

Eskil Wadensjö

Utveckling av svensk välfärd under ett kvartssekel 1994–2019

The development of welfare and welfare policy in Sweden 1994–2019

Sweden is a country with a high standard of living, relatively small income differentials and a well-developed welfare system. However, that does not mean that there are no problems. The development of the economy, labour market and welfare in Sweden has been dramatic in several respects over the last quarter of a century. The variations in economic development have been considerable during this period, which has had an impact on the labour market, not least for groups such as young people who have not completed high school studies and newly arrived refugees. Also important is the increase of immigration because of the expansion of the EU but also of refugees. The economic development has affected various individuals and groups in different ways. Economic development has also had an influence on the development of the different parts of the welfare system. There have been several changes in the social policy programmes. Privatization of parts of the sector is one important change. This chapter outlines the main features of this development in different areas of the economy, the labour market and the welfare system in Sweden.

Eskil Wadensjö är professor i nationalekonomi och verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Kontakt: eskil.wadensjo@sofi.su.se

Den ekonomiska utvecklingen

Sverige hade allt sedan andra världskrigets slut fram till 1990-talet en mycket låg arbetslöshet. Det fanns farhågor om en depression efter kriget liknande den som ägde rum under åren närmast efter första världskriget. Gunnar Myrdal varnade för fredsoptimism.¹ Men en sådan depression inträffade inte. Det blev istället en långvarig högkonjunktur med mycket låg arbetslöshet.²

Att Sverige hade en så gynnsam utveckling vad gäller sysselsättningen sågs länge som en framgång för den Rehn-Meidnerska politiken vars tre huvudkomponenter var en restriktiv finanspolitik (hata inflationen!), en solidarisk lönepolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik.³ Variationerna i arbetslöshet var mycket små i synnerhet om vi jämför med den kunskap vi har om vad som hänt under mellankrigstiden och utvecklingen under de senaste decennierna. Men tiderna förändrades. En dramatisk försämring av den ekonomiska utvecklingen och arbetsmarknadsläget följde.

Under de första decennierna av 1900-talet var jordbruket den dominerande näringen. Den har gradvis förlorat i betydelse – få arbetar nu i jordbruket – och antalet kommer att fortsätta att minska. Många av egenföretagarna i branschen är över 65 år och en stor del av både företagare och anställda arbetar också i andra branscher samtidigt.⁴ Efter hand tog industrin över som ledande sektor. BNP ökade som mest under perioden 1930–1975. Under denna period utvecklades industrisamhället starkt. Sysselsättningsmässigt och som andel av BNP nådde den sektorn sin topp under 1960-talet. Nu svarar gruv- och tillverkningsindustrin endast för cirka 15 procent av BNP. Tjänsteproduktionen har fått en allt större betydelse. Många av tjänsteföretagen producerar dock tjänster till industriföretag. Tjänsteproduktionen (privat och offentlig) svarar nu för cirka 70 procent av förädlingsvärdet i ekonomin (se SCB, 2017). Förskjutningen mellan sektorer har medfört att andelen tjänstemän har ökat. Inom de expanderande sektorerna utgör tjänstemännen en större andel än inom de krympande sektorerna. Men andelen tjänstemän har ökat som andel av alla på arbetsmarknaden också genom att andelen tjänstemän har ökat inom de olika sektorerna. Även inom industrin har andelen tjänstemän kontinuerligt stigit.

Under 1990-talets första år inträffade en mycket kraftig nedgång av ekonomin med sjunkande BNP, stora budgetunderskott i statens finanser och arbetslöshetsnivåer som vi inte hade upplevt sedan mellankrigstiden. Många förlorade sina arbeten och hade svårt att hitta nya. Arbetskraftsdeltagandet minskade kraftigt, inte minst bland de äldre, och många gick i tidig pension. År 1994, startpunkten för den här

1 Se Myrdal (1944). Pessimismen påverkade politiska beslut.

2 De statliga långtidsutredningarna som publiceras som SOU ger goda möjligheter att följa den ekonomiska utvecklingen över tid.

3 Se t.ex. olika bidrag i Milner och Wadensjö (red.) (2001).

4 Se SCB (2016b) för en detaljerad genomgång av jordbrukets utveckling.

översikten, var konjunkturen på uppgång igen. BNP ökade detta år med 4,1 procent för att under de tre närmast föregående åren ha minskat med 1,0, 1,0 och 1,8 procent. Men det tog tid att återhämta den nedgång som hade skett 1991–1993 och arbetslösheten var fortfarande på en mycket hög nivå 1994 jämfört med vad den varit under de närmast föregående decennierna.

Den ekonomiska återhämtningen fortsatte under resten av 1990-talet och har fortsatt fram tills nu. Det har dock funnits några avbrott i den här utvecklingen under kvartsseklet, som krisen i IT-branschen i början av det nya århundrandet och finanskrisen som startade 2008. Nedgången under IT-krisen som började i mars 2000 och som ledde till en nedgång av tillväxttakten i ekonomin från 2001 blev begränsad. BNP-tillväxten var 1,6 procent år 2001 och 2,1 procent år 2002, vilket kan jämföras med tillväxten det år då krisen startade; den var 4,7 procent år 2000. Återhämtningen efter den svåraste av dessa båda kriser, finanskrisen, var snabb i Sverige jämfört med i många andra länder i Europa. BNP minskade i Sverige med 0,6 procent år 2008 och hela 5,2 procent år 2009, men en återhämtning skedde redan år 2010 med en BNP-tillväxt på 6,0 procent. Vissa länder i Europa drabbades betydligt mer än Sverige. Grekland och Italien har ännu inte återhämtat sig helt från den krisen medan Island, ett annat land som också drabbades mycket hårt av finanskrisen, återhämtade sig betydligt snabbare.

Utvecklingen i andra länder i Europa har stor betydelse för Sverige inte minst när de här länderna i likhet med Sverige är medlemmar av EU. Sverige är ett land som är starkt beroende av internationell handel; en stor del av det som produceras i landet exporteras och mycket av exporten går till andra EU-länder. Exporten av varor och tjänster svarar mot ungefär 45 procent av BNP. Av varuexporten går närmre 60 procent till andra EU-länder. Även tjänsteexporten till länder inom EU är betydande; något mer än 50 procent av Sveriges tjänsteexport går till andra EU-länder (52 procent år 2018). Med sitt stora exportberoende är Sverige känsligt för vad som händer i andra länders ekonomier, inte minst i andra EU-länder. Brexit, handelskrig mellan USA och Kina, konflikten mellan USA och Iran samt utvecklingen i Venezuela är några händelser som kan komma att påverka Sveriges ekonomi under kommande år.

Sverige och omvärlden

EEC (EU:s föregångare)⁵ bildades år 1959 av sex västeuropeiska länder: Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Italien och Västtyskland. Som svar bildades år 1960 ett frihandelsområde, EFTA, med tre av de nordiska länderna (Danmark,

⁵ Benämningen och utformningen av det europiska samarbetet har förändrats vid flera tillfällen. I fortsättningen av texten använder jag genomgående den nuvarande benämningen, EU.

Norge och Sverige), Portugal, Storbritannien, Schweiz och Österrike som medlemmar. Senare blev Finland, Island och Lichtenstein också medlemmar av EFTA. Tre av EFTA-länderna, Storbritannien, Danmark och Portugal, lämnade EFTA och blev medlemmar av EU. Tre andra länder Irland, Grekland och Spanien blev också medlemmar av EU. Tillväxten av EU var ett argument för Sverige liksom för några andra länder att också vilja bli medlem av EU. Bidragande var också den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, som ledde till en omsvängning av opinionen, bland annat i det socialdemokratiska partiet, som blev för ett inträde. Folkomröstningar gav majoritet för att ansöka om medlemskap i EU i Sverige, Finland och Österrike (i Norge röstade en majoritet mot en sådan ansökan). Sverige ansökte därefter om medlemskap, ansökan beviljades och Sverige blev medlem av EU 1995 samtidigt med Finland och Österrike. EU kom med detta tillskott att bestå av 15 medlemsstater. Kvar i EFTA blev Island, Lichtenstein, Norge och Schweiz.

Att Sverige blev medlem av EU innebar bland annat att den gemensamma arbetsmarknad som Sverige är en medlem av utvidgades. Sverige hade sedan 1954 varit en del av en gemensam arbetsmarknad, den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Nu blev Sverige medlem av en betydligt större arbetsmarknad. År 1995 bestod den gemensamma arbetsmarknaden av de 15 EU-länderna, men också av de båda nordiska länderna som stod och står utanför EU, Island och Norge.⁶ Den utvidgade arbetsmarknaden ledde till en viss ökning av invandringen till Sverige, bland annat från Nederländerna och Tyskland, men också till att utvandringen från Sverige till andra EU-länder ökade. Invandringen till Sverige från andra EU-länder ökade dock betydligt mer när EU senare utvidgades i tre steg 2004, 2007 och 2013. År 2004 blev Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern medlemmar av EU, det vill säga åtta länder i Central- och Östeuropa och två ö-nationer i Medelhavet. År 2007 blev Bulgarien och Rumänien och år 2013 Kroatien medlemmar. EU består nu av 28 medlemsstater, men Brexit förväntas leda till att antalet blir 27. Nya medlemsländer kan dock tillkomma, kandidater finns främst på Balkanhalvön.⁷

Det var möjligt för de tidigare EU-länderna att besluta om att införa en övergångsperiod (uppdelat på tre delperioder) om totalt sju år innan den fria arbetsmarknaden trädde i kraft för de nya medlemsländernas del. Sverige var ett av de tre länder som inte införde sådana övergångsregler 2004. De båda andra länderna var Irland och Storbritannien. Sverige införde inte heller några sådana restriktioner när EU utvidgades 2007 och 2013. Invandringen till Sverige från de nya medlemsländerna har blivit

6 I praktiken blev det en gemensam arbetsmarknad redan ett år tidigare, 1994, genom EES (Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet).

7 Det finns fem kandidatländer, Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet, och två s.k. potentiella kandidatländer, Bosnien-Hercegovina och Kosovo.

omfattande. Flest har kommit från Polen (92 759 födda i Polen var bosatta i Sverige vid årsskiftet 2018/2019), men ganska många hade också kommit från Rumänien (31 040), Kroatien (11 163), Bulgarien (9 624), Ungern (16 799) och de tre baltiska staterna (Estland 10 094, Lettland 8 226 och Litauen 14 732).⁸

Den invandring som kommit att uppmärksammas mest under de senaste decennierna är emellertid flyktinginvandringen. Här ska nämnas de två största flyktingvågorna. Under 1990-talet kom många från Bosnien till följd av kriget i före detta Jugoslavien. Bosnierna kom till Sverige och fick uppehållstillstånd år 1993. De kom till Sverige under en period då arbetslösheten var mycket hög till följd av den ekonomiska krisen under det tidiga 1990-talet, men flyktingarna från Bosnien lyckades efter några år etablera sig mycket väl både på arbetsmarknaden och i andra avseenden i Sverige. Nästa stora flyktingvåg kom till Europa och Sverige under främst 2015 och de närmast föregående och de närmast efterföljande åren. Den största gruppen kom från Syrien, men många kom också från andra länder i Asien som Afghanistan och Irak, och från länder i Afrika som Eritrea och Somalia. Den omfattande flyktingmigrationen ledde till en intensiv politisk debatt och till att beslut fattades om en förändring av invandringspolitiken i restriktiv riktning såväl i Sverige som i andra länder i Europa. Antalet flyktingar som kommer till Europa och inte minst till Sverige har också minskat mycket kraftigt efter 2015. Många av dem som kom 2015 har fått uppehållstillstånd i Sverige. Det är ännu för tidigt att säga hur det kommer att gå för de flyktingar som kommit under de senaste åren att etablera sig i Sverige.

Arbetskraftsinvandrare och flyktingar utgör inte hela invandringen. Under många år har anhöriginvandrare utgjort den största gruppen. De har oftast kommit som anhöriga till personer som tidigare kommit till Sverige antingen som arbetskraftsinvandrare eller som flyktingar, men många har också kommit som anhöriga till personer som är födda i Sverige. Många kommer också för att studera och en del stannar kvar i Sverige efter studierna.⁹

De fem största grupperna av utrikesfödda vid årsskiftet 2018/2019 var födda i Syrien (185 991), Finland (147 883), Irak (144 035), Polen (92 759) och Iran (77 386). Fram till 2018 hade gruppen av födda i Finland varit den största gruppen av utrikes födda i Sverige.

8 Från vissa av dessa länder, främst Estland och Ungern, kom många av dem som nu lever i Sverige som flyktingar redan under tidigare perioder.

9 Se Migrationsverket (2012) för en detaljerad redovisning av omfattningen och sammansättningen av de som kommer från andra länder för att studera i Sverige.

Befolkningsutvecklingen och arbetsmarknaden

I nästan alla länder i Europa och också i många länder i andra delar av världen går befolkningsutvecklingen mot att en allt högre andel av befolkningen består av äldre. Andelen barn minskar eller är möjligen konstant. Sammantaget innebär det att andelen som är i vad som brukar betecknas som aktiv ålder minskar. Försörjningsbördan ökar därmed för dem som är i aktiv ålder. Bakom den utvecklingen står dels att födelsetalen är låga – de är lägre än vad som behövs för att befolkningen inte ska minska av denna anledning – dels att många lever till högre ålder än vad som tidigare var fallet. Det är en mycket positiv utveckling att fler lever längre än tidigare generationer, men det innebär samtidigt ökade kostnader för pensioner och äldreomsorg.

Utvecklingen mot en åldrande befolkning motverkas till viss del, men endast till en mindre del av invandring. De som invandrat blir ju efterhand också äldre.¹⁰

Sverige tillhör de länder i Europa som tillsammans med Danmark och Norge är minst påverkade av utvecklingen mot att en ökad andel av befolkningen är äldre. Födelsetalet är relativt högt i Sverige, dock inte så högt som krävs för att det ensamt ska leda till att befolkningen inte ska minska och att andelen äldre i befolkningen inte ska öka.

Andra länder som syd- och mellaneuropeiska länder och också Japan och Kanada har en betydligt starkare utveckling mot en åldrande befolkning. År 2015 hade endast ett land, Japan, en befolkning där mer än 30 procent var över 60 år. År 2050 beräknas förutom Japan, länderna i Väst- och Sydeuropa med undantag av de tre skandinaviska länderna ha mer än 30 procent som är över 60 år. Det beräknas också bli fallet för bland annat Kina, Kanada, Nya Zeeland och Chile.¹¹

Att befolkningen har en viss åldersfördelning och förändras i en viss riktning innebär inte automatiskt att andelen av befolkningen som är i arbetskraften förändras i samma takt och riktning. Det kan finnas både motverkande och förstärkande inslag. Här ska jag uppmärksamma några faktorer som påverkar arbetskraftsdeltagandet.

Den första faktorn är när inträdet i arbetslivet sker. Sett över en längre tid har inträdet kommit att ske allt senare. Antalet år i utbildning har kommit att öka. Den obligatoriska skolgången har förlängts, gymnasieutbildning har blivit något som de flesta deltar i (i en del länder är den till och med obligatorisk) och en allt större del av ungdomarna går vidare till högre utbildning. Många etablerar sig inte i arbetslivet förrän de är närmre 30 år. Den utvecklingen bidrar till att andelen som är i arbetskraften tenderar att minska.

Den andra faktorn är kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Tidigare var skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande stor – många kvinnor var

10 Se SCB (2019b) för den senaste prognosen avseende befolkningsutvecklingen.

11 För mer uppgifter se CHIR (2019), som bygger på information från WHO.

hemmafruar. Nu är skillnaden betydligt mindre.¹² Kvinnorna förvärvsarbetar i ökad utsträckning, men fortfarande deltar dock män i högre grad än kvinnorna och kvinnor arbetar oftare deltid än vad män gör. Kvinnor utför å andra sidan en större del av hushållsarbetet i familjerna än vad männen gör. Utvecklingen mot att fler kvinnor deltar i arbetslivet går i samma riktning i andra länder, men skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande är mindre i Sverige än i de allra flesta länder. Det bidrar starkt till att det totala arbetskraftsdeltagandet av dem i aktiv ålder är högre i Sverige än i nästan alla andra länder.

Den tredje faktorn är utträdesåldern från arbetslivet, som under en längre tid sjönk. Att pensionsåldern i det allmänna pensionssystemet sänktes från 67 till 65 år 1976 var en viktig faktor. Förändringen hade dock föregåtts av sänkningar av pensionsåldern i avtalspensionssystemen och införandet av möjligheter att få förtidspension av arbetsmarknadsrelaterade skäl. Därefter har förändringar gjorts av pensionssystemet och också av LAS (Lagen om anställningsskydd) som verkar för en högre pensionsålder i Sverige, bland annat en höjning av LAS-åldern till 67 som genomfördes i två steg under de första åren av 2000-talet. Vi återkommer till de här förändringarna av pensionssystemet längre fram i texten. Också i andra länder har pensionssystemen ändrats i syfte att höja utträdesåldern från arbetsmarknaden. Sådana förändringar har i flera länder blivit politiskt mycket kontroversiella. Förändringar av yrkessammansättningen kan också ha haft betydelse för att fler kan och vill arbeta längre. Andelen i fysiskt mycket krävande arbetaryrken har minskat över tiden och allt fler har tjänstemannaarbeten.

Andelen som arbetar när de är äldre tenderar att öka i Sverige. Det gäller både kvinnor och män. Många av dem som arbetar när de är äldre går dock ner i arbetstid. Det har blivit vanligt med ett gradvist utträde ur arbetslivet.

Politiken är att så många som möjligt av de som är i aktiv ålder ska ha ett arbete. Det är några grupper som har speciellt svårt att få eller behålla ett arbete, en av dem är de som inte har en fullföljd gymnasieutbildning. Att ha en fullständig gymnasieutbildning (eller högre utbildning) har blivit en viktig signal på arbetsmarknaden och de som inte har en sådan utbildning blir ofta bortsorterade när de söker arbete. En annan grupp i vilken många har svårigheter att få ett arbete är nyanlända flyktingar. Det varierar dock mycket beroende på från vilket land de kommer och vilken utbildning de har när de kommer till Sverige. En tredje grupp som ofta har svårigheter att få arbete är de som har någon funktionsnedsättning, svårast är det för dem som har någon form av psykisk funktionsnedsättning.¹³

12 Se t.ex. Wadensjö (2011) för utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet i olika åldersgrupper och bland kvinnor och män under en femtioårsperiod.

13 Se t.ex. SCB (2019a) för detaljerad information om arbetsmarknadsdeltagande för personer med funktionsnedsättning.

Ofta nämns som en fjärde grupp äldre arbetstagare som har förlorat sitt arbete, till exempel genom en företagsnedläggning. De har ofta svårt att hitta ett nytt arbete och många får långa perioder av arbetslöshet. Det gäller även i tider med god efterfrågan på arbetskraft.

Utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden påverkar inte alla grupper på samma sätt – vissa påverkas mer positivt än andra. Utvecklingen har över tiden gått mot allmänt ökade inkomster över tiden i Sverige. Det är inte så att inkomsterna minskat för grupperna med låga inkomster, men deras inkomster har ökat i mindre omfattning än grupperna med höga inkomster. Inkomstspredningen är större nu än vad den var för några decennier sedan.¹⁴

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden ställer krav på välfärdssystemen – både de som staten ansvarar för och de som arbetsmarknadens parter svarar för – avtalsförsäkringarna. I nästa avsnitt redogör jag översiktligt för hur välfärdssamhället utvecklats under de senaste 25 åren.

Välfärdssystemens utveckling¹⁵

Grunden för välfärdssamhället är utvecklingen av samhällsekonomin och dess olika delar. Avgörande för välfärden och dess fördelning är också de olika välfärdssystemen. Det gäller både inkomsttransfereringarna och olika former av offentligt finansierade tjänster. Huvudansvarig för välfärdssystemen är staten, men kommunerna eller landstingen och arbetsmarknadens parter¹⁶ har också mycket viktiga roller. Jag berör här kort några av de viktigaste områdena och hur utvecklingen varit under de senaste 25 åren.

Välfärdssystemen för de äldre

Folkpensionen från 1948 kombinerad med ATP (den allmänna tilläggspensionen) från år 1960 var under några decennier det svenska pensionssystemet. ATP var en förmånsbestämd pension. Nivån bestämdes av de 15 åren med högst inkomst och för en full pension krävdes 30 år med minst en viss relativt låg arbetsinkomst. Vid färre år skedde en proportionell reduktion av nivån. Inte bara ålderspensionen utan också förtidspensionen ingick i systemet. För äldre blev det lättare att få förtidspension av

14 Se Mood och Jonsson (2019) för en analys.

15 Se Inspektionen för socialförsäkringen (2014) för en översikt av utvecklingen av socialförsäkringarna med undantag av ålderspensionssystemet sedan 1990-talet. Se också Försäkringskassan (2018) för detaljerad information om utvecklingen av socialförsäkringarna under det senaste decenniet. Se olika publikationer från Pensionsverket för utvecklingen av olika delar av pensionssystemet. För den långsiktiga utvecklingen av socialpolitiken se olika kapitel i Swärd, Edebalk och Wadensjö (red.) (2013).

16 För de ersättningsystem som är organiserade av arbetsmarknadens parter se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007). Och Hagen och Elinder (2018) för utvecklingen av avtalspensionerna.

kombinerat arbetsmarknads- och hälsoskäl från slutet av 1960-talet och av enbart arbetsmarknadsskäl från början av 1970-talet.

För de allra flesta kompletterades pensionen från det allmänna pensionssystemet med en avtalspension. Pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år 1976 i det allmänna systemet. Sextiofem år hade redan tidigare blivit pensionsåldern i några av avtalspensionssystemen. Utvecklingen gick länge i riktning mot ett tidigare utträde ur arbetslivet med goda pensioner för många.

Det uppstod en oro för ATP-systemets finansiella hållbarhet under 1980-talet. Tillväxten i ekonomin hade blivit lägre än när ATP-systemet infördes och antalet levnadsår ökade (de som pensionerades fick pension under fler år). Lösningen blev ett nytt system som var en avgiftsbestämd pension (*notional defined contribution system*). Det var inte så att varje persons avgifter sparades på ett konto för att sedan användas för dennes pension, utan det var en kalkyl som gjordes så att inbetalade avgifter skulle motsvaras av den pension som personen skulle få från tidpunkten för pensioneringen och sedan under resten av sitt liv.¹⁷ Det nya pensionssystemet leder till lägre pensioner än tidigare för de som har haft få arbetsår i Sverige, när de går i pension. Det gäller bland annat många som kommit som flyktingar till Sverige.¹⁸

LAS-åldern höjdes också från 65 till 67 år med tanken att uppmuntra till arbete vid högre ålder, vilket kan vara svårare för en del grupper än för andra grupper. Det finns skillnader i hälsa och i förväntad livslängd mellan olika sociala grupper.¹⁹

Som tidigare nämnts kompletteras pensionen från det allmänna systemet med pension från avtalsförsäkringar.²⁰ De har också utvecklats i riktning från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda. Eftersom det finns ett inkomsttak i det allmänna pensionssystemet, är avtalspensionerna viktigare för dem som har höga inkomster. Alla är emellertid inte täckta av avtalspensionsförsäkringar, bland annat många egenföretagare, men också en hel del anställda saknar det skydd som avtalsförsäkringar ger.

Det nya systemet inkluderade inte förtidspensionen som överfördes till sjukförsäkring och fick ett nytt namn – sjukersättning (för dem under 30 år blev benämningen aktivitetsersättning från att tidigare ha hetat sjukbidrag).

Det är inte endast pensionen som är viktig för dem som blir äldre. Äldre blir oftare än yngre sjuka, framför allt gäller det för dem som uppnår en hög ålder. Det är därför speciellt viktigt för äldre att sjukvården fungerar väl samt att det finns möjlighet till olika former av stöd och boenden avpassade för äldres behov. Här är det viktigt att

17 Ett sådant system infördes samtidigt i Italien och Sverige som de två första länderna. Andra länder har följt efter med liknande reformer. Det går att följa förändringar i pensionssystemen i många länder i olika delar av världen i de sammanställningar som Mercer och FIAP regelbundet utarbetar och publicerar. Dessa sammanställningar går att ladda ner från nätet.

18 Se SCB (2012) för en studie av villkoren för utrikes födda i pensionsåldern.

19 Se SCB (2016a) för en detaljerad analys.

20 Se Hagen och Elinder (2018) för en aktuell översikt.

landsting och kommunerna, som är de som svarar för sjukvård, äldreomsorg och äldreboende, har en beredskap inför att antalet äldre kommer att öka kraftigt under de närmaste decennierna.

Ersättning vid sjukfrånvaro och funktionsnedsättning

Det finns olika typer av ersättningar till dem som inte har en inkomst från arbete tillfälligt eller mer långvarigt på grund av sjukdom eller långvarigt nedsatt förmåga att förvärvsarbeta. Sjukpenningen är en viktig del. Liksom vad gäller pensionen utgår för de flesta dels en ersättning från det allmänna systemet, dels ersättning från avtalsbestämda system. Under krisåren på 1990-talet infördes regler om en karenstid innan ersättning kunde utgå.

Ersättningen till dem som inte kan arbeta på grund av funktionsnedsättning flyttades, som tidigare nämnts, år 2003 från pensionssystemet till sjukförsäkringen med införandet av det nya pensionssystemet. Namnet ändrades samtidigt från förtidspension till sjukersättning (för sjukbidrag som var ersättningen för dem under 30 års ålder blev den nya benämningen aktivitetsersättning). Under de senaste åren har det blivit betydligt svårare att bli beviljad sjukersättning och antalet som har den har också sjunkit kraftigt under de senaste åren.

En ersättning som oftast utgår som ett komplement till sjukpenning är ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Andra får hela sin ersättning som sjukpenning när de drabbas av arbetsskador. Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007). Arbetsskadeförsäkringen är en sekundär social försäkring – många som blir arbetsskadade får hela ersättningen från sjukförsäkringen.²¹ Under 25-årsperioden har flera förändringar av arbetsskadeförsäkringen genomförts. En fråga som diskuteras under senare år är att den typ av skador som kvinnor oftare drabbas av (arbetsjukdomar) mindre ofta leder till ersättning än de skador som män oftare drabbas av (arbetsolycksfall).

Ersättning och stöd vid arbetslöshet och arbetssökande

En viktig del av välfärdssystemet är stöd till de som är utan arbete och söker arbete och de som önskar byta arbete. En del av stödet är arbetslöshetsförsäkringen som startade genom att fackföreningar bildade arbetslöshetskassor. Dessa fick senare statligt stöd och blev erkända arbetslöshetskassor. Under senare decennier har det tillkommit kompletterande möjligheter till kontantstöd och till att bli medlem av en arbetslöshetskassa även för dem som inte är medlemmar av en fackförening.²²

21 Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2012) för mer information om och en analys av arbetsskadeförsäkringen.

22 För en aktuell översikt se Arbetslöshetsrapporten (2019).

Den maximala ersättningsperioden har under senare år blivit kortare. Ersättningsgraden har också blivit lägre genom att uppräkningsarna av ersättningen inte har följt inkomstutvecklingen. Syftet med nedskärningarna har varit att stimulera de arbetslösa till ett mer intensivt arbetsökande.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som ska hjälpa arbetsökande personer att hitta ett arbete. Den har samtidigt som uppgift att kontrollera att personer faktiskt söker arbete och inte uppbär stöd utan att söka arbete. Arbetsförmedlingen har också olika åtgärder för att öka personers anställningsbarhet som utbildning, praktikplatser och subventionerade arbeten.²³ Här kan nämnas att politiska beslut har fattats om att Arbetsförmedlingens verksamhet ska minska och att en del av dess uppgifter ska övertas av privata aktörer.

För anställda som förlorar sina arbeten och som är medlemmar i en fackförening har omställningsförsäkringar och de trygghetsråd (benämningen varierar mellan olika avtalsområden) som parterna på arbetsmarknaden svarar för flera slags åtgärder som syftar till att hjälpa anställda som förlorat sitt arbete att få ett nytt arbete.²⁴ De här organisationerna har fått en allt större betydelse under de senaste decennierna.

Familjrelaterade förmåner

Ett av de områden där det kanske har hänt mest inom välfärdssystemen under det senaste kvartsseket är familjepolitiken. Den består av många olika delar och en viktig del är olika typer av ekonomiskt stöd till barnfamiljer. Barnbidrag infördes redan på 1940-talet och har haft i stort sett samma utformning över tiden, men har under de senaste decennierna höjts i takt med inflationen.

Föräldraförsäkringen är ett relativt nytt system som under de senaste decennierna har förändrats vid flera olika tillfällen. Under senare år har syftet bland annat varit att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnors och mäns uttag av föräldraledighet. Männens andel av uttag från föräldraförsäkringen steg också från 17 procent av det totala antalet dagar år 2003 till 29 procent år 2018. En utveckling i samma riktning har skett vad gäller uttag av tillfällig föräldrapenning.

Utbyggnaden av förskola och fritidshem för de yngre skolbarnen (upp till 13 års ålder) är en viktig del av den politik som syftar till att få en mer jämn könsfördelning vad gäller deltagandet på arbetsmarknaden. Om sådan verksamhet fungerar väl, underlättar det för att båda föräldrarna samtidigt ska kunna ha heltidsarbeten.

23 IFAU i Uppsala genomför regelbundet utvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De kan laddas ner från IFAU:s hemsida.

24 Se Walter (red) (2015) för en översikt av de olika omställningsförsäkringarna.

Förändrade krav och ersättningsnivåer samt privatisering

Som tidigare framgått har betydande förändringar skett i välfärdssystemen under det senaste kvartsseket, den period som är fokus för denna artikel. En faktor bakom utvecklingen är den ekonomiska krisen i början av 1990-talet med starkt ökad arbetslöshet och stora budgetunderskott. Besparingsåtgärder vad gäller offentliga utgifter blev en del av det politiska svaret.

Flera av förändringarna gällde systemen för inkomsttransfereringar. En viktig del var införandet av ett nytt pensionssystem. Det innebar lägre pensioner framför allt för dem med få år i arbetslivet. Lägre ersättningsnivåer, karenperioder och mer restriktiv prövning infördes i andra delar av socialförsäkringen.

En annan viktig utvecklingstendens under de senaste decennierna är en privatisering av delar av den offentliga sektorn. Den finns i olika former och på olika områden. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken blev privata arbetsförmedlingar och bemanningsföretag tillåtna från tidigt 1990-tal. De hade tidigare (sedan mitten av 1930-talet) varit förbjudna. Nytt var också att arbetsförmedlingen upphandlar mycket av privata aktörer av sådan verksamhet som man tidigare genomfört i egen regi.

Sådan privatisering har också införts på många andra områden – det vill säga offentlig finansierad verksamhet genomförs av privata företag där upphandlingen sker i konkurrens. Det gäller inom bland annat omsorg, sjukvård och utbildning. Till viss del sker det genom att den personal som arbetar i verksamheten driver den vidare i egen regi men en viktig tendens är att sådan verksamhet drivs av riskkapitalbolag.

En annan utvecklingstendens är att även den verksamhet som den offentliga sektorn bedriver i egen regi styrs genom affärsmässiga principer (New Public Management).

Nästa 25 år

Välfärdspolitiken har förändrats i flera avseenden under de senaste 25 åren. Pensionssystemet har förändrats dramatiskt, det har blivit skarpare test av arbetsförmågan i olika ersättningssystem, och delar av produktionen av välfärdstjänster har privatiserats. Viktigt är här också komma ihåg de förändringar som har skett vad gäller den fortsatta omstruktureringen av ekonomin i riktning mot produktion av tjänster och den förändrade sammansättningen av arbetskraften mot fler med högre utbildning, fler äldre och fler utrikes födda.

Vi vet inte hur välfärden kommer att utvecklas under nästa kvartssekel. Utvecklingen kommer att bero på flera olika faktorer. Jag ska här peka på några av dem.

En första faktor är den ekonomiska utvecklingen. Den beror dels på interna faktorer, bland annat den ekonomiska politiken, dels på mycket annat. Hur kommer

olika näringsgrenar och olika regioner att utvecklas? Hur kommer arbetsmarknaden att påverkas av den teknologiska utvecklingen? Hur kommer den att påverka olika yrkes- och åldersgrupper? Vilka yrken kommer att försvinna eller minska i betydelse och vilka yrken tillkommer? Hur påverkas de som har olika typer av utbildning av utvecklingen?

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige är i mycket avhängig av utvecklingen i vår omvärld. Kriser i världsekonomin eller i länder som är viktiga handelspartner leder till negativa effekter för export och import och därmed för Sveriges ekonomi. De frågor och konflikter som för närvarande är aktuella är bland annat Brexit och hur EU kommer att fungera i framtiden. Handelskriget mellan USA och Kina, konflikten mellan USA och Iran samt krisen i Venezuela är andra konflikter och kriser som kan ha ekonomiska effekter via den internationella handeln och inte minst råvarupri- serna. Det kommer att inträffa andra händelser som vi inte nu kan förutse. Inträffar de i närområdet kan de ha särskilt stora effekter för den svenska ekonomin.

En andra viktig faktor är befolkningsutvecklingen. I likhet med andra länder har vi en åldrande befolkning. Det ställer krav på förändringar av bland annat pensions- system och ålder för utträde ur arbetslivet. Att personer ska kunna vara kvar i arbetslivet till högre ålder kan i sin tur ställa krav på byte av arbetsuppgifter, vidareutbildning och anpassning av arbetsplatser för äldre arbetskraft.

Det kommer också att ske förändringar av politik och kollektivavtal som berör de områden som behandlats i texten. Det som är aktuellt redan i år är omvandlingen av Arbetsförmedlingen vars verksamhet krymper med krav på digitalisering och priva- tisering av vissa delar. Det som också ligger nära i tiden är förändringar av pensions- systemet i riktning mot en höjd pensionsålder. En minskad facklig organisationsgrad, speciellt bland arbetare, kan också påverka utformningen av politiken på de områden som behandlats i den här översikten. Det kan öka pressen på att i stället för avtalslös- ningar utforma politiska lösningar.²⁵ En annan utvecklingstendens är att utförandet av olika delar av politiken på det socialpolitiska området läggs ut på privata aktö- rer genom upphandling även om finansieringen fortfarande sker via den offentliga sektorn.

25 Se Kjellberg (2019) för en prognos för utvecklingen av organisationsgraden och en ingående diskussion av tänkbara följder av denna utveckling.

Referenser

- Arbetslöshetsrapporten (2019), Akademikernas a-kassa, Stockholm.
- CIHR (Canadian Institute of Health Research) (2019) *Institute of Aging Strategic Plan 2019–2021. Living Longer, Living Better*. Montreal: CIHR.
- Försäkringskassan (2018) *Socialförsäkringen i siffror 2018*.
- Hagen, J. & Elinder, M. (2018) *Det komplexa tjänstepensionssystemet*. Stockholm: SNS.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4.
- Kjellberg, A. (2019) *Den svenska modellen i fara? Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*. Stockholm: Arena Idé.
- Migrationsverket (2012) *Invandring av internationella studenter till Sverige*. Rapport från EMN Sverige, 2012:1.
- Milner, H. & Wadensjö, E. (red.) (2001) *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Aldershot: Ashgate.
- Mood, C. & Jonsson, J.O. (2019) *Välfärden. Den nya fattigdomen*. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag.
- Myrdal, G. (1944) *Varning för fredsoptimism*. Stockholm: Bonniers.
- SCB (2012) *Integration – utrikes födda i pensionsåldern*. Integration Rapport 5.
- SCB (2016a) *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*. Demografiska rapporter, Rapport 2016:2.
- SCB (2016b) *Sysselsättning i jordbruket 2016*. Statistiska Meddelanden JO 30 SM 1701.
- SCB (2017) Unik tillväxt när Sverige gick från jordbruk till tjänster. 2017-04-26.
- SCB (2019a) *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM), 2019:2.
- SCB (2019b) *Sveriges framtida befolkning 2019–2070*. BE 18 SM 1901.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2007) *Ett svårlagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. ESS Rapport 2007:1, Finansdepartementet.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2012) *En alternativ arbetsskadeförsäkring*. Underlagsrapport nr 8 till den Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen.
- Swärd, H., Edebalk, P.G. & Wadensjö, E. (2013) *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Wadensjö, E. (2011) De äldres återkomst till arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv. I: *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år. Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden*. SCB, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Bakgrundsfakta 2011:3.
- Walter, L. (red.) (2015), *Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*. Stockholm: SNS.