningen faktorinkomst.



industrialiseringens framfart och välfärdsstaternas utbyggnad har politiken i olika grad i olika länder kommit att överta familjens roll som den institution som försäkrar medborgarna mot sociala risker och svarar för människors trygghet i olika faser av livet där arbetsmarknaden inte räcker till som försörjningskälla. Socialpolitiken har därmed i stor utsträckning funktionen att utjämna levnadsvillkoren mellan olika livsfasen och mellan generationer (Birnbaum, Ferrarini, Nelson, & Palme, 2017; Saraceno & Keck, 2008). Denna funktion brukar ibland benämnas horisontell omfördelning, i kontrast till den omfördelning som sker mellan fattiga och rika, som med samma terminologi kan benämnas vertikal (Esping-Andersen & Myles, 2011).

Hur olika faser av individers liv är sammanlänkade har kommit att uppmärksammas alltmer i studier av människors livsförlopp. Detta perspektiv har också influerat synen på välfärdspolitiken såtillvida att det blivit allt vanligare att studera hur institutioner påverkar utvecklingen av individers välfärd över hela deras liv (Esping-Andersen, 2015; Mayer, 2004). Detta synsätt har till exempel varit vägledande för argumentationen kring vikten av tidiga insatser, till exempel i form av barnomsorg, för att stärka människors förmåga att senare svara för sin egen försörjning genom produktivt arbete (Esping-Andersen, 2015; Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, & Myles, 2002).

Samtidigt förblir den sociala och ekonomiska ojämlikheten strukturerad enligt väl kända mönster. Dessa följer gränser definierade utifrån social klass såväl som kön, för att bara nämna de två sociala kategorier med bäring på samhällets fördelningsprocesser som främst kommer att uppmärksammas i denna rapport (Charles & Grusky, 2007; Erikson & Goldthorpe, 1992; Korpi, 1999). Institutionella skillnader mellan olika välfärdsstater bidrar också i olika utsträckning till att främja social rörlighet och motverka den intergenerationella överföringen av socioekonomisk status. Likväl bidrar socialpolitiken i varierande grad till att stärka kvinnors autonomi och att i förlängningen utjämna levnadsvillkoren mellan män och kvinnor (Hout & DiPrete, 2006).

## **2.2 Struktur- och aktörsperspektiv på välfärdspolitiken**

Tidiga studier av sambandet mellan välfärdsstaten och graden av ojämlikhet hade ofta en funktionalistisk syn på välfärdsstaten och välfärds-

institutionernas framväxt sågs som ett resultat av industrialismens utbredning (Kerr, Harbison, Dunlop, & Myers, 1960; Wilensky & Lebeaux, 1958). Teoretiskt förutsattes det att de sociala åtagandena utvidgades för att möta de sociala riskerna som förknippades med den expanderande industrialismen och den tilltagande urbaniseringen. Dessa studier bidrog till att uppmärksamma välfärdsstatens betydelse i industriländerna, men kom inte lika långt när det gällde att identifiera orsaker till den stora variationen mellan dessa länder, både gällande välfärdsstatens utformning och graden av social ojämlikhet. En orsak var förstås att de betydande skillnader som sedermera skulle uppstå mellan olika välfärdsstater ännu inte fullt ut hade manifesterat sig under 1900-talets första halva.

Senare forskning har i stor utsträckning kommit att betona betydelsen av organiserade aktörer och deras styrkeförhållanden för välfärdsstaternas framväxt och skiftande karaktär. En rad studier har i det här sammanhanget pekat på den framträdande roll socialdemokratiska och andra vänsterpartier spelat för välfärdsstaternas utveckling (Esping-Andersen, 1990; Garrett, 1998; Hewitt, 1977; Huber & Stephens, 2001). Utifrån maktresursansatsen (Korpi, 1981) utgör arbetsmarknaden en central arena för fördelningskonflikter i avancerade kapitalistiska samhällen. Därmed blir relationerna mellan olika sociala klasser, och speciellt dikotomin löntagare/arbetsgivare, av särskild betydelse. Fördelningskonflikter uppstår i och med att fördelningen av maktresurser med olika karaktär är ojämna mellan dessa grupper. Av särskild vikt i det här avseendet är fördelningen av ekonomiskt kapital och arbetskraft, eller humankapital. Emedan ekonomiska resurser kan koncentreras till ett fåtal händer, låter inte detta sig göras i lika stor utsträckning gällande arbetskraften. Således uppstår ett asymmetriskt förhållande mellan enskilda löntagare och arbetsgivare på arbetsmarknaden. Löntagarna kan å sin sida istället stärka sin förhandlingsposition genom kollektivt handlande, vilket leder till att detta blir en särskilt viktig strategi för denna grupp.

Demokratiens genombrott innebar vidare att den politiska makten inte längre i lika stor utsträckning avspeglade den på arbetsmarknaden grundade maktfördelningen. Formell politisk jämlikhet, i kombination med arbetstagarnas numerära övertag, gjorde det strategiskt för dessa

att genom sina organisationer verka för att på politisk väg påverka fördelningen i samhället, emedan ekonomiskt starka grupper fortsatt hade intresse av att resurser fördelas genom marknadsmekanismer. Därigenom utgör, enligt maktresursansatsen, arbetarrörelsens och dess allierades allt större politiska inflytande en av de viktigaste förklaringarna till välfärdsstatens framväx. Enligt samma logik kan således också olika politiska krafters relativa styrka bidra till att förklara de socialpolitiska institutionernas skilda utformning i olika länder.

### **2.3 Nyfunktionalismen och välfärdsstatens utmaningar**

Under senare decennier har funktionalistiska synsätt, som betonar förändringar i de ekonomiska och demografiska strukturerna som avgörande för välfärdsstatens utveckling, återigen fått genomslag inom den jämförande forskningen. Litteraturen kan här delas in i två läger beroende på om förklaringarna betonar interna eller externa faktorer som avgörande för välfärdsstaternas samtida utmaningar.

De som betonar förändringar i omvärlden lyfter i regel globalisering i någon form som det fenomen som tydligast sätter ramar för nationalstaternas handlingsutrymme på det socialpolitiska området. Särskilt globaliseringens ekonomiska dimension, med en allt större rörlighet gällande både varor och kapital, har uppmärksammats i det här avseendet. Meningarna har dock tidvis gått isär kring i vilken riktning de alltmer integrerade kapitalmarknaderna och den växande världshandeln påverkar välfärdspolitiken.<sup>5</sup> Somliga har antagit att den ökande konkurrensen om marknadsandelar och utländska investeringar har satt en press på regeringar runt om i världen att sänka produktionskostnader genom skattesänkningar och avregleringar. Enligt detta synsätt har således nationalstaternas möjligheter att bedriva en omfördelnande välfärdspolitik också kommit att begränsas (Huber & Stephens, 2001; Mishra, 1999).

Dock finns det många som istället har uppmärksammat hur de högre risker och större svängningar som den inhemska ekonomin exponeras för i och med den tätare integrationen med världsmarknaderna, stimulerar till en utbyggnad av välfärdssystemen, särskilt i små öppna ekonomier som Sverige (Cameron, 1978; Rodrik, 1998).

---

<sup>5</sup> För en översikt av olika hypoteser och ett försök att utvärdera dem empiriskt se Brady, Seeleib-Kaiser, & Beckfield (2005).

Ytterligare andra har kombinerat de två hypoteserna och menar att sambandet mellan globalisering och välfärdsstatens omfattning är kurvlinjärt vilket skulle innebära att föregångsländerna börjar uppleva globaliseringens begränsande verkan på välfärdspolitiken samtidigt som länder utan en lika utbyggd socialpolitik får en impuls att utöka denna (Hicks, 1999). Empirisk forskning ger dock anledning att ifrågasätta påståendet att de västerländska välfärdsstaterna skulle ha blivit mer lika under senare decennier (Montanari, Nelson, & Palme, 2007).

Delvis som ett svar på de svaga och motstridiga resultaten i den ovan beskrivna litteraturen har den komparativa forskningen alltmer kommit att lyfta fram interna orsaker till välfärdsstaternas samtida utmaningar. I grova drag kan dessa faktorer kopplas till framväxten av en postindustriell ekonomi och en förändrad demografisk struktur (Bradley m.fl., 2003; Esping-Andersen, 1999; Huber & Stephens, 2014; Pierson, 1998).

Forskningen har särskilt kommit att intressera sig för konsekvenserna av avindustrialisering för möjligheten att upprätthålla en omfattande omfördelningspolitik och ett jämlikt samhälle (Iversen & Cusack, 2000; Iversen & Wren, 1998). Ur ett perspektiv som kommit att bli spritt inom den jämförande forskningen om politisk ekonomi, lyfts det ofta fram att avindustrialiseringen är förknippad med svåra välfärdspolitiska avvägningar mellan en statsbudget i balans, hög sysselsättning och ekonomisk jämlikhet. Detta "trilemma" (Iversen & Wren, 1998) antas uppstå i och med svårigheterna att effektivisera tjänsteproduktion (Baumol, 1967), vilket i sin tur gör att de nya arbetstillfällena som genereras inom den privata tjänstesektorn är föremål för en stark lönepress, med en växande lönespridning som följd. Att med finanspolitiska medel försöka mildra ojämlikhetens utbredning genom omfördelning riskerar enligt samma synsätt att resultera i budgetunderskott, givet den svagare ekonomiska tillväxt som associeras med samma strukturella förändringstendenser. Att genom reglering försöka uppnå en mer jämlik lönestruktur riskerar enligt samma perspektiv att leda till lägre sysselsättning.<sup>6</sup> Enligt modellen skulle de liberala välfärdsstaterna därmed offra jämlikheten till förmån för hög sysselsättning och budgetbalans, medan de

---

6 Den teknologiska och ekonomiska utvecklingen sedan perspektivet först lanserades tyder dock på att avvägningen kan mildras genom expansion av kunskapsintensiva delar av tjänstesektorn där användningen av informationsteknologi kan bidra till ökad produktivitet (Wren, 2017).

kontinentaleuropeiska länderna istället erfarit sjunkande sysselsättningsnivåer.

Ett annat tecken på att strukturella förklaringar kommit att betonas allt mer kan ses i tendensen att samla de välfärdspolitiska utmaningar som ekonomiska och demografiska förändringsprocesser ger upphov till under rubriken *nya sociala risker* (Armingeon & Bonoli, 2006; Taylor-Goby, 2004). Den gradvisa erosionen av den manliga enförsörjarnormen, både normativt och i praktiken, ställer välfärdsstater inför utmaningen att möjliggöra för alla vuxna att kunna förvärvsarbeta och kombinera ett betalt arbete med ansvaret för familjen, alternativt att få tillgång till andra försörjningsmöjligheter, för att motverka fattigdom bland hushåll med låg socioekonomisk status (Lewis, 2001). Den förändrade kvinnorollen, i kombination med en åldrande befolkning, leder vidare till att behovet av offentligt stöd till omvårdnaden om de äldre, en uppgift som kvinnor ofta ålagts i form av obetalt arbete, växer. Slutligen har förändringar på arbetsmarknaden, främst genom avindustrialiseringen och den teknologiska utvecklingen, lett till att låg utbildningsnivå i högre grad än tidigare kommit att associeras med risken för låga arbetsinkomster och långtidsarbetslöshet. Utvecklingen av nya socialpolitiska insatser på berörda områden, särskilt inom familje- och arbetsmarknadspolitiken, kan enligt ett funktionalistiskt synsätt således ses som resultat av dessa strukturella förändringar.

## **2.4 Institutionella perspektiv på välfärdens utveckling**

Sedan mitten på 1980-talet har ett forskningsfält inriktat på att synliggöra institutionernas roll i ett historiskt perspektiv växt fram (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Thelen, Longstreth, & Steinmo, 1992). Denna forskningsinriktning har kommit att fokusera på hur institutioners utformning bidrar till att forma den fortsatta sociala och politiska utvecklingen i ett samhälle. En del av forskningen har handlat om hur staters kapacitet å ena sidan, och framväxten av specifika intressen inom delar av statsapparaten, å den andra, påverkar institutionella förändringsprocesser. Den riktning inom den institutionellt orienterade forskningen som har lämnat det mest tydliga avtrycket på den komparativa välfärdsforskningen har dock betonat hur det institutionella ramverket strukturerar de sociala och politiska processerna och på så sätt påverkar välfärdspolitikens utveckling över tid (Pierson, 2011).

Å ena sidan har man lyft fram hur de politiska institutionernas, som till exempel valsystemet, maktindelning och korporativt beslutsfattande formar de politiska processerna genom att främja vissa aktörer framför andra, strukturera deras intressen och sätta ramarna för den politiska beslutsprocessen (Huber, Ragin, & Stephens, 1993; Immergut, 1990; Tsebelis, 2002).

Å andra sidan har man också kommit att betona betydelsen av de existerande socialpolitiska institutionerna för de förändringsprocesser som i sin tur påverkar dessa. Särskilt har tendenser till stigberoende och svårigheter att förändra existerande arrangemang kommit att betonas. Under 1990-talet kom den amerikanske statsvetaren Paul Piersons studier om hur motståndskraftiga de tidigare uppbyggda socialpolitiska institutionerna varit, trots utmaningen från såväl ekonomiska kriser och högerregeringar med en uttalad agenda att minska välfärdspolitikens omfattning, fått stor uppmärksamhet (Pierson, 1996, 1998, 2000). Piersons argument bygger dels på psykologisk forskning om hur människor värderar vinster respektive förluster (jmf. Kahneman & Tversky, 1979), dels observationen att välfärdssystemen i sig själva ger upphov till nya intressegrupper med starka intressen att bevara existerande arrangemang. Om vi därtill antar att politikens främsta drivkraft är att bli omvalda och därmed undviker impopulära beslut, uppkommer med denna logik ett starkt stigberoende på välfärdspolitikens område (Pierson, 1996). Därtill tenderar institutionella vägval att ge upphov till ”tilltagande avkastning” och att kostnaderna för att byta modell blir betydande på kort sikt, vilket i sin tur ger upphov till starka inlåsnings-effekter (Pierson, 2000).

Senare statsvetenskaplig forskning har dock kommit att ifrågasätta den ensidiga synen på institutioner som självförstärkande mekanismer (Mahoney & Thelen, 2009; Streeck & Thelen, 2005). Att uppfatta förändringsprocesser som stigberoende leder enligt dessa kritiker ofta till att reformer uppfattas som marginella eller som att de endast innebär smärre justeringar med syfte att bevara institutionernas funktion i en föränderlig omvärld. Ur ett perspektiv som betonar stigberoende kan radikala förändringar endast verka möjliga under perioder av kris eller institutionellt sammanbrott orsakade av externa faktorer. Utifrån observationen att de senaste decenniernas liberaliseringsvåg skett gradvis

och under en längre tid, har den senare forskningen kommit att betona behovet av nya analysverktyg som också kan synliggöra gradvisa, men potentiellt omvälvande förändringsprocesser.

Denna typ av förändringar möjliggörs, enligt Wolfgang Streeck och Kathleen Thelens (2005) analytiska ramverk, av att institutionernas implementering aldrig är perfekt och att ett visst handlingsutrymme därmed öppnar sig i glappet mellan formella regler och deras tillämpning. Dessa glapp kan orsakas av att institutioners instiftare sällan varken har full översikt över alla konsekvenser av fattade beslut eller full kontroll över om, eller hur, institutionella regler efterföljs. Samtidigt är institutioner ofta resultat av kompromisser och kan därmed innehålla motstridiga element som kan utnyttjas av aktörer med olika intressen. Institutionernas verkliga funktion skapas och återskapas därmed i en ständig interaktion mellan berörda aktörer.

Thelen och Streeck (2005) specificerar flera former av gradvis institutionell förändring som var och en kan leda till omvälvande resultat över tid. Tre av dessa kan särskilt lyftas fram här:

- Den första, som författarna på engelska benämner *layering* (skiktning), innebär att en ny institutionell form läggs ovanpå en existerande, med resultatet att dynamiska processer sätts i rörelse som över tid leder till att den nya institutionella formen alltmer kommer att definiera systemets funktion. Öppningen gentemot privata aktörer inom välfärdssektorn i Sverige under 1990-talet är ett exempel på detta (Rothstein, 1998). Införandet av subventioner till privata pensionsförsäkringar, vid sidan av den offentliga socialförsäkringen, inom det amerikanska pensionssystemet ett annat.
- Den andra formen av förändring benämns *drift* och innebär att beslutsfattare underlåter att anpassa en institution till förändrade omständigheter och att dess funktion därmed förändras. Flera fall av sjunkande ersättningsgrader inom de svenska transfereringssystemen, som beror på underlåtenhet att höja maxbeloppen i samma takt som den allmänna löneutvecklingen, är ett tydligt exempel på detta. Att inte tillföra resurser till den offentliga sektorn, trots växande åtaganden gentemot medborgarna, är ett annat exempel som får liknande följder. Det är värt att betona att denna typ av icke-beslut mycket väl kan vara resultat av en aktörs medvetna strategi.

- Den tredje kallar Streeck och Thelen för *conversion* (omvandling). Den innebär att en institution används för nya syften, vilket kan ske som en följd av att aktörer utnyttjar oavsiktliga konsekvenser av tidigare fattade beslut, tvetydigheter i gällande regler, omtolkningar av regler, eller som en följd av förskjutningar som uppkommer i och med att tiden går och omständigheter förändras. Politiska kompromisser innehåller ofta motstridiga element som således kan användas av aktörer som vill vrida institutionens funktion utifrån sina egna syften.

Institutionernas utformning har också kommit att uppmärksammas i relation till skillnaderna gällande graden av tillit och socialt kapital mellan olika länder.<sup>7</sup> Tillit nämns i sin tur ofta som en av grundförutsättningarna för att ett starkt stöd för en omfattande omfördelningspolitik ska kunna upprätthållas. Den politiska relevansen av tillit i detta avseende beror delvis på att vi tvingas basera vårt politiska handlande utifrån vad vi tror att andra kommer att göra i en given situation. Våra antaganden om andras intentioner är i sin tur avhängigt graden av förtroende vi hyser för andra relevanta aktörer. På så sätt tros tillit bidra till solidariskt handlande genom att det blir mer sannolikt att vi själva väljer att samarbeta när vi tror att andra också kommer att göra det (Rothstein, 1998).

Men tillit och socialt kapital ska alltså inte bara ses som en orsak till institutionella skillnader. Befintliga institutioner bidrar också till det sociala kapitalets framväxt. Vilja att handla solidariskt genom att stödja en viss intervention är enligt samma resonemang beroende av främst tre faktorer:

- att politiken upplevs som rättvis,
- att det är sannolikt att andra som omfattas också kommer att bidra solidariskt, och slutligen
- att implementeringen upplevs som opartisk och objektiv.

En generell välfärdspolitik har här en fördel gentemot mer selektiva interventioner som kräver att en större grad av handlingsfrihet överlämnas till offentliga tjänstemän, vilket leder till att grunderna för besluts-

---

<sup>7</sup> Med socialt kapital avses ofta graden av ömsesidighet och förtroende mellan medlemmarna i ett samhälle (Rothstein, 1998).



fattandet ter sig mindre transparenta för medborgarna. Konsekvensen blir att selektiva insatser riskerar att uppfattas som godtyckliga, med negativa följder för institutionens legitimitet och deras motståndskraft mot nedskärningar jämfört med institutioner med en generell inriktning.

Utifrån ett synsätt som också delas av forskare som intresserat sig för vikten av idéer för socialpolitiska reformer (Béland & Cox, 2010; Berman, 2012) kan synen på politiskt handlande som enbart rationellt nyttomaximerande således uppfattas som otillräckligt. Människors drivkrafter kan med ett sådant perspektiv sägas utgöras av en kombination av egennyttiga motiv och en vilja att bidra till kollektivets intressen. Således blir institutionernas normsättande funktion, hur institutionerna bidrar till att forma våra uppfattningar om vad som är det moraliskt riktiga att göra i en given situation, också av avgörande betydelse.

### **2.5 Sammanfattning: En teoretisk modell för social förändring**

Utifrån ovanstående resonemang kan välfärdssystemens framväxt förstås i ljuset av en konstant återkoppling mellan drivkrafter, institutioner och utfall, som över tid formar socialpolitikens utveckling (Huber & Stephens, 2001; Korpi, 2001).

Ett sätt att illustrera dessa samband är att se institutionerna som mellankommande variabler som påverkas av drivkrafter i det omgivande samhället och i sin tur bidrar till att forma fördelningen av resurser och möjligheter mellan grupper i befolkningen (Korpi & Palme, 1999). Strukturella förutsättningar kan enligt ett sådant synsätt ses som faktorer som bidrar till att forma kontexten för de fördelningskonflikter som oundvikligen uppkommer i alla samhällen. Återkommande konflikter ger i sin tur upphov till institutioner som stabiliserar relationerna mellan olika aktörer. Den resulterande resursfördelningen har i sin tur återverkningar på de fortsatta fördelningskonflikterna, vilket avspeglas i nya initiativ för att omforma eller försvara det befintliga institutionella ramverket. Samtidigt har institutionernas utformning en direkt påverkan på aktörers uppfattning om sina strategiska intressen, liksom vilka handlingsalternativ som är moraliskt riktiga.

Sambanden illustreras i figur 2.1 nedan. Där ges också exempel på olika faktorer som är viktiga inom varje steg i modellen.

**Figur 2.1** Teoretisk modell för social förändring



Källa: Nelson (2003).

Därtill gäller insikten om att institutionernas implementering och omsättningen av formella regler i praktiken kan lämna utrymme för påverkan av aktörer som önskar omorientera den aktuella inriktningen. Till synes marginella förskjutningar som detta kan ge upphov till långtgående institutionella, politiska och sociala konsekvenser över tid.

## 3. Jämlikhetens variation – insikter från jämförande forskning

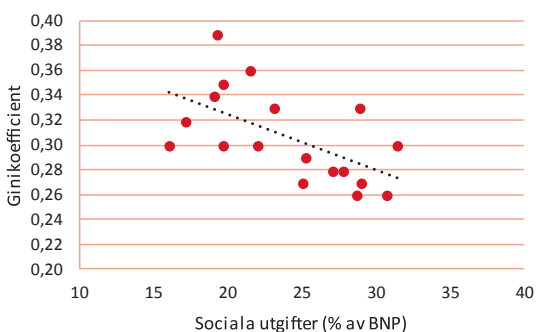
### 3.1 Offentliga utgifter som välfärdsåtagande

I takt med att mer tillförlitlig och heltäckande data har samlats in och gjorts tillgänglig har storleken på de offentliga sociala utgifterna, angivet som en andel av bruttonationalprodukten (BNP), blivit ett allmänt förekommande mått på statens åtagande vad gäller medborgarnas välfärd (Brady, 2009; Huber & Stephens, 2001; Wilensky, 1975).

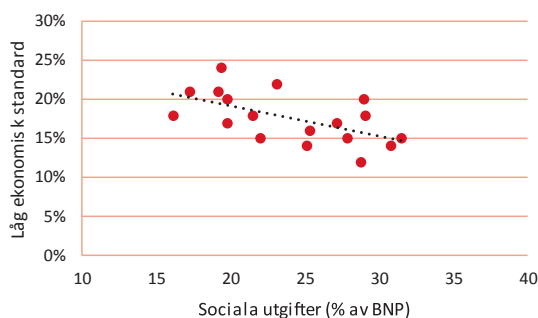
Sambandet mellan de offentliga sociala utgifterna i ett land och olika välfärdsindikatorer, likt de som illustreras i diagram 3.1a–b, är robust och väl belagt (för referenser se till exempel Marx, Nolan, & Olivera, 2015). Således ger sambandet oss en fingervisning om välfärdspolitikens betydelse för skillnaderna i graden av jämlikhet mellan länder. Att etablera ett tydligt orsakssamband försvåras dock av att en rad andra faktorer som också kan bidra till mer jämlikhet, samvarierar med de sociala utgifterna på landnivå.

