

Grund- eller inkomsttrygghet? *Svensk ekonomisk trygghets- politik i historisk och internationell belysning*

*Kenneth Nelson
Sebastian Sirén*

Grund- eller inkomsttrygghet?

Grund- eller
inkomsttrygghet?
*Svensk ekonomisk
trygghetspolitik i historisk
och internationell belysning*

*Kenneth Nelson
Sebastian Sirén*

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening grundad 1948, vars mål är att vara Sveriges ledande mötesplats för saklig samhällsdebatt och en viktig kunskapskälla för beslutsfattare. SNS sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik. Denna brobyggande roll främjas av att SNS som organisation inte tar ställning i policyfrågor.

*Grund- eller inkomstrygghet?
Svensk ekonomisk trygghetspolitik
i historisk och internationell belysning*
Kenneth Nelson, Sebastian Sirén
© 2025 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Libri Plureos GmbH, Hamburg,
Tyskland
ISBN 978-91-89754-62-1

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	17
2. Socialpolitiska modeller	23
3. Data och metodologiska överväganden	32
4. Social- och arbetslöshetsförsäkringarna i Sverige och internationellt	37
5. Behovsprövade minimistöd i Sverige och internationellt	72
6. Slutsatser och diskussion	79
Referenser	89

Förord

Sveriges ekonomiska trygghetssystem har länge varit ett typexempel på den så kallade standardtrygghetsmodellen. I den kombineras ett generellt grundskydd med en inkomstbortfallsprincip, där ersättningarna ska spegla den arbetsinkomst som förloras när individen av olika skäl inte kan arbeta. Under de senaste decennierna har dock systemet genomgått betydande förändringar, vilket väcker frågan om Sverige rört sig mot en annan välfärdsmodell.

I rapporten analyserar Kenneth Nelson och Sebastian Sirén de svenska transfereringssystemens utveckling i ett jämförande perspektiv och belyser förändringar i ersättningsnivåer för bland annat pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och föräldraförsäkring. Med hjälp av socialpolitiska indikatorer från internationella forskningsdatabaser undersöker de hur det svenska trygghetssystemet förändrats över tid och hur det står sig i förhållande till andra länder med liknande ekonomiska och politiska förutsättningar. Vilka konsekvenser får dessa förändringar? Författarna avslutar rapporten med ett antal rekommendationer och en diskussion om vägvalen framåt.

Kenneth Nelson är Barnett Professor of Social Policy vid University of Oxford och professor i sociologi vid Stockholms universitet. *Sebastian Sirén* är forskare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet.

Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Ekonomisk trygghet«. Det är SNS förhoppning att den ska bidra till en fördjupad förståelse av den svenska välfärdsmodellens utveckling och en kunskapsbaserad diskussion om möjliga vägval framåt inom den ekonomiska trygghetspolitiken.

Forskningsprojektet kan genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följer projektet. I gruppen ingår Alecta, Almega, Arbetsförmedlingen, Folksam, Företagarna, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), LO, Pensionsmyndigheten, Saco, SEB, Socialdepartementet, Svenskt Näringsliv, Sveriges a-kassor, Swedbank, TCO och Trygghetsfonden TSL. Johannes Lindvall, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet är SNS vetenskapliga råds representant i projektet. Eva-Lo Ighe, generaldirektör för Statistiska centralbyrån (SCB), har varit gruppens ordförande. SNS tackar för referensgruppens ledamöters engagemang. Referensgruppen ansvarar inte för innehållet i rapporten.

Andreas Bergh, docent i nationalekonomi och universitetslektor vid Lunds universitet, har vid ett akademiskt seminarium lämnat konstruktiva synpunkter på ett utkast till rapporten.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattarna. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor.

Stockholm i mars 2025

Gabriella Chirico Willstedt

Forskningsledare och medlemschef, SNS

Sammanfattning

- › Svensk ekonomisk trygghetspolitik har förlorat sin särställning i internationell jämförelse.
- › Avstegen från en standardtrygghetsmodell kan på sikt leda till att tilliten till och betalningsviljan för en omfördelande socialpolitik minskar.
- › En automatisk indexering mot löneutvecklingen bör övervägas för att upprätthålla en tydlig inkomstbortfallsprincip som förmår skapa ekonomisk trygghet för större grupper på arbetsmarknaden.
- › De avgörande vägval som svensk ekonomisk trygghetspolitik står inför bör ges ökat utrymme i det politiska samtalet.

I denna rapport analyserar vi det svenska ekonomiska trygghetssystemet i ett internationellt jämförande perspektiv. Syftet med rapporten är att synliggöra de offentliga transfereringsprogrammets karaktärsdrag och bidra med underlag till en diskussion om det sociala skyddets generositet och omfattning. Vi jämför det svenska ekonomiska trygghetssystemet med motsvarande system i andra länder. Samtidigt analyserar vi utvecklingen över tid sedan 1960-talet. Vi undersöker i vilken grad och under hur lång tid olika typer av transfereringar täcker inkomstbortfall samt villkoren för att få ersättning. De internationella jämförelserna visar att det finns avgörande skillnader mellan länders utformning av de ekonomiska trygghetssystemen. Samtidigt har det skett betydande förändringar över tid, inte minst i Sverige. Vi identifierar en tydlig förskjutning i det svenska systemet bort från den tidigare standardtrygghetsmodellen och närmare ett system inriktat på grundtrygghet.

Välfärdspolitiska modeller och trygghetssystemens principer

Vissa länder har under hela efterkrigstiden följt en grundtrygghetsprincip i utformningen av stora delar av den ekonomiska trygghetspolitiken, där det huvudsakliga målet är att minska risken för fattigdom och undvika att inkomsterna hamnar under en viss lägsta nivå. I andra länder har betoningen i stället legat på bevarande av social status genom yrkesspecifika korporativa försäkringslösningar där ersättningarna är tydligt inkomstrelaterade. I Sverige, liksom i några av våra nordiska grannländer, kom ett omfattande generellt grundskydd under efterkrigstiden att kombineras med en inkomstbortfallsprincip. Det senare innebär att ersättningarna ska återspegla den arbetsinkomst som går förlorad när arbetsförmågan av olika skäl är nedsatt. Idén bakom den generella standardtrygghetsmodell som därmed växte fram är att transfereringssystemen inte endast ska tillgodose grundläggande behov utan också ge ett fullgott skydd mot inkomstbortfall för dem med högre inkomster, och att socialpolitiken därmed blir en angelägenhet för breda grupper i befolkningen.

I rapporten tar vi som utgångspunkt dessa välfärdspolitiska modeller och ställer frågan om det svenska ekonomiska trygghetssystemet blivit mindre generöst, så tillvida att ersättningarna inte längre förmår att skydda stora grupper på arbetsmarknaden mot inkomstbortfall. En rörelse i en sådan riktning skulle innebära en förskjutning av de svenska transfereringssystemens grundläggande funktion, med potentiella konsekvenser för såväl fördelningspolitiska utfall som den politiska dynamik som omgärdar socialpolitiken.

Analys, metod och data

I fokus för analyserna står ersättningar vid ålderdom, sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet och föräldraledighet. Därutöver studeras det behovsprövade minimistödet. I Sverige inbegriper detta det kommunala försörjningsstödet och det inkomstprövade bostadsbidraget. Utformningen av dessa ekonomiska trygghetssystem samt deras förändring över tid analyseras i ljuset av hur motsvarande system utvecklats i andra länder som i stora delar liknar Sverige avseende ekonomisk utveckling och politiska institutioner. Både långsiktiga trender sedan

1960-talet och nutida skillnader mellan länder uppmärksammas. Förutom Sverige omfattar studien Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

De empiriska analyserna baseras på socialpolitiska indikatorer från två internationellt framstående forskningsdatabaser, Social Citizenship Indicators Program (SCIP) och Social Policy Indicators Database (SPIN). Till skillnad från en analys baserad på sociala utgifter, innehåller både SCIP och SPIN data över de ekonomiska trygghetssystemens institutionella struktur, det vill säga hur ersättningsnivå, varaktighet och kvalificeringsvillkor regleras i socialpolitisk lagstiftning. Detta innebär att analyserna är mindre känsliga för strukturella förändringar i det omgivande samhället, såsom ökad arbetslöshet och åldrande befolkningar. Rapportens fokus på den lagstadgade socialpolitiken innebär att kompletterande ersättningar som utarbetats av arbetsmarknadens parter lämnats utanför analysen.

Förändringar i ersättningsnivåer

De svenska transfereringssystemen har genomgått betydande förändringar under de senaste decennierna. I vissa avseenden har förändringarna varit mer omfattande i Sverige än i andra jämförbara länder. När det gäller ersättningsnivå har det omfattande inkomstskydd som länge förknippats med svensk socialpolitik urholkats. Den ekonomiska krisen i början på 1990-talet markerar en tydlig brytpunkt efter vilken Sverige rört sig bort från standardtrygghetsmodellens betoning på inkomsttrygghet. Ersättningsnivåerna vid arbetslöshet var under lång tid väsentligt högre i Sverige än internationellt. I Sverige nådde den faktiska ersättningsnivån sin topp i början av 1990-talet och motsvarade då ungefär 85 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön efter skatt. Ersättningsnivåerna vid arbetslöshet var vid denna tid väsentligt högre i Sverige än internationellt, men har sedan dess sjunkit till en nivå som ligger i linje med, eller stundtals strax under, genomsnittet för de länder som ingår i rapporten. Också inkomstpensionen har kommit att ersätta en allt lägre andel av arbetsinkomsten i Sverige. Från ersättningar vid ålderdom som var högre än i något annat av de länder som ingår i rapporten, är inkomstpensionen idag mycket mindre generös än genomsnittet för de undersökta länderna.

Sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, och föräldraförsäkringen skiljer ut sig till viss del. Här är ersättningsnivåerna fortfarande högre i Sverige än i många andra länder, särskilt avseende föräldraförsäkringen. Samtidigt har även dessa ersättningar sjunkit under de senaste decennierna. Efter att den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955 höjdes ersättningarna kraftigt under de kommande decennierna för att nå sin högsta nivå under 1980-talet. I och med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet vändes utvecklingen och ersättningsnivån sjönk till dagens nivå. Sedan mitten av 1950-talet inleddes en harmonisering av regelverken för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna i Sverige, och från 1960-talet och framåt är ersättningsnivåerna desamma i båda programmen. När föräldraförsäkringen infördes i Sverige 1974 var den unik i ett internationellt perspektiv. Rätten till ledighet har successivt förlängts, samtidigt som vissa månader med ersättning öronmärkts för vardera föräldern. Följden är att den svenska föräldraförsäkringen också under decennierna efter dess införande stuckit ut i ett internationellt perspektiv. Med tiden har dock flera andra länder infört liknande reformer.

Vid sidan om socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen har det behovsprövade minimistödet, i form av försörjningsstöd och bostadsbidrag, inte höjts i motsvarande takt som inkomsterna har ökat i samhället. En konsekvens av denna utveckling är att skillnaderna har ökat mellan de som får försörjningsstöd och medianhushållet. På senare år når stödet inte upp till den fattigdomsgräns som Sverige har varit med och enats om på EU-nivå. Det behovsprövade minimistödets storlek är också lägre i Sverige än i många andra jämförbara länder.

Sammantaget kan man konstatera att det internationellt sett omfattande inkomstskydd som länge förknippats med svensk socialpolitik till viss del tillhör historien, i synnerhet när senare decenniers utveckling av ersättningsnivåerna i pensionssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen analyseras i ett jämförande perspektiv. Det är framförallt sedan den ekonomiska krisen i början på 1990-talet som vi kan identifiera en brytpunkt där Sverige rört sig bort från standardtrygghetsmodellen med höga ersättningsnivåer för de allra flesta löntagare, med sjukförsäkringen liksom föräldraförsäkringen som partiella undantag. Under 1990-talet sänktes ersättningsnivåerna genom aktiva politiska beslut. Under 2000-talet har ersättningsnivåerna i mångt och mycket drivits av politiska icke-beslut. Bland annat har maxbeloppen i flera delar av transfereringssystemet

inte räknats upp i takt med ökande arbetsinkomster. Samtidigt har jobbskatteavdragens införande bidragit till att vidga avståndet mellan transfereringar och arbetsinkomster. Tillsammans har dessa förändringar inneburit att Sveriges särställning som ett land med jämförelsevis höga ersättningsnivåer till stor del försvunnit.

Ersättningarnas varaktighet har sällan varit föremål för nedskärningar under senare år, med vissa undantag. Gällande sjukförsäkringen har möjligheterna att få ersättning för längre sjukperioder inskränkts, och under några år infördes även en bortre gräns för antalet dagar med sjukpenning. I arbetslöshetsförsäkringen har varaktigheten formellt inte varit föremål för förändring, men reformer har genomförts gällande villkoren för arbetslösa som uttömmar samtliga dagar med ersättning. I ett internationellt perspektiv utmärker sig återigen föräldraförsäkringen, där antalet veckor med ersättning successivt utökades under 1980- och 1990-talet, och kom att bli betydligt fler i Sverige än internationellt. Avsaknaden av en bortre tidsgräns i arbetsskadeförsäkringen är också ett exempel på ett område där varaktigheten är längre i Sverige än i många andra länder.

Förändrade villkor för ersättning

Det har dock blivit svårare att få ersättning från arbetsskadeförsäkringen, och antalet som får sina skador eller sjukdomar klassade som arbetsskada har minskat drastiskt under senare decennier. I viktiga avseenden har villkoren för att erhålla ersättning också från övriga delar av den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen förändrats. Detta är tydligast för arbetslöshetsförsäkringen, där kvalificeringsperioden för att få ersättning har ökat från 22 till 26 veckor. Sammansättningen av gruppen arbetslösa har också förändrats, samtidigt som antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna har sjunkit. Tillsammans med förändrade regler kring återkvalificering till a-kassan har detta inneburit en betydande minskning av andelen arbetslösa med rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Kraven för att beviljas ersättning vid långvarig sjukdom har också skärpts, även om vissa lättnader införts som ett svar på det ökade antalet avslag. Det nya pensionssystemet som infördes kring millennieskiftet innebär att det numera krävs inkomster under en större del av livet för att uppnå en fullgod inkomstpension.

Det har alltså blivit svårare att kvalificera sig för ersättning vid inkomstbortfall i Sverige. Även denna utveckling går stick i stäv med den standardtrygghetsmodell som länge förknippats med svensk socialpolitik. Utöver en stark betoning på inkomsttrygghet kännetecknas denna modell av en hög grad av universalism där de offentliga trygghetssystemen erbjuder ekonomisk skydd för breda grupper i samhället.

Sedan 1990-talets början har det svenska ekonomiska trygghetssystemet alltså genomgått betydande förändringar, vilket inte minst understryks när utvecklingen analyseras i ett jämförande perspektiv. Återkommande ekonomiska kriser har satt press på flera delar av systemet, samtidigt som mer långsiktiga demografiska utmaningar ökat trycket på reformer och anpassning. Därutöver har förändrade maktförhållanden och ideologiska skiften påverkat socialpolitikens inriktning. Sett till de senaste decennierna har utvecklingen gått mot ett försvagat skydd mot såväl inkomstbortfall som mot låga inkomster. Tendensen är tydlig. De svenska transfereringssystemen har blivit mindre generösa över tid, inte minst för att inkomstbortfallsprincipen har försvagats. Genom denna förskjutning har svensk socialpolitik rört sig i riktning mot ett offentligt ekonomiskt trygghetssystem som främst är utformat för att täcka grundläggande behov. Detta är ett tydligt avsteg från den standardtrygghetsmodell som växte fram i Sverige under efterkrigstidens första decennier.

Konsekvenser

Vilka är då konsekvenserna av avstegen från den standardtrygghetsmodell som präglade svensk socialpolitik under uppbyggnadsfasen? Inom forskningen brukar man lyfta fram två aspekter som verkar under lite olika tidsramar men som är nära förbundna med varandra. Kortsiktigt kan vi förvänta oss betydande fördelningspolitiska effekter och en ökad inkomstspridning. Parallellt med att allt större grupper på arbetsmarknaden kompenseras i allt lägre grad för inkomstbortfall, och det i flera fall blivit svårare att få ersättning, har andelen hushåll som lever i vad som kallas relativ fattigdom ökat. Detta gäller inte minst de som är arbetslösa eller långvarigt sjuka. Långsiktigt kan tilliten till välfärdsstaten minska, inklusive betalningsviljan till de offentliga programmen.

Det senare kan försvåra möjligheterna att skala upp de offentliga fördelningspolitiska åtagandena i framtiden, med konsekvenser för eventuella ambitioner att på politisk väg bidra till mer jämlika levnadsvillkor.

Rekommendationer och vägval framåt

Inkomsttakens eftersläpning gentemot den allmänna inkomstutvecklingen utgör en av de huvudsakliga mekanismerna bakom inkomstbortfallsprincipens urholkning under senare decennier. Beräkningar visar att betydande delar av befolkningen har inkomster över taken i föräldra- respektive sjukförsäkringen, och ännu fler i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen. Utan ytterligare politiska beslut kan dessa siffror väntas öka i framtiden. Vi föreslår därför att en automatisk indexering mot inkomstutvecklingen bör övervägas för att upprätthålla den inkomstbortfallsprincip som varit ett tydligt karaktärsdrag för den svenska modellen. Samtidigt bör möjligheterna att erhålla ersättning från systemen ses över för att stärka såväl tilliten till välfärdspolitiken som möjligheten att skydda hushåll från ekonomisk utsatthet.

Det har således skett en tydlig förskjutning av den svenska ekonomiska trygghetspolitiken från inkomst- till grundtrygghet. Samtidigt får färre personer ersättning från de offentliga programmen. Förskjutningen framstår tydligt både när det svenska systemet analyseras över tid och när det lyfts fram i jämförelse med andra länder. Den särställning som det svenska ekonomiska trygghetssystemet har haft i internationella sammanhang är inte längre lika tydlig. Vi har pekat på några av de fördelningspolitiska konsekvenser som sannolikt följer av denna förskjutning, även om en undersökning av de specifika orsakssambanden inte ryms inom ramen för denna rapport. Vi har också pekat på hur en förskjutning mot grundtrygghet och en ökad betydelse av komplementära försäkringslösningar kan ge upphov till en politisk dynamik där det kan bli alltmer problematiskt att vinna stort gehör för en omfördelande offentlig välfärdspolitik. Vår förhoppning är att rapporten på så sätt kan stimulera till diskussioner om de avgörande vägval som svensk ekonomisk trygghetspolitik står inför.

I. Inledning

Välfärdspolitiken har som syfte att skapa förutsättningar för alla i samhället att hålla en god levnadsstandard och utgör en betydande del av svensk ekonomi. Enligt SCB utgjorde utgifterna för det sociala skyddet 2022 som helhet 26,7 procent av bruttonationalprodukten. Här ingår ersättningar som exempelvis pensioner och arbetslöshetsersättning samt förmåner som sjukvård, barnomsorg och boende för asylsökande. Transfereringar, alltså olika typer av kontanta ersättningar och bidrag, utgör i sin tur drygt hälften av dessa utgifter. Omfattningen såväl som utformningen av detta ekonomiska trygghetssystem är av avgörande betydelse för hushållens möjligheter att upprätthålla en god levnadsstandard under perioder där andra inkomster av olika anledningar inte räcker till. Det kan vara under tiden då barnen i hushållen är små, vid arbetslöshet, sjukdom eller på ålderns höst.

Trots betydande likheter mellan länder gällande de risker som omfattas av det ekonomiska trygghetssystemet är skillnaderna i transfereringsprogrammets utformning stora mellan olika länder. Denna variation har i forskningslitteraturen ofta beskrivits med hänvisning till grundläggande skillnader i socialpolitikens institutionella logik (Abrahamson 1999; Arts och Gelissen 2002). Vissa länder har följt en grundtrygghetsprincip i utformningen av stora delar av det ekonomiska trygghetssystemet. Enligt denna princip är det huvudsakliga målet att minska risken för fattigdom och undvika att inkomsterna hamnar under en viss lägsta nivå. I kontrast till den inriktningen har Sverige under lång tid kompletterat ett omfattande ekonomiskt grundskydd med en inkomstbortfallsprincip. Den senare principen innebär att ersättningar från stora delar av det ekonomiska trygghetssystemet

ska återspegla den arbetsinkomst som går förlorad när arbetsförmågan av olika skäl är nedsatt.

Inkomstbortfallsprincipen inom svensk socialpolitik infördes gradvis med början under 1950-talet, vartefter det ekonomiska trygghetssystemet blev alltmer generöst för bredare grupper på arbetsmarknaden. Idén bakom inkomstbortfallsprincipen är att staten inte endast ska tillgodose grundläggande behov utan också ge ett fullgott skydd för dem med högre inkomster. Övergången från grundtrygghet till en generell välfärdsmodell som också ger breda grupper skydd mot inkomstbortfall har haft betydande fördelningspolitiska effekter, inte minst genom att tränga undan behovet av mer renodlade fattigdomsreducerande insatser med ofta bristfällig kvalitet. Därtill har olika typer av kompletterande och mer marknadsbaserade lösningar begränsats. Jämfört med de offentliga programmen tenderar olika typer av kompletterande försäkringslösningar för det sociala skyddet ha en mer ogynnsam fördelningsprofil som i högre grad återskapar den ojämlikhet som råder på arbetsmarknaden,

Sedan 1990-talets början har svensk socialpolitik genomgått betydande förändringar, inte minst avseende de ekonomiska trygghetssystemens utformning. Vissa av dessa förändringar hänger samman med ekonomiska och andra strukturella faktorerens påverkan. Återkommande ekonomiska kriser har satt press på flera transfereringsprogram, samtidigt som mer långsiktiga demografiska utmaningar ökat trycket på reformer och anpassning. Därutöver har förändrade maktförhållanden och ideologiska skiften påverkat socialpolitikens inriktning. De tillfälliga förändringarna i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes i samband med covid-19-pandemin är aktuella exempel på hur systemen förstärkts. Över en lite längre tidsperiod tycks dock utvecklingen gått åt motsatt håll, med ett försvagat skydd mot såväl inkomstbortfall som låga inkomster (Bäckman och Nelson 2017).

Syftet med den här rapporten är att analysera svensk ekonomisk trygghetspolitik i ett internationellt perspektiv och med fokus på de offentliga åtagandena. Här ingår de system som skyddar mot inkomstbortfall på grund av arbetslöshet, arbetsskada, sjukdom, ålderdom och föräldraledighet. Förutom arbetslöshetsförsäkringen ingår alla dessa ersättningar i den allmänna socialförsäkringen. Därutöver analyseras det behovsprövade minimistödet. I Sverige ingår här det behovsprövade försörjningsstödet och det inkomstprövade bostadsbidraget för

unga och barnfamiljer. Medan staten ansvarar för den allmänna försäkringen, där också bostadsbidraget ingår, är det kommunerna som ansvarar för försörjningsstödet. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av de olika a-kassorna, med staten som en viktig kontrollinstans. Den allmänna socialförsäkringen finansieras via arbetsgivaravgiften, medan försörjningsstödet finansieras via kommunalskatten. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till stor del av staten, men också av de avgifter som a-kassornas medlemmar betalar.

I rapporten tar vi således ett brett grepp om det ekonomiska trygghetssystemet och begränsar oss inte enbart till delar som utgör socialförsäkringar i strikt bemärkelse. Försäkringsbegreppet brukar vanligtvis användas om den avgiftsfinansierade ekonomiska trygghetspolitiken, och då i anslutning till de program vars syfte är att svara mot sociala risker vars konsekvenser är både ofördelaktiga och oönskade. Föräldraförsäkringen avviker till viss del från denna definition så till vida att de flesta graviditeter är planerade och högst välkomna (Bergh och Kruse 2022). Därtill innehåller den allmänna socialförsäkringen ytterligare delar som vanligtvis inte brukar klassas som en försäkring mot olycksamma utfall. Exempelvis ingår också det universella barnbidraget i den allmänna socialförsäkringen, liksom det underhållsstöd som Försäkringskassan betalar ut om den ene föräldern inte får underhållsbidrag från den andre föräldern. Flera av dessa transfereringar passar alltså inte riktigt in under försäkringsbegreppet, men bidrar ändå till att hantera risken för låg inkomst under sårbara faser i livet. Även om vi i den här rapporten analyserar det svenska ekonomiska trygghetssystemet i bred bemärkelse, vill vi på inga sätt hävda att analysen är uttömmande. Av utrymmesskäl har flera delar av den allmänna socialförsäkringen lämnats utanför analysen. Dessutom omfattar inte rapporten de kompletterande ersättningar som avtalats fram via arbetsmarknadens parter. Dessa kompletterande ersättningar analyseras dock inom ramen för en annan studie i SNS forskningsprojekt om ekonomisk trygghet.¹

Vi kommer att belysa hur ersättningarna vid arbetslöshet, arbets-skada, sjukdom, ålderdom, föräldraledighet och låg inkomst utvecklats i takt med att samhället förändrats, och jämföra de svenska förhållandena med motsvarande program i andra länder för att få en internationell referenspunkt. En central fråga är om de svenska transfererings-

1. Rapporten skrivs av Cronert & Laun m.fl. och publiceras under 2025.

systemen har blivit mindre generösa med tiden, och om ersättningarna i stora delar av det ekonomiska trygghetssystemet fortfarande följer en tydlig inkomstbortfallsprincip. En annan fråga är om Sverige rört sig i riktning mot ett lagstiftad ekonomiskt trygghetssystem som främst är utformat för att täcka grundläggande behov.

Rapporten beskriver olika grundläggande modeller för hur det ekonomiska trygghetssystemet växt fram i Sverige och andra jämförbara länder. Därutöver analyseras ett antal centrala dimensioner inom de enskilda programmen för att ge en mer detaljerad beskrivning över systemens generositet. I anslutning till den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ligger fokus på ersättningarnas storlek, varaktighet och kvalificeringsvillkor. Avseende det behovsprövade minimistödet analyseras endast bidragens storlek. En rad delfrågor kommer besvaras. Hur har transfereringarna utvecklats i Sverige jämfört med andra OECD-länder? I vilken utsträckning har ersättningsnivåerna i den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen begränsats av inkomsttaket och maxbeloppens utveckling? Har ersättningarnas varaktighet följt samma nedåtgående mönster? Har det blivit svårare att uppfylla kraven för att få ersättning, och är det lättare i andra länder? I vilken utsträckning förmår det behovsprövade minimistödet ge ett fullgott skydd mot låg inkomst för dem som står utan försäkringsersättning?

Förutom Sverige omfattar studien Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike. Valet av jämförelseländer har utgått från idén att länderna ska vara så lika Sverige som möjligt gällande faktorer såsom politiska institutioner och ekonomisk struktur, samtidigt som urvalet ska återspegla den socialpolitiska mångfald som finns internationellt. Samtliga länder i denna rapport har haft en liknande ekonomisk utveckling som Sverige och har länge varit medlemmar i OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). De är också alla långvariga demokratier, med en befolkning över en miljon invånare.

De empiriska analyserna baseras på socialpolitiska indikatorer från två internationellt framstående infrastrukturer vid Stockholms universitet: Social Citizenship Indicator Program (SCIP) och Social Policy Indicator Database (SPIN). Medan SCIP innehåller historiska data över arbetslöshets-, sjuk-, arbetsskade- och pensionsförsäkringens

institutionella utveckling i Sverige och andra länder, fortsätter SPIN datainsamlingen för perioden efter det senaste millennieskiftet (Nelson m.fl. 2020). SPIN utvidgas också kontinuerligt med nya moduler över socialpolitiska program som ursprungligen inte ingick i SCIP. Det gäller exempelvis föräldraförsäkringen, försörjningsstödet och andra behovs- eller inkomstprövade ekonomiska förmåner.

Kombinationen av data från SCIP och SPIN gör analyserna unika avseende socialpolitisk bredd och aktualitet. Dels har vi nu möjlighet att inkludera fler transfereringar än tidigare, vilket möjliggör en bredare översyn av hur villkoren för olika delar av det ekonomiska trygghetssystemet har utvecklats. Dels har vi, genom att nya data samlats in och gjorts tillgängliga, möjlighet att analysera utvecklingen i Sverige och andra länder fram till 2020-talet. Förutsättningarna är därmed goda för att skapa ett gediget empiriskt underlag för en fördjupad diskussion om förutsättningarna för, och konsekvenserna av, olika typer av institutionella förändringar inom det offentliga trygghetssystemet.

Vi tar i denna rapport avstamp i den socialpolitiska expansion som skedde under 1960-talet och som i mångt och mycket höll i sig fram till 1980-talet. Till skillnad från många andra europeiska länder lyckades Sverige behålla efterkrigstidens målsättning om full sysselsättning under 1970-talets oljekriser. Under 1980-talet uppstod dock en omfattande diskussion om Sveriges ekonomiska tillväxt och om huruvida den socialpolitiska expansionen allvarligt försämrat Sveriges ekonomi (Henrekson m.fl. 1994). Internationellt menade man att den socialpolitiska expansionen i Västeuropa hade nått vägs ände och att välfärdsstaten behövde omorganiseras i grunden för att motverka de stora budgetunderskott som många länder byggt upp (Flora 1986). I Sverige intensifierades denna diskussion i samband med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet då arbetslösheten steg kraftigt. Nittiotalskrisen satte flera fördelningspolitiska program under press, inte minst arbetslöshetsförsäkringen. Under 1990-talet blev också problemet med en åldrande befolkning alltmer uppenbart, vilket bland annat utsatte det gamla systemet med folkpension och allmän tilläggspension (ATP) för finansiella påfrestningar. Även de höga sjuktalen kom i blickfånget för politiken, vilka inte minst lyfte fram målkonflikten mellan effektivitets- och fördelningsambitioner inom den allmänna socialförsäkringen. Samtidigt fortsatte delar av familjepolitiken att byggas ut.

Efter millennieskiftet har vi fått uppleva en global finanskris och andra externa chocker som vid upprepade tillfällen stresstestat delar av den svenska socialpolitiken, inte minst arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Samtidigt har man från politiskt håll försökt att hantera målkonflikten mellan effektivitets- och fördelningsambitioner inom socialpolitiken, bland annat genom att på olika sätt öka incitamenten för arbete i anslutning till flera transfereringsprogram. Därtill har socialpolitiken under en längre tid behövt förhålla sig till utvecklingen på EU-nivå. Även om EU inte har något direkt inflytande på stora delar av svensk socialpolitik, går det inte att utesluta en indirekt påverkan via de ekonomiska ramverk och sociala kontrollmekanismer som utarbetats på europeisk nivå (Montanari, Nelson och Palme 2008; Nelson 2010).

Rapporten är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt beskrivs vissa grundläggande principer som historiskt legat till grund för utformningen av det offentliga ekonomiska trygghetssystemet i Sverige och andra länder. Därefter redogör vi för vissa metodologiska överväganden kring de data som analyseras i rapporten. De empiriska delarna av rapporten inleds med en analys av ersättningarna vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom, arbetsskada och föräldraledighet. I tur och ordning redogör vi för ersättningarnas storlek, varaktighet och kvalificeringsvillkor. Därefter analyseras storleken på det behovsprövade minimistödet. På grund av bristande historiska data avgränsas analyserna i det senare fallet till utvecklingen från 1990-talets början fram till 2022. I den avslutande diskussionen svarar vi på de inledande frågorna samt placerar resultaten i en vidare kontext av fattigdomsbekämpning, ojämlikhet och intressebildning.

2. Socialpolitiska modeller

Även om socialpolitiken har förändrats både i Sverige och internationellt är det fortfarande vanligt att länder kategoriseras utifrån de grundläggande strukturer som historiskt har kännetecknat de ekonomiska trygghetssystemen. Dessa modeller avspeglar många gånger de politiska intentionerna bakom systemen. De utgör också ofta en fruktbar utgångspunkt för analys och debatt kring socialpolitiska vägval och deras konsekvenser. Det bör dock betonas att de ekonomiska trygghetssystemen är komplexa, och villkoren kan skilja sig kraftigt mellan olika transfereringsprogram inom ramen för ett och samma system. Varje försök att kategorisera ekonomiska trygghetssystem i olika modeller innebär ofrånkomligen förenklingar av olika slag. Syftet i detta avsnitt är att lyfta fram grundläggande skillnader och likheter mellan olika system, för att därigenom bättre förstå rapportens mer detaljerade empiriska analyser.

De tidigaste försöken att kategorisera socialpolitik i olika institutionella modeller utgick från antaganden om att välfärdspolitikens framväxt hängde samman med en underliggande process av modernisering. Man menade att alla rika länder hade utvecklats från ett rudimentärt fördelningspolitiskt system med högst begränsade stödformer till ett mer avancerat system som återspeglade de behov av social trygghet som övergången från ett agrart till ett industriellt samhälle innebar (Wilensky och Lebaux 1958). Den jämförande välfärdsforskningen har sedan dess visat att länder inte nödvändigtvis har utvecklats i samma takt eller i samma spår. Det finns i själva verket en betydande socialpolitisk variation mellan länder. Inom forskningen har man försökt att beskriva denna variation med hänvisning till framväxten av olika socialpolitiska

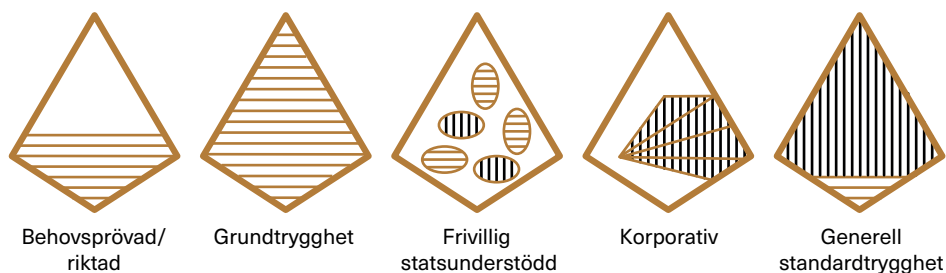
modeller (Esping-Andersen 1990; Fengler 2007; Ferrera 1996; Korpi 1983; Titmuss 1975).

De socialpolitiska modeller som förts fram inom forskningen ser något olika ut, inte minst på grund av att analyserna har haft olika syften och användningsområden. Vi använder det ramverk för modellanalys som utarbetades av Korpi och Palme (1998), och som sedan har använts i olika översikter om svensk socialpolitik och i internationella analyser (Esser m.fl. 2013; Ferrarini m.fl. 2012; Palme m.fl. 2009). En nackdel med vissa tidigare modellanalyser är att institutionell utformning sammanblandats med de politiska krafter som låg till grund för välfärdsstatens framväxt i olika länder, liksom programmens fördelningspolitiska effekter. Eftersom politiska faktorer endast är en av flera viktiga drivkrafter, samtidigt som socialpolitikens effekter är komplexa och många gånger svåra att leda i bevis, är denna sammanblandning mellan orsak och verkan olycklig. Ett exempel är Esping-Andersens (1990) välkända kategorisering av tre olika former av välfärdskapitalism, det vill säga samhällssystem där huvuddelen av produktionsmedlen är i privat ägo och där staten, marknaden och familjen i olika grad bär ett socialt ansvar. För att särskilja olika typer av välfärdskapitalism från varandra användes en brokig skara indikatorer som inkluderade såväl socialpolitisk lagstiftning som socialpolitiska utfall (bland annat i termer av utgifternas storlek). Därtill namngavs modellerna efter deras politiska ursprung (liberal, konservativ och socialdemokratisk välfärdskapitalism). En fördel med Korpi och Palmes (1998) typologi är dess strikta fokus på de lagstiftade villkor som kringgärdar socialpolitiken, vilket gör det lättare att i ett senare skede ställa frågor om de socialpolitiska modellernas olika drivkrafter och utfall.

Korpi och Palme (1998) skiljde mellan fem grundläggande socialpolitiska modeller:

- › den behovsprövade/riktade modellen
- › grundtrygghetsmodellen
- › den frivilligt statsunderstödda modellen
- › den statskorporativa modellen
- › den generella standardtrygghetsmodellen.

Även om dessa modeller utarbetades främst på basis av pensionssystemens utformning i olika länder går de att applicera på ett bredare spektrum av transfereringar. En fördel i sammanhanget är att de

Figur 1. Idealtypiska modeller av de ekonomiska trygghetssystemen i olika länder.

Källa: Korpi och Palme (1998).

principer som legat till grund för utformningen av ålderspensionerna många gånger upprepats i andra program. För svensk del utgör dock arbetslöshetsförsäkringen ett viktigt undantag, och liknande avvikelser går också att observera i andra länder.

Modellerna avspeglar hur länder har organiserat det ekonomiska trygghetssystemet med avseende på de principer som använts för att bestämma vilka som har rätt till ersättning i de olika programmen samt ersättningsarnas storlek. En illustration av de olika socialpolitiska modellerna återfinns i figur 1. Den diamantformade romben symboliserar den sociala strukturen med höginkomsttagare i de övre skikten och låginkomsttagare i botten. Den breda medelklassen ligger mellan de två men är närmare botten än toppen. Horisontella linjer illustrerar enhetliga ersättningar vars storlek är oberoende av inkomstnivån. Vertikala linjer föreställer inkomstrelaterade ersättningar vars storlek stiger vid högre inkomster. Många länder har genomfört förändringar på det socialpolitiska området, och i ett historiskt perspektiv finns det flera exempel på att enskilda program och länders hela ekonomiska trygghetssystem växlat från en modell till en annan. Vi kommer i denna rapport diskutera i vilken utsträckning olika policyförändringar i Sverige och andra länder har följt den institutionella logik som kännetecknar just deras modell, eller om förändringar skett som går på tvärs med modellens huvudsakliga kännetecken.

2.1 Den behovsprövade/riktade modellen

Ersättningarna i den behovsprövade modellen är vanligtvis blygsamma och tryggar främst individens mest basala behov. Kompensation över denna miniminivå förväntas täckas av privata försäkringar eller olika typer av avtalsbaserade ersättningar som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter. Den behovsprövade modellen var mycket vanlig innan de stora socialförsäkringarna växte fram i början av 1900-talet. Bland de rika länderna är det endast Australien och Nya Zeeland som fortfarande använder en behovsprövad princip i stora delar av det ekonomiska trygghetssystemet. Här används dock behovsprövningen främst för att utesluta den övre medelklassen från ersättningar, snarare än att rikta in politiken mot de allra fattigaste grupperna i samhället (Gough m.fl. 1997).

I de flesta andra länder har man valt att endast behovspröva vissa enskilda transfereringsprogram. Många gånger fungerar dessa behovsprövade transfereringar som ett komplement för de grupper som av olika skäl har svårt att uppfylla socialförsäkringarnas kvalificeringsvillkor. Ett exempel är det svenska försörjningsstödet. En liknande – om än inte lika stringent – behovsprövning används för det svenska bostadsbidraget, liksom för pensionstillägget. De senare når högre upp i inkomstfördelningen än försörjningsstödet, även om de inte är lika inkluderande som framförallt de australiensiska programmen.

2.2 Grundtrygghetsmodellen

Ersättningarna i grundtrygghetsmodellen ges i form av enhetliga belopp som är lika stora oavsett inkomst. För att inte förvränga incitamenten för arbete har beloppen ofta satts på en nivå under de lägsta lönerna. Sätillvida att en inkomstbortfallsprincip tillämpas är inkomst-taken mycket låga, något som gör att ersättningarna i kronor räknat blir ungefär lika stora oavsett inkomst. Många gånger finns det enhetliga tillägg för dem som har försörjningsförsvar för andra familjemedlemmar. Det finns två varianter av denna modell, där rätten till ersättning antingen baseras på medborgarskap eller avgifter som har betalats in till systemet. I det senare fallet tenderar avgifterna att vara obligatoriska och förhållandevis låga, vilket innebär att en i det närmaste full täckningsgrad kan uppnås i båda fallen.

Det reformprogram för Storbritanniens socialpolitik som William Beveridge fick uppdraget att utforma mitt under brinnande världskrig i början på 1940-talet är ett tydligt exempel på ett system baserat på en grundtrygghetsprincip. Låga avgifter skapade ett ekonomiskt trygghetssystem med närmast universella men internationellt sett blygsamma enhetliga ersättningar. Grundtrygghetsprincipen har också varit framträdande i utformningen av den ekonomiska trygghetspolitiken i Kanada och USA. Även dansk socialpolitik kännetecknas av en grundtrygghetsprincip med många ersättningar i form av enhetliga belopp. Nivån på dessa ersättningar är dock ofta högre än i exempelvis Storbritannien. Vissa delar av den ekonomiska trygghetspolitiken i Schweiz och Nederländerna brukar också räknas in under denna modell.

2.3 Den frivilligt statsunderstödda modellen

I den frivilligt statsunderstödda modellen har frivilligorganisationer en central administrativ roll, och det är i regel frivilligt för varje arbetstagare att välja om de vill omfattas av systemet eller inte. Frivilligorganisationerna erhåller ofta statligt stöd för att finansiera verksamheten, vilket innebär att systemen också är föremål för statlig reglering. Under 1990-talets första årtionden införde flera länder, till exempel Frankrike och Nederländerna, sådana statsstöd. Internationellt brukar den frivilligt statsunderstödda modellen kallas för ett Ghentsystem, uppkallat efter den belgiska stad där den först infördes (Carroll 2005). I den tidiga utvecklingsfasen var ersättningarna ofta enhetliga eller relaterade till de avgifter som medlemmarna betalade. Nuförtiden är det dock vanligare med inkomstrelaterade ersättningar. Efter andra världskriget ersattes den frivilligt statsunderstödda modellen med obligatoriska system i de flesta länder. Modellen är därmed ovanlig idag, även om arbetslöshetsförsäkringarna i Danmark, Finland och Sverige i olika grad är organiserade utifrån modellens grundläggande principer. Dessutom används modellen för sjukförsäkringen i Schweiz.

I den svenska frivilligt statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen krävs medlemskap i en arbetslöshetskassa för att få ta del av den inkomstrelaterade ersättningen. Eftersom medlemskapet är frivilligt har den inkomstrelaterade ersättningen inte haft full täckning i befolkningen. Arbetslöshetskassorna ansvarar för kontroll och administration av

medlemsregister och utbetalningar, medan staten har en reglerande och övervakande roll. Finansieringen kommer i huvudsak från staten och i mindre uträkning från medlemmarnas avgifter.

2.4 Den statskorporativa modellen

I den statskorporativa modellen deltar representanter från staten, arbetsgivarna och arbetstagarna i såväl finansiering som administration av programmen. Modellen är vanligt förekommande i stora delar av Kontinentaleuropa, men har i vissa former också tillämpats i Syd- och Östeuropa samt Japan. Den rättighetsgrundade principen baseras på en kombination av avgifter som betalas in till systemet och yrkesgruppstillhörighet. Ersättningarna är tydligt inkomstrelaterade, och inkomsttaket är ofta mycket höga. Många gånger saknas ett golv i systemet, det vill säga en garanterad lägsta ersättningsnivå, för de lägst avlönade yrkesgrupperna.

Den starka kopplingen till yrkesgruppstillhörighet innebär att personer som saknar en stadig förankring på arbetsmarknaden inte alltid har rätt till ersättning. Detta har länge gällt exempelvis hemarbetande kvinnor och studenter. Möjligheterna för de som står utanför arbetskraften att kvalificera sig för ersättning har dock successivt förbättrats. Numera kan ofta en hemarbetande partner kvalificera sig för ersättning via den arbetande partners rättigheter. Historiskt sett har också höginkomsttagare uteslutits från systemet. I ett internationellt perspektiv är täckningsgraden i den statskorporativa modellen förhållandevis låg. I Sverige har vi inga socialpolitiska program som kan karaktäriseras som statskorporativa. De avtalsbaserade ersättningar som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter har vissa gemensamma drag men saknar både förankring i nationell lagstiftning och offentlig finansiering.

2.5 Den generella standardtrygghetsmodellen

Den generella standardtrygghetsmodellen kombinerar det statskorporativa systemets inkomstbortfallsprincip med det universella skydd för låga inkomster som återfinns inom grundtrygghetsmodellen. Den yrkesaktiva befolkningen har rätt till inkomstrelaterade ersättningar upp till inkomsttaket. Grupper utanför arbetsmarknaden kan i stället kvalificera sig för lägre enhetliga ersättningar. Den svenska sjuk-,

arbetsskade- och föräldraförsäkringen har kategoriserats inom ramen för en allmän standardtrygghetsmodell, liksom pensionssystemet. Modellen är också vanlig i våra nordiska grannländer, eventuellt med undantag för Danmark.

2.6 Socialpolitiska modeller i tider av förändring

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning pågående reformer eller förändringar som redan har ägt rum förstärker de socialpolitiska modellernas relevans. Medan vissa förändringar kan ha fört länder ännu närmare kärnan i just deras modell kan andra förändringar ha fört systemen i en annan riktning. Gränsdragningen mellan olika socialpolitiska modeller är därtill till viss del flytande. Det gäller inte minst hur väl transfereringarna förmår skydda den inkomst som går förlorad vid arbetslöshet eller nedsatt arbetsförmåga. Rent teoretiskt bör den standardtrygghetsmodell som länge kännetecknat det svenska systemet ge ett gott skydd mot inkomstbortfall över hela eller åtminstone stora delar av inkomstfördelningen. Verkligheten är dock mer komplicerad än vad olika stiliserade socialpolitiska modeller många gånger sken av. Exempelvis är det bara i undantagsfall som det inte finns någon begränsning för ersättningarna uppåt i inkomstfördelningen.

Taken för de inkomstrelaterade ersättningarna är i det här sammanhanget inte en fråga av enbart teknisk natur. Nivån på den maximala ersättningen, och därmed också den högsta försäkrade inkomsten, har potential att påverka den intressebildning som sker i samhället kring socialpolitiken. Genom att begränsa hur höga ersättningarna blir för de med högre inkomster bidrar låga tak till att skapa efterfrågan på kompletterande privata eller avtalsbaserade ersättningar. Ett ökat behov av komplementära försäkringslösningar vid sidan om det offentliga systemet kan på längre sikt ge upphov till en politisk dynamik där det blir svårare att finansiera socialpolitiken. I samband med att komplementära försäkringslösningar utgör en alltmer betydande del av det sociala skyddet kan också idéutvecklingen på det socialpolitiska området påverkas (Béland och Hacker 2004). Detta påminner om den situation som uppkommit i många engelskspråkiga länder vars ekonomiska trygghetssystem främst följt en grundtrygghetsprincip. Upprätthållandet av inkomsttakets nivå är således central för den generella standardtrygghetsmodellens fortlevnad.

Den idé om folkhemmet som växte fram i Sverige mot slutet av 1920-talet liknade i vissa avseenden den politik för framtidens socialpolitik som ungefär samtidigt började ta form i Storbritannien. Faktum är att Beveridges banbrytande rapport som förordade ett universellt trygghetssystem med låga enhetliga ersättningar fick stor uppmärksamhet i Sverige, inte minst av dåvarande socialminister Gustav Möller (Åmark 2005). Under tiden kring andra världskriget kom också grundtrygghetsprincipen att utgöra basen för flera viktiga socialpolitiska reformer i Sverige, med folkpensionen och det universella barnbidraget som främsta exempel.

Under 1950-talet skedde dock ett systemskifte då ersättningarna i flera fall kom att återspegla den inkomst som gått förlorad snarare än att ersätta alla försäkrade med samma låga belopp. En drivande faktor var fackföreningsrörelsens krav på ökad jämlikhet mellan anställda i olika sektorer, där framförallt tjänstemännen tidigare haft större möjligheter att komplettera de låga enhetliga ersättningarna inom det offentliga systemet med privata alternativ. Successivt höjdes både den formella kompensationsgraden och inkomsttaken i de offentliga programmen. Det gjorde att en bred majoritet av arbetstagarna fick en stor del av lönen ersatt vid exempelvis arbetslöshet eller sjukdom.

Efter andra världskriget genomgick många västländer en period av socialpolitisk expansion. Vid mitten av 1980-talet vändes dock denna utveckling och ersattes av stagnation och åtstramning (Nelson, Montanari och Palme 2007). Detta återspeglas visserligen inte i de sociala utgifterna som fortsatte stiga, bland annat som en följd av hög arbetslöshet och åldrande befolkningar. Däremot har ersättningarna vid inkomstbortfall halkat efter löneutvecklingen i Sverige och många andra länder. På vissa områden har dock utvecklingen gått i en delvis annan riktning. Det gäller inte minst svensk familjepolitik där utbyggnaden av barnomsorg och föräldraförsäkring tog fart först under 1970-talet och fortsatte åtminstone en bit in på det nya millenniet (Ferrarini och Duvander 2010).

En anledning till familjepolitikens fortsatta expansion är att målkonflikten mellan effektivitetsvinster och fördelningspolitiska ambitioner inte är lika tydlig som i många andra socialpolitiska program, såsom arbetslöshets- och sjukförsäkringen. I själva verket har familjepolitiken stor betydelse för föräldrars möjligheter att kombinera familj och förvärvsarbete, vilket anses ha positiva effekter på såväl barnafödande

som kvinnors arbetsmarknadsdeltagande och sysselsättningen i stort. Även om Sverige i ett internationellt perspektiv var tidigt ute med en offentligt finansierad familjepolitik som skulle underlätta möjligheterna för framförallt mödrar att delta på arbetsmarknaden, har utvecklingen under senare år sammanfallit med en bredare internationell rörelse där fokus skiftats från omfördelning till att stärka individuella färdigheter. Denna inriktning, som ibland benämns som det sociala investeringsperspektivet, betonar betydelsen av förskola, utbildning och familjepolitik för att säkerställa goda och jämlika livschanser, särskilt för dagens barn och unga (Hemerijck 2017). Kritiker menar dock att en alltför ensidig betoning på sociala investeringar tränger undan en politik inriktad på omfördelning här och nu, vilket kan leda till högre ojämlikhet. Bland annat kan sociala investeringar i form av omsorg och utbildning främst gynna grupper som redan har en stark socioekonomisk position, beroende på politikens utformning och den institutionella kontexten (Cantillon och Van Lancker 2013). I många europeiska länder är det exempelvis främst resursstarka hushåll som utnyttjar offentligt finansierad barnomsorg. I Sverige är dock utnyttjandegraden inom förskolan förhållandevis jämnt fördelad mellan låg- och höginkomsttagare (Sveriges kommuner och regioner 2022).

I de empiriska analyserna nedan ges en mer systematisk och detaljerad bild av hur de ekonomiska trygghetssystemen har förändrats i Sverige och andra länder utifrån ett antal centrala indikatorer. Dessförinnan är det dock på sin plats att redogöra för vissa metodologiska överväganden som ligger bakom de data som används i rapporten.

3. Data och metodologiska överväganden

Inom den jämförande välfärdsstatsforskningen pågår en omfattande diskussion om mätproblem av olika slag (Clasen och Siegel 2007). Bristen på institutionella indikatorer över socialpolitikens regelverk har ofta inneburit att analyserna baserats på data över de sociala utgifterna. Sådana data ger dock inte en helt korrekt beskrivning av socialpolitikens utformning och transfereringarnas generositet. Ett problem är att de sociala utgifterna är känsliga för hur stora behoven är i samhället. Exempelvis tenderar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen att öka när förhållandena på arbetsmarknaden försämras, medan äldre befolkningar pressar upp pensionsutgifterna. Förändringar i de sociala utgifternas nivå speglar således inte på ett tillfredställande sätt förändringar av de socialpolitiska institutionerna och regelverken som omgärdar dessa.

För att möjliggöra analyser av hur socialpolitiken utformats och förändrats har stora ansträngningar gjorts för att samla in data som speglar trygghetssystemens institutionella struktur. Inom ramen för flera forskningsprojekt har en stor grupp av forskare, doktorander och forskningsassistenter vid Institutet för social forskning (SOFI) på Stockholms universitet tagit fram de institutionella data som används i den här rapporten. Dessa data är öppet tillgängliga via SOFI:s hemsida på Stockholms universitet (www.sofi.su.se/spin). De kan också laddas ner via DEMSCORE (<https://www.demscore.se/>). DEMSCORE är en svensk infrastruktur av nationellt intresse och med finansiellt bidrag från Vetenskapsrådet och flera svenska lärosäten, däribland Stockholms universitet. Utförlig dokumentation över SPIN-databasen finns att ladda ned via länkarna ovan. Under flera år har SPIN-databasen erhållit

generös finansiering från Riksbankens jubileumsfond, men finansieras numera av Vetenskapsrådet och Stockholms universitet.

Till skillnad från liknande databaser över socialpolitikens institutionella struktur, såsom the Comparative Entitlements Dataset, CWED (Scruggs, Detlef och Kati 2017), innehåller SPIN-databasen information över ett bredare spektrum av socialpolitiska program. Även tidsserierna är längre i SPIN-databasen. SPIN-databasen består av separata moduler med data över olika socialpolitiska områden. I denna rapport har vi använt data från tre av tio SPIN-moduler. Tabell 1 listar de SPIN-moduler och variabler som de empiriska delarna av rapporten baseras på.

Tabell 1. SPIN-moduler och variabler som ingår i analyserna.

Modul	Akronym	Variabelnamn	Beskrivning
Social Insurance Entitlement Dataset	SIED	pcontper	Kvalificeringsperiod, ålderspension
		ucontper	- arbetslöshet
		scontper	- sjukdom
		acontper	- arbetsskada
		uduratio	Varaktighet, arbetslöshet
		sduratio	- sjukdom
		aduratio	- arbetsskada
		px2indst	Ersättningsnivå (index), ålderspension
		uz4ind	- arbetslöshet
		sz4ind	- sjukdom
		az4ind	- arbetsskada
		pnermxsi	Maximal ersättningsnivå, ålderspension
		pnermxco	(ensamstående)
		uratmaxs	- ålderspension (sammanboende)
		uratmaxf	- arbetslöshet (ensamstående)
		sratmaxs	- arbetslöshet (familj)
		sratmaxf	- sjukdom (ensamstående)
		aratmaxs	- sjukdom (familj)
		aratmaxf	- arbetsskada (ensamstående)
			- arbetsskada (familj)
Parental Leave Benefit Dataset	PLB	tnrr1ya	Ersättningsnivå (en förälder ledig)
		tnrr1yb	Ersättningsnivå (ledighet delas lika)
		Pidrtofu	Varaktighet
Social Assistance and Minimum Income Protection Dataset	SAMIP	MIPavey	Stödets storlek (index)

I SPIN-databasen beräknas nivån på ersättningarna i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen utifrån en typfallsmetod. För ålderspensionerna använder vi en ensamstående person och ett par, och ersättningarna beräknas för ett helt år. Endast den ena partnern antas ha varit yrkesverksam. I länder där pensionsrätterna är relaterade till tidigare arbete utgår vi från att våra typfall har varit försäkrade i 35 år. För föräldraförsäkringen använder vi ett typfall med två föräldrar och två barn. Båda föräldrarna antas ha varit yrkesverksamma, och ersättningen baseras på en total ledighet om ett år efter det andra barnets födelse. För ersättningarna i de andra programmen använder vi en ensam person och en familj bestående av två vuxna och två hemmavarande barn. Endast en av de vuxna familjemedlemmarna antas vara yrkesverksam. I många länder, däribland Sverige, varierar ersättningarna i vissa program med varaktigheten. För arbetslöshets-, sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna använder vi ersättningen under den första veckan och den genomsnittliga ersättningen under de 26 första veckorna, det vill säga ett halvår. Den senare avgränsningen minskar problemet med att begränsningar i ersättningarnas varaktighet påverkar beräkningarna över ersättningarnas storlek. I detta avseende ger SPIN-databasen en mer korrekt beskrivning av de förändringar som skett inom socialpolitiken än exempelvis CWED (Ferrarini m.fl. 2013). CWED använder årsanpassade data som justerats för att motsvara helårsersättningar. Ersättningsnivån för ett halvår har helt enkelt multiplicerats med en faktor om två, även om varaktigheten i realiteten är kortare än så.

Alla ersättningar har beräknats utifrån en industriarbetares genomsnittliga lön, vartefter vi har dragit bort eventuell inkomstskatt och sociala avgifter. Storleken på de resulterande nettoersättningarna har sedan angetts som procent av en industriarbetares genomsnittliga nettolön. I de flesta länder är den genomsnittliga industriarbetarlön som vi använder oss av något lägre än medellönen i hela befolkningen. I Sverige var den genomsnittliga industriarbetarlönen 32 800 kronor per månad 2020, vilket kan jämföras med en medellön i befolkningen motsvarande 36 100 kronor per månad. Anledningen till att SPIN-databasen utgår från en industriarbetarlön är att tidsserierna sträcker sig tillbaka till 1930 för den gruppen. Av samma anledning används typfall där endast den ena partnern är yrkesverksam. SPIN-databasen innehåller inga data över ersättningarnas storlek vid andra lönenivåer.

Dock finns det uppgifter om maxersättningar, vilka också analyseras i denna rapport. OECD tillhandahåller data över ersättningarnas storlek vid olika lönenivåer, men bara för arbetslöshetsförsäkringen. Tidsserierna börjar dock först strax efter millennieskiftet.

För det behovsprövade minimistödet använder vi tre typfall: en ensamstående person, en ensamstående förälder med två hemmavarande barn och en familj med två vuxna och två hemmavarande barn. Här inkluderas alla ersättningar och bidrag som kan komma ifråga om typfamiljen saknar arbetsinkomst eller ersättning från den allmänna socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. Typfamiljerna antas också sakna kapital av betydande värde. I vissa länder fastställs de exakta beloppen regionalt eller lokalt. Dock har de flesta länder nationella riktlinjer som de regionala eller lokala myndigheterna behöver förhålla sig till (Nelson 2013). I Sverige har vi utgått från försörjningsstödet riksnorm.

Eventuella bidrag för bostadskostnader ingår också i analyserna. I Sverige täcks bostadskostnaden delvis av bostadsbidraget, men också med ekonomiskt bistånd utanför försörjningsstödet riksnorm så länge kostnaderna är rimliga. Till skillnad från exempelvis OECD:s beräkningar över minimistödets storlek baseras beräkningarna avseende bidrag för bostadskostnader i SPIN på statistik över genomsnittshyror för olika typer av låginkomsthushåll i de olika länderna. För Sverige ingår därför hela bostadskostnaden i beräkningarna av minimistödets storlek. Så är fallet också i Storbritannien och Tyskland. Till skillnad från i SPIN baseras OECD:s beräkningar på en uppskattad boendekostnad om 20 procent av en genomsnittlig lön, oavsett hushållets storlek (Immervoll 2010). Vid sidan av bostadskostnaden och de kostnadsposter som ingår i försörjningsstödet riksnorm kan låginkomsthushåll beviljas ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Det kan handla om kostnader som uppstår tillfälligt eller kostnader för vissa särskilda behov. Liknande system finns också i många andra länder. Bidrag för att möta tillfälliga eller särskilda behov ingår inte i analyserna, såsom nya vitvaror eller glasögon.

Våra institutionella data över socialpolitikens lagstadgade utformning är väl lämpade för att analysera det ekonomiska trygghetssystemets grundläggande struktur och de underliggande fördelningspolitiