

Socialförsäkringarna – Välfärdsstatens vittrande grundpelare

av Marian Radetzki



Marian Radetzki
radetzki@chello.se

Den moderna välfärdsstatens tillkomst kan dateras till andra hälften av det tjugonde århundradet. Dess geografiska utbredning begränsades till en början i huvudsak till länderna kring Nordatlanten, men under senare decennier har företeelsen spritts också till välbärgade länder i andra regioner. Den väsentliga slutsatsen av de följande analyserna är att socialförsäkringarna, en huvudkomponent i välfärdsstaten, vilka expanderade gränslöst under 1900-talets första tre fjärdedelar, nu har passerat sin zenit. Men medan socialförsäkringarna också i framtiden kommer att garantera en grundtrygghet för alla, kan privata försäkringslösningar förväntas spela starkt ökande roller för att kompensera den partiella nedmonteringen av de offentliga kollektiva systemen.

Begreppet ”välfärdsstat” kan definieras på skilda sätt, men ett fundamentalt särdrag som skiljer välfärdsstater från andra är att staten anammar ansvaret som en ”insurer of last resort”, bl.a. genom att skydda samtliga medborgare mot all slags ofärd som kan drabba individen eller hushållet, genom att garantera ett minimum av materiell trygghet. Socialförsäkringarna utgör instrumentet för att uppfylla denna garanti. I detta avseende har dessa kollektiva och obligatoriska försäkringar utgjort en grundbult i välfärdsstaten.

Syftet med denna uppsats är att ge en historisk överblick av socialförsäkringssystemets framväxt och skiftande roll över tiden i den moderna välfärdsstaten. Jag kommer särskilt att diskutera den aktuella omstrukturering och partiella avveckling av socialförsäkringarna mot 1900-talets slut, som följt efter omfattan-

de debatter om de ökande problem som systemet givit upphov till. Slutligen vill jag göra en framåtblick.

Tabellen på nästa sida är avsedd som en referensram för den följande, i huvudsak kronologiska, diskussionen. Tabellen visar historiska siffror för OECD-länderna, såväl för de totala offentliga utgifterna, som för socialförsäkringarna, i båda fallen som andelar av BNP. Separata uppgifter presenteras också för USA och Västeuropa, och dessutom för Sverige. Det framgår att Sveriges totala offentliga utgifter, liksom kostnaderna för socialförsäkringar låg nära OECD-snittet år 1960. Därefter har den svenska nivån hamnat betydligt över OECD-nivån.

Marian Radetzki är professor i nationalekonomi vid Luleå tekniska universitet.

Tabell 1. Offentliga utgifter i OECD-länderna, procent av BNP

	1937 ¹⁾	1960	1980	2001
Totala offentliga utgifter	20.7	25.3	36.6	39.2
USA		25.2	33.5	34.9
Västeuropa		27.5	42.6	46.6
Sverige		26.9	57.1	57.2
Varav för socialförsäkringar ²⁾	3.8	6.9	13.7	12.6
USA		5.3	11.4	11.3
Västeuropa		9.8	17.0	16.1
Sverige		8.0	18.0	17.4

¹⁾ Avser en begränsad grupp OECD-länder.

²⁾ Definierade för 1937 som "subsidies and transfers"; för övriga år som "social security transfers".

Källor: 1937: Tanzi, Schuknecht (1995), s 4 och 11; 1960 och 1980: OECD (1983), s 63; 2001: OECD (2003), sid 36-37.

Nöd skulle lindras och revolution hindras, men ambitionerna förblev länge begränsade

Socialförsäkringarna föddes för drygt 100 år sedan, i England, Tyskland och några av de rika samväldesländerna. Det fanns många orsaker till deras framväxt, men de främsta var nog: (a) stigande snittinkomster i länder under industrialisering; (b) sönderfallet av storfamiljen på landsbygden, när arbetskraft i ökande omfattning sökte industriell sysselsättning i städerna; och (c) den osäkerhet som följde av återkommande konjunkturella kriser i den industriella ekonomin (Rimlinger, 1971, s 177). Omkring inledningen av det tjugonde århundradet, en period som karaktäriserades av dynamisk ekonomisk strukturomvandling, ändrades synen på materiellt armod (Briggs, 1961, s 253). Fattigdom betraktades inte längre undantagslöst som en konsekvens av de fattigas beteende. Allt oftare sågs den i stället som en följd av samhällets brister. Med den nya infallsvinkeln växte en uppfattning fram att samhället har ett ansvar för att häva fattigdomens värsta konsekvenser. Ekonomisk tillväxt skapade samtidigt de resurser som behövde avsättas för ändamålet.

Altruistiska argument vägde tungt när makarna Webbs pläderade i sekelskiftets Eng-

land för statliga åtgärder med syfte att försäkra alla om det minimum som fordras för civiliserat liv (Briggs, 1961, s 231). Synen att extrem fattigdom kunde leda till negativa konsekvenser för samhället i stort fanns emellertid också med i resonemangen. Statliga engagemang för sjukvård åt alla för att minska risken för spridning av smittsamma sjukdomar, var ett exempel. Följande decennier såg en rad politiska propåer om utvidgning och generalisering av statens sociala ansvar, delvis som en följd av införandet av allmän rösträtt. England etablerade sålunda ett statligt pensionsystem utan bidrag från de försäkrade redan 1908, följt av en nationell sjuk- och arbetslöshetsförsäkring 1911 (Wilson, MacKay, 1941, kapitel II-IV). Englands arbetarparti var pådrivande för uppfattningen att medborgarna hade inte bara politiska rättigheter, utan tillika sociala sådana, och att det låg ett ultimativt ansvar på staten att trygga försörjningen bland annat vid arbetslöshet, sjukdom, för tidig död, och på ålderdomen. Utvecklingen i socialförsäkringsdoktrinen och -praktiken löpte i likartade färör också i de rika Samväldesländerna (Briggs, 1961, s 244). Redan 1898 införde Nya Zeeland ett statsfinansierat pensionsystem för obemedlade över 65 år. Australien följde 1908.

Tyskland var ett annat föregångsland på

detta område. Där baserades dock politiken på en annan ideologisk linje, även om slutresultatet blev snarlikt det i Brittiska Samväldet. Reformerna i England hade en socialistisk ideologisk hemvist. Ändamålet var att befria de obemedlade från ekonomisk och politisk underlägsenhet. I Tyskland infördes socialförsäkringarna med avsikt att stilla oron och missnöjet inom arbetarklassen, att minska utrymmet för socialistiska initiativ och därmed bevara status quo med stora klass- och inkomstskillnader. Skyddets syfte var sålunda att säkra förnöjsamhet och acceptans för rådande ojämlikhet (Rimlinger, 1971, s 112 ff och 339). Allt detta framgår tydligt från ett riksdagstal 1884, där rikskansler Bismarck utvecklade sina idéer om ett socialförsäkringspaket, med garantier mot inkomstbortfall i utbyte mot politisk stabilitet och arbetsfred (Krueger, 2000, s 118). De Bismarckska reformerna kodifierades i en rad lagstycken under 1880-talet, och resulterade i obligatoriska försäkringssystem mot sjukdom, olycksfall, invaliditet och ålderdom (Dawson, 1890, s 9).

Också den tyska utformningen av socialförsäkringarna fick stort inflytande på utvecklingen i många länder. Sålunda kopierade Danmark och Belgien under 1890-talet betydande delar av det tyska pensionssystemet. Även i Schweiz influerades utvecklingen av de tyska innovationerna (Briggs, 1961, s 247). Tyska förebilder spreds också till USA, främst genom tillkomsten 1906 av den tysk-inspirerade ”American Association for Labor Legislation”, vars lobbyverksamhet resulterade i lagstiftning under det följande årtiondet om socialförsäkringar, främst på hälso- och arbetsmarknadsområdet (Weaver, 1982, s 35). Att USA från början och fram till nutid generellt legat efter Europa, såväl med avseende på tidpunkten då socialförsäkringar infördes, som systemens täckningsgrad och generositet, har förklarats med nybyggeranda och en utvecklad privat filantropisk tradition. Demografi-

ska faktorer hade också betydelse. Teune (1986, s 22) hävdar sålunda att en omfattande invandring och snabb befolkningstillväxt minskade andelen gamla i befolkningen, vilket underlättade deras omhändertagande inom familjen.

Också i Sverige byggdes socialförsäkringarna upp i huvudsak med tyska förebilder (Junestav, 2001, s 39). Lagstiftning om sjukförsäkring tillkom 1910, ett pensionsförsäkringssystem etablerades 1914, och en obligatorisk olycksfallsförsäkring för anställda följde 1916 (Royal Social Board, 1938, s 113 ff). I samtliga fall rörde det sig om avgiftsbaserade (om än statsunderstödda) system som gav försäkringstagarna rätt till ersättning (Berge, 1995, s 10). Detta utgjorde ett tydligt avsteg från praktiken i tidigare fattigvård, där utlämnade stöd i stor utsträckning byggde på välvilja.

Även om ambitionerna successivt ökade, utgjorde socialförsäkringarna fram till mitten av 1900-talet ändock ett relativt blygsamt fenomen i samhällsekonomin i länderna runt Nordatlanten. Altenstetter (1986, s 79 ff) hävdar sålunda att de tyska försäkringarna tidigt på 1900-talet hade såväl partiell täckning som låga nivåer för utbetalningarna, medan Rimlinger (1971, s 194 f) gör ett snarlikt konstaterande för USA kring 1930. Berge (1995, s 53) konstaterar att nära hälften av pensionstagarna i svenska städer 1928 fick förlita sig på bidrag från fattigvården, eftersom pensionsförmånerna inte räckte för att klara försörjningen.

Hela den offentliga sektorn hade en mycket begränsad storlek under 1900-talets första hälft. 1913 utgjorde sålunda de totala offentliga utgifterna i en grupp OECD-länder blott 9% av BNP (13-15% i sociala föregångsländer som Tyskland och England, men blott 6% i Sverige), medan kostnaden för transfereeringar och subventioner där socialförsäkringarna ingick, låg långt under hälften av dessa totaler (Tanzi, Schuknecht, 1995, s 4 och 11). Socialförsäkringarnas uppbyggnad fick en

stark stimulans av den stora depressionen vid inledningen av 1930-talet, främst i USA som hörde till de hårdast drabbade av den ekonomiska nedgången (Ashford, 1986, s 3 f). Trots detta hölls utgifterna för detta ändamål ännu länge på låg nivå. 1937 svarade kostnaden för socialförsäkringarna för blott 2.1% av BNP i USA, och inte mer än 3.8% i en grupp OECD-länder med redovisade data, se tabellen ovan. Förklaringen till dessa låga nivåer är att socialförsäkringarna till långt in på 1950-talet inte hade någon allmängiltig karaktär, utan främst var ett skydd för de fattigaste och mest utsatta grupperna.

1950-1980, perioden då socialförsäkringarna expanderade över alla bräddar

Socialförsäkringarnas glanstid inträffade under decennierna efter andra världskriget. Inte förrän då kom offentliga skydd mot inkomstbortfall för *alla* att betraktas som en samhällselig rättighet. Och eftersom rättigheten hade denna allmänna karaktär, växte uppfattningen fram att ersättningsnivåerna borde relateras till vanliga arbetsinkomster, en betydligt högre ambition än att enbart skydda mot misär (Berge, 1995, s 62; Titmuss, 1950, s 506; Weaver, 1982, s 169 ff). Detta fann genklang i praktisk politik. 1939 utgjorde sålunda snittpensionen i 12 OECD-länder blott 15.4% av genomsnittslönen för de pensionsförsäkrade, men 1980 hade denna andel stigit till 45% (World Bank, 1994, s 104).

Effekterna på den offentliga budgeten blev kännbara (se tabellen). De totala offentliga utgifterna i OECD-länderna steg från 20.7% av BNP 1937 till 25.3% 1960. Därefter gick expansionen mycket raskare, och 1980 var dessa utgifter uppe i 36.6% av BNP. De offentliga kostnaderna för socialförsäkringar steg dock ännu mycket snabbare. Med en uppgång från 3.8% till 13.7% av BNP under perioden 1937-1980, svarade de för en helt domineran-

de del av den offentliga utgiftsökningen.

Orsaken till denna generositet mot socialförsäkringarnas förmånstagare var främst den historiskt exceptionellt snabba ekonomiska tillväxten i världens rika ekonomier. Medan total BNP expanderade med imponerande tal, på grund av allt högre produktivitet och stigande befolkning, var det lätt för politikerna att vara generösa, och att bortse från systemens kedjebrevskaraktär (Samuelson, 1967). Pensionssystemen fick som regel en *pay-as-you-go* utformning, där pålagor på yrkesaktiva grupper täckte de aktuella kostnaderna. Detta val grundade sig delvis på bittra erfarenheter från mellankrigstiden, då pensionsfonder som placerat i obligationer i Tyskland och Österrike, och i aktier i USA, imploderade på grund av hyperinflation respektive depression. En säkert viktigare orsak till systemvalet var att nya pensionärsgupper omedelbart skulle få åtnjuta förmånerna, samtidigt som kostnaderna för systemets bristande hållbarhet sköts på framtida generationer. I samma generösa anda byggdes sjuk- och invaliditetsersättningarna upp med mycket begränsade kontrollkrav, och med små eller inga självrisker i form karensdagar.

Framstående ekonomer utvecklade tillsammans med företrädare för andra samhällsvetenskaper skarpsinniga resonemang till stöd för expansionen av socialförsäkringarna, och politikerna anammade argumenten i sin önskan att fånga nya grupper av röstberättigade förmånstagare.

Ett centralt tema i dessa resonemang hade att göra med de privata marknadernas inboende brister. Det är en grundläggande uppfattning bland marknadsekonomin tillskyndare att motiven för offentliga ingripanden i en sådan ekonomi är svaga eller inga alls, så länge marknaderna fungerar väl. Socialförsäkringarnas förespråkare etablerade på 1960- och 1970-talen en doktrin som pekade på skilda slag av marknadsmisslyckanden för privata personförsäkringar mot inkomstbort-

fall vid ohälsa, för tidig död, arbetslöshet och på ålderdomen. Föreställningen att privata marknader inte klarade av föreliggande uppgifter, kom att utgöra ett starkt motiv till fortsatt uppbyggnad av socialförsäkringssystemen. Det finns anledning att granska innehållet i denna doktrin, särskilt mot bakgrund av den motdoktrin (se följande avsnitt) som uppkom på 1980-talet, och som givit det intellektuella stödet till systemens efterföljande partiella nedmontering.

Kenneth Arrows inflytelserika artikel från tidiga 1960-talet (Arrow, 1963) utgjorde en grundpelare i doktrinen om marknadens brister på de områden som socialförsäkringarna täcker. Arrow gör två konstateranden.

För det *första* karakteriseras marknaden för sjukförsäkring (liksom, analogt, marknaderna för andra personförsäkringar) av ofullständig information (s 945 f), till exempel där försäkringstagaren vet mera än försäkringsgivaren om de förutsättningar som gäller. Detta i sin tur ger upphov till *moturval* (*adverse selection*), där försäkringstagare som vet sig representera goda risker, avstår från försäkringen eftersom de rätteligen anser att de avkrävs högre premier än de aktuariellt befogade, och där i sista hand fördelen med de stora talens lag går förlorad, och den privata försäkringsmarknaden riskerar att kollapsa. Då samhället märker privata marknadens brist, menar Arrow, brukar institutioner utanför marknadens räckvidd upprättas, för att kompensera för deras otillräcklighet. Kollektiva och obligatoriska socialförsäkringssystem, utgör exempel. De har tillkommit för att täcka behov som privata marknader har svårt att tillfredsställa. Genom att skapa ett utbud för att tillgodose existerande efterfrågan, har välfärdsstaten på detta sätt bidragit till en höjning av samhällets välfärd (Barr, 1992, s 795).

För det *andra*, hävdar Arrow, utgör obligatoriska socialförsäkringar med enhetliga premier ett effektivt instrument för omfördelning till dem som är minst gynnade inom kollekti-

vet (s 947). De som är olyckligt lottade genom att av olika skäl representera en högre försäkringsrisk, blir gynnade på bekostnad av dem som är lyckligt lottade i ett arrangemang där alla solidariskt avkrävs samma premie. I den mån som skillnader i risknivå kan bestämmas på förhand, är socialförsäkringen inte aktuariell, i alla fall inte på kort sikt. De olyckligt lottade betalar för lite, och de lyckligt lottade för mycket, men detta är just avsikten med arrangemanget. Omfördelningen till de olyckligas förmån är en inbyggd komponent i systemet, med syfte att minska ojämlikheten i samhället.

Omfördelningsaspekten och negligerade aktuariella principer är dessutom främst ett resultat av betraktarens närsynthet, enligt Arrow. Om socialförsäkringen i stället granskas i ett längre och bredare perspektiv, där de som ska försäkras ännu inte är födda, och olika riskgrupper följaktligen inte kan urskiljas, är det uppenbart att premierna *ska* vara enhetliga, och att de måste sättas på en nivå som motsvarar kostnaden för hela det försäkrade kollektivet, ty annars blir arrangemanget inte långsiktigt hållbart. I ett sådant perspektiv framstår socialförsäkringen som uppenbart aktuariell, och inte som ett instrument för inkomstomfördelning, menar Arrow (s 964), och föregriper Rawls' (1972) berömda "veil of ignorance".¹ Välfärdsstaten i sin helhet kan med detta synsätt betraktas som ett gigantiskt, frivilligt försäkringskontrakt (Barr, 1992, s 795). Att den samtidigt bidrar till högre effektivitet genom att tillgodose en efterfrågan som marknaden inte kan tillfredsställa, är bara en extra bonus.

¹ Låt oss bestämma den önskade samhällsordningen, menar Rawls, medan vi befinner oss bakom en slöja av okunnighet beträffande vår egen position i detta samhälle (till exempel därför att vi ännu inte är födda). Eftersom vi riskerar att hamna bland dem med sämst förmåga och förutsättningar, kommer vi sannolikt att välja arrangemang som gynnar de sämst ställda, som i kollektiva, obligatoriska socialförsäkringar med samma premier för alla.

Ett annat ofta påtalat marknadsmisslyckande är oförmågan hos fonderade privata pensionssystem att skydda pensionärerna mot oförutsedd inflation (Barr, 1992, s 768 f; Gordon, 1988, s 169). Privata pensionsfonder skyddar mot risken av långt liv, genom att de som dör tidigt subventionerar dem som dör sent. Men sådana fonder kan inte skydda mot risken att inflation reducerar värdet på fonderade medel, eftersom värdefallet drabbar hela pensionärskollektivet. Detsamma torde gälla en allmän värdenedgång på aktiemarknaderna. Som vi påtalat ovan, var detta precis vad som hände med obligationsinvesteringar i Tyskland och Österrike, och aktieinvesteringar i USA under 1920- och 1930-talen. Knappast några existerande privata pensionssystem i USA ger försäkringsstagarna skydd mot inflation (Bodie, 1990, s 36). Eftersom privata marknader inte kunnat klara sin uppgift i detta avseende, har resultatet också här blivit att välfärdsstaten tagit över huvudansvaret.

De som utvecklade doktrinen om privata marknadens misslyckande, brukar medge att det kollektiva elementet i socialförsäkringarna inskränker individens handlingsfrihet. De menar dock att denna nackdel måste vägas mot de privata marknadernas oförmåga att leverera (Inman, 1987, s 692, 755). De demokratiska samhällena öster om Nordatlanten gjorde ett tydligt politiskt val till förmån för den solidariska välfärdsstaten, med åtföljande frihetsinskränkande kollektiva obligatorier i detta avseende under decennierna efter andra världskriget. Valet gick åt samma håll också i USA (Weaver, 1982, kapitel 8), även om det inte blev lika pregnant som i Västeuropa. USA har visserligen en flora av socialförsäkringar med samma utbredning som Västeuropa, men ersättningsarna och därmed kostnaderna för systemet har förblivit på en lägre nivå.

1980-2000, omprövning, omstrukturering och partiell nedmontering

Den expansiva kostnadstrenden för socialförsäkringarna bröts tidigt under 1980-talet. Mellan 1960 och 1980 steg socialförsäkringarnas andel av OECD-ländernas BNP från 6.9 till 13.7%, eller med 6.8 procentenheter. Under de därpå följande 21 åren minskade kostnaderna till 12.6% av BNP, eller med drygt en procentenhet. Tabellen i uppsatsens inledning visar att den tidigare expansionen varit särskilt snabb i Västeuropa och Sverige, men trendändringen är mycket tydlig i samtliga redovisade regioner. I absoluta tal blev förändringen ännu markantare, ty medan OECDs totala BNP ökade med över 4% per år mellan 1960 och 1980, stannade den ekonomiska tillväxten på 2.5% under den efterföljande perioden (OECD, 2001, s 48; OECD, 2004, s 2).

Två orsaker låg bakom trendbrottet. Den *första* var praktisk. Den kraftfulla expansionen av socialförsäkringssystemen resulterade i stigande finansieringsproblem. Den *andra* hade en mera principiell natur. Med tiden kom allt fler systemiska brister i de offentliga arrangemangen i dagen, en slags motsvarigheter till privata marknadsmisslyckanden. Detta ledde till en radikal omvärdering av socialförsäkringarnas samhällsnytta och av statens ansvar för att upprätthålla existerande system.

Kedjebrevens finansieringsproblem

Socialförsäkringarna byggdes ut på 1950- och 1960-talen under föreställning om stadigt expanderande befolkning och ökning av inkomsterna. Generositet präglade reglerna, eftersom arkitekterna bedömde att en snabbt växande BNP lätt kunde absorbera de stigande kostnaderna. Denna föreställning har visat sig vara fel (World Bank, 1994, s 105). Under det tjugonde århundradets sista fjärdedel har befolkningstillväxten stagnerat i berörda länder, samtidigt med ett kraftigt fall i produktivitets-

utvecklingen. Takten i den totala ekonomiska expansionen hamnade därför långt under tidigare förväntningar.

Det har sedan mitten av 1970-talet blivit politiskt allt svårare att höja skatten i takt med pågående offentliga utgiftsökningar. Främsta orsaken var den låga ekonomiska tillväxten. Resultatet blev stigande budgetunderskott och ökande offentlig skuldsättning i länderna kring Nordatlanten i en omfattning som inte tidigare skådats under fredstid (Masson, Mussa, 1995, s 1). Utvecklingen var uppenbarligen inte hållbar. Reformerna av socialförsäkringarna kom i blickfånget, eftersom dessa försäkringar svarade för en dominerande andel av den offentliga utgiftsökningen.

Behovet av förändringar i *pensionssystemen* har ägnats särskild uppmärksamhet. Dessa var uppbyggda enligt en modell, där varje yrkesaktiv generation förväntas försörja sina gamla. Med stigande medellivslängd och gynnsamma villkor för dem som lämnade arbetslivet före den formella pensionsåldern, har finansieringsbördan blivit allt tyngre för de yrkesaktiva. Med utgångspunkt från den formella pensionsåldern i en grupp OECD-länder har den i slutet av 1980-talet förväntade livstiden som pensionär uppskattats till mer än 15 år (World Bank, 1994, s 371), upp från blott ett par år tidigt under 1900-talet (Weaver, 1982, s 33). En tidig avgång från yrkeslivet förlänger pensionärstiden ytterligare. Nuvärdet på statens implicita skuld för framtida pensionsåtaganden har beräknats (Masson, Mussa, 1995, s 22) till mer än tre gånger aktuell BNP i bland annat Tyskland, Frankrike och Italien, en summa flerfaldigt större än den traditionellt beräknade statskulden. Pensionsbördan har övervälrats på framtida generationer.

Tre omständigheter har bidragit till den explosiva kostnadsutvecklingen för *sjukförsäkringarna*: (a) Generösa regler, svag kontroll av utbetalningarna, jämte en framväxande uppfattning att förmånerna var okränkbara

rättigheter (Masson, Mussa, 1995, s 9), ledde till att successivt allt fler kom att kräva ersättning, för sjukdom, invaliditet, eller hälsobaserad förtidspension, även då kraven var svagt förankrade i de verkliga omständigheterna (Lindbeck, 1995, s 11). (b) Ny medicinteknik skapade nya och ofta mycket dyra behandlingsmetoder. Beslutsfattare inom läkarkår och försäkringskassor hade svårt att stå emot kraven på att dessa metoder skulle utnyttjas även då deras nytta bedömdes som marginell. (c) Den demografiska faktorn spelade också en roll. Med låga födelsetal och starkt stigande livslängd, ökade andelen gamla med stora vårdbehov.

Slutligen har en allt stelare arbetsmarknad i Europa lett till en flerdubbling av arbetslöshetstalen, med explosivt växande kostnader för *arbetslöshetsförsäkringen* som försörjer de arbetslösa.

En principiell omvärdering

Ett antal orsaker ligger bakom den principiella omvärderingen av socialförsäkringarna:

Så länge fattigdomen var djup och vida spridd, var det lätt att argumentera på etiska grunder mot inkomstbortfall som individerna inte kunde råda över, även då en sådan solidaritet inskränkte den individuella friheten. I det välstånd som präglade länderna kring Nordatlanten under tjugonde århundradets sista decennier, är de fattigaste grupperna inte längre lika fattiga, och behovet av skyddsnät har blivit mindre livsavgörande.

Socialförsäkringarna har kommit att användas för röstvärning av såväl sittande regeringar som av deras opposition. Politiska partier har överbjudit varandra med avseende på förmånsnivåer för att öka attraktiviteten i sina respektive program. Följden blev en okontrollerad expansion av utbetalningsströmmen, med svårhanterade budgetkriser som slutresultat (Weaver, 1982, s 124 och 169 f).

Statliga monopol har haft ansvaret för socialförsäkringarna i de flesta länder. Ett diffust

huvudmannaskap med oklar fördelning av ansvaret mellan tjänstemän och politisk ledning, avsaknad av incitament att minimera kostnaderna för ett givet serviceutbud, och oförmåga att tillgodose individuella önskemål (Barr, 1992, s 790), har med tiden kommit att framstå som allt allvarligare nackdelar med rådande arrangemang.

Det mogna socialförsäkringssystemet utgör något av en paradox i den moderna marknadsekonomin. Det etablerades för att undvika privata försäkringsmarknaders påstådda brister, bland annat oförmågan att försäkra mot makroekonomiska chocker som inflation. Men de mogna socialförsäkringarna skapar själva risken för snarlika makroekonomiska chocker. Det är uppenbart att trängda regeringar som inte längre orkar finansiera ett på sikt ohållbart budgetunderskott, kan tvingas genomföra tuffa besparingsprogram som drabbar försäkringstagarna (Lindbeck, 1995, s 13 f). Detta är vad som faktiskt hänt bland annat i Finland och Sverige tidigt under 1990-talet. Privata marknadsmisslyckanden ersätts sålunda offentliga dito.

Det är inte heller bara försäkringstagarna som blir offer för ett offentligt system i sönderfall. Som Lindbeck (1995, s 11 f) påpekar, har statens försäkringar mot inkomstbortfall ansetts utgöra stabilisator som håller igång ekonomin under konjunktursvackor. Men om staten tvingas spara drastiskt just under en lågkonjunktur då skatteintäkterna sinar, kan konsekvensen bli en makroekonomisk kollaps. Återigen utgör erfarenheterna från Finland och Sverige under förra årtiondet illustrativa exempel.

Pågående reformer

De praktiska erfarenheterna och principiella överväganden som diskuterats i föregående stycken, har lett till en långtgående omvärdering av socialförsäkringarna, och detta har i sin tur öppnat dörren för förändringar.

Grundläggande reformer har faktiskt ge-

nomförts i en lång rad länder (OECD, 1998, s 53). Reformerna har haft åtminstone tre ändamål. Det *första*, och otvivelaktigt viktigaste har varit att reducera och stabilisera statens åtaganden. Det *andra* har gått ut på att effektivisera befintliga socialförsäkringssystem genom fastare regler och kontroller, samt etablering av konkurrens. Det *tredje* har varit att öka individens valfrihet och därmed göra det lättare att tillfredsställa vars och ens specifika behov. Hela reformpaketet kan givetvis benämnas ”privatisering”, som Kotlikoff (1996) gjort, om denna term ställs i motsats till ”socialisering” (Söderström *et al*, 2001, s 9), men som framgår av det följande, är det fråga om en mångfacetterad process.

Reformerna har haft olika förlopp i skilda länder, men följande komponenter har förekommit i de flesta fall:

- Kommersialisering och individualisering av de offentliga systemen med ambitionen att kostnaderna ska minska och/eller kvaliteten förbättras. Exempel är konkurrensut-sättning av utbudet inom sjukvården, där de tidigare offentliga monopolen får konkurrera om patienterna, ibland inbördes, ibland med nyetablerade privata vårdgivare; individuella pensionskonton hos den statliga pensionsmyndigheten, där individen själv får bestämma hur medlen ska investeras; ökade inslag av individuella avgifter och premier för att komplettera det tidigare helt skattefinansierade systemet; större möjligheter för individen att bestämma nivån på in- och utbetalningarna.
- Minskad offentlig generositet mot de försäkrade. Exemplet inkluderar: strängare kriterier för rätt till sjuk- och invaliditetser-sättning, och till pensionering före lagstad-gad pensionsålder; noggrannare kontroll av individuella försäkringsfall före utbetalningar; vidgade självrisker; fallande reala ersättningsnivåer genom obenägenhet att index-era ersättningarna med hänsyn till inkomst-ökningar och inflation.

- Uppmuntran till komplettering av socialförsäkringarna med privata alternativ. Detta har blivit en indirekt följd av den minskade offentliga generositeten. En vanlig uppmuntrat har bestått i justering av skatteregler, i syfte att gynna de privata alternativen, ibland kombinerad med möjlighet för individen att helt välja bort (*opt-out*) existerande offentliga arrangemang.

På grund av politiskt motstånd från berörda intressegrupper, har reformerna genomförts i långsam takt (Tanzi, Schknecht, 1995, s 27), och de är långtifrån fullbordade. Aktuell utveckling i Tyskland ger belysande exempel på förändringar som alltjämt verkställs eller som först nyligen lanserats. År 2000 träffades sålunda en politisk överenskommelse om att expandera pensionssystemet genom en privat överbyggnad på de statliga arrangemangen. År 2001 framförde landets ekonomiminister ett förslag att arbetsgivarnas bidrag till sjukförsäkringen ska nyttjas för att finansiera den anställdes privata försäkringar. År 2003 har beslut fattats att inskränka förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen. Genomförandet av dessa reformer har dock fördröjts av fackföreningarnas protester. I sin recension av aktuell tysk litteratur belyser Kay Glans (2004) det tyska samhällets konvulsioner inför kombinationen av nödvändighet och ovilja att reformera ett förväxt socialförsäkringssystem som lamslår landets ekonomiska utveckling. De öppna konflikterna mellan fackföreningsrörelse och regering, senast under 2004, om genomförandet av tidigare politiska beslut (de s.k. Hartz-reformerna) åskådliggör det omfattande motståndet mot reformprogrammet (Financial Times, 11 sept 2004). Tendenserna är inte unika för Tyskland. Kommersialisering, individualisering och delprivatisering av de offentliga systemen är dock ofrånkomlig, och kommer att fortsätta under motstånd från kritiker.

Slutsats

Socialförsäkringarna hade mycket viktiga roller att spela i de fattiga samhällen där de växte fram i början av 1900-talet. Men de växte långt över sin optimala nivå efter mitten av århundradet, ivrigt påhejade såväl av vetenskapen som av det politiska etablissemanget vilka båda fängslats av de socialistiska ideologiska strömningar som präglade samhällsdebatten under 1900-talets tredje fjärdedel. Systemens brister blev dock uppenbara när socialförsäkringarna växt sig alltför stora. Detta ledde till omvärderingar och långtgående reformer, som ännu bara sett sin början.

De kollektiva och obligatoriska socialförsäkringarnas glanstid är definitivt över. Staten kommer även i framtiden att spela en vital roll för att skydda missgynnade minoriteter från uppenbar nöd. Men erfarenheterna visar att staten varken har råd eller förmåga att effektivt tillgodose folkflertalets behov av försäkringsskydd i välbärgade samhällen. Privata försäkringsmarknader är inte så bristfälliga som många gjorde gällande på 1960- och 1970-talen. Privata försäkringslösningar kommer att spela ökande roller när de tar över allt fler funktioner från de misskrediterade socialförsäkringssystemen.

Referenser

- Altenstetter, C (1986), "German Social Security Programs: An Interpretation of Their Development", i Ashford D E, E W Kelley (red), *Nationalizing Social Security in Europe and America*, JAI Press, Connecticut.
- Arrow, K J (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, Vol LIII.
- Ashford, D E (1986), "Introduction to Part I", i Ashford, D E, E W Kelley (red), *Nationalizing Social Security in Europe and America*, JAI Press, Connecticut.
- Barr, N (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, Vol XXX.

- Berge, A (1995), *Medborgarrätt och egenansvar - De sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935*, Arkiv Förlag, Lund.
- Bodie, Z (1990), "Pensions as Retirement Income Insurance", *Journal of Economic Literature*, Vol XXVIII.
- Briggs, A (1961), "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology*, Vol 2.
- Dawson W H (1890), *Bismarck and State Socialism*, Howard Fertig, New York (Nytryck 1973).
- Financial Times* (2004), 11 sept.
- Glans K (2004), "Ett grånat Tyskland behöver en ny upplysning", *Axess*, sept.
- Gordon, M (1988), *Social Security Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, New York.
- Inman, R P (1987), "Markets, Governments and the 'New' Political Economy", i Auerbach, A J and M Feldstein, *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Junestav, M (2001), *Arbetslinjen i den svenska socialförsäkringsdebatten och lagstiftningen 1930-1955*, Licentiatavhandling, Uppsala universitet.
- Kotlikoff, L J (1996), "Privatization of Social Security: How it Works and Why it Matters", i Poterba, J M (red), *Tax Policy and the Economy*, NBER, MIT Press, Cambridge Mass.
- Krueger, A B (2000), "From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact", *Labour Economics*, No 7.
- Lindbeck, A (1995), "Hazardous Welfare State Dynamics", *American Economic Review*, Vol 85.
- Masson, P R, M Mussa (1995), "Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt", *IMF WP/95/128*, Washington DC.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- OECD (2001), *Historical Statistics 1970-1999*, Paris.
- OECD (2003), *National Accounts Statistics of OECD Countries*, Paris.
- OECD (2004), *Main Economic Indicators*, January, Paris.
- Rawls, J (1972), *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London.
- Rimlinger, G V (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Wiley, New York.
- Royal Social Board (1938), *Social Work and Legislation in Sweden*, Tiden, Stockholm.
- Samuelson, P (1967), Ledare i *Newsweek*, 13 februari.
- Söderström, L et al (2001), *Privatiseringens gränser - Perspektiv på Välfärdspolitiken*,
- Välfärdspolitiska Rådets Rapport 2000, SNS, Stockholm.
- Tanzi, V, L Schuknecht (1995), "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries", *IMF WP/95/130*, Washington DC.
- Teune, H (1986), "The Political Development of the Welfare State in the United States", i Ashford, D E, E W Kelley (red), *Nationalizing Social Security in Europe and America*, JAI Press, Connecticut.
- Titmus, R M (1950), *Problems of Social Policy*, Longman Green & Co, London.
- Weaver, C L (1982), *The Crisis in Social Security - Economic and Political Origins*, Duke Press, Durham, North Carolina.
- Wilson, A, G S MacKay (1941), *Old Age Pensions, An Historical and Critical Study*, Oxford University Press, London.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, London.