Diagram 3.1a–b Offentliga sociala utgifter, inkomstjämlighet och låg ekonomisk standard

a) Inkomstjämlighet



b) Låg ekonomisk standard



Notera: Inkomstjämlighet speglas genom ginikoefficienten i respektive land och mättet på låg ekonomisk standard avser andel av befolkningen med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i respektive land.

Källa: OECD.stat: Income Distribution and Poverty; OECD.stat: Social expenditure (SOCX).

Detta gäller i stor utsträckning förhållanden på arbetsmarknaden, inklusive den fackliga anslutningsgraden, en mer sammanpressad lönestruktur, mer centraliserade löneförhandlingar och starkare arbetsrättslig lagstiftning. Även utgifter på andra områden än de som brukar klassas som socialpolitiska, särskilt på utbildningsområdet är sannolikt av stor vikt för hur de sociala strukturerna skiljer sig åt mellan länder. Skattesystemets utformning är en annan sådan faktor. Att särskilja effekterna av dessa, och andra potentiellt relevanta faktorer, låter sig inte enkelt göras med hjälp av statistiska metoder. Studier pekar också på en tendens till att dessa faktorer samverkar och kan få en multiplikativ effekt på jämlikheten genom att till exempel en sammanpressad lönestruktur stimulerar öknningar av de sociala utgifterna, som i sin tur stärker de med svagare ställning på arbetsmarknaden, och därmed möjliggör för dessa grupper att ställa högre krav gällande löneanspråk och omfördelning (Erling & Moene, 2016). Sannolikt kommer forskning om denna typ av interaktionseffekter att bli viktig framöver för att förstå mekanismerna bakom välfärdsstatens jämlikhetsskapande funktion (se också Cronert & Palme, 2017).

Även om de offentliga sociala utgifterna tydligt samvarierar med graden av jämlikhet i ett tvärsnitt av länder är det svårt att utifrån utgiftsanalyser uttala sig om vilka mekanismer som driver sambandet mellan välfärdspolitiken och resursfördelningen (Kangas & Palme, 2007). Detta beror delvis på att de sociala utgifterna påverkas också av andra faktorer än rent institutionella, vilket gör det svårt att med säkerhet säga om variationen över tid först och främst drivs av välfärdspolitikens utformning eller av förändringar i fördelningen av risker i befolkningen. Till exempel spelar sysselsättningsgraden och dess utveckling en avgörande roll för statens kostnader för de sociala skyddsneten helt oberoende av vilka politiska beslut som fattas. I och med att de offentliga utgifterna brukar anges som en andel av BNP påverkas måttet på kort sikt också lätt av konjunktursvängningar. Det gäller särskilt eftersom det i sin tur tenderar att ta tid att anpassa välfärdspolitiken till förändrade omständigheter (jmf. Pierson, 1998). Särskilt på kort sikt ska sambandet därmed tolkas med viss försiktighet.

### **3.2 Välfärdspolitiska regimer och institutionella modeller**

En strategi för att tydliggöra de kvalitativa skillnaderna mellan olika välfärdsstater har varit att konstruera typologier för att klassificera oli-

ka länders socialpolitik utifrån dess omfattning, utformning, bakomliggande drivkrafter, finansiering och sociala konsekvenser. En vanlig åtskillnad i detta avseende baseras på den typologi som utvecklades av den brittiske sociologen Richard Titmuss (1958) och skiljer på en marginell, eller selektiv socialpolitisk modell å ena sidan, och en institutionell modell å den andra<sup>8</sup>. Den marginella socialpolitiken ses här som tillfällig och träder in när andra samhällsinstitutioner, som marknaden eller familjen, inte räcker till för att uppfylla grundläggande levnadsvillkor. Denna modell är kännetecknande för försörjningsstödet och andra behovsprövade insatser utformning men präglar också skyddsneten som helhet i vissa länder. Den institutionella modellen å sin sida avser socialpolitik som fungerar som en integrerad del i samhället och där de politiska åtgärderna riktas till hela befolkningen. I den svenska samhällsdebatten, liksom inom senare decenniernas forskningslitteratur, har denna modell också kommit att benämnas generell eller universell, vilket också är de begrepp som används i den här rapporten för att beskriva former av socialpolitik som kännetecknas av den institutionella modellens logik.

Åtskillnaden mellan generella och selektiva åtgärder har med tiden kommit att bli en central dimension gällande välfärdspolitikens utformning. I synnerhet de nordiska ländernas socialpolitik brukar framhållas som exempel på en generell välfärdspolitisk modell. Just denna universella inriktning, som innebär att hela befolkningen inkluderas inom samma institutionella ramverk, brukar anföras som en huvudförklaring till den höga jämlikhet som den nordiska välfärdspolitikerna har gett upphov till (Anttonen, 2002).

Paula Blomqvist och Joakim Palme (2014) ställer upp fyra punkter som en offentlig försäkring eller tjänst ska uppfylla för att klassas som universell (jmf. också tabell 3.1):

1. Att alla medborgare inkluderas på samma villkor.
2. Att finansieringen är offentlig.
3. Att produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll och kvalitet blir enhetlig.
4. Att förmånerna är tillräckligt omfattande och av så pass god kvalitet att systemet blir attraktivt för större delen av befolkningen.

---

<sup>8</sup> Titmuss tillfogade senare även en prestationsbaserad modell till sin typologi.

**Tabell 3.1** Dimensioner av universalism i välfärdspolitiken

Inkludering	Finansiering	Produktion	Förmåner
Vem omfattas och på vilka villkor?	Hur sker finansieringen, med offentliga eller privata medel?	Vem tillhandahåller sociala förmåner; offentliga eller privata aktörer? Är deras innehåll lika för alla?	Är förmånerna tillräckliga med avseende på storlek och kvalitet?

Källa: Blomqvist & Palme (2014), citerad i Blomqvist (2016).

Värt att notera är att kriterierna ska ses som idealtyper och att olika institutioner i olika grad kan anses uppfylla dem.

Med sin mycket inflytelserika bok *Three Worlds of Welfare Capitalism* lanserade den danske sociologen Gøsta Esping-Andersen en annan, men besläktad, typologi för klassificering av välfärdsstater. Typologin, som kom att bli en central referenspunkt i den efterföljande forskningen, delade in industriländerna i tre olika välfärdsregimer: En *socialdemokratisk*, en *liberal* och en *korporativ* välfärdsstatsregim. Med typologin knöts ländernas socialpolitiska vägval till historiska processer samt till de utfall som dessa gav upphov till. Som benämningarna på de tre regimerna antyder, lyfte Esping-Andersen särskilt fram betydelsen av de politiska koalitioner som kommit att prägla politikutvecklingen i varje land. Han analyserade vilken relativ vikt staten, marknaden och familjen hade för människors försörjning i de olika välfärdsstaterna och i vilken utsträckning välfärdssystemen bidrog till att upprätthålla statuskillnader och minska människors beroende av marknaden för sin försörjning (Esping-Andersen, 1990).

Parallellt utvecklade den svenske sociologen Walter Korpi och hans kollegor ett ramverk för att synliggöra de institutionella skillnaderna mellan olika välfärdsstater, för att på så sätt kunna analysera orsaksamband mellan drivkrafterna bakom institutioners framväxt och deras sociala konsekvenser (Korpi, 1981; Korpi & Palme, 1999). De studerade socialförsäkringarnas uppbyggnad i olika OECD-länder och kategoriserade systemen utifrån tre dimensioner. Den första av dessa skiljde på

om rätten till ersättning baserades på fastställt behov, medborgarskap, medlemskap i en försäkringskassa, arbetskraftsdeltagande, yrkeskategori eller betalda avgifter. Den andra dimensionen rörde vilka principer som styrde storleken på utbetalda ersättningar. Här kunde transfereringarna kategoriseras som behovsprövade, inkomstrelaterade eller universella. Den tredje dimensionen skiljde på om programmen var helt statligt organiserade eller om de styrdes utifrån korporativa principer med deltagande från arbetsmarknadens parter.

Med utgångspunkt i dessa faktorer utvecklade Korpi och Palme fem idealtypiska socialpolitiska modeller som kan användas för att synliggöra skillnader såväl mellan länder som över tid, men också mellan olika politikområden inom länder (Korpi & Palme, 1999):

- Den första modellen är den *behovsprövade*, där ersättningarna är riktade till de som har det sämst ställt. Den här modellen kan illustreras med försörjningsstödet utformning i Sverige och återfinns i liknande system i alla välfärdsstater, men präglar hela socialpolitiken endast i Australien.
- Den andra, *grundtrygghetsmodellen*, innebär att det sociala stödet riktas till hela befolkningen och ges på samma enhetliga nivå till alla berättigade. Det svenska barnbidraget kan sägas ha utformats enligt den här principen, men i flera engelskspråkiga länder har denna modell kommit att karakterisera hela socialförsäkringssystemet, med enhetliga och ofta låga ersättningar vid till exempel arbetslöshet eller pensionering.
- Den tredje modellen, den *statskorporativa*, innebär att socialpolitiken organiseras utifrån inkomstrelaterade, ofta branschspecifika, socialförsäkringar som administreras av arbetsmarknadens parter tillsammans med staten, och som syftar till att upprätthålla medborgarnas sociala position även under perioder av sjukdom, arbetslöshet eller efter pensionering. Den här principen präglar socialpolitiken i Tyskland och flera andra kontinentaleuropeiska länder.
- Den fjärde, den *frivilliga statsunderstödda modellen*, innebär att frivilliga försäkringskassor som administreras till exempel av fackförbund, men regleras och understöds av staten, ansvarar för inkomstryggheten. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är ett av relativt få samtida exempel på den här typen av institutionella arrangemang. Liknande upplägg finns dock gällande arbetslöshetsförsäkringarna i Danmark,

Finland och Belgien, men modellen präglar inte i något land socialförsäkringssystemet som helhet.

- Den femte modellen, den *generella standardtrygghetsmodellen*, är den som kommit att präglar socialförsäkringssystemet i Sverige, men också i Finland och Norge. Denna institutionella modell kombinerar inkomstrelaterade ersättningar till dem som arbetat med enhetligt stöd till övriga som kvalificerar sig. Således kombineras den arbetande befolkningens efterfrågan på inkomsttrygghet med den universella modellens sociala rättighetsprincip.

### **3.3 Omfördelningsparadoxen**

Baserat på analyser av den institutionella variationen mellan olika välfärdsstater drog Korpi och Palme den sedan dess ofta citerade slutsatsen att ...

*"... ju mer vi riktar in de offentliga inkomstöverföringarna till de sämst ställda och ju mer vi försöker skapa jämlikhet genom lika stora offentliga överföringar till alla, desto mindre sannolikt är det att vi minskar fattigdom och ojämlikhet."*

(Korpi & Palme, 1999:83)

De kallade detta motsägelsefulla samband för *omfördelningsparadoxen* och visade empiriskt att de länder vars välfärdspolitik tydligast präglades av en hög grad av låginkomstprofilering var de som omfördelade allra minst. Länder vars socialpolitik var utformad för att istället ge det stora flertalet löntagare, även de med något högre inkomster, ett visst mått av standardtrygghet, uppvisade å sin sida en högre grad av omfördelning. Graden av omfördelning var i sin tur tydligt korrelerad med graden av jämlikhet sett till inkomstfördelningen i respektive land (Korpi & Palme, 1999).

Orsaken till detta förhållande går enligt författarna att finna i institutionernas utformning och de påföljande sociala och politiska konsekvenserna. Korpi och Palme menade att förutom i vilken grad resurser riktas till dem med lägst inkomster spelar också storleken på den totala omfördelningsbudgeten stor roll för den sammanlagda omfördelningspolitiken ger upphov till. Det verkar därtill finnas en avvägning mellan dessa två värden då låginkomstprofilering tenderar att vara förknippat



med en mindre budget att omfördela. Behovsprövade system medför att de med högre inkomster i stor utsträckning finansierar ersättningar till de med lägst inkomster. Också grundtrygghetsmodellen, präglad av enhetliga ersättningsnivåer, innebär att det offentliga stödet ofta inte motsvarar förväntningarna kring social trygghet bland de socioekonomiska mellanskikten, vilket skapar incitament för dessa att därutöver vända sig till privata alternativ för att säkra sin levnadsstandard. Privata försäkringar och liknande lösningar innebär att risker och resurser inte, som med de offentliga systemen, sprids över ett större kollektiv och ger därför upphov till en lägre grad av omfördelning. Låginkomstprofilering innebär således att låginkomsttagares intressen i större utsträckning uppfattas stå i motsättning till medel- och höginkomsttagares och att det därför skulle vara svårare att mobilisera de senare grupperna till att politiskt och ekonomiskt bidra till systemets upprätthållande och utbyggnad. I kontrast tenderar inkomstrelaterade socialförsäkringar att tränga undan behovet av privata lösningar, vilket därmed främjar en samsyn bland breda grupper av löntagare kring fördelarna med att bidra till offentliga systemen. Studier har sedermera kunnat bekräfta att system präglade av låginkomstprofilering och behovsprövning varit svårare att expandera (van Oorschot, 2002) och oftare varit föremål för nedskärningar (Nelson, 2007).

Samtidigt kan socialförsäkringar sägas skapa "riskgrupper" inom vilka risker och resurser delas. I och med att sociala risker, som riskerna för arbetslöshet eller sjukdom, är ojämnt fördelade i befolkningen och generellt sett är högre bland arbetare och andra grupper med knappare resurser, kan även system som ger större ersättningar till resursstarkare grupper fungera omfördelande genom att breda lager av befolkningen omfattas av samma system. Med den korporativa och den frivilligt statsunderstödda modellen är dock systemen ofta uppdelade efter yrkeskategorier. När institutionerna på så sätt riktar sig till små, socioekonomiskt homogena riskgrupper, minskar graden av omfördelning som systemen ger upphov till. Korpi och Palme drar utifrån dessa observationer slutsatsen att den generella standardtrygghetsmodellen, med sin kombination av generella inkomstrelaterade försäkringar för alla sysselsatta och grundtrygghet för de med svagare fäste på arbetsmarknaden, är den jämlikhetsstrategi som har bäst möjligheter att lyckas.

Korpi och Palmes (1999) analyser baserades på data från endast elva OECD länder från mitten av 1980-talet. Under senare år har fler studier därför försökt utvärdera omfördelningsparadoxens fortsatta giltighet och testat hypoteserna på ett bredare urval av länder och med hjälp av mer avancerade statistiska metoder. Flera av dessa pekar på ett mer oklart samband mellan låginkomstprofilering och omfördelning än vad Korpi och Palme påvisade (för en översikt se Marx m.fl., 2015). En studie av den amerikanske sociologen Lane Kenworthy där sambanden mellan graden av låginkomstprofilering, sociala utgifter och ojämlikhet studeras, visar på omfördelningsparadoxens giltighet fram till mitten på 1990-talet. Därefter blir sambanden svagare och försvinner helt när data istället hämtas från mitten av 2000-talet (Kenworthy, 2011).

Andra studier har dock bekräftat omfördelningsparadoxens fortsatta giltighet genom att studera det offentliga stödet till specifika grupper som ensamstående mödrar (Brady & Burroway, 2012) och äldre (Lefèbvre, 2007). Dessa studier finner således att ju mer man styrt transfereeringar till de med lägst inkomster inom dessa grupper, ju lägre grad av omfördelning har man lyckats uppnå. Också en studie som studerade förändringar i graden av låginkomstprofilering inom socialförsäkrings-systemen över fyra decennier i fem västeuropeiska länder finner att en högre koncentration av det offentliga stödet till de med lägst inkomster var förknippat med en svagare omfördelning (McKnight, 2015).

I en annan studie där omfördelningsparadoxens giltighet undersöks med hjälp av statistiska flernivåanalyser bekräftas stora delar av Korpi och Palmes tes. Bland annat att universalism har ett positivt samband med storleken på transfereringssystemens omfattning, vilken i sin tur har ett negativt samband med fattigdomsnivån (Brady & Bostic, 2015).<sup>9</sup> Därtill verkar graden av låginkomstprofilering uppvisa ett negativt samband med stödet för omfördelning, vilket Korpi och Palme också antog. Dock fann studien ett positivt samband mellan låginkomstprofilering och transfereringssystemens storlek, vilket motsäger omfördelningsparadoxens logik. Ytterligare en studie visar att graden av universalism skiljer sig mycket åt mellan olika socialpolitiska områden inom samma

---

9 Brady och Bostic (2015) använder dock ett något annorlunda mått på universalism (inversen av variationskoefficienten) än Korpi och Palme, som operationaliserar universalism som avsaknaden av låginkomstprofilering (mätt med hjälp av koncentrationskoefficienten).

länder och att behovsprövade program kan bidra starkt till transfereringssystemens sammantagna omfördelningseffekt. Författarna drar slutsatsen att välfinansierade behovsprövade insatser, som en del i ett mer omfattande socialpolitiskt ramverk, är en viktig pusselbit för att tillräckliga resurser ska komma de längst ner i inkomstfördelningen till del (Marx, Salanauskaite, & Verbist, 2016).

Många av dessa studier mäter, likt Korpi och Palmes själva, graden av universalism med hjälp av uppgifter om transfereringarnas fördelning i befolkningen. Önskvärt för att öka analysernas validitet vore om graden av låginkomstprofilering och universalism istället kunde mätas på ett mer direkt sätt, utifrån institutionella indikatorer gällande politikens utformning. Detta gjordes också nyligen i en studie där omfördelningsparadoxens mekanismer undersöks med hjälp av statistiska tidsserieanalyser med hjälp av data från 20 länder för tidsperioden 2000 till 2011 (Jacques & Noël, 2018). I studien används andelen behovsprövade program inom transfereringssystemen som mått på graden av låginkomstprofilering och andelen privata utgifter bland de totala sociala utgifterna som ett mått på universalism. Resultaten pekar tydligt på omfördelningsparadoxens fortsatta giltighet.

Wim Van Lancker & Natacha Van Mechelen (2015) grundar också sina analyser på institutionella indikatorer, baserade på uppgifter om vilka regler som styr barnbidragens storlek och fördelning i olika länder. De finner att de system som i högst utsträckning lyckas minska fattigdom kännetecknas av att de disponerar en stor budget samtidigt som de uppvisar en hög grad av låginkomstprofilering.

Utmaningen skulle således ligga i att lyckas med att kombinera låginkomstprofilering med en kraftfull budget, vilket alltså Korpi och Palme menade är svåruppnåeligt. En av nycklarna i detta avseende kan ligga i att de behovsprövade komponenternas politiska legitimitet och det övergripande välfärdspolitiska ramverket verkar vara tätt förknippade med varandra. Detta avspeglas till exempel i en studie av Kenneth Nelson (2007) som visar att behovsprövade system verkar mer motståndskraftiga mot nedskärningar när dessa utgör delar i ett mer generellt inriktat välfärdssystem.

Somliga har också resonerat kring om låginkomstprofilering har kommit att bli en mer effektiv jämlikhetsstrategi än tidigare som ett

resultat av de behovsprövade bidragens utformning och den förändrade retoriken kring dessa (Marx m.fl., 2016): Från att tidigare främst ha setts som en sista utväg för de mest utsatta har många länder infört och expanderat en ny typ av behovsprövade bidrag som riktar sig till förvärvsarbete med låga inkomster. *Earned Income Tax Credit* i USA och *Revenu de Solidarité Active* i Frankrike är tydliga exempel på denna typ av bidrag. Bidragens mer generella inriktning samt det faktum att de kommer en relativt sett större del av befolkningen till del, kan således ha lett till att det sociala stigma som traditionellt förknippats med bidragstagande har minskat och att den allmänna opinionen kring de behovsprövade stödernas legitimitet förskjutits i en mer positiv riktning. Den här utvecklingen är tydligt kopplad till att fattigdom i många länder tenderar att vara ett allt vanligare problem även bland dem med förvärvsarbeten. Denna typ av expansion av behovsprövade bidrag kan således ses som en del av en politisk inriktning där en låglönemarknad tillåts växa fram i syfte att skapa arbetstillfällen samtidigt som staten kompletterar de låga lönerna med olika former av offentliga stöd.<sup>10</sup>

Tabell 3.2 illustrerar i grova drag hur dessa samband ser ut med data från 2015 eller närliggande år. Siffrorna återspeglar till stor del de mönster Korpi & Palme observerade, med klara skillnader gällande såväl ersättningsgrad, omfördelning och ojämlikhet mellan länderna som anammat den behovsprövade modellen eller grundtrygghetsmodellen å ena sidan och de som utformat sina socialförsäkringssystem utifrån den statskorporativa eller den generella modellen, å den andra.<sup>11</sup>

Värt att notera är att jämfört med Korpi och Palmes (1999) ursprungliga analyser har de statskorporativa länderna närmast sig de länder vars välfärdspolitik klassats som generell gällande utgiftsnivåer och graden av omfördelning. Detta är dock inte resultatet av att ersättningsnivå-

---

10 Det svenska jobbskatteavdraget är inspirerat av samma logik, men var till skillnad från nämnda system i andra länder inte behovsprövat i sin ursprungliga form. Se också diskussionen om avindustrialiseringens effekter ovan.

11 Att den statskorporativa och den generella modellen uppvisar samma siffror gällande omfördelning kan tyckas motsägelselfullt givet resonemanget ovan. Dock utgör pensionssystemen en relativt sett större del av socialförsäkringssystemen i de statskorporativa länderna. I och med att en stor del av pensionärerna saknar andra inkomster uppvisar dessa länder därmed en kraftig omfördelning, utan att detta i samma utsträckning behöver vara utjämnande utifrån sociala kategorier som klass eller kön.

**Tabell 3.2** Ersättningsgrad, sociala utgifter och omfördelning efter huvudsaklig institutionell modell inom socialförsäkringarna

Medeltal för respektive grupp länder

Modell	Ersättningsgrad pension	Ersättningsgrad sjukpenning	Sociala utgifter	Omfördelning
Behovsprövad	0,53	0,35	19,1	0,30
Grundtrygghet	0,59	0,43	20,5	0,26
Statskorporativ	0,63	0,78	27,6	0,41
Generell	0,69	0,82	27,7	0,41

*Notera: Behovsprövad: Australien; Grundtrygghet: Kanada, Danmark, Irland, Nederländerna, Nya Zealand, Schweiz, Storbritannien, USA. Statskorporativ: Östrrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan. Generell: Finland, Norge Sverige. Ersättningsgrad: Andel av en genomsnittlig industriarbetarlön efter skatt. Sociala utgifter: Procent av BNP. Omfördelning: Skillnad i ginikoefficient gällande marknadsinkomster jämfört med disponibla inkomster, uttryckt som en andel av koefficienten för marknadsinkomster.*

*Källa, ersättningsnivåer: SPIN (2018); Källa, sociala utgifter och omfördelning: Delvis egna beräkningar baserade på uppgifter från OECD.stat: Income Distribution and Poverty. Uppgifter refererar till 2015 eller närliggande år.*

erna höjts eller att systemen i de statskorporativa länderna på annat sätt gjorts mer inkluderande. Utvecklingen är istället sannolikt en konsekvens av svårigheterna med att reformera de korporativa institutionernas, i kombination med en långsammare och mer osäker ekonomisk tillväxt och en åldrande befolkning, som gradvis drivit upp nivåerna i transfereringssystemen mer i dessa välfärdsstater (Huber & Stephens, 2001; Korpi & Palme, 2003; Pierson, 1998).

Forskningsläget kring omfördelningsparadoxen är alltså inte helt entydigt samtidigt som sambandet mellan en universell inriktning på välfärdspolitiken och en högre grad av ekonomisk jämlikhet verkar stå sig fortsatt starkt i flera empiriska analyser, också baserat på data från senare år och gällande utvecklingen över tid. De senare årens studier visar dock att det finns anledning att närmare undersöka, och möjligen nyansera, paradoxens antaganden. Det innebär till exempel att det kan finnas goda skäl att inte avvisa låginkomstprofilering som ett verktyg inom ramen för en övergripande socialpolitisk modell med generell inriktning. Standardtrygghetsmodellens kombination av generella inkomstrelaterade socialförsäkringar med en grundtrygghet för alla verkar sam-

manfattningsvis fortfarande vara den strategi som i störst utsträckning kan associeras med en högre grad av social och ekonomisk jämlikhet.

### **3.4 Det sociala investeringsperspektivet**

Förutom den avvägning mellan universalism och låginkomstprofilering som omfördelningsparadoxen ger vid handen präglas diskussionerna om välfärdsstatens utformning av avvägningar kring vilka områden som de politiska åtgärderna främst bör rikta in sig på. I diskussionerna kring hur välfärdsstaten ska ta sig an sina samtida utmaningar har det *sociala investeringsperspektivet* kommit att få en alltmer framskjutna position (Esping-Andersen m.fl., 2002; Hemerijck, 2017a; Morel, Palier, & Palme, 2012). Detta avspeglas bland annat i dess inflytande på EUs Lisabonagenda och det ”sociala investeringspaket” Europakommissionen lanserat (European Commission, 2013) samt OECDs och Världsbankens inkorporering av liknande tankefigurer i sina policyrekommendationer.

Perspektivets förespråkare betonar i regel välfärdsstatens positiva roll för att främja samhällets produktivitet och pekar särskilt på tre funktioner för socialpolitiken, sammanfattade med de engelska begreppen *stock*, *flow* och *buffer* (Hemerijck, 2017a, s. 19):

- För det första ska politiken stödja medborgarnas uppbyggnad av sitt humankapital i form av arbetsmarknadsrelaterade förmågor och färdigheter. I termer av politiska prioriteringar blir således barnomsorg, skola, arbetsmarknadsutbildningar och annat stöd till livslångt lärande av särskild vikt.
- För det andra ska staten bidra till att underlätta övergångar mellan olika stadier i livet, för att på så sätt utnyttja människors humankapital i största möjliga utsträckning. Detta innebär satsningar på politik som syftar till att möjliggöra en kombination av förvärvsarbete och barnafödande och reformer av arbetsmarknadspolitik med en mer aktiv inriktning i syfte att underlätta övergången från skola till arbete, från föräldraskap till arbete, och övergången från ett arbete till ett annat.
- Slutligen bör välfärdsstater utgöra en buffert för den enskilde såväl som för samhället som helhet under utmanande perioder av till exempel arbetslöshet eller sjukdom i det första fallet och konjunkturnedgångar i det senare. Här handlar det om hur transfereringssystemen är utformade för att på bästa sätt kombinera behovet av inkomsttrygghet med aktiva insatser för att stärka drivkrafterna att återgå i arbete.

Sammantaget förenar perspektivet därmed en betoning på tillväxt som det ekonomiska fundamentet för välfärdsstaten och humankapital som avgörande för människors och samhällets produktivitet i en postindustriell ekonomi med en aktiv roll för staten i att stödja arbetsmarknadens funktionssätt och utjämna livschanser mellan människor (Esping-Andersen m.fl., 2002; Hemerijck, 2017a). Ibland beskrivs perspektivets syn på socialpolitikens funktion med hjälp av det engelskspråkiga mottot ”prepare rather than repair” (Morel m.fl., 2012).

Det sociala investeringsperspektivet har mycket gemensamt med den syn på politikens roll som präglat de nordiska välfärdsstaternas framväxt, i synnerhet den svenska. Faktum är att erfarenheten från de nordiska välfärdsstaterna varit en avgörande inspirationskälla för perspektivets förespråkare och arkitekter (se till exempel Esping-Andersen m.fl., 2002). Betydelsen av en socialpolitik som kombinerar strävan efter jämlikhet och jämställdhet mellan könen med en aktiv roll för staten i att främja tillväxt och full sysselsättning är ett kännetecken för den socialdemokratiska strategi som förknippas med bland andra Alva och Gunnar Myrdal, Gösta Rehn och Rudolf Meidner.

Andra ser i det sociala investeringsperspektivet en nyliberalt influerad socialpolitik förknippad med ”den tredje vägen” inom socialdemokratin, som bland annat Tony Blair förespråkade under 1990-talet (Jenson, 2010).

Bristen på en tydlig definition av begreppet gör att institutionerna som lyfts fram som exempel på det sociala investeringsperspektivet ser olika ut i olika länder, vilket försvårar diskussioner om politikens faktiska effekter.

I grova drag går det att skilja på en socialdemokratisk variant där sociala investeringar kombineras med kompensatoriska system för omfördelning och en liberal variant där tyngdpunkten ligger på aktivering och investeringar för att främja människors möjligheter att söka och ta ett arbete (Morel & Palme, 2017).

Av största vikt för att förstå de olika uppfattningarna som rymts i diskussionen på det här området är därför sannolikt just att hålla isär en social investeringspolitik av nordiskt snitt från den variant som har sitt ursprung i de engelskspråkiga länderna och i en mer liberalt inriktad politisk tradition.

Vid sidan av den entusiasm som många visat inför det sociala investeringsperspektivet har dess landvinningar också väckt kritik från

forskarhåll.<sup>12</sup> En del av kritiken är av normativ art och skjuter in sig på den instrumentella hållningen gentemot utjämnande socialpolitik som ett verktyg för att öka samhällets välstånd, i kontrast till ett synsätt där stödet till dessa institutioner grundas på gemensamma värden rörande jämlikhet och rättvisa (Nolan, 2013).

Andra pekar på att perspektivet erbjuder en alldeles för avgränsad uppsättning verktyg för att möta de stora utmaningar som dagens kapitalism står inför samt på risken att ansvaret för till exempel arbetslöshet och andra sociala problem i större utsträckning individualiseras (Crouch & Keune, 2012). En feministisk kritik belyser i sin tur hur det sociala investeringsperspektivets instrumentella syn på kvinnors förvärvsarbete förminskar värdet av den omsorg om barn och anhöriga som kvinnor traditionellt har tagit ansvar för, samt att lösningen, att ta hand om omsorgsbehov genom utökad social service, inte utmanar den rådande könsordningen (Daly, 2002; Jenson, 2009).

En del av kritiken riktar vidare in sig på den minskade omfördelning som kan bli en konsekvens av sociala investeringar som sker på de traditionella transfereringssystemens bekostnad. Bland andra den belgiske sociologen Bea Cantillon och hennes kollegor (Bonoli, Cantillon, & Van Lancker, 2017; Cantillon, 2011; Pintelon, Cantillon, Van den Bosch, & Whelan, 2013) tycker sig se samband mellan den ökade betoningen av sociala investeringar och faktumet att låginkomsttagargrupper i mindre utsträckning fått ta del av den generella välståndsökningen som en god tillväxt och ökande sysselsättningsnivåer medfört i många europeiska länder. För det första har tillväxten när det gäller arbetstillfällen under senare decennier främst gynnat medlemmar av hushåll där en eller båda makarna redan arbetade i stor utsträckning, medan hushåll som tidigare haft en låg sysselsättningsgrad inte kunnat dra nytta av utvecklingen. Därtill finns det tendenser till att de institutionella förändringar som har skett i många länder och med en större fokus på sociala investeringar, särskilt har gynnat hushåll med en högre sysselsättningsgrad och utbildningsnivå. Detta genom att hushåll där alla vuxna arbetar i större utsträckning utnyttjar offentligt finansierade tjänster som barnomsorg och att de med högre socioekonomisk status i större

---

12 För en genomgång av argument från det sociala investeringsperspektivets förespråkare likväl som dess kritiker se (Hemerijck, 2017b).



utsträckning utnyttjar de utbildningsmöjligheter som den nya politiken prioriterar. Samtidigt verkar de "nya" sociala risker som det sociala investeringsperspektivet syftar till att bemöta vara starkt associerade med social klass på ett högst traditionellt sätt, också i de nordiska länderna. En strategi som innebär mindre omfördelning här och nu riskerar därmed att cementera existerande klasskillnader och därmed också dämpa den sociala rörligheten som det sociala investeringsperspektivet syftar till att stimulera (Pintelon m.fl., 2013).

Dessa problematiska tendenser verkar dock vara svagare i de nordiska välfärdsstaterna där de delar som det sociala investeringsperspektivet betonar redan är mer utbyggda och samhället i övrigt präglas av en högre grad av jämlikhet (Bonoli m.fl., 2017; Esping-Andersen, 2015). Vidare ska inte heller de offentligt understödda och arbetsintensiva sjukvårds-, omsorgs- och utbildningssektorernas bidrag till att öka produktiviteten i resten av ekonomin underskattas (jmf. Wren, 2017).

Den nordiska erfarenheten understryker således vikten av att ta hänsyn till institutionernas komplementära funktion (Hemerijck, 2017a) och särskilt att skilja på en politik för sociala investeringar som implementeras i en kontext präglad av en marginell socialpolitik och stora klass- och inkomstskillnader, eller då denna inbäddas i ett mer jämlikt samhälle präglad av generella socialpolitiska institutioner och en mer sammanpressad lönestruktur (jmf. Cronert & Palme, 2017). Det finns med andra ord all anledning att ta lärdom av det sociala investeringsperspektivets fokus på socialpolitikens dynamiska effekter, samtidigt som de fördelningspolitiska konsekvenserna av institutionella förskjutningar behöver uppmärksammas nog.

### **3.5 Staten, marknaden och familjen**

Personlig autonomi eller oberoende i bredare bemärkelse, inte bara av marknaden utan också av familjen, har lyfts fram som ett övergripande mål för välfärdspolitiken, särskilt inom den feministiskt inriktade forskningen (Hobson, 1990; O'Connor, 1993; Orloff, 1993; för en översikt se Orloff, 2010). Så också inom den tradition som kommit att prägla den nordiska välfärdsforskningen (Johansson, 1972). Utifrån dessa perspektiv ses autonomi som tätt förknippat med möjligheten att upprätthålla ett självständigt hushåll, vilket i sin tur är beroende av tillgången till

inkomster från förvärvsarbete och utformningen av de offentliga stöd-systemen.

Den genusbaserade ojämlikheten kan således illustreras både med referens till kvinnors inkomster när dessa jämförs med mäns och med hänvisning till kvinnors ställning på arbetsmarknaden mer generellt. Inom forskning om orsaker till inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor är kvinnors större ansvarstagande för familj och hushållsarbete, och svårigheterna att kombinera detta ansvar med förvärvsarbete, en gemensam bakomliggande faktor (Evertsson m.fl., 2009; Magnusson & Neramo, 2014; OECD, 2012, 2017). Medan män ofta ökar sin förvärvsinkomst när de blir föräldrar, gäller det omvända för kvinnor. Detta beror till stor del på att kvinnor i större utsträckning gör avbrott i förvärvsarbetet och minskar sin arbetstid.<sup>13</sup> Men också när arbetstiden tas i beaktande finns löneskillnader mellan män och kvinnor som brukar benämnas könslönegap. Även dessa skillnader kan åtminstone delvis förklaras med hänvisning till kvinnors större ansvarstagande gentemot familjen och konsekvenserna av detta för kvinnors möjligheter att få och ta mer högvärlönde arbeten. Dessa strukturer och deras konsekvenser för kvinnors och barnfamiljers välfärd varierar dock tydligt mellan olika välfärdsstater. Den institutionella kontexten, och särskilt familjepolitiken, kan således antas ha en avgörande betydelse för graden av genusbaserad ojämlikhet och för barnfamiljers levnadsvillkor.

Daly (2002) pekar ut institutionella faktorer på fyra områden med potential att påverka fördelningen av omsorg mellan stat, marknad och familj och därmed också den sociala jämlikheten mellan könen såväl som mellan hushåll:

1. Kontanta bidrag (såsom direkta bidrag och skatteavdrag).
2. Arbetsrelaterade förmåner (inklusive betald och icke betald ledighet).
3. Erbjudande av tjänster (såsom hemhjälp och institutionsbaserad omsorg).
4. Riktade subventioner för privata alternativ (till exempel för köp av olika tjänster).

---

13 Att beakta arbetstidens längd gör särskilt stor skillnad i ett internationellt perspektiv. Ett tydligt exempel är USA, där en relativt låg andel av kvinnorna förvärvsarbetar men där de som gör det verkar ha en relativt lång arbetstid. Ett exempel på det motsatta förhållandet finner vi i Nederländerna där kvinnors förvärvsfrekvens är hög men där deltidsarbete är mycket vanligt och kvinnors arbetstid ofta är kort (OECD, 2018).

I och med att familjepolitiken, beroende på sin utformning, kan vara mer eller mindre uppmuntrande till jämställdhet och kvinnors förvärvsarbete har familjepolitisk forskning därtill kommit att betona att betydelsen av det offentliga stödet till barnfamiljer inte kan förstås utifrån ett endimensionellt perspektiv.

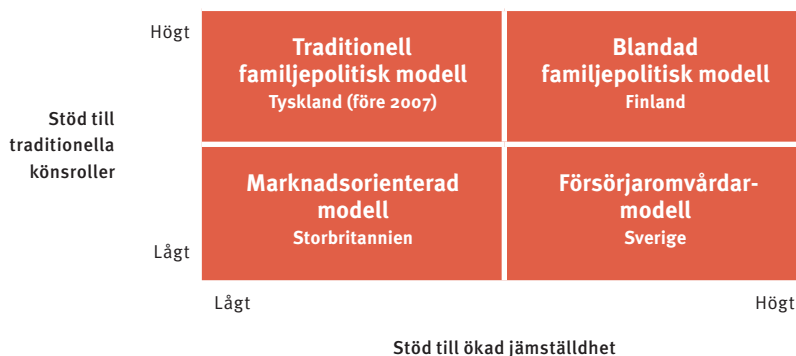
I forskningslitteraturen delas de familjepolitiska institutionerna därför ofta in i två dimensioner beroende på deras förmodade effekt på kvinnors förvärvsarbete och mäns deltagande i omsorgen om de egna barnen (Duvander, Ferrarini, & Johansson, 2015; Korpi, 1999). Familjepolitiska institutioner som syftar till att stödja ökad jämställdhet genom att förenkla kombinationen av förvärvsarbete med familjeansvar och uppmuntra mäns deltagande i obetalt arbete, utgör i det här avseendet en egen dimension som omfattar till exempel rättigheter till betald ledighet för båda föräldrarna, tillgång till barnomsorg för yngre barn i tillräcklig omfattning samt betald ledighet vigd åt pappan. Som kontrast har allmänt stöd till barnfamiljer visat sig ha en neutral eller i vissa fall potentiellt negativ effekt på kvinnors förvärvsfrekvens genom att möjliggöra för en av föräldrarna att helt eller delvis, tillfälligt eller permanent, lämna arbetskraften. Denna dimension, som därmed kan bidra till att stödja traditionella könsroller, inkluderar barnbidrag (och motsvarande skatteavdrag), förskola på deltid för barn från tre år, vårdnadsbidrag,<sup>14</sup> samt skattelättnader för en icke förvärvsarbetande partner (vilket sambeskattnings i praktiken är ett exempel på). Med utgångspunkt i dessa dimensioner utkristalliserar sig tre idealtypiska familjepolitiska modeller (Duvander m.fl., 2015):

- Den första av dessa modeller karaktäriseras av en politisk inriktning som i samklang med den första dimensionen syftar till att möjliggöra för bägge föräldrarna att kombinera arbete och familj. Modellen kan därmed benämnas *försörjar-omvårdarmodellen* och återfinns främst i de nordiska länderna, med Finland som ett partiellt undantag.
- Den andra, den *traditionella familjepolitiska modellen*, har länge dominerat familjepolitiken i Kontinentaleuropa och karaktäriseras av omfattande stöd utifrån den traditionella dimensionen.

---

14 I den engelskspråkiga litteraturen som refereras här brukar dessa system benämnas *home care allowance* eller *cash-for-care* (Hiilamo & Kangas, 2009; Meagher & Szebehely, 2011).

**Figur 3.2** Institutionella modeller inom familjepolitiken



Källa: Duvander, Ferrarini, & Johansson (2015), baserat på Korpi (1999).

– Den tredje, *marknadsorienterade modellen*, kännetecknas av en avsaknad av offentligt stöd till barnfamiljer, vilket lämnar stort spelrum för marknadslösningar och informella nätverk för omvårdnaden om barn och äldre bland hushåll med förvärvsarbetsföräldrar.

Till dessa tre modeller kan även en fjärde tillfogas som kan kallas *blandad* eller hybrid. Denna modell förenar stöd till ökad jämställdhet med stödformer som främjar mer traditionella könsroller och innehåller således motstridiga element. Institutioner från den traditionella och försörjaromvårdarmodellen kan till exempel uppträda inom samma system i fall där politiska förändringar byggt in olika element i familjepolitiken över tid, eller som resultat av en politisk diskurs som betonar valfrihet.<sup>15</sup> Modellerna illustreras i figur 3.2.

<sup>15</sup> Misra, Moller, Strader, & Wemlinger (2012) identifierar en modell som de kallar för *choice model*, och som förenar inslag från de två första modellerna. Författarna klassificerar Belgiens och Frankrikes familjepolitik som präglad av en sådan modell. Ett annat exempel är Finland som kombinerar en väl utbyggd föräldraförsäkring och offentlig barnomsorg med ett vårdnadsbidrag till familjer som inte utnyttjar barnomsorgen (Hiilamo & Kangas, 2009). Liknande tendenser har setts i Sverige i och med införandet av RUT-avdraget och det numera avskaffade vårdnadsbidraget (Ferrarini & Duvander, 2010).

Det finns starka skäl att studera hur institutionernas utformning påverkar relationen mellan män och kvinnor och därmed den sociala och ekonomiska ojämlikheten i samhället. Välfärdspolitiken avspeglar till stor del skillnader gällande traditioner och normer kring könsroller (Pfau-Effinger, 2005). Socialpolitiska institutioner spelar samtidigt en central roll för att forma beteendemönster: både genom att påverka incitamenten till arbetsmarknadsdeltagande och familjeansvar samt genom att befästa eller förändra normer om vad som förväntas av män respektive kvinnor på dessa områden. Särskilt den ekonomiska familjepolitiken och de offentliga omsorgstjänsterna spelar en avgörande roll i det här avseendet, även om andra politikområden, som skattesystemets utformning och arbetsmarknadens funktionssätt, också bidrar till att forma den genusbaserade ojämlikheten.<sup>16</sup>

Vad gäller familjepolitikens effekter på den sociala och ekonomiska jämlikheten är forskarna på området relativt eniga. Försörjar-omvårdarmodellen associeras i regel med de högsta nivåerna av kvinnligt arbetskraftsdeltagande (Ferrarini & Duvander, 2010; Gornick, Meyers, & Ross, 1997; Hegewisch & Gornick, 2011; Korpi, Ferrarini, & Englund, 2013; Nieuwenhuis, Need, & Van Der Kolk, 2012; Pettit & Hook, 2005) och de lägsta nivåerna av barnfattigdom (Bäckman & Ferrarini, 2010; Esping-Andersen, 2009; Gornick & Jäntti, 2009). Lönegapet mellan mödrar och kvinnor utan barn tenderar också att vara litet eller obefintligt i de nordiska länderna och högst i de kontinentaleuropeiska länderna (Sigle-Rushton & Waldfogel, 2007). I den senare gruppen länder, som till stor del präglas av den traditionella modellen, är arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor generellt lågt medan fattighedsnivåerna bland barnfamiljer varierar. Delvis utifrån utformningen av det generella stöd barnfamiljer erhåller (Maldonado & Nieuwenhuis, 2015; Thévenon & Luci, 2012). De marknadsorienterade länderna uppvisar i regel en ssysättningsgrad bland kvinnor som är högre än i Kontinentaleuropa, vilket speglar modellens fokus på försörjning genom marknaden. Samtidigt är den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljer störst i dessa länder. Till stor del är det en följd av att det begränsade offentliga stödet ger upphov till stora klassbaserade ojämlikheter (Korpi m.fl., 2013;

<sup>16</sup> Till exempel är könslönegapet generellt sett mindre i länder med en mer sammanpressad lönestruktur och hög täckningsgrad för kollektivavtalade lönenivåer (Blau & Kahn, 2003).

Misra, Moller, Strader, & Wemlinger, 2012; Orloff, O'Connor, & Shaver, 1999).

Några av dessa samband illustreras nedan. De två övre diagrammen (3.2a–b) illustrerar hur skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor, beräknat utifrån antalet arbetade timmar omräknat till heltidsekvivalenter, varierar mellan olika länder. Könsskillnaderna sett till sysselsättningsgraden jämförs med omfattningen av det offentliga stödet inom respektive familjepolitisk dimension. I det här fallet illustreras försörjar-omvårdarmodellen av ersättningsgraden inom den inkomstrelaterade föräldrapenningen medan den traditionella modellen representeras av en sammanslagen ersättningsgrad för eventuella barnbidrag, vårdnadsbidrag, skatteavdrag för barn eller partner samt eventuella engångsstöd vid barnafödande som finns i varje land.

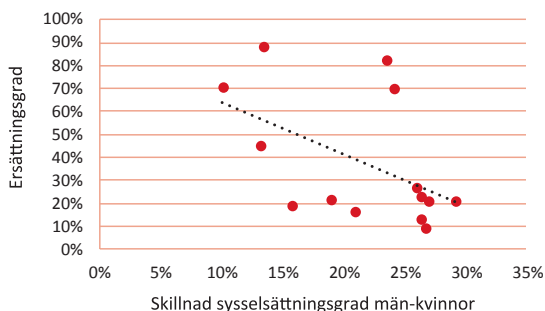
Diagrammen belyser det negativa sambandet mellan försörjar-omvårdarmodellen och könsskillnaderna gällande mäns och kvinnors sysselsättningsgrad. Det traditionellt orienterade familjestödet ger snarare intryck av ett neutralt förhållande till de observerbara könsskillnaderna.

De två nedre diagrammen (3.2c–d) visar i sin tur på sambandet mellan de båda familjepolitiska dimensionerna och andelen barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard i respektive land. Gällande sambandet med försörjar-omvårdarmodellen placerar sig länderna i ett liknande mönster som gällande sysselsättningsgraden. När vi riktar blicken mot det traditionella familjestödets korrelation med barnfattigdom framträder istället ett svagt positivt samband. Dessa mönster illustrerar de tendenser som tidigare forskning visat på, att en familjepolitik som möjliggör en kombination av arbete och familj främjar kvinnors möjligheter till förvärvsarbete och att kvinnors förvärvsinkomster i sin tur har ett betydande samband med graden av ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer.

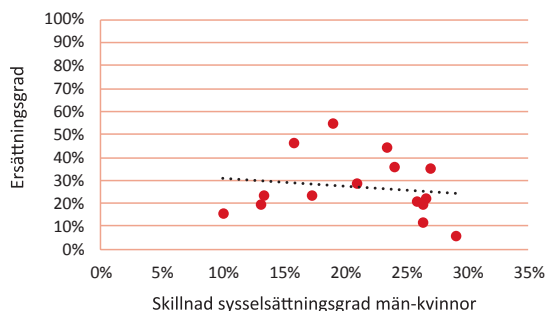
Av största vikt i dessa sammanhang är således att uppmärksamma hur interaktionen mellan genus och klass bidrar till skapa olika förutsättningar för kvinnor i olika klasspositioner att delta på arbetsmarknaden eller att på andra sätt upprätthålla ett autonomt hushåll (McCall, 2001; Orloff m.fl., 1999). För högutbildade kvinnor på arbetsmarknader präglade av stor lönespridning kan privat finansierad barnomsorg i kombination med andra hushållsnära tjänster möjliggöra kombinationen av

**Diagram 3.2a–d** Könsskillnad i sysselsättningsgrad omräknad till heltidsekvivalenter och ersättningsgrad för olika familjepolitiska institutioner

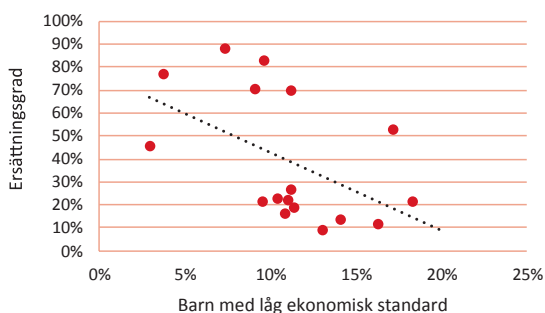
a) Försörjar-omvårdarmodell



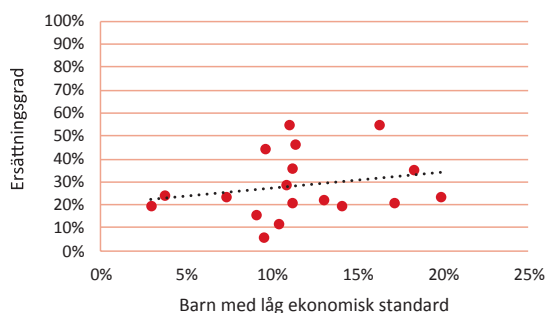
b) Traditionell familjemodell



c) Försörjar-omvårdarmodell



d) Traditionell familjemodell



Notera: Ersättningsgraden är beräknad som det sammanlagda värdet av transfereringarna uttryckt som en andel av en årlig industriarbetarlön efter skatt. Med låg ekonomisk standard avses en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten efter att hushållets storlek tagits i beaktande genom att hushållsinkomsten delats med kvadratroten av antalet hushållsmedlemmar.

Källa: SPIN (2018): PLB – Parental Leave Benefit dataset; OECD.stat: Income Distribution and Poverty.

arbete och familj. I kontrast befinner sig mödrar från lägre sociala klasser i en sådan institutionell kontext i en utsatt position och tvingas, om de ska kunna förvärvsarbeta, förlita sig på kostsam privat barnomsorg av låg kvalitet eller informella nätverk. Utan förvärvsinkomster är dessa

familjer hänvisade till behovsprövat stöd för att kunna försörja sig, med hög risk för fattigdom som konsekvens (Morgan, 2005).

Evertsson m.fl. (2009) har studerat hur den genusbaserade ojämlikheten varierar för olika utbildningsnivåer i tre olika länder som var och en representerar varsin familjepolitisk modell; Sverige, USA och Nederländerna. De finner att skillnaderna mellan män och kvinnor minskar vid högre utbildningsnivåer i alla tre länder med avseende på flera arbetsmarknadsrelaterade indikatorer (dock tenderar löneskillnaderna att öka). Gradienten är dock inte lika brant i Sverige, vilket är ett resultat av att den institutionella kontexten. Det beror på att också arbetarkvinnors anknytning till arbetsmarknaden har främjats av den svenska social- och familjepolitiken och att den offentliga arbetsmarknaden är förknippad med bättre villkor än i motsvarande tjänstesektorer i de andra länderna (jmf. Korpi m.fl., 2013).

Sammantaget är en tydlig lärdom från litteraturen att just kvinnors förvärvsarbete är en avgörande faktor för skillnader gällande omfattningen av ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer (Bäckman & Ferrarini, 2010; Esping-Andersen, 2009). Kvinnors förvärvsfrekvens och ställning på arbetsmarknaden, särskilt gällande de med lägre utbildningsnivå, är vidare högre i länder med familjepolitiska institutioner som syftar till att underlätta kombinationen av arbete och familjeliv.

En annan viktig slutsats är att en politik för jämställdhet mellan män och kvinnor också är en politik för social och ekonomisk jämlikhet i bredare bemärkelse. Jämställdhetsperspektivet är av största vikt när en politik för att motverka ekonomisk utsatthet ska utformas. Samtidigt krävs det att klassperspektivet uppmärksammas i utformningen av familjepolitiken för att denna ska bidra till ekonomisk trygghet för kvinnor med olika socioekonomiska förutsättningar.

### **3.6 Valfärdstjänster och jämlikhet**

Den offentliga tjänsteproduktionen, särskilt i form av sjukvård, barnomsorg, skola och andra utbildningsinsatser, har betydande möjligheter att utjämna människors livschanser. Detta har på senare år särskilt kommit att betonas utifrån ett livsförloppsperspektiv och av förespråkare för det sociala investeringsperspektivets syn på socialpolitikens roll. Komparativ socialpolitisk forskning om valfärdstjänsternas betydelse för social



jämlikhet är dock inte lika omfattande som motsvarande forskning om den ekonomiska familjepolitiken eller socialförsäkringssystemen. Denna slagsida kan delvis förklaras med hänvisning till bristen på jämförbara indikatorer gällande välfärdstjänsternas organisering och omfattning. Förutom att de offentliga tjänsterna står för viktiga bidrag till människors välfärd, vars värde är svårt att uppskatta med hjälp av kvantitativa indikatorer, påverkar välfärdstjänsternas människors förmåga att försörja sig genom förvärvsarbete och därmed fördelningen av marknadsinkomster, utan att detta sker genom skatte- och transfereringssystemen.

Försök att översätta värdet av dessa tjänster i monetära termer visar dock att de har en betydande utjämnande effekt (Esping-Andersen & Myles, 2011). Under senare år har också den jämförande socialpolitiska forskningen alltmer kommit att uppmärksamma barnomsorgens (OECD, 2007; Plantenga & Remery, 2009; Saraceno, 2011) såväl som äldreomsorgens (Bettio & Verashchagina, 2012; Flavia Martinelli, Anneli Anttonen, & Margitta Mätzke, 2017; Meagher & Szebehely, 2013; Ranci & Pavolini, 2013) betydelse. Samtidigt har beräkningar av välfärdstjänsternas värde oftare kommit att inkluderas när välfärdsnivåer studeras i ett jämförande perspektiv (Esping-Andersen, 2015; OECD, 2011).

De nordiska länderna utmärker sig i det här avseendet genom den stora betydelsen av offentlig tjänsteproduktion. I Sverige utgör välfärdstjänsterna, inklusive utbildnings- och sjukvårdssektorn, 20 procent av BNP, att jämföra med 15 procent för transfereringssystemen. Motsvarande siffror för genomsnittet i OECD är 13 respektive 11 procent. Barn- och äldreomsorgen stod i Sverige sin tur för ungefär en femtedel av dessa utgifter, eller drygt 4 procent av BNP (prop. 2016/17:100, bilaga 2, s. 30). Det är betydligt mer än OECD-genomsnittet på ungefär 2 procent av BNP (OECD, 2011:310).

I de flesta länder fördelas nyttjandet av den offentliga servicen, sjukvård och utbildning inräknat, relativt jämt i hela befolkningen. En dylik neutral fördelningsprofil kan ha en betydande inverkan på graden av ojämlikhet, genom att bidraget till socioekonomiskt svagare gruppers välfärd kommer att vara större i relativa termer. Detta blir särskilt betydelsefullt när värdet av de välfärdstjänsterna som i de nordiska länderna är av större omfattning. I de nordiska länderna tenderar därtill

individer med lägre inkomster nyttja välfärdstjänsterna i något större utsträckning, vilket ytterligare bidrar till den jämlikhetskapande effekten av den offentliga konsumtionen (OECD, 2011). I regel visar svenska fördelningspolitiska analyser på att hushåll innehållande barn och unga respektive äldre tenderar att lyftas i inkomstfördelningen när välfärdstjänsterna inkluderas, genom sina i relativa termer större nyttjande av utbildnings-, vård- och omsorgstjänster. Därtill tenderar kvinnor att nyttja välfärdstjänster i högre utsträckning än män vilket innebär att könsskillnaderna i levnadsstandard också utjämnas när den offentliga konsumtionen tas i beaktande (prop. 2016/17:100, bilaga 2).

Om fokus riktas specifikt mot barn- och äldreomsorgen skiljer sig omfattningen och organisationen av dessa politikområden åt i betydande grad mellan olika välfärdsstater. Liksom gällande andra delar av välfärdsstaten kan de institutionella skillnaderna beskrivas i termer av en avvägning mellan statens, marknadens och familjens ansvar för barnens och de äldres omsorg. I mångt och mycket kan den sociala omsorgen i denna bemärkelse ses som en del av familjepolitiken och avspeglar i vilken grad välfärdsstaten organiserats för att stötta kombinationen av familjeansvar och förvärvsarbete. Således reflekterar också de institutionella skillnaderna mellan länder i detta avseende tydligt graden av förvärvsarbete bland kvinnor i olika välfärdsstater, i likhet med vad som diskuterats angående familjepolitiken i det föregående avsnittet (Antonon & Sipilä, 1996; Bettio & Plantenga, 2004; Keck & Saraceno, 2013).

Både barn- och äldreomsorgen har en tvådelad funktion. Dels att skapa goda levnadsvillkor för barn respektive äldre, dels att möjliggöra förvärvsarbete för de, särskilt kvinnor, med omsorgsansvar för små barn eller äldre anhöriga.<sup>17</sup>

Barnomsorgens tvådelade funktion avspeglas också i att det i många länder finns två separata system där de offentliga insatserna för de yngre barnen har en social inriktning av marginell karaktär, medan de lite äldre förskolebarnen omfattas av universella, avgiftsfria, och pedagogiskt inriktade system. Den senare typen av institutioner erbjuder dock ofta inte omsorg i den utsträckning som krävs för att båda föräldrarna ska kunna arbeta heltid, vilket alltså inte heller är deras syfte. Denna

---

17 Gällande barnen kan ytterligare en dimension läggas till, i och med att barnomsorgen också syftar till att främja barns utveckling och att utjämna barnens livschanser i ett livsförloppsperspektiv.

uppdelning avspeglas också i nyttjandegraden bland de yngsta barnen som i regel är lägre och uppvisar en kraftigare variation mellan länder. De nordiska länderna står i det här sammanhanget för en egen modell, med en integrerad förskola under hela den tidiga barndomen och fram till skolstart. Den förenar sociala mål kring barnens uppväxtvillkor och föräldrarnas möjligheter till förvärvsarbete med ett pedagogiskt uppdrag (Meagher & Szebehely, 2011; Meyers & Gornick, 2003; Utbildningsdepartementet, 2015). Delvis som en konsekvens av detta uppvisar de nordiska länderna, särskilt Danmark och Sverige, ett högre deltagande i formell barnomsorg bland de yngsta barnen (OECD, 2017; Plantenga & Remery, 2009).

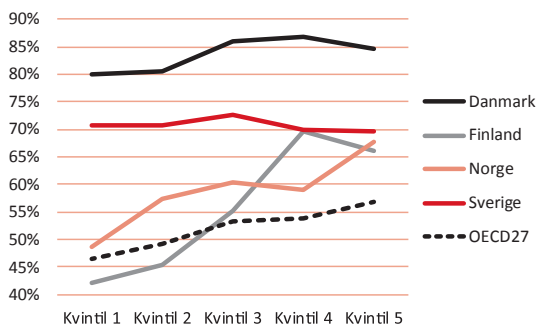
Flera studier har påvisat positiva effekter av deltagande i förskola på barnens välfärd i vuxen ålder, särskilt för barn från mer resurssvaga hem (Folkhälsomyndigheten och CES, 2017; Havnes & Mogstad, 2015; Holmgren, 2009). En förutsättning är dock en hög kvalitet gällande förskolans verksamhet. Indikatorer inom tre områden kan pekas ut som de viktigaste för att studera de strukturella förutsättningarna för att uppnå god kvalitet och en hög grad av likvärdighet inom barnomsorgen.<sup>18</sup> Det handlar om personalens utbildningsnivå och kompetens, personalens villkor i form av personaltäthet, barngruppernas storlek, personalomsättning, lön, och planeringstid samt tillgänglighet för alla familjer oavsett bakgrund (Persson, 2015). För att uppnå målet om att utjämna barns livschanser krävs det också att nyttjandet av barnomsorg fördelas jämt mellan barn från olika social bakgrund (Esping-Andersen, 2015). Diagram 3.3a illustrerar andelen barn som deltar i formell barnomsorg i de nordiska länderna, jämfört med OECD-genomsnittet när hushållen har delats upp i inkomstgrupper som var och en representerar en femtedel av befolkningen i respektive land. Det genomsnittligt högsta barnomsorgsdeltagandet uppvisar Danmark, följt av Sverige. Det är också dessa två länder, och särskilt Sverige, som uppvisar den mest jämlika fördelningen av deltagandet i barnomsorgen. Trenden i OECD pekar annars

---

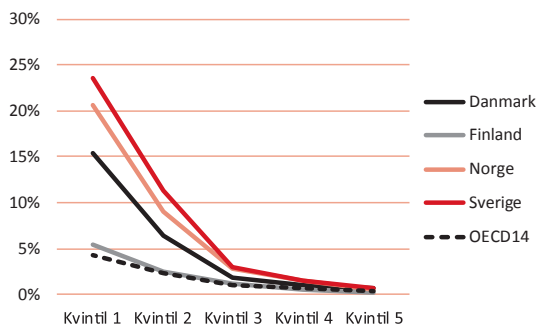
<sup>18</sup> Utifrån ett barnperspektiv uppstår kvaliteten i förskolan främst i interaktionen mellan barn och vuxna och kännetecknas av stödjande och stimulerande relationer (Yoshikawa m.fl., 2013; för en forskningsöversikt se Persson, 2015). Att förskolans organisation möjliggör en hög kvalitet i de pedagogiska relationerna för alla barn är vidare en förutsättning för förskolans uppfyllande av målet om likvärdighet.

Diagram 3.3a–b Fördelningsprofil för barnomsorg samt äldreomsorg

a) Barnomsorg



b) Äldreomsorg



Källa: OECD (2011).

på att barn från låginkomsttagarfamiljer i lägre utsträckning nyttjar den formella barnomsorgen jämfört med barn från mer resursstarka hem (OECD, 2011; se också Pavolini & Van Lancker, 2018). Finland uppvisar särskilt stora skillnader i det här avseendet, vilket sannolikt avspeglar familjepolitikens inriktning, med ett omfattande vårdnadsbidrag till familjer som väljer att inte utnyttja den offentliga barnomsorgen. Detta bidrag tenderar att i större utsträckning nyttjas av hushåll med lägre inkomster (Hiilamo & Kangas, 2009).

Institutionella skillnader såsom lagfäst rätt till plats i barnomsorgen, större offentliga resurser och tillräckligt utbud har pekats ut som möjliga förklaringar till den höga graden av jämlikhet i Sverige (van Lancker & Ghysels, 2012). En studie av 27 EU-länder visar att klasskillnaderna är stora i länder där strukturella hinder såsom låg tillgänglighet eller höga avgifter begränsar de reella möjligheterna att använda barnomsorgen, särskilt för mer resurssvaga hushåll (Pavolini & Van Lancker, 2018). Den institutionella kontexten, med en familjepolitik som främjar kvinnors förvärvsarbete genom att underlätta kombinationen av arbete och familj också för kvinnor i arbetarklassyrken, bidrar sannolikt också starkt till att utjämna deltagandet i barnomsorg mellan olika samhällsklasser.

Sammantaget verkar en generell barnomsorgspolitik, i kombination med en jämställdhetsinriktad familjepolitik, ha bäst möjligheter att åstadkomma ett jämlikt nyttjande av förskola som därmed får större möjlighet att bidra till att utjämna barns livschanser (se även Esping-Andersen, 2015; Meyers & Gornick, 2003).

Också på äldreomsorgens område är den internationella forskningen enig om att ett välutbyggt system av välfungerande omsorgstjänster är nödvändigt för att närstående ska kunna kombinera omsorg om äldre anhöriga med förvärvsarbete (Szebehely, Ulmanen, & Sand, 2014). Detta gäller särskilt kvinnor som tenderar att åläggas det huvudsakliga ansvaret för omsorgen om äldre anhöriga. Förutsättningarna för omsorgsgivande till äldre skiljer sig också åt utifrån social klass. I genomsnitt tenderar personer med lägre socioekonomisk status att ge informell omsorg i högre utsträckning, delvis som konsekvens av att de i högre utsträckning minskar sin arbetstid och inte i samma utsträckning kan betala för formella tjänster på den privata marknaden (Keck & Saraceno, 2013). Samtidigt kan ansvaret för anhörigomsorg innebära större svårigheter för kvinnor med lägre socioekonomisk status genom att arbetaryrken ofta medger en lägre grad av flexibilitet som annars skulle kunna underlätta kombinationen av anhörigomsorg och förvärvsarbete. Därtill kan tillgången till sociala nätverk som kan delta i omsorgen vara mindre bland grupper med en svagare socioekonomisk position (Anttonen & Zechner, 2011).

Skillnaderna mellan olika länder med avseende på äldreomsorgens organisation avspeglas också i graden av utjämning som dessa tjänster ger upphov till. Till skillnad från barnomsorgen indikerar beräkningar från OECD att den offentliga äldreomsorgen i störst utsträckning nyttjas av dem med lägst inkomster. I de länder, vilket främst är de nordiska länderna, där det offentliga stödet till äldreomsorgen är som mest utbyggt innebär detta också att tjänsterna bidrar kraftigt till att höja välfärden bland annars resurssvaga hushåll (diagram 3.3b ovan). För Sveriges del tyder beräkningar på att om det uppskattade värdet av den offentliga äldreomsorgen skulle tillföras de hushåll som nyttjar omsorgen, skulle detta innebära en förstärkning av inkomsterna hos den femtedelen av befolkningen med de lägsta inkomsterna motsvarande nästan 25 procent medan effekten för den femtedelen med de högsta inkomsterna

skulle vara närmast försumbar. Enligt andra beräkningar från OECD bidrog också de offentliga tjänsterna till att minska avståndet mellan den översta och den understa femtedelen av inkomstfördelningen med närmare 25 procent i Sverige, Danmark och Norge. Motsvarande siffra för genomsnittet i OECD uppgick endast till ungefär 6 procent (OECD, 2008).

I ett internationellt perspektiv har flera reformer på äldreomsorgens område under senare år dock inneburit en ökad grad av privatisering, decentralisering, ökad andel hjälp i hemmet snarare än genom särskilt boende och större betydelse av anhörigvård (Kröger & Bagnato, 2017). På äldreomsorgens område har det också införts olika former av subventioner för att kompensera den som vårdar en närstående i hemmet, eller för köp av privata tjänster.

Olika typer av hemvårds- eller vårdnadsbidrag har kommit att bli en central komponent av det offentliga stödet till äldres omsorg i flera kontinentaleuropeiska länder och i Storbritannien. Reformernas utformning varierar dock mellan länderna, särskilt med avseende på hur pass reglerad användningen av bidragen är, och huruvida det betalas ut till brukaren eller som kompensation till den som utför omsorgen. I samtliga fall av stöd till äldre kan bidragen användas för att betala en anhörig som utför omsorgen. Dessa reformer bidrar till att öka anhörigomsorgen och därmed till framväxten av en privat omsorgsmarknad med begränsad ekonomisk ersättning. I fallen med mer oreglerade system leder detta till en tilltagande "grå" marknad utan fastställda arbetsvillkor (Da Roit & Bihan, 2010). Därtill har flera länder, inklusive Sverige, infört allmänna subventioner utan krav på behovsbedömning för köp av hushållsnära tjänster. Dessa typer av system innebär en större möjlighet för resursstarka hushåll att komplettera det offentliga omsorgsbudet och kan således ha en negativ inverkan på den jämlikhetskapande funktion som omsorgssystemet som helhet annars har (Morel, 2015).

Sammanfattningsvis har äldreomsorgen väckt allt större politiskt intresse i flera länder och de politiska interventionerna som syftar till att tillgodose de äldres omsorgsbehov har byggts ut. Denna internationella trend mot ett ökat offentligt initiativtagande på äldreområdet svarar mot de ökande behov som uppstår i och med en åldrande befolkning och en allt högre kvinnlig förvärvsfrekvens. Forskningen visar också

tydligt på den jämlikhetskapande potential en offentligt finansierad och organiserad omsorg står för. Dock har de senaste årens politiska reformer i många fall syftat till att stimulera de privata omsorgsinsatserna, i informell såväl som kommersiell regi, vilket i sin tur verkar försvaga denna potential.

### **3.7 Sammanfattning: Den jämlika välfärdsstaten**

När länder jämförs med varandra ur olika perspektiv och utifrån olika frågeställningar står de nordiska länderna ut i termer av graden av jämlikhet, både mellan könen och sett till inkomstfördelningen i hela befolkningen. Trots tydliga skillnader, både gällande politisk historia och socialpolitikens utformning när denna studeras i detalj, framträder många likheter gällande arbetarrörelsens framträdande roll under välfärdsstatens uppbyggnadsfas, relationen mellan staten och resten av samhället, välfärdspolitikens övergripande inriktning samt den uppnådda graden av social och ekonomisk jämlikhet.

Vilka institutionella drag karakteriserar då den välfärdspolitiska modell som verkar ha kommit längst med att utjämna den sociala ojämlikhet som marknadskrafterna tenderar att reproducera inom ramen för marknadsekonomiska system? Ett antal punkter är värda att lyftas fram:

- För det första, välfärdsstatens generella karaktär som schematiskt illustreras av den generella standardtrygghetsmodellen. Denna definieras i grova drag av två komponenter. Dels att hela befolkning inkluderas i samma socialpolitiska institutioner, vare sig vi talar om barnomsorgen, sjukpenningen eller pensionssystemet. Dels att de sociala rättigheterna är av hög kvalitet, både när det kommer till transfereeringssystemen och de offentliga tjänsterna. Med andra ord uppfyller systemen högt ställda krav och tillfredsställer därmed efterfrågan på standardtrygghet och hög servicenivå också bland de sociala klasser som utgör samhällets mellanskikt. Dessutom finns det när det kommer till transfereeringssystemen ett grundskydd som utgörs av garantibeloppen i socialförsäkringarna och det generella barnbidraget, som tillsammans bidrar till att minska den ekonomiska utsattheten bland resurssvagare grupper.
- För det andra karaktäriseras de nordiska länderna, i högre utsträckning än övriga välfärdsstater, av en politik som syftar till att möjliggöra

kombinationen av förvärvsarbete och familj och som därmed bidrar till en hög sysselsättningsgrad bland kvinnor och generellt sett mer jämställda relationer mellan könen.

- En tredje och relaterad komponent är en väl utbyggd offentlig sektor som både fungerar utjämnande genom de tjänster som görs tillgängliga för breda befolkningsgrupper och genom att främja tillväxten av arbetstillfällen inom tjänstesektorn, med bättre arbetsvillkor än motsvarande privata sektorer i andra välfärdsstater.
- Slutligen har social- och familjepolitikens förmåga att utjämna barns uppväxtvillkor också varit relativt sett framgångsrik i de nordiska länderna, mycket som följd av en jämställdhetsinriktad familjepolitik och en väl utbyggd barnomsorg som sätter barnets behov i centrum, samtidigt som föräldrarnas behov av avlastning i relation till arbete och studier tillgodoses. Senare tids samhällsvetenskapliga forskning har i allt högre grad kommit att betona vikten av tidiga insatser för att undvika att skillnader under barndomen får långtgående konsekvenser för den sociala ojämlikheten bland kommande generationer.

En aspekt som ligger utanför, men interagerar med, den här rapportens område är en hög andel förvärvsarbetande i kombination med en relativt låg lönespridning som bidrar till en hög grad av jämlikhet sett till förvärvsinkomsterna. Härtill har traditionellt sett goda och relativt jämlika möjligheter till utbildning och fortbildning bidragit till att upprätthålla en stark ekonomisk tillväxt som i större utsträckning än i andra länder kommit bredare befolkningsgrupper till del, även under perioder präglade av kraftiga strukturomvandlingar.

Sverige har ofta framhållits som det arketypiska exemplet på denna socialpolitiska modell. I nästa kapitel studeras i vilken utsträckning dessa förhållanden verkligen präglar den svenska välfärdsstaten och i vilken grad senare decenniernas politiska förskjutningar kommit att utmana den svenska socialpolitiska modellens logik.



## 4. Svensk välfärdspolitik i komparativt perspektiv

SOM ILLUSTRERATS I föregående avsnitt framhålls den nordiska och kanske särskilt den svenska välfärdspolitiska modellen som ett typexempel på en socialdemokratisk välfärdsstat präglad av universell socialpolitik och en hög grad av jämlikhet utifrån social klass såväl som kön (Bäckman & Nelson, 2017; Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1999).

Det är dock värt att poängtera att typologierna som den komparativa välfärdsforskningen har gett upphov till definierar idealtypiska modeller som ingen välfärdsstat, varken i dag eller under förfluten tid, till fullo kan sägas uppfylla.

Frågan är således snarast *i vilken utsträckning* svensk socialpolitik kan sägas motsvara den välfärdspolitiska idealtyp som välfärdsforskningen förknippar med en hög grad av social och ekonomisk jämlikhet?

De följande avsnitten kommer att närma sig den frågeställningen genom att belysa hur svensk socialpolitik har utformats och förändrats över tid samt konsekvenserna av dessa förskjutningar i ljuset av den forskning som beskrivits ovan. Fokus kommer att ligga på tiden från 1980 och framåt, vilket är en period som präglats av socialpolitiska omprioriteringar och växande ojämlikhet.

För att illustrera hur de sociala rättigheternas kvalitet gällande sjuk- och föräldrapenningen samt ålderspensionerna varierat över tid kommer institutionella data över de sociala rättigheternas utveckling att användas. För att sätta den svenska statistiken i en bredare kontext kommer den svenska utvecklingen närmast att jämföras med motsvarande utveckling i Danmark, Finland och Norge. Alla fyra länder har utvecklat välfärdsstater med en universell inriktning, där socialpolitiken utformats för att erbjuda social trygghet till hela befolkningen genom omfattande transfereringssystem och offentlig service. Medan socialförsäkringssystemen i Sverige, Finland och Norge i grova drag speglar den generella standardtrygghetsmodellen, har de danska socialförsäkringarna i större utsträckning präglats av grundtrygghetsmodellens logik (Korpi & Palme, 1999). Däremot delar alla de nordiska välfärdsstaterna flera kän-

netecknande drag. Alla fyra länder har en omfattande offentlig sektor som tillhandahåller välfärdstjänster av jämförelsevis hög kvalitet utifrån en generell inriktning. Gällande familjepolitiken har Sverige varit ett föregångsland men under senare decennier har också övriga nordiska länder kommit att omfamna försörjar-omvårdarmodellen med syftet att underlätta kombinationen av arbete och familj och därmed också kvinnors möjligheter till förvärvsarbete. Finland utgör här ett partiellt undantag i och med landets mer omfattande vårdnadsbidragssystem och en lägre andel barn under tre år som deltar i offentlig barnomsorg.

För att sätta de följande avsnitten i sitt sammanhang inleds kapitlet med en kort bakgrund kring senare decenniers politiska och sociala utveckling i Sverige.

#### **4.1 Jämlikhetens uppgång och fall**

1900-talet i Sverige, fram till 1980, karaktäriserades av stadigt sjunkande ojämlikhetsnivåer. Under denna period kom också den svenska välfärdsstaten successivt att byggas ut, även om det dröjde till 1930-talet innan de första stora socialpolitiska reformerna sjösattes och till efterkrigstiden innan utvecklingen tog fart. Den allmänna socialförsäkringen tillkom under 1950-talet och både täckningsgraden och ersättningsnivåerna fortsatte att stiga under de kommande decennierna. Det var under denna period socialförsäkringssystemet kom att få de karaktärsdrag som kännetecknar den generella standardtrygghetsmodellen. Den jämställdhetsinriktade familjepolitikens olika delar, i form av föräldraförsäkring, offentlig barnomsorg och individuell beskattning introducerades under 1970-talet. Under samma decennium drogs också riktlinjerna till den nya socialtjänstlagen upp, som från 1980 kom att reglera den kommunala socialtjänstens uppgifter.

1980-talets första år innebär dock starten på en trend mot växande ojämlikhet i Sverige även om utvecklingen under det första årtiondet var högst återhållsam. 1980-talet präglades av en långsammare ekonomisk utveckling och framväxten av allt mer globala marknader, inte minst inom finanssektorn. De socialpolitiska institutionerna blev allt oftare föremål för kritik, bland annat som en konsekvens av influenser från allt starkare marknadsliberala idéströmningar. I Sverige omorganiserades den ekonomiska politiken i en riktning som bar märken av denna utveckling. Bland annat kom inflationsbekämpning att få en allt

högre prioritet och kreditmarknaderna avreglerades. Riktlinjerna för den omfattande skattereform som genomfördes i början av 1990-talet, och som bland annat innebar att kapitalbeskattningen separerades från beskattningen av förvärvsinkomster, drogs också upp.

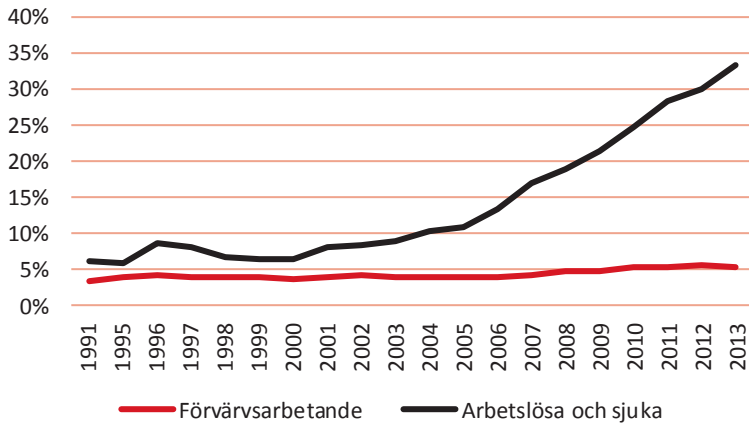
Den ekonomiska kris som drabbade Sverige hårt i början av 1990-talet kom dock att bli den verkliga brytpunkten för den välfärdspolitiska utvecklingen. Den ekonomiska tillväxten var negativ flera år i rad, arbetslösheten steg till tidigare oanade nivåer och statens finanser gick med betydande underskott. Krisen åtföljdes av flera åtgärder som syftade till att stärka de offentliga finanserna och återupprätta förtroendet för svenska statsobligationer på de globala kapitalmarknaderna. Ekonomin och statsfinanserna återhämtade sig och perioden sedan 1995 har präglats av en stabil ekonomisk tillväxt med stadiga reallöneökningar och en stigande medianinkomst. Den globala finanskrisen som briserade 2008 ledde till viss stagnation, men satte inte lika stora avtryck på den svenska ekonomin som 1990-talskrisen.

Den positiva ekonomiska utvecklingen sedan mitten av 1990-talet sammanfaller med en kraftig ökning av den ekonomiska och sociala ojämlikheten. Stigande ojämlikhet är ett fenomen som har präglat de flesta rika välfärdsstaterna (OECD, 2011), men jämförelser indikerar att ojämlikheten sedan 1980-talet har ökat kraftigare i Sverige än i något annat OECD-land (OECD, 2015).

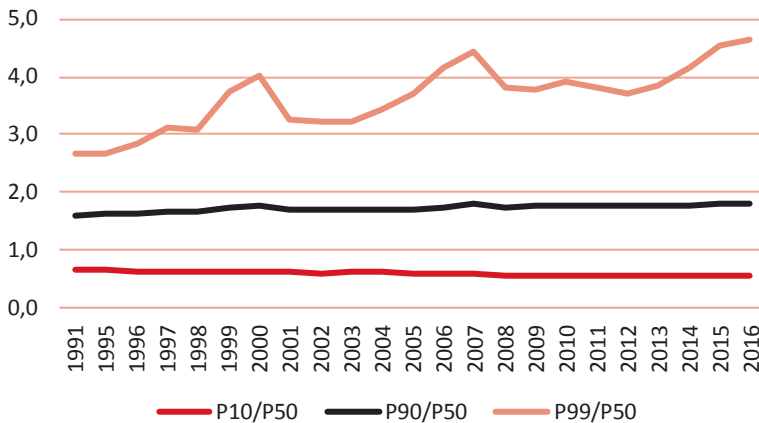
Med uttryck som förkommer allt oftare i den jämförande välfärdsforskningen kan utvecklingen i Sverige beskrivas i termer av en tilltagande polarisering eller *dualisering* (Emmenegger, Häusermann, Palier, & Seeleib-Kaiser, 2012). Detta ska förstås som att skillnaderna mellan botten och toppen i inkomstfördelningen har ökat samt att en tudelning gällande levnadsförhållandena mellan hushåll med starkare respektive svagare koppling till arbetsmarknaden utkristalliserats. De disponibla inkomsterna ökade med 60 procent mellan 1995 och 2012 sett till befolkningen som helhet, samtidigt som motsvarande inkomster för arbetslösa och sjuka har varit i stort sett oförändrade sedan början av 2000-talet (Bengtsson m.fl., 2014). Medan andelen med låg ekonomisk standard sett till befolkningen som helhet fördubblades från 1995 till 2012, femdubblades andelen med låg ekonomisk standard bland sjuka och arbetslösa under samma period (se diagram 4.1a).

**Diagram 4.1a–b** Inkomstfördelningen i Sverige

a) Andel med låg ekonomisk standard



b) Kvoter olika percentiler i inkomstfördelningen



Notera: Med låg ekonomisk standard avses mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga. Personer 20–64 år som har en summerad inkomst av sjukpenning och arbetsmarknadsstöd som är större än hälften av den sammanräknade förvärvsinkomsten är klassade i gruppen arbetslösa och sjuka. Observationerna för 2014–2016 baseras på uppgifter om hela den folkbokförda och skattskyldiga befolkningen, tidigare uppgifter refererar till HEK. Källa: SCB (2018).

Till viss del har ökningen av den ekonomiska ojämlikheten drivits av att de med de allra högsta inkomsterna har ökat sin andel jämfört med resten av befolkningen. Denna utveckling illustreras i diagram 4.1b av förhållandet mellan inkomsterna i den nittionde respektive den nittionde percentilen jämfört med medianinkomsten i befolkningen. För den procent av befolkningen med de allra högsta inkomsterna har särskilt kapitalinkomsterna ökat sedan 1990-talets början. Kapitalinkomsternas kraftiga svängningar avspeglas av kurvans kraftiga upp- och nedgångar för den procenten med de allra högsta inkomsterna. I det här avseendet kan flera förändringar inom skattesystemet, som införandet av ett tvådelat skattesystem i början av 1990-talet, samt avskaffandet av arvs-, gåvo-, förmögenhets- och fastighetsskatterna, nämnas som exempel på institutionella förändringar som sannolikt bidragit till denna trend.<sup>19</sup>

Men ojämlikheten har också ökat genom att de med lägst inkomster släpat efter den generella ökningen av levnadsstandarden, vilket illustreras av förhållandet mellan inkomsterna vid den tionde percentilen jämfört med medianen (diagram 4.1b). Intressant nog upprätthölls i stort sett denna grupps inkomster kring 64 procent av medianen under hela 1990-talet, men kom sedan att sjunka med ungefär tio procentenheter under det följande decenniet. I relation till denna utveckling i botten av inkomstfördelningen har flera observatörer påpekat hur omprioriteringar i svensk välfärdspolitik har bidragit till den växande ojämlikheten (Bäckman & Nelson, 2017; Fritzell m.fl., 2014).

Särskilt har den omformulerade arbetslinjens framskjutna position i de senaste decenniernas politiska debatt, och de institutionella förändringar som genomförts med hänvisning till denna, pekats ut som avgörande för att en större klyfta öppnat sig mellan resurssvaga hushåll med svag förankring på arbetsmarknaden och ett mer väletablerat mellanskikt av befolkningen (Bengtsson & Jacobsson, 2018; Bengtsson m.fl., 2014). Ett tecken på den nya arbetslinjens roll är dess breddning: från att i huvudsak referera till inriktningen på arbetsmarknadspolitiken har det sedan 1990-talet allt oftare kommit att refereras till arbetslinjen också

---

19 Överlag märks en tilltagande "finansialisering" av den svenska ekonomin (Ahnland, 2017). En mer ingående analys av fördelningen av kapital och skattesystemets utformning, samt effekterna av dessa faktorer för de allra högsta inkomsterna, ligger utanför den här rapportens omfattning. För en initierad diskussion se Waldenström, Bastani, & Hansson (2018).

när socialpolitikens utformning diskuteras. Detta från socialdemokratiskt såväl som från borgerligt håll (Junestav, 2009). Retorikens avtryck på de välfärdspolitiska institutionerna har dock varit särskilt tydlig under de borgerliga partiernas år vid makten mellan 2006 och 2014. Genom en ökad betoning av att "det ska löna sig att arbeta" bedrevs under dessa år en avsiktlig politik för att öka inkomstskillnaderna mellan de som är i arbete och de som av olika anledningar står utanför, som en del i en bredare agenda med syfte att stärka individens drivkrafter till arbete (Bengtsson m.fl., 2014; Fritzell m.fl., 2014; Stendahl, 2015). Förutom jobbskatteavdragens etappvisa införande från 2007 genomfördes under alliansregeringens år vid makten flera institutionella förändringar i denna riktning på arbetsmarknads- och socialpolitikens områden.

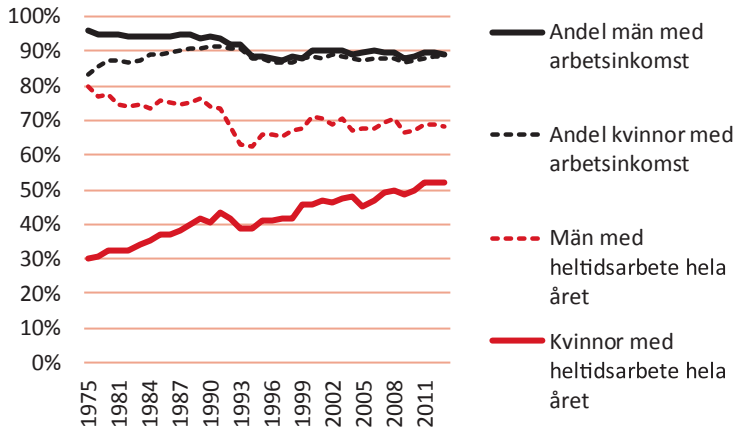
Som diskuterats ovan är dock utvecklingen mot en ökad betoning av aktivering inom socialpolitiken inget isolerat svenskt fenomen. Inom det framväxande sociala investeringsperspektivet utgör aktivering ett nyckelbegrepp (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004; Hvinden, Heikkilä, & Kankare, 2001). Således utgör förskjutningen i den svenska debatten delvis en reflektion av framväxten av ett bredare ideologiskt paradigm med fokus på politikens roll för att främja sysselsättning och tillväxt.

Den stigande inkomstjämligheten mellan hushåll kan kontrasteras mot den ökande jämlikheten mellan män och kvinnor som kan observeras under samma period. Sysselsättningsgraden för kvinnor ökade stadigt fram till omkring 1990 och har därefter följt trenden bland män. Fortsatt skiljer det dock fyra till fem procentenheter mellan män och kvinnor i det här avseendet. Den relativa jämlikheten som sysselsättningsgraden indikerar döljer dock en betydande skillnad avseende arbetstider som endast minskar i långsam takt. Fortfarande förvärvsarbetar kvinnor i åldern 16 till 64 år i genomsnitt fem timmar mindre än män per vecka (SCB, 2018). Andelen kvinnor som arbetar heltid hela året är endast 52 procent jämfört med 68 procent bland män. Den lägre arbetstiden har i sin tur konsekvenser för kvinnors inkomster i relation till mäns (se diagram 4.2a).

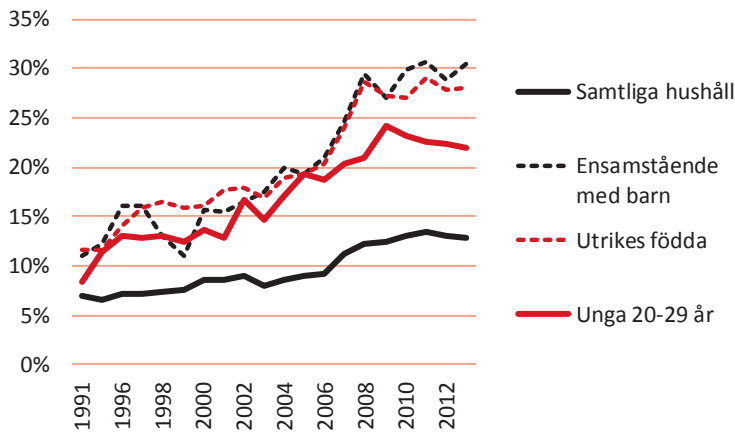
Sett till olika grupper i befolkningen kan tre lyftas fram som särskilt ekonomiskt missgynnade under perioden från 1990-talets mitt och framåt: Utrikes födda, unga vuxna och ensamstående med barn (diagram 4.2b). Gällande de två första av dessa grupper delar de svårigheter att etablera

**Diagram 4.2a–b** Förvärvsfrekvens för män och kvinnor samt andel med låg ekonomisk standard i olika grupper av befolkningen

a) Förvärvsfrekvens



b) Låg ekonomisk standard



Källa: SCB (2018) HEK; inkomstfördelningsundersökningen. Låg ekonomisk standard definieras som att ha en disponibel inkomst lägre än 60 procent av medianinkomsten i befolkningen, efter att hänsyn tagits till hushållets storlek.

sig på arbetsmarknaden. Särskilt oroande är dock utvecklingen för ensamstående föräldrar, varav de allra flesta är kvinnor. I ett jämförande perspektiv har Sverige och övriga nordiska länder varit framgångsrika vad gäller att upprätthålla ensamstående föräldrars ekonomiska position relativt andra hushållstyper. Dock har välfärden för denna grupp kommit att försämrats avsevärt jämfört med andra hushållstyper de senaste två decennierna och sysselsättningsgraden i gruppen har minskat markant (Fritzell, Gähler, & Neramo, 2007; Fritzell m.fl., 2014; SOU, 2001:79).

De ökande klyftor som inkomststatistiken ger vid handen avspeglas också om vi riktar blicken mot andra sociala indikatorer (Fritzell m.fl., 2014). En vanlig observation är att hälsa tenderar att korrelera med samhällsklass. Skillnaderna i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper har också ökat sedan 1990-talskrisen, vilket bland annat reflekteras i ökande klasskillnader gällande medellivslängden.

Också gällande politiskt deltagande kan en ökande ojämlikhet observeras. Valdeltagandet skiljer sig mellan grupper med olika utbildningsnivå och skillnaderna har ökat mellan 1991 och 2010.

Vidare kan det noteras att Sverige fortfarande, trots en nedåtgående trend under senare decennier, utmärker sig som ett av länderna i världen med den högsta fackliga organiseringsgraden. En förskjutning har dock skett genom att arbetarfacken inom LO har sett anslutningsgraden sjunka på sina områden i större utsträckning än tjänstemannafacken. Resultatet av det är att den senare gruppen sedan 2006 utgör en majoritet av de fackligt anslutna. Således har också den fackliga anslutningsgraden kommit att variera utifrån social klass på ett sätt som den tidigare inte gjort i Sverige.

Ett karaktärsdrag som ofta framhålls i diskussioner om den svenska välfärdsstatens stabilitet är den höga graden av tillit. Som diskuterats tidigare har detta kopplats samman med välfärdsstatens utformning och omfattning (Rothstein, 1998). Sverige har, trots stigande ojämlikhet, också upprätthållit höga genomsnittliga nivåer av tillit, både mellan personer och till institutioner. Tillgängliga data visar dock att skillnaderna mellan olika grupper gällande tillit till institutioner ökade i 1990-talskrisens spår. Därefter avtog de något innan de kom att förstärkas på nytt från 2008 och framåt. Observationer efter mitten på 1990-talet visar också bestående klasskillnader gällande mellanmännsklig tillit (Fritzell m.fl., 2014).



## 4.2 Socialförsäkringarna

Som konstaterats har det svenska, liksom det finska och norska, socialförsäkringssystemet i grova drag kommit att karaktäriserats av den generella standardtrygghetsmodellens logik med generella försäkringar som betalar ut ersättning i enlighet med inkomstbortfallsprincipen. Sedan 1980-talet har dock de svenska socialförsäkringarna varit föremål för betydande åtstramningar (diagram 4.3a–b).<sup>20</sup> Som en del av krispaketet som antogs i samband med 1990-talskrisen sänktes kompensationsgraden i sjukpenningen från 90 till 80 procent. Förändringen framfördes delvis som en besparingsåtgärd, men uppfattningen att sjukpenningen överutnyttjades var också en starkt bidragande orsak till sänkningen (Hermansson & Johnson, 2007). Den lägre ersättningsgraden i kombination med återinförandet av karensdagen sågs som en höjning av självriskens som skulle öka incitamenten till arbete. Dessa förändringar speglar också ett mer omfattande skifte i den politiska debatten, mot ett ökat fokus på aktivering och individens egna ansvar. Detta märks tydligt också inom arbetsmarknadspolitiken och i relation till förändringarna inom systemen för vad som tidigare kallats förtidspension (Junestav, 2009) samt i relation till försörjningsstödet (Salonen & Ulmestig, 2004).

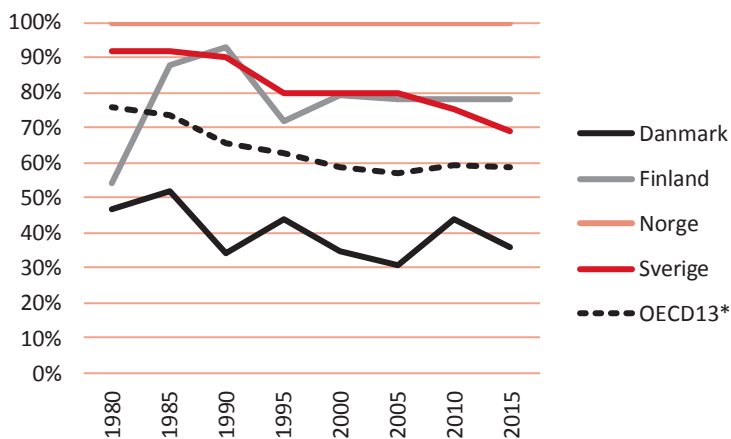
Med den borgerliga regeringens tillträde 2006 kom nya reformer att införas som ytterligare stärkte betoningen av aktivering och kontroll. Sammantaget har utvecklingen lett till att kompensationsgraden efter skatt motsvarade knappt sjuttio procent av lönen 2015 (diagram 4.3a). Också Finland drabbades hårt av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och även här kom man att justera ner nivåerna i sjukpenningen i dess efterdyningar. Samtidigt har Norge upprätthållit full kompensation för inkomstbortfall vid sjukdom. Den lägre ersättningsgraden i Danmark avspeglar socialförsäkringssystemets grundtrygghetsinriktade utformning.

---

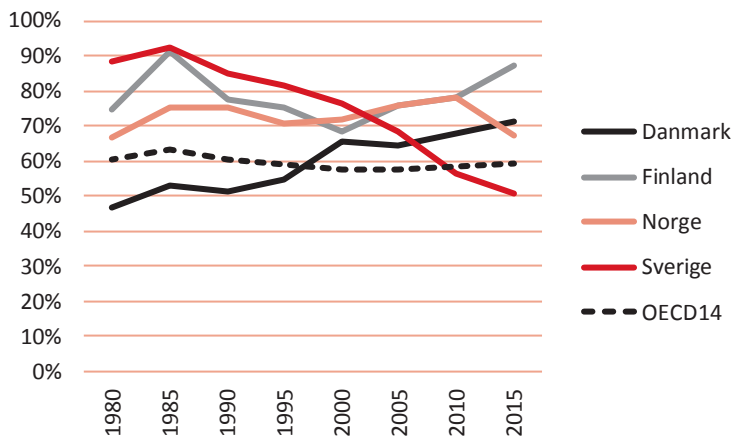
<sup>20</sup> Den data som refereras i diagram och har samlats in inom ramen för the *Social Policy Indicator Database (SPIN)* vid Institutet för socialforskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Dokumentation och data finns tillgängligt via [www.sofi.su.se/spin](http://www.sofi.su.se/spin). Kompensationsgraden som presenteras avser den totala ersättningen efter skatter och obligatoriska sociala avgifter under ett halvår, uttryckt som en andel av det inkomstbortfall som arbetets upphörande medför. Inkomstnivån som ligger till grund för beräkningarna motsvarar en genomsnittlig industriarbetares nettolön för respektive land och år. För sjukpenningen antas sjukskrivningen pågå under sex månader, emedan pensionen och de familjerelaterade ersättningarna är beräknade med avseende på den totala ersättningen under ett år.

**Diagram 4.3a–b** Ersättningsgrad efter skatt vid sjukdom och pension

a) Sjukpenning



b) Pensioner



\* USA saknar federal lagstiftning om rätt till sjukpenning och ingår därför inte i statistiken om ersättningsgrad vid sjukpenning för OECD-länderna.

Källa: SPIN (2018).

Gällande pensionerna präglas hela perioden sedan 1985 av en nästan linjär nedåtgående trend. Från att ha försett arbetare som under sitt arbetsliv tjänat motsvarande en genomsnittlig industriarbetarlön med en allmän pension som motsvarade över 90 procent av slutlönen i mitten av 1980-talet, sjunker ersättningsgraden under de följande tre decennierna till att motsvara strax över hälften av lönen vid slutet av tidsperioden. Under samma period har den genomsnittliga kompensationsgraden i övriga OECD-länder legat mer eller mindre konstant kring 60 procent. De andra nordiska länderna har upprätthållit ersättningsgrader som tydligt överstiger OECD-genomsnittet (diagram 4.3b). I Danmark har den till och med stigit under perioden. Det gäller även Finland, där ersättningsgraden under 2000-talet återställts till de nivåer som präglade systemet innan 1990-talskrisen.

En orsak till de fallande ersättningsgraderna i det svenska pensionsystemet under 1990-talet var att det i direkt följd på den ekonomiska krisen under början av 1990-talet kom att fattas flera beslut som begränsade uppräknningen av pensionerna (SOU 2001:79).<sup>21</sup> Det nya pensionsystemet som infördes runt millennieskiftet har vidare en utformning som syftar till att stärka drivkrafterna till högt arbetskraftsdeltagande, vilket innebär att pensionsnivån knöts till inkomsterna under hela arbetslivet, snarare än de för pensionären mest fördelaktiga perioderna. Detta medför att deltidsarbete och tillfälliga avbrott i förvärvsarbetet får större konsekvenser för pensionens storlek än tidigare. Genom att arbetaryrken och därtill kvinnors arbetsliv i högre utsträckning än mäns, i högre grad präglas av deltider, osäkra anställningar samt att kvinnor i större utsträckning utnyttjar möjligheterna till ledighet och deltidsarbete i samband med att de får barn, uppstår ojämlikheter inom pensionssystemet sett till både klass och kön.

Det nya pensionssystemet innehåller inte heller någon fast pensionsålder, istället innebär en tidigare pensionering att den enskildes månatliga pension blir lägre. Skillnaderna gällande arbetsvillkoren och arbetsmiljö mellan arbetar- och tjänstemannayrken, liksom mellan mans- och kvinnodominerade sektorer resulterar vidare i att möjligheter till ett långt arbetsliv är betydligt gynnsammare inom traditionellt manliga yr-

---

21 1985 är det år då den högsta ersättningsgraden för de svenska pensionerna uppmäts i dataserien, som innehåller observationer med ett femårsintervall ända tillbaka till 1930.

ken och inom tjänstemannakollektivet. Följden blir således att skillnader i faktisk pensionsålder mellan olika grupper, återigen tydligt definierade av klass och kön, skiljer sig åt. Skillnader som med det nya pensionssystemet tydligare avspeglas i den ekonomiska jämlikheten också bland den äldre befolkningen (Morin & Andersson, 2013). Generellt sett är dock andelen med låg ekonomisk standard fortfarande lägre i åldersgruppen 65 till 79 år, jämfört med den del av befolkningen som är yngre än 65 år (Prop. 2017/18:1).

### **4.3 Den ekonomiska familjepolitiken**

Som illustrerats tidigare är förvärvsfrekvensen bland kvinnor med barn av särskild betydelse för den ekonomiska situationen bland barnfamiljer (Bäckman & Ferrarini, 2010; Ferrarini & Duvander, 2010). Möjligheterna att kombinera arbete och familj tycks därtill tydligt förknippad med den institutionella kontexten och särskilt familjepolitikens utformning (Hegewisch & Gornick, 2011; Nieuwenhuis m.fl., 2012; Pettit & Hook, 2009). I Sverige utgör såväl generella bidrag, föräldraförsäkring och behovsprövade bidrag,<sup>22</sup> i kombination med en arbetsrättslig lagstiftning som ger rätt till ledighet och arbetstidsförkortning i samband med barnafödande viktiga delar av den relevanta institutionella kontexten.

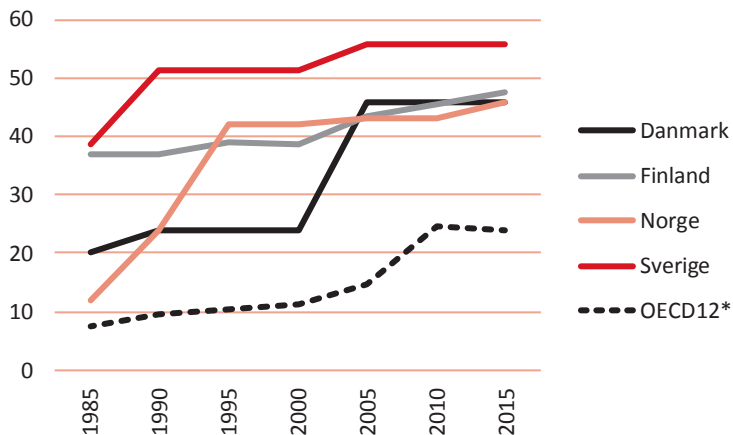
Att undanröja hinder för kvinnors möjligheter att förvärvsarbeta har varit en uttalad ambition för den svenska familjepolitiken sedan 1970-talet. 1974 infördes föräldraförsäkringen med 180 dagars betald föräldraledighet som båda föräldrarna fick förfoga över tillsammans. Antalet dagar har sedan kommit att öka till 480, med den senaste ökningen 2005 då ytterligare 30 dagar infördes (diagram 4.4a). Ersättningen var till en början endast 60 procent av den tidigare lönen men höjdes snart till 90 procent, för att senare reduceras till 80 procent under 1990-talet (diagram 4.4b). Jobbskatteavdragen, i kombination med den beräkningsprocedur som medför att den sjukpenninggrundande inkomsten reduceras något innan ersättningen beräknas, har ytterligare sänkt kompensationsgraden efter 2006.

---

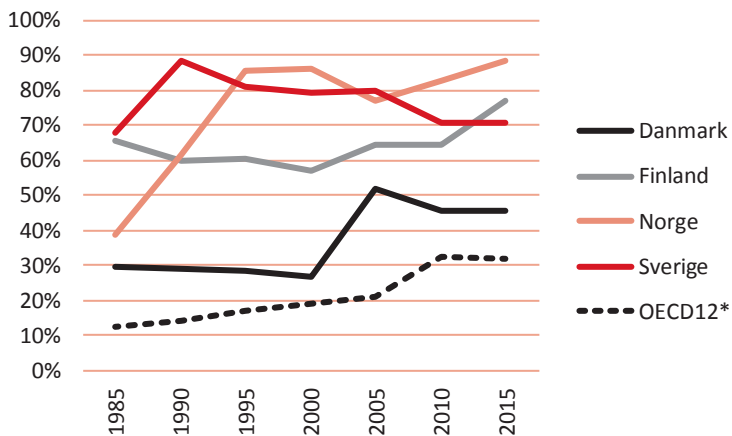
<sup>22</sup> De behovsprövade bidragen avser framför allt bostadsbidrag respektive underhållsstöd, vårdbidrag. De senare är dock inte behovsprövade utifrån inkomst. Sannolikt är det ekonomiska biståndet också av betydelse i sammanhanget.

**Diagram 4.4a-b** Varaktighet i veckor och ersättningsgrad efter skatt för inkomstrelaterad föräldrapenning

a) Varaktighet (veckor)



b) Ersättningsgrad



\* Australien (fram till 2011) och USA saknade lagstadgad rätt till föräldrapenning.

Notera: Ersättningsgraden avser den sammanlagda ersättningen under barnets första levnadsår.

Källa: SPIN (2018).

I andra OECD-länder, med undantag för de övriga nordiska länderna, har möjligheterna för kvinnor att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete traditionellt inte understötts av familjepolitiken i samma utsträckning. Urholkningen av den manliga enförsörjarnormen i kombination med det sociala investeringsperspektivets genomslag har dock fört frågor om familjepolitikens utformning högre upp på den politiska agendan i många länder (Esping-Andersen, 2009). Det avspeglas också i den uppåtgående trend för OECD-länderna som kan skönjas i diagram 4.4a–b ovan.

En spegling av ojämlikheten mellan män och kvinnor går att finna i fördelningen av föräldrapenningdagar mellan föräldrar: Kvinnor tar ut ungefär tre fjärdedelar av dagarna. Män tenderar vidare att ta ut en större del av sin ledighet när barnen kommit att bli lite äldre medan kvinnors uttag i högre utsträckning koncentreras till de två första åren (Duvander & Johansson, 2014). Uttaget av såväl föräldraledighet som föräldrapenningdagar, och fördelningen mellan föräldrarna i det avseendet, varierar också utifrån förädlarnas socioekonomiska position. Pappor med högre utbildning och ett starkare fotfäste på arbetsmarknaden tar i regel ut fler föräldrapenningdagar än andra pappor. I regel är det dock pappor med medelstora inkomster som tar ut flest ledighetsdagar. Det är framför allt pappor med låga eller höga inkomster som tenderar att ta ut ett mindre antal dagar. Samtidigt tenderar högutbildade kvinnor i genomsnitt ta ut färre dagar än lågutbildade kvinnor. Skillnader i normer och värderingar mellan olika grupper, men också ekonomiska faktorer och förhållanden i arbetslivet, är sannolikt viktiga förklaringsfaktorer (Duvander m.fl., 2015).

För att få till stånd ett mer jämlikt uttag har delar av föräldrapenningen stegvis reserverats åt vardera föräldern, med en första månad 1995, en andra 2002 och en tredje månad 2018.<sup>23</sup> 1995 delades föräldra-

23 Den första reserverade månaden ledde till att andelen män som tog ut någon ledighet ökade från 44 till 77 procent. När den andra reserverade månaden infördes blev resultatet till största delen att fäder som redan tog ut någon föräldraledighet, men ännu inte två månader, kom att göra det i större utsträckning. Den tredje reserverade månaden, som alltså infördes 2018, förväntas också i första hand påverka män som i dag tar ut ledighet (men kortare än tre månader). I samma syfte, att öka pappors uttag av föräldrapenning infördes 2008 också en jämställdhetsbonus. Den innebär att föräldrar som delade mer lika på de överförbara föräldrapenningdagarna fick högre ersättning. Till skillnad från de reserverade månaderna verkade inte jämställdhetsbonusen haft någon större effekt på mäns uttag av föräldraledighet och bonusen avskaffades 2017 (Duvander, 2017).

penningdagarna också upp så att vardera föräldern som utgångsläge förfogade över hälften av dagarna. I ett internationellt perspektiv är betald föräldraledighet som är reserverad för fadern ett relativt nytt fenomen. På senare år har även Finland, Island, Norge och Tyskland kommit att införa reserverade perioder av olika längd i sina respektive system. Förutom att påverka föräldrarnas anknytning till arbetslivet har fördelningen av föräldraledigheten mellan föräldrarna visat sig hänga samman med den fortsatta fördelningen av hem- och förvärvsarbete. Särskilt att män i större utsträckning är föräldralediga i längre sammanhängande perioder kan således lägga grund för en större jämställdhet också efter ledighetens slut (Viklund & Duvander, 2014).

Det finns vidare en stor flexibilitet i hur föräldrapenningen kan användas och många föräldrar väljer att sprida ut sina föräldrapenningdagar under en längre tid för att på så sätt få en längre ledighet, men med en lägre kompensationsgrad. Tendensen och möjligheterna att använda sig av denna flexibilitet varierar dock beroende på föräldrarnas socioekonomiska position. Således är det främst kvinnor med högre inkomster som tar ut längre ledighet med få dagar per vecka, medan kvinnor med lägre inkomster tenderar att ta ut föräldrapenning för en större andel av de lediga dagarna och därmed koncentrera ledigheten till tiden direkt efter barnets födelse (Viklund & Duvander, 2014).<sup>24</sup>

Den ekonomiska familjepolitiken innehåller också en uppsättning generella och behovsprövade bidrag med syfte att stärka barnfamiljers ekonomiska position. Dessa bidrag är av särskild vikt för att familjerna med de lägsta inkomsterna ska kunna upprätthålla en tillfredställande ekonomisk standard. Särskilt det allmänna barnbidraget och underhållsstödet kan nämnas här. Trots att dessa inte är inkomstprövade tillfaller de i större utsträckning hushåll med lägre inkomster, i och med att barnfamiljer generellt har en lägre ekonomisk standard än befolkningen som helhet och att ensamstående därtill tenderar att ha lägre inkomster. Också den del av bostadsbidraget som lämnas till barnfamiljer som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, utgör en betydelsefull del av offentliga stödet till familjer med begränsade ekonomiska resurser.

---

24 Nya regler kom att börja gälla för barn födda 2014 och framåt, som gjorde att 80 procent av dagarna måste tas ut under barnets fyra första levnadsår, medan de resterande dagarna kan sparas till dess att barnet fyller 12 år.

Familjepolitikens sammantagna andel av barnhushållens inkomster har dock minskat över tid och därmed också dess omfördelningseffekt. Detta är delvis en effekt av den högre sysselsättningsgraden i dessa hushåll men utvecklingen speglar också ersättningsgarnas minskade relativa värde över tid. Nivån på barnbidraget, maxbeloppet inom underhållsstödet, samt inkomstgränserna inom bostadsbidraget har lämnats oförändrade under perioder, med konsekvensen att värdet av dessa stöd relativt hushållens förvärvsinkomster har avtagit över tid (Försäkringskassan, 2016).

#### **4.4 Den offentliga omsorgen**

Den svenska politiken för offentliga omsorgstjänster karakteriseras ofta som universell (Anttonen & Sipilä, 1996; Szebehely & Trydegård, 2012). Som en del av den nya familjepolitiken som implementerades från mitten på 1970-talet och framåt kom den offentliga barnomsorgen att expandera kraftigt. Omsorgen om barn till arbetande föräldrar blev ett kommunalt ansvar och kommunerna gavs i uppdrag att bygga ut daghemsverksamheten. Andelen barn i förskola steg också från 17 till 57 procent mellan 1975 och 1990 (Bergqvist & Nyberg, 2001). Under 1990-talet flyttades ansvaret för barnomsorgen in under utbildningspolitiken i syfte att stärka det pedagogiska uppdraget och förtydliga förskolans universella karaktär. 1998 lagstiftades om rätt till plats i förskola för barn till arbetande och studerande föräldrar. Denna rättighet utsträcktes senare också till barn till föräldralediga och arbetssökande, men då endast på deltid. Längre varierade avgifterna för omsorgen stort mellan kommunerna, men i och med maxtaxans införande 2001 infördes snart en jämförelsevis låg och enhetlig avgift över hela landet. Andelen barn som går i förskola har också fortsatt att öka och 2017 var 94 procent av 4- till 5-åringarna respektive 77 procent av 1- till 3-åringarna inskrivna i förskolan (Skolverket, 2018).<sup>25</sup> Det stadigt ökande antalet inskrivna barn har dock inte alltid åtföljts av motsvarande förstärkningar av förskolans resurser, vilket särskilt under 1990-talet resulterade i en utveckling mot större barngrupper och lägre personaltäthet (Bergqvist & Nyberg, 2001).

Rätten till äldreomsorg slås fast i socialtjänstlagen från 1982 och är beroende av en bedömning av hjälpbehovet som görs av en kommu-

---

<sup>25</sup> Det lägre värdet för den yngre ålderskategorierna speglar främst att bland 1-åringarna gick 49 procent i förskola, medan motsvarande siffra för 2-åringarna var 89 procent (Skolverket, 2018).



nal biståndshandläggare. Förutsättningarna för äldreomsorgen förändrades sedermera i samband med den så kallade "Ädelreformen" under 1990-talet. Under början av 2000-talet kom maxtaxa att införas också inom äldreomsorgen.<sup>26</sup>

I jämförelse med andra länder åtnjuter en stor del av den äldre befolkningen i Sverige hjälp av det offentliga i någon form (Bettio & Verashchagina, 2012). Efter en kraftig ökning av andelen med offentlig äldreomsorg under 1960- och 1970-talet, har dock en nästan lika kraftig minskning ägt rum. Bland personer som är 80 år eller äldre minskade andelen med hemtjänst eller plats på ett äldreboende från 62 procent 1990 till 37 procent i början av 2012. Det är en betydligt kraftigare minskning än vad som kan förklaras med hänvisning till de äldres bättre hälsa (Szebehely m.fl., 2014).<sup>27</sup>

I spåren av nedskärningarna inom den offentliga äldreomsorgen har anhörigomsorgen ökat. Kvinnor står för en klar majoritet av anhörigomsorgen. Detta omsorgsansvar resulterar för många bland annat i minskat arbetskraftsdeltagande, lägre inkomster och lägre välbefinnande (Szebehely m.fl., 2014). Det är vidare betydligt vanligare att anhöriga till lågutbildade äldre hjälper till med omsorgen än närstående till högutbildade, särskilt när omsorgsbehovet är omfattande (Szebehely & Trydegård, 2007). På senare år har dock skillnaderna minskat något i och med att anhörigomsorgen bland de med högutbildade äldre anhöriga ökat (Ulmanen & Szebehely, 2015).

Andelen som köper omsorgstjänster på den privata marknaden har också ökat, vilket är tydligt relaterat till möjligheten att sedan 2007 få skatteavdrag för hushålls nära tjänster (RUT). Ett av syftena med RUT-avdragets införande var att möjliggöra köp av privata omsorgstjänster och användandet av avdraget är också högre bland äldre än i resten av befolkningen. Denna möjlighet används dock främst av höginkomst-hushåll, även om denna tendens har minskat i och med att nyttjandet av RUT-avdraget har blivit mer omfattande (Halldén & Stenberg, 2014).

---

26 Lagstiftningen innehåller ett tak för avgifterna, en reglering av det förbehållsbelopp som den äldre ska kunna ha kvar efter att avgiften är betald samt en reglering av bostadskostnaden när omsorgen äger rum på ett särskilt boende. Egenavgiftsfinansieringen stod för 1,4 procent av kostnaderna 2014 (Granberg, 2015)

27 Nyare statistik tyder på att minskningen därefter avstannat (SOU, 2017:52, sid. 219).

I och med trenden mot ökad marknadsorientering som diskuterats i tidigare avsnitt har andelen privata utförare ökat inom den offentligt finansierade äldreomsorgen. I regel är det främst produktionen av tjänsterna som privatiserats, medan reglering, finansiering och planering i huvudsak blivit kvar i offentlig regi (Anttonen & Karsio, 2017).

I och med införandet av lagen om valfrihetssystem (2008:962) har många kommuner infört kundvalssystem där den äldre kan välja att låta ett privat företag utföra beviljade tjänster med samma ersättning som kommunen. Mellan 2007 och 2015 ökade också andelen äldreomsorg som utförs i privat regi kraftigt. Andelen hemtjänsttimmar som utfördes i privat regi fördubblades, från 12 till 24 procent. Motsvarande ökning för platser på särskilt boende var från 14 till 19 procent. En ofta förbisedd faktor i det här avseendet är möjligheten för privata omsorgsgivare att erbjuda extratjänster vid sidan av de offentligt finansierade insatserna, vilket inte kommunala utförare kan göra. Detta stimulerar till en tudelning av omsorgssystemet, där de med resurser och intresse av att finansiera tjänster utöver det beviljade biståndet ur egen ficka i högre utsträckning söker sig till privata boenden (Meagher & Szebehely, 2013; Szebehely & Trydegård, 2012). Jämfört med de flesta OECD-länderna är dock den svenska äldreomsorgen väl utbyggd och håller fortsatt hög kvalitet.

Sammantaget framträder en bild av svensk barn- och äldreomsorg som fortfarande sticker ut i ett internationellt perspektiv men som också står inför stora utmaningar. Medan nyttjandegraden har ökat stadigt inom barnomsorgen under senare år har utvecklingen inom äldreomsorgen vänt och allt färre får numera hjälp i vardagen genom offentliga insatser. Samtidigt har det höga deltagandet i barnomsorgen inte åtföljts av tillbörliga tillskott av resurser med konsekvenser för både kvalitet och arbetsmiljö. När äldreomsorgen har minskat i omfattning har gamla människor blivit mer beroende av sin familj och av marknaden för att få sina omsorgsbehov tillgodosedda. Eftersom kvinnor utför anhörigomsorg i större utsträckning än män, och att äldre med högre inkomster i större utsträckning kan köpa tjänster på marknaden, får denna utveckling konsekvenser för den köns- såväl som den klassbaserade ojämlikheten.

Likaså hotar sjunkande kvalitet, och i äldreomsorgens fall lägre nyttjande, att hota systemens generella karaktär. Också privatiseringarna,

som verkar ha medfört ytterligare press på nedskärningar gällande personalens villkor och en tilltagande segmentering av de som nyttjar omsorgen sett till olika socioekonomiska grupper, hotar att förstärka denna utveckling.

#### **4.5 Sammanfattning: Stabilitet och förändring i svensk välfärdspolitik**

Avsnitten ovan har illustrerat hur svensk socialpolitik kommit att utvecklas och förändras. Standardtrygghetsmodellen, baserad på generella socialförsäkringar med inkomstbaserade ersättningar som täcker hela arbetskraften har varit kännetecknade för de svenska transfereringssystemen. Det gäller inte i lika hög grad längre. Få politiska beslut har fattats som utmanar fundamenten i modellen men den starkare betoningen på aktivering och särskilt den därpå följande polariseringen mellan hushåll med starkare respektive svagare ställning på arbetsmarknaden, hotar att underminera standardtrygghetsmodellens funktionssätt.

Utvecklingen under senare år har gjort att inkomstbortfallsprincipen och med den löntagarnas möjligheter att upprätthålla sin levnadsstandard i samband med perioder av sjukdom eller på ålderns höst, har kommit att urholkas. Gällande sjukpenningen är detta främst en konsekvens av bristen på uppräknings av takbeloppet i försäkringen, som därmed halkat efter löneutvecklingen. Som en följd når en krympande andel av löntagarna upp till den formella ersättningsgraden. Den här utvecklingen har lett till att logiken i systemen har kommit att förskjutas från den generella standardtrygghetsmodellen närmare grundtrygghetsmodellen.

Likaså har pensionsnivåerna sjunkit stadigt jämfört med de förvärvsarbetandes inkomster. Denna trend syns redan från 1980-talet och har fortsatt också efter det nya pensionssystemets införande 2001. För låga intäkter till systemet, i kombination med en svagare utveckling på finansmarknaderna än vad som förutsågs av systemets arkitekter, har bidragit till att pensionsnivåerna inte följt den allmänna standardökningen i samhället. Även i detta fall blir konsekvensen att standardtrygghetens logik utmanas. Därtill påverkas kompensationsgraden i alla trygghets-system av jobbskatteavdragets införande.

Välfärdspolitikens allt starkare låginkomstprofil och inriktning på att i första hand täcka medborgarnas basala behov är inte heller be-

gränsad till socialförsäkringarnas område. Också inom välfärdstjänsternas område märks tendensen att servicen begränsas till att uppfylla endast de mest grundläggande behoven och därmed i allt mindre grad tillfredsställer förväntningarna hos grupper med medelinkomster och högre utbildningsnivå. Liksom gällande socialförsäkringarna kan detta leda till att hushåll med större egna resurser vänder sig till privata alternativ för att ersätta eller komplettera det offentliga utbudet. Den växande marknaden för hushållsnära tjänster kan ses som ett tecken på denna utveckling.<sup>28</sup>

Den jämställdhetsinriktade familjepolitiken har dock utvecklats och tvåförsörjarnormen tycks ha stärkts. Andelen barn som deltar i barnomsorg och förskola ligger på höga nivåer. Även om föräldraledigheten är ojämnt fördelad mellan kvinnor och män har åtgärder gjorts för att öka fädernas deltagande i barnens omsorg. De månader som har vigts åt vardera föräldern har resulterat i ett jämnare uttag av antalet föräldrapenningdagar. Trots det kvarstår stora ojämlikheter mellan män och kvinnor gällande ansvaret för barn och hushåll, vilket också manifesterar sig i mäns och kvinnors olika ställning på arbetsmarknaden i form av löner, arbetsvillkor och arbetstider.

Därtill har den offentliga äldreomsorgens minskade omfattning resulterat i ett återförande av en del av anhörigomsorgen på familjen, särskilt på kvinnor i arbetsför ålder, med konsekvenser för deras arbetskraftsdeltagande och hälsa. Anhörigomsorgen är högre bland barn till äldre med lägre utbildningsnivå, vilket i kombination med inkomstprofilen hos de som utnyttjar RUT-avdraget ger intrycket av en polarisering utifrån social klass med avseende på hur medelålders döttrars förvärvsarbete påverkas av deras äldre anhörigas omsorgsbehov.

Politikens stöd till ensamstående mödrar skyddar inte heller längre den här gruppen från ekonomisk utsatthet i samma utsträckning som tidigare.

Oroande tendenser finns också gällande arbetsvillkoren i offentlig sektor som annars har varit ett karaktärsdrag som skiljer den nordiska modellen från den liberala såväl som den kontinentaleuropeiska. Detta påverkar ytterligare framför allt kvinnors levnadsförhållanden och jäm-

---

<sup>28</sup> Trenden är tydlig också inom arbetslöshetsförsäkringen (Nelson, 2017) och kan också skönjas när det gäller utvecklingen av försörjningsstödet värde över tid (Kuivalainen & Nelson, 2012).

likheten mellan könen. Dessutom riskerar försämrade villkor för personalen, särskilt försämrad personaltäthet samt lägre kompetens och kontinuitet bland personalen, att påverka välfärdstjänsternas kvalitet negativt. Samtidigt har delar av den ekonomiska familjepolitiken inte följt med reallöneökningarna, med särskilt kännbara konsekvenser för de mest utsatta hushållen. Familjepolitikens och den övriga socialpolitikens stöd till kvinnors, oberoende av samhällsklass, möjligheter till autonomi verkar således ha naggats i kanten. En utveckling som i förlängningen skulle kunna leda till att jämställdhetens utveckling i större utsträckning skiljer sig mellan hushåll med olika socioekonomisk status.

Sammantaget framträder bilden av en välfärdspolitik som i grova drag fortsatt kan klassas som generell och där de grundläggande principerna i systemen inte har rubbats av de senaste decenniernas politiska inriktning. Samtidigt kan en gradvis utarmning av de sociala rättigheternas kvalitet observeras. Därmed kan graden av universalism sägas vara svagare i dagens välfärdssystem än vad fallet var för före 1990-talet (Blomqvist, 2016; Szebehely & Meagher, 2018). Denna utveckling tycks ha uppstått genom en kombination av politiska icke-beslut, oförutsedda konsekvenser av genomförda reformer samt medvetna politiska beslut som syftat till att stöpa om välfärdspolitiken i en mer marknadsliberal inriktning.

I det följande, och avslutande, kapitlet diskuteras konsekvenserna av de observerade förskjutningarna i ett längre tidsperspektiv och med utgångspunkt i den socialpolitiska forskning som betonar institutionernas betydelse för välfärdspolitikens utveckling över tid.

## 5. Jämlikhetens framtid

RAPPORTEN AVSLUTAS HÄR med en diskussion om konsekvenserna av den välfärdspolitiska utvecklingen i Sverige. Vilka sociala konsekvenser kan den utveckling som beskrivits i rapporten få på längre sikt? Och vilka politiska konsekvenser kan skönjas i kölvattnet av den tilltagande sociala polariseringen? I samband med några preliminära svar på dessa frågeställningar kommer också förslag på strategier för att upprätthålla och utveckla välfärdsstatens förmåga att utjämna klass- och könsbaserade ojämlikheter att lyftas fram.

### 5.1 Från standardtrygghet mot grundtrygghet?

En central aspekt av de förändringar som illustrerats tidigare i rapporten handlar om en gradvis förskjutning av välfärdssystemets logik, bort från den generella standardtryggheten och närmare grundtrygghetsmodellen. Den senare modellen innebär alltså att det offentliga erbjuder ett grundskydd, medan de med tillräckliga resurser uppmuntras att själva finansiera privata alternativ för ett mer heltäckande skydd av sin levnadsstandard. Att allt fler skaffar sig privata försäkringar som skydd mot traditionella sociala risker är en logisk följd av en sådan socialpolitisk utveckling (jmf. Korpi & Palme, 1999).

Tendenser till att detta sker i Sverige har kunnat urskiljas under en längre tid. Ett tydligt symptom på denna utveckling är att kompletterande försäkringar som tillhandahålls av arbetsmarknadens parter blivit allt viktigare (Sjögren Lindquist & Wadensjö, 2011). Dessa typer av arrangemang omfattar såväl avtalsförsäkringar som omfattar alla inom samma kollektivavtalsområde, medlemsförsäkringar som omfattar alla inom samma fackförbund och gruppörsäkringar som är frivilliga för fackligt anslutna att teckna via sina respektive förbund. En konsekvens av denna utveckling är att försäkringsskyddet varierar mellan olika sektorer samt mellan enskilda löntagare utifrån anställningsförhållanden och individuella beslut. Som framkommit beror graden av omfördelning på hur försäkringar sprider risker mellan olika grupper i befolkningen.

Genom att sprida riskerna över hela befolkningen bidrar generella lösningar till en mer omfattande omfördelning. Branschspecifika lösningar, vilket avtalsförsäkringarna kan ses som ett exempel på, och som varit kännetecknande för den korporativa socialförsäkringsmodellen, tenderar att skapa mer homogena riskgrupper och därmed en lägre grad av omfördelning. En annan konsekvens är att skillnaderna för dem med starkare eller svagare fotfäste på arbetsmarknaden vidgas ytterligare. En ökad andel helt privata, individuellt riskdifferentierade, försäkringar leder vidare till en än lägre grad av omfördelning. Ett annat relaterat tecken på individualiseringen av sociala risker, som också kan kopplas samman med ett minskat förtroende för de offentliga systemen, är att privat pensionssparande blivit allt viktigare för den sammanlagda pensionens storlek (Bergström, Palme, & Persson, 2010).

För hushåll med tillräckliga resurser blir privata marknadslösningar, finansierade ur egen ficka, ett alternativ när de offentliga systemen uppfattas som otillräckliga. För de med mindre resurser är det i stället sannolikt att behovet av familjen och andra källor till informellt stöd blir viktigare. Anhörigvården har också ökat i spåren av en krympande äldreomsorg, särskilt bland arbetarklassfamiljer. Brister inom de offentliga systemen kan således leda till ett större beroende av marknaden, för försörjningen och livsföringen i övrigt, med större klasskillnader som följd. Därtill kan alltså denna typ av brister leda till att uppgifter också återförs på familjen, med konsekvenser särskilt för kvinnors möjligheter till egen försörjning, i synnerhet i hushåll med svagare socioekonomisk position.

Vad gäller avvägningen mellan generella och selektiva åtgärder verkar de sociala mellanskiktens inställning till de socialpolitiska institutionerna vara av särskild relevans. Med den utgångspunkten identifierar Korpi & Palme (1999) standardtrygghetens logik som avgörande för att upprätthålla stödet för omfördelning i mellanskiktet och för att forma koalitioner till de socialpolitiska institutionernas försvar och utbyggnad. Vidare betonar Rothstein (1998) vikten av tillit för att förstå viljan att stödja en solidarisk välfärdspolitik. Känslan av rättvisa och likabehandling som är förknippad med den generella välfärdspolitiken utgör således en nyckel till att förstå det relativt starka stöd som den generella välfärdsmodellen har lyckats uppbära. Därtill tyder senare tids

forskning om multiplikativa effekter av olika välfärdspolitiska åtgärder på att mer omfördelade politik kan verka självförstärkande genom dess positiva effekter på socioekonomiskt svagare grupperns maktposition (Erling & Moene, 2016).

Å ena sidan riskerar således de observerade rörelserna bort från standardtrygghetsmodellen mot en högre grad av låginkomstprofilering gällande de offentliga insatserna inte bara att påverka inkomstfördelningen här och nu, utan också den sociala och politiska dynamiken i ett längre tidsperspektiv. Å andra sidan finns det indikationer på att avvägningen mellan låginkomstprofilering och omfördelning inte nödvändigtvis behöver vara så skarp som tidigare forskning antytt (Marx m.fl., 2016). Särskilt verkar selektiva åtgärder inom generellt utformade system kunna ge ett betydande bidrag till välfärdspolitikens samlade omfördelningseffekt. Dock verkar det krävas att de selektiva åtgärderna ges tillräckliga resurser så att ersättningsgraden når en tillräckligt hög nivå. Här pekar befintlig forskning på att det är inom ramen för en mer generellt utformad socialpolitik som selektiva åtgärder kan uppbringa tillräcklig legitimitet för att det ska bli möjligt. Underlaget till den här rapporten verkar tyda på en tendens till att en ökad låginkomstprofilering gått hand i hand med mer begränsade resurser inom respektive system, vilket alltså riskerar att hota systemets omfördelade potential.

## **5.2 Gradvisa men omvälvande förändringar**

Givet de självförstärkande mekanismer och tendenser till stigberoende som identifierats i stora delar av den institutionellt inriktade välfärdsforskningen, kan de observerade förskjutningarna inom svensk socialpolitik verka svårförklarliga (Esping-Andersen, 1990; Korpi & Palme, 1999; Pierson, 1996, 1998; Rothstein, 1998). Särskilt eftersom Sverige ofta framhållits som ett typexempel på en universell välfärdsstat där de sociala mellanskikten är inkorporerade i det generella välfärdsbygget. Samtidigt kan det framhållas att den generella standardtrygghetsmodellen associerats med en lägre grad av spårbundenhet än den statskorporativa modellen som dominerar i många kontinentaleuropeiska länder (Korpi, 2001; Korpi & Palme, 2003). Detta är en följd av att den senare modellen inkorporerar löntagarnas intressen inom ramen för olika yrkesbaserade organisationer, som snabbt kan mobilisera sina medlemmar till försvar



för existerande institutioner (se också Bonoli & Palier, 2000). I och med att standardtrygghetsmodellens institutioner i stället står direkt under statens kontroll är de därmed potentiellt mer sårbara för svängningar inom den politiska sfären.

Vidare har statsvetenskaplig forskning alltmer kommit att betona hur gradvisa förskjutningar inom ramen för etablerade institutioner över tid kan få omvälvande konsekvenser (Streeck & Thelen, 2005). De privata, och då särskilt de vinstdrivna, utförarnas intåg inom svensk välfärd kan i enlighet med litteraturen på området karaktäriseras som ett exempel på skiktning som politisk strategi. I enlighet med en sådan strategi sågs öppningen gentemot privata utförare inom välfärden främst som ett sätt att tillföra ett komplement till det offentliga utbudet. Över tid har den privata andelen kommit att växa, främst genom att allt fler vinstsökande aktiebolag etablerat sig och expanderat sin verksamhet. På så sätt har systemet i sin helhet förändrats och kommit att präglas alltmer av marknadens logik. Utifrån den tidigare diskussionen kan också de privata inkomstförsäkringarnas allt större omfattning ses i samma ljus.

Ett annat tydligt exempel från svensk politik är underlåtelserna att uppdatera ersättningsnivåer, till exempel inom sjukpenningen och barnbidraget i takt med stigande priser och inkomster. Detta utgör ett tydligt exempel på vad som i litteraturen brukar benämnas drift. Fenomenet har präglat utvecklingen på flera politikområden, inklusive familjepolitiken, ålderspensionerna och försörjningsstödet.

Dessa politiska icke-beslut ska dock inte avfärdas som opolitiska försummelser. Det är till exempel värt att notera att avsaknaden av uppräkningsavtal av flera av de nämnda beloppen är särskilt iögonfallande under den borgerliga regeringens två mandatperioder mellan 2006 och 2014. I samband med att den socialdemokratiskt ledda regeringens tillträde 2014 beslutades det åter om höjda belopp på flera områden, till exempel gällande barnbidragen och underhållsstödet. Att i högre grad indexera beloppen inom transfereringssystemen till levnadsnivåns generella utveckling är ett konkret sätt att motverka att icke-beslut får den här typen av omvälvande konsekvenser.

Denna rapport visar också att välfärdstjänsternas roll behöver problematiseras och uppvärderas. Det är, i ljuset av de diskussioner som förts, av stor vikt att tjänsterna håller en tillräckligt hög kvalitet och att

likvärdigheten kan upprätthållas för att förväntningarna hos en bred majoritet av befolkningen ska kunna tillgodoses. Detta är i sin tur en förutsättning för att den generella välfärdsmodellens logik ska kunna bibehållas.

Dessutom har den offentliga sektorn utgjort en viktig del av arbetsmarknaden i de nordiska länderna och bidragit till att övergången från industri- till tjänstesamhälle inte inneburit att arbetsvillkoren försämrats på samma sätt som i länder där tjänstesektorn i större utsträckning är privat. En dimension som ofta förbises är att genom att tillhandahålla utbildning, vård och omsorg för alla i samhället, bidrar också den offentliga sektorn till att höja produktiviteten i den privata sektorn (jmf. Wren, 2017). Den offentliga sektorn har därmed förutsättningar att spela en nyckelroll för samhällsutvecklingen också under kommande decennier. Politiken bör därför uppvärdera dessa verksamheters betydelse för ekonomin och samhället i stort, och engagera sig i att utveckla dessa verksamheter för att på bästa sätt möta samhällets behov.

### **5.3 Jämlik jämställdhet**

Gällande familjepolitikens fortsatta expansion finnas det anledning att vara vaksam på de tendenser till klassbaserade ojämlikheter som kan bryta fram i spåret av institutionella förändringar som gynnar hushåll med en hög sysselsättningsgrad (Bonoli m.fl., 2017). I ett jämförande perspektiv verkar dock den svenska välfärdspolitiska kontexten, med en hög sysselsättningsgrad bland både kvinnor och män i kombination med ett väl utbyggt system av offentliga välfärdstjänster, motverka att klassbaserade ojämlikheter uppstår i samma utsträckning som observerats i andra länder, särskilt på den europeiska kontinenten (Pavolini & Van Lancker, 2018; Pintelon m.fl., 2013). Trots det finns det också i Sverige tendenser att subventioner som likt RUT-avdraget främst nyttjas av hushåll med högre inkomster ger upphov till en ökande polarisering likt den som observerats av några av det sociala investeringsperspektivets kritiker (jmf. Morel, 2015).

Som framhållits av den feministiska kritiken till det sociala investeringsperspektivets instrumentella syn på kvinnors förvärvsarbete, bör en jämställdhetsinriktad politik för social och ekonomisk jämlikhet sträva efter att öka mäns ansvarstagande för barnens omsorg och det

obetalda arbetet i hushållet (Jenson, 2009). Detta har också varit ett av kännetecknen för den försörjar- och omvårdarmodell som kommit att präglade svensk familjepolitik. Utplaningen av sysselsättningsgraden bland kvinnor på en hög nivå kan ses som ett tecken på att en strategi som bygger på att kvinnors arbetsliv i allt större utsträckning ska likna mäns börjat nå sina gränser (jmf. Nieuwenhuis, Need & van der Kolk, 2018). Således behövs ett bredare politiskt anslag för att åstadkomma en mer genomgripande förändring av könsrollerna som också kan få till stånd förändringar i mäns agerande. Ytterligare steg mot en individualisering av föräldraförsäkringen, inklusive den tillfälliga föräldrapenningen (VAB), är en utveckling som ligger i linje med en sådan strategi. Därtill kan det vara en idé att se över möjligheten att göra ersättningen för alla föräldrapenningdagar inkomstrelaterade, för att på så sätt stimulera till ett högre och mer koncentrerat uttag bland fäder, samt att skilja på dagar som är tänkta att användas under barnets första levnadsår och dagar som kan behövas användas kontinuerligt under barnets uppväxt. Flera reformer i den här riktningen föreslogs också av regeringens utredning Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn (SOU 2017:101).

För att vara effektiva behöver förändringar inom föräldraförsäkringen sannolikt också åtföljas av reformer som tar sikte på att i högre grad underlätta för båda föräldrarna att kombinera arbete och familj, till exempel genom kortare och mer flexibla arbetstider, eller utökad rätt till ledighet för föräldrar. Även här krävs det att politiken utformas på ett sätt så att den inte anpassas till förutsättningar hos högutbildade par med stabil arbetsmarknadsanknytning i första hand, utan att den också kan komma föräldrar i arbetaryrken till del.<sup>29</sup>

Trenden mot minskande ojämlikhet mellan hushåll som präglade efterkrigstiden i Sverige och flera andra västländer, tycks ha brutits omkring 1980 och den klassbaserade ojämlikheten har sedan dess gradvis ökat. Sedan dess har dock relationerna mellan män och kvinnor kommit att bli mer och mer jämlika även om Sverige fortfarande är långt ifrån jämställt. I spåren av denna utveckling har det ibland hörts röster som velat ställa den klass- och genusbaserade jämlikheten mot varandra. Den historiska erfarenheten och den jämförande forskningen tyder

---

<sup>29</sup> Även här kan en viss politisk medvetenhet skönjas i och med den nytillträdda regeringens förslag om en familjevecka.

dock på att en socialpolitisk strategi som förenar den generella standardtrygghetens principer med en politik som möjliggör för föräldrar att dela ansvaret för försörjning och omsorg mer jämlikt, också har bäst möjlighet att bekämpa den klassbaserade såväl som den genusbaserade ojämlikheten. Med ändamålsenligt utformade institutioner verkar dessa två strävanden till och med vara komplementära.

Mycket av underlaget till den här rapporten har pekat på de förtjänster som har tillskrivits den välfärdspolitiska modell som förknippats med de nordiska länderna. Det finns med andra ord anledning att dra lärdom av de landvinningar som politikutvecklingen i dessa länder har inneburit gällande strävandet efter en hög grad av social och ekonomisk jämlikhet. En föränderlig omvärld kräver dock att institutioner ständigt uppdateras och utvecklas för att kunna fylla samma funktioner också i fortsättningen. De politiska förskjutningar som skett inom svensk socialpolitik och som i flera fall verkar ha bidragit till ökande ojämlikhet, bjuder också in till diskussion om vilka reformer som bäst motsvarar de välfärdspolitiska ambitionerna om jämlikhet och oberoende av ojämlika maktrelationer.

## 6. Referenser

- Ahnland, L. (2017). Financialization in Swedish Capitalism: Debt, inequality and crisis in Sweden, 1900–2013. *DIVA*. Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-148711>
- Anttonen, A. (2002). Universalism and social policy: a Nordic-feminist reevaluation. *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, 10(2), 71–80.
- Anttonen, A., & Karsio, O. (2017). How marketisation is changing the Nordic model of care for older people. In *Social Services Disrupted: Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Retrieved from <https://www.elgaronline.com/view/9781786432100.00020.xml>
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models? *Journal of European Social Policy*, 6(2), 87–100. <https://doi.org/10.1177/095892879600600201>
- Anttonen, A., & Zechner, M. (2011). Theorizing Care and Care Work. In B. Pfau-Effinger & T. Rostgaard (Eds.), *Care Between Work and Welfare in European Societies* (pp. 15–34). London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9780230307612\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230307612_2)
- Armingeon, K., & Bonoli, G. (Eds.). (2006). *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*. Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203099520>
- Bäckman, O., & Ferrarini, T. (2010). Combating Child Poverty? A Multi-level Assessment of Family Policy Institutions and Child Poverty in 21 Old and New Welfare States. *Journal of Social Policy*, 39(02), 275–296. <https://doi.org/10.1017/S0047279409990456>
- Bäckman, O., & Nelson, K. (2017). The egalitarian paradise? In P. Nordergaard & A. Wivel (Eds.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315695716-3>
- Barbier, J.-C., & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 6(4), 423–436. <https://doi.org/10.1080/1461669042000275845>

- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415–426.
- Béland, D., & Cox, R. H. (2010). *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press.
- Bengtsson, M., & Jacobsson, K. (2018). The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of "the new work strategy." *Sociologisk Forskning*, 55(2–3), 155–177.
- Bengtsson, N., Edin, P.-A., & Holmlund, B. (2014). *Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?* Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-235811>
- Bergqvist, C., & Nyberg, A. (2001). Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet. In *Välfärdstjänster i omvandling: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut (Statens offentliga utredningar, 2001:52)* (pp. 239–287). Stockholm: Fritzes.
- Bergström, Å.-P. J., Palme, M., & Persson, M. (2010). *Beskattning av privat pensionssparande* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi No. 2010:2). Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Berman, S. (2012). Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State." *Governance*, 26(2), 217–237. <https://doi.org/10.1111/gove.12008>
- Bettio, F., & Plantenga, J. (2004). Comparing care regimes in Europe. *Feminist Economics*, 10(1), 85–113.
- Bettio, F., & Verashchagina, A. (2012). *Long-Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 European countries* (No. 9789279257278). Luxembourg: <https://doi.org/10.2838/87307>
- Birnbaum, S., Ferrarini, T., Nelson, K., & Palme, J. (2017). *The Generational Welfare Contract: Justice, Institutions and Outcomes*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Retrieved from <https://www.elgaronline.com/view/9781783471027/chapter01.xhtml>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2003). Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 39.
- Blomqvist, P. (2016). NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 118(1).
- Blomqvist, P., & Palme, J. (2014). Universalism in Swedish Welfare Policy 1990–2014. Presented at the Statsvetenskapliga förbundet, arbetsgruppen välfärdsforskning, Göteborg.

- Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2017). Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy. In *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0005>
- Bonoli, G., & Palier, B. (2000). How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. *European Review*, 8(3), 333–352. <https://doi.org/10.1017/S1062798700004944>
- Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F., & Stephens, J. D. (2003). Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. *World Politics*, 55(2), 193–228. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0009>
- Brady, D. (2009). *Rich democracies, poor people: How politics explain poverty*. Oxford University Press.
- Brady, D., & Bostic, A. (2015). Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268–298. <https://doi.org/10.1177/0003122415573049>
- Brady, D., & Burroway, R. (2012). Targeting, universalism, and single-mother poverty: a multilevel analysis across 18 affluent democracies. *Demography*, 49(2), 719–746. <https://doi.org/10.1007/s13524-012-0094-z>
- Brady, D., Seeleib-Kaiser, M., & Beckfield, J. (2005). Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975–2001. *American Sociological Review*, 70(6), 921–948.
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 72(4), 1243–1261.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449. <https://doi.org/10.1177/0958928711418856>
- Charles, M., & Grusky, D. B. (2007). Egalitarianism and gender inequality. In D. B. Grusky & S. Szelenyi (Eds.), *The inequality reader: Contemporary and foundational readings in race, class, and gender* (pp. 327–342). New York: Routledge.
- Cronert, A., & Palme, J. (2017). *Approaches to Social Investment and Their Implications for Poverty in Sweden and the European Union* (Working paper). University of Bergen / CROP. Retrieved from <https://bora.uib.no/handle/1956/16622>
- Crouch, C., & Keune, M. (2012). Governance of Economic Uncertainty:

- Beyond the 'New Social Risks' Analysis – Oxford Scholarship. In G. Bonoli & D. Natali (Eds.), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Retrieved from <http://www.oxfordscholarship.com.ezp.sub.su.se/view/10.1093/acprof:oso/9780199645244.001.0001/acprof-9780199645244-chapter-3>
- Da Roit, B., & Bihan, B. (2010). Similar and Yet So Different: Cash-for-Care in Six European Countries' Long-Term Care Policies. *The Milbank Quarterly*, 88(3), 286–309. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2010.00601.x>
- Daly, M. (2002). Care as a Good for Social Policy. *Journal of Social Policy*, 31(02). <https://doi.org/10.1017/S0047279401006572>
- Duvander, A.-Z. (2017). Svensk föräldraförsäkrings utveckling och konsekvenser. *Sökelys på arbetslivet*, 34(01–02), 126–143. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-01-02-08>
- Duvander, A.-Z., Ferrarini, T., & Johansson, M. (2015). *Familjepolitik för alla?: en ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Duvander, A.-Z., & Johansson, M. (2014). Parental leave use for different fathers: a study of the impact of three Swedish parental leave reforms. In G. B. Eydal & T. Rostgaard, *Fatherhood in the Nordic Welfare states: Comparing care policies and practice*. Policy Press. Retrieved from <http://policypress.universitypressscholarship.com/view/10.1332/policypress/9781447310471.001.0001/upso-9781447310471-chapter-16>
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Erikson, R., & Goldthorpe, J. H. (1992). *The constant flux: A study of class mobility in industrial societies*. Oxford University Press.
- Erling, B., & Moene, K. O. (2016). The Equality Multiplier: How Wage Compression and Welfare Empowerment Interact. *Journal of the European Economic Association*, 14(5), 1011–1037. <https://doi.org/10.1111/jeea.12163>
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001>



- Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: adapting to women's new roles* (Vol. 4). Cambridge: Polity Press. <https://doi.org/10.1353/jqr.2007.0006>
- Esping-Andersen, G. (2015). Welfare regimes and social stratification. *Journal of European Social Policy*, 25(1), 124–134. <https://doi.org/10.1177/0958928714556976>
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. OUP Oxford.
- Esping-Andersen, G., & Myles, J. (2011). Economic Inequality and the Welfare State. *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199606061.013.0025>
- European Commission. (2013). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020*. Brussels.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evertsson, M., England, P., Mooi-Reci, I., Hermsen, J., de Bruijn, J., & Cotter, D. (2009). Is Gender Inequality Greater at Lower or Higher Educational Levels? Common Patterns in the Netherlands, Sweden, and the United States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16(2), 210–241. <https://doi.org/10.1093/sp/jxp008>
- Ferrarini, T., & Duvander, A.-Z. (2010). Earner-carer model at the crossroads: reforms and outcomes of Sweden's family policy in comparative perspective. *International Journal of Health Services : Planning, Administration, Evaluation*, 40(3), 373–398.
- Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES). (2017). *Förskolans påverkan på barns hälsa*. Retrieved from <http://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/f/forskolans-paverkan-pa-barns-halsa/>
- Försäkringskassan. (2016). *Barnhushållens ekonomi: Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2016* (Socialförsäkringsrapport No. 2016:6). Stockholm.
- Fritzell, J., Gähler, M., & Neramo, M. (2007). Vad hände med 1990-talets stora förlorargrupper? Välfärd och ofärd under 2000-talet. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 14(2–3), 110–133.
- Fritzell, J., Hertzman, J. B., Bäckman, O., Borg, I., Ferrarini, T., & Nelson,

- K. (2014). Sweden: Increasing Income Inequalities and Changing Social Relations. In B. Nolan, W. Salverda, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I. G. Tóth, & H. G. van de Werfhorst (Eds.), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687428.003.0027>
- Garrett, G. (1998). *Partisan politics in the global economy*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625633>
- Gornick, J. C., & Jäntti, M. (2009). Child Poverty in Upper-Income Countries: Lessons from the Luxembourg Income Study, (509).
- Gornick, J. C., Meyers, M. K., & Ross, K. E. (1997). Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 7(1), 45–70. <https://doi.org/10.1177/095892879700700103>
- Granberg, A.-K. (2015). Äldreomsorg i Sverige. In *Äldreomsorg i Norden*. Stockholm: Nordens Vårdscenter. Retrieved from <https://nordicwelfare.org/publikationer/aeldreomsorg-i-norden/>
- Halldén, K., & Stenberg, A. (2014). Rengöring, underhåll och tvätt : betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud. In *DIVA*. Fritzes. Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-108306>
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100–114. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.007>
- Hegewisch, A., & Gornick, J. C. (2011). The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries. *Community, Work & Family*, 14(2), 119–138.
- Hemerijck, A. (2017a). Social Investment and Its Critics. In *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0001>
- Hemerijck, A. (Ed.). (2017b). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.001.0001>
- Hermansson, A., & Johnson, B. (2007). *Överutnyttjandediskursen – En innehålls- och konsekvensanalys av diskursen kring överutnyttjande av sjukförsäkringen* (Arbetsliv i omvandling No. 9). Stockholm: Arbetslivsinstitutet. Retrieved from <http://journals.lub.lu.se/index.php/aio/article/view/17373>

- Hewitt, C. (1977). The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison. *American Sociological Review*, 42, 450–450. <https://doi.org/10.2307/2094750>
- Hicks, A. M. (1999). *Social democracy & welfare capitalism: a century of income security politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hiilamo, H., & Kangas, O. (2009). Trap for Women or Freedom to Choose? The Struggle over Cash for Child Care Schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy*, 38(03), 457–475.
- Hobson, B. (1990). No exit, no voice: Women's economic dependency and the welfare state. *Acta Sociologica*, 33(3), 235–250.
- Holmgren, S. (2009). *Child day care center or home care for children 12–40 months of age: what is best for the child?: a systematic literature review*. Östersund: Swedish National Institute of Public Health.
- Hout, M., & DiPrete, T. A. (2006). What we have learned: RC28's contributions to knowledge about social stratification. *Research in Social Stratification and Mobility*, 24(1), 1–20. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2005.10.001>
- Huber, E., Ragin, C., & Stephens, J. D. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711–749. <https://doi.org/10.1086/230321>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2014). Income inequality and redistribution in post-industrial democracies: demographic, economic and political determinants. *Socio-Economic Review*, 12, 245–267. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu001>
- Hvinden, B., Heikkilä, M., & Kankare, I. (2001). Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. *Nordic Welfare States in the European Context*, 168–197.
- Immergut, E. M. (1990). Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 10, 391–391. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006061>
- Iversen, T., & Cusack, T. R. (2000). The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? *World Politics*, 52(3), 313–349. <https://doi.org/10.1017/S0043887100016567>

- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50(4), 507–546. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007358>
- Jacques, O., & Noël, A. (2018). The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution  
The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 70–85. <https://doi.org/10.1177/0958928717700564>
- Jenson, J. (2009). Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16(4), 446–483. <https://doi.org/10.1093/sp/jxp019>
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59–84. <https://doi.org/10.1177/1468018109354813>
- Johansson, S. (1972). *Om levnadsnivåundersökningen : utkast till kapitel 1 och 2 i betänkande [om svenska folkets levnadsförhållanden] att avgivnas av Låginkomstutredningen*. Stockholm: Allmänna förl.
- Junestav, M. (2009). Sjukskrivning som politiskt problem – Sociala normer, institutionell förändring och det politiska språket. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 15(4), 9–27.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk. *Econometrica*, 47, 278.
- Kangas, O., & Palme, J. (2007). Social Rights, Structural Needs and Social Expenditure: A Comparative Study of 18 OECD Countries 1960–2000. In J. Clasen & N. A. Siegel (Eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc. <https://doi.org/10.4337/9781847206916.00015>
- Keck, W., & Saraceno, C. (2013). The Impact of Different Social-Policy Frameworks on Social Inequalities among Women in the European Union: The Labour-Market Participation of Mothers. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 20(3), 297–328. <https://doi.org/10.1093/sp/jxt005>
- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199591527.001.0001>
- Kenworthy, L., & Pontusson, J. (2005). Rising Inequality and the Politics

- of Redistribution in Affluent Countries. *Perspectives on Politics*, 3(3), 449–471. <https://doi.org/10.1017/S1537592705050292>
- Kerr, C., Harbison, F. H., Dunlop, J. T., & Myers, C. A. (1960). *Industrialism and Industrial Man* (Vol. 82). Cambridge: Harvard University Press.
- Korpi, W. (1981). *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden förlag.
- Korpi, W. (1999). Ojämlighetens ansikten: Genus, klass och ojämlikhet i olika typer av världsfärdsstater. *Sociologisk Forskning*, 36, 40–92.
- Korpi, W. (2001). Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries. *Rationality and Society*, 13(2), 235–283. <https://doi.org/10.1177/104346301013002005>
- Korpi, W., Ferrarini, T., & Englund, S. (2013). Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-examined. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 20(1), 1–40. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs028>
- Korpi, W., & Palme, J. (1999). Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna / Robin Hood, Matteus or strict equality. A comparative study of welfare state institutions and strategies to decrease inequality and poverty in the rich industrialized countries. *Sociologisk Forskning*, 36(1), 53–92.
- Korpi, W., & Palme, J. (2003). Klasspolitik och "nypolitik" under knapphet och globalisering: Åtstramning av välfärdsstater i 18 länder 1975–1995. *Sociologisk forskning*, 40(4), 45–85.
- Kröger, T., & Bagnato, A. (2017). Care for older people in early twenty-first-century Europe: dimensions and directions of change: Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity. In F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (Eds.), *Social Services Disrupted Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Retrieved from <https://www.elgaronline.com/view/9781786432100.00019.xml>
- Kuivalainen, S., & Nelson, K. (2012). Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. In J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden, & O. Kangas (Eds.), *Changing social equality The Nordic welfare model in the 21st century* (pp. 69–88). Bristol: Policy Press.

- Lefèbvre, M. (2007). *The redistributive effects of pension systems in Europe: A survey of evidence* (No. 457). Luxembourg: LIS Working Paper Series.
- Levi, M. (1993). *The construction of consent*. Administration, Compliance & Governability Program, Research School of Social Sciences, Australian National University.
- Lewis, J. (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(2), 152–169. <https://doi.org/10.1093/sp/8.2.152>
- Magnusson, C., & Nermo, M. (2014). Familjeansvar och könslöneskillnader. In *DIVA* (pp. 227–255). Fritzes. Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-108167>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maldonado, L. C., & Nieuwenhuis, R. (2015). Family policies and single parent poverty in 18 OECD countries, 1978–2008. *Community, Work & Family*, 18(4), 395–415. <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1080661>
- Martinelli, F., Anttonen, A., & Mätzke, M. (Eds.). (2017). *Social Services Disrupted Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Retrieved from <https://www.elgaronline.com/view/9781786432100.xml>
- Marx, I., Nolan, B., & Olivera, J. (2015). The Welfare State and Antipoverty Policy in Rich Countries. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2, s. 2063–2139). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59429-7.00024-8>
- Marx, I., Salanauskaitė, L., & Verbist, G. (2016). For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies. *Social Forces*, 95(1), 1–24. <https://doi.org/10.1093/sf/sow058>
- Mayer, K. U. (2004). Whose Lives? How History, Societies, and Institutions Define and Shape Life Courses. *Research in Human Development*, 1(3), 161–187.
- McCall, L. (2001). *Complex Inequality: Gender, Class, and Race in the New Economy*. London, New York: Routledge.
- McKnight, A. (2015). *A fresh look at an old question: Is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty?* (Working Paper No. 640). LIS Working Paper Series. Retrieved from <https://www.econstor.eu/handle/10419/119754>

- Meagher, G., & Szebehely, M. (2011). Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective. In J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden, & O. Kangas (Eds.), *Changing Social Equality*. Oxford: Policy Press. Retrieved from <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1332/policypress/9781847426604.003.0005>
- Meagher, G., & Szebehely, M. (2013). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Department of Social Work, Stockholm University. Retrieved from [http://vbn.aau.dk/files/80766101/Marketisation\\_in\\_Nordic\\_eldercare.pdf](http://vbn.aau.dk/files/80766101/Marketisation_in_Nordic_eldercare.pdf)
- Meyers, M. K., & Gornick, J. C. (2003). Public or private responsibility? Early childhood education and care, inequality, and the welfare state. *Journal of Comparative Family Studies*, 34(3), 379–411.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the welfare state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Misra, J., Moller, S., Strader, E., & Wemlinger, E. (2012). Family policies, employment and poverty among partnered and single mothers. *Research in Social Stratification and Mobility*, 30(Inequality across the Globe), 113–128.
- Montanari, I., Nelson, K., & Palme, J. (2007). Convergence Pressures and Responses: Recent Social Insurance Development in Modern Welfare States. *Comparative Sociology*, 6(3), 295–323. <https://doi.org/10.1163/156913307X216286>
- Morel, N. (2015). Servants for the Knowledge-Based Economy? The Political Economy of Domestic Services in Europe. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(2), 170–192. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv006>
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Morel, N., & Palme, J. (2017). A Normative Foundation for the Social Investment Approach? In A. Hemerijck (Ed.), *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0013>
- Morelli, S., Smeeding, T., & Thompson, J. (2015). Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle-Income Countries. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of In-*

- come Distribution* (Vol. 2, s. 593–696). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59428-0.00009-6>
- Morgan, K. J. (2005). The "Production" of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(2), 243–263. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi013>
- Morin, M., & Andersson, R. (2013). *Pensionsreformen i full tid*. Stockholm: Landsorganistationen i Sverige.
- Nelson, K. (2007). Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990–2002. *International Social Security Review*, 60(1), 33–58. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2007.00259.x>
- Nelson, K. (2017). Lower unemployment benefits and old-age pensions is a major setback in social policy. *Sociologisk Forskning*, 54(4), 287–291.
- Nieuwenhuis, R., Need, A., & Van Der Kolk, H. (2012). Institutional and Demographic Explanations of Women's Employment in 18 OECD Countries, 1975–1999. *Journal of Marriage and Family*, 74(3), 614–630. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2012.00965.x>
- Nieuwenhuis, R., Need, A., & van der Kolk, H. (2018). Family policy as an institutional context of economic inequality. *Acta Sociologica*, 0001699318760125. <https://doi.org/10.1177/0001699318760125>
- Nolan, B. (2013). What use is 'social investment'? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459–468. <https://doi.org/10.1177/0958928713499177>
- O'Connor, J. S. (1993). Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *The British Journal of Sociology*, 44(3), 501–518. <https://doi.org/10.2307/591814>
- OECD. (2007). *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/babies-and-bosses-reconciling-work-and-family-life\\_9789264032477-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/babies-and-bosses-reconciling-work-and-family-life_9789264032477-en)
- OECD. (2008). *Growing Unequal?* Paris: OECD Publishing. Retrieved from [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal\\_9789264044197-en](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en)
- OECD. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd.org/social/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>



- OECD. (2012). *Closing the Gender Gap*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/close-the-gender-gap-now\\_9789264179370-en](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/close-the-gender-gap-now_9789264179370-en)
- OECD. (2015). *OECD Income inequality data update: Sweden (January 2015)*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from [//www.compareyourcountry.org/gender-equality?lg=en](http://www.compareyourcountry.org/gender-equality?lg=en)
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3), 303–328.
- Orloff, A. S. (2010). Gender. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Vols. 1–February 2013, s. 1–17). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.001.0001>
- Orloff, A. S., O'Connor, J. S., & Shaver, S. (Eds.). (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511597114.007>
- Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878–893. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>
- Persson, S. (2015). *En likvärdig förskola för alla barn: innebörder och indikatorer*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Retrieved from <https://www.nb-ecec.org/sv/artiklar/post-2079152>
- Pettit, B., & Hook, J. (2005). The Structure of Women's Employment in Comparative Perspective. *Social Forces*, 84(2), 779–801. <https://doi.org/10.1353/sof.2006.0029>
- Pettit, B., & Hook, J. L. (2009). *Gendered tradeoffs: family, social policy, and economic inequality in twenty-one countries*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements. *European Societies*, 7(2), 321–347. <https://doi.org/10.1080/14616690500083592>
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143–179.

- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 539–560. <https://doi.org/10.1080/13501769880000011>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P. (2011). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K., & Whelan, C. T. (2013). The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. *Journal of European Social Policy*, 23(1), 52–67. <https://doi.org/10.1177/0958928712463156>
- Plantenga, J., & Remery, C. (2009). *The provision of childcare services: A comparative review of 30 European countries*. Brussels: European Commission.
- Ranci, C., & Pavolini, E. (2013). *Reforms in long term care Policies in Europe*. New York: Springer.
- Rodrik, D. (1998). Why do More Open Economies Have Bigger Governments? *Source Journal of Political Economy Journal of Political Economy*, 106237184(5), 997–1032. <https://doi.org/10.1086/250038>
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salonen, T., & Ulmestig, R. (2004). *Nedersta trappsteget : En studie om kommunal aktivering*. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete. Retrieved from <http://urn.kb.se.ezp.sub.su.se/resolve?urn=urn:nbn:se:vxu:diva-798>
- Saraceno, C. (2011). Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue. *Current Sociology*, 59(1), 78–96. <https://doi.org/10.1177/0011392110385971>
- Saraceno, C., & Keck, W. (2008). *The institutional framework of inter-generational family obligations in Europe – A conceptual and methodological overview*. Berlin.
- Sigle-Rushton, W., & Waldfogel, J. (2007). Motherhood and women's earnings in Anglo-American, Continental European, and Nordic Countries. *Feminist Economics*, 13(2), 55–91. <https://doi.org/10.1080/13545700601184849>

- Sjögren Lindquist, G., & Wadensjö, E. (2011). *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet* (No. 2011:4). Stockholm: Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Retrieved from <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/20114-avtalsbestamda-ersattningar-andra-kompletterande-ersattningar-och-arbetsutbudet/>
- Skolverket. (2018, April 25). Statistik om förskolan. Retrieved June 13, 2018, from <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola>
- Statens offentliga utredningar. (2001). *Välfärdsboks slut för 1990-talet* (No. SOU 2001:79). Stockholm: Fritzes.
- Statens offentliga utredningar. (2017). *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer* (No. SOU 2017:21). Retrieved from <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201721/>
- Stendahl, S. (2015). Social otrygghet som värde – Den nya incitamentbaserade sjukförsäkringen – Om inkomstbortfall, skyddad position, normativa grundmönster och rättens nivåer. *Tidsskrift för Rettsvetenskap*, 128(03–04), 296–332.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Szebehely, M., & Meagher, G. (2018). Nordic eldercare – Weak universalism becoming weaker? *Journal of European Social Policy*, 15.
- Szebehely, M., & Trydegård, G.-B. (2007). Omsorgstjänster för äldre och funktionshindrade: skilda villkor, skilda trender? *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 14, 197–219.
- Szebehely, M., & Trydegård, G.-B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition. *Health & Social Care in the Community*, 20(3), 300–309.
- Szebehely, M., Ulmanen, P., & Sand, A.-B. (2014). *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?* Stockholm: Institutionen för socialt arbete.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>

- Thelen, K., Longstreth, F., & Steinmo, S. (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Thévenon, O., & Luci, A. (2012). Reconciling Work, Family and Child Outcomes: What Implications for Family Support Policies? *Population Research & Policy Review*, 31(6), 855–882. <https://doi.org/10.1007/s11113-012-9254-5>
- Titmuss, R. M. (1958). *Essays on "The welfare state."* London: George Allen and Unwin.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ulmanen, P., & Szebehely, M. (2015). From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 81–92. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12108>
- Utbildningsdepartementet. (2015). *Förskolan i politiken: om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. Stockholm: Regeringskansliet.
- van Lancker, W., & Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55(2), 125–142. <https://doi.org/10.1177/0001699311433428>
- Van Lancker, W., & Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research*, 50, 60–75. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2014.11.012>
- van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Eds.), *World poverty: New policies to defeat an old enemy*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861343956.003.0008>
- Viklund, I., & Duvander, A.-Z. (2014). Kvinnors och mäns föräldraledighet. In K. Boye & M. Neremo (Eds.), *Lönsamt arbete: familjeansvarets fördelning och konsekvenser: forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet* (pp. 23–62). Stockholm: Fritze.
- Waldenström, D., Bastani, S., & Hansson, Å. (2018). *Konjunkturrådets rapport 2018: Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Stockholm: SNS Förlag. Retrieved from <https://www.sns.se/aktuellt/konjunkturradets-rapport-2018-kapitalbeskattningens-forutsattningar-2/>

- Wang, C., Caminada, K., & Goudswaard, K. (2012). The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries. *International Social Security Review*, 65(3), 27–48.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Wilensky, H. L., & Lebeaux, C. N. (1958). *Industrial society and social welfare*. New York; London: Russell Sage Foundation.
- Wren, A. (2017). Social Investment and the Service Economy Trilemma. In *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0008>
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. New York: Foundation for Child Development/Society for Research in Child Development.

## **Rapporter i serien**

1. Vad betyder arbetsinkomsterna för ojämlikheten?  
ISBN 978-91-566-3326-3
2. Jämlikhet och tillväxt  
ISBN 978-91-566-3327-0
3. Program för en jämlik skola  
ISBN 978-91-566-3328-7
4. Högerpopulismen och jämlikheten  
ISBN 978-91-566-3329-4
5. Ojämlikhetens geografi  
ISBN 978-91-566-3330-0
6. Facklig organisering och ekonomisk jämlikhet  
ISBN 978-91-566-3331-7
7. Sverigedemokraterna i den svenska geografin  
ISBN 978-91-566-3332-4
8. Har vi råd att bo här?  
ISBN 978-91-566-3333-1
9. Ojämlikhet och radikala högerpartier  
ISBN 978-91-566-3334-8
10. Ojämlik hälsa  
ISBN 978-91-566-3335-5
11. De oorganiserade  
ISBN 978-91-566-3336-2
12. Kamrateffekternas betydelse  
ISBN 978-91-566-3337-9
13. Hur påverkar ojämlikhet synen på omfördelning?  
ISBN 978-91-566-3338-6
14. Brobyggare eller vattendelare?  
ISBN 978-91-566-3339-3
15. Program för omfördelning  
ISBN 978-91-566-3340-9
16. Och aldrig mötas de två  
ISBN 978-91-566-3341-6
17. Grannskapseffekter  
ISBN 978-91-566-3342-3



Den här rapporten diskuterar både vilka karaktärsdrag välfärdsstaten bör ha för att i största möjliga mån bidra till en hög nivå av social och ekonomisk jämlikhet, och i vilken grad den svenska välfärdspolitikens utformning uppfyller dessa. Rapporten fäster särskild vikt vid det som i den svenska debatten brukar kallas för den generella välfärden, både som princip och praktik.

Rapporten utgår ifrån komparativ socialpolitisk forskning och problematiserar den svenska välfärdspolitikens inriktning i ljuset av erfarenheter från länder med andra välfärdspolitiska traditioner. Dessutom beskrivs hur förskjutningarna inom svensk välfärdspolitik sedan 1980-talet har påverkat förmågan att bidra till ökad jämlikhet i samhället.

Centralt i de förändringar som speglas är att den svenska välfärdspolitikerna uppvisar en gradvis förskjutning av det generella välfärdssystemets logik, närmare en modell som betonar grundtrygghet. Välfärdspolitikerna, såsom den har utvecklats, bidrar därmed i lägre grad till ökad social och ekonomisk jämlikhet i dag än tidigare.

Rapporten är skriven av Sebastian Sirén, doktorand i sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.

April 2019

ISBN 978-91-566-3343-0

[www.lo.se](http://www.lo.se)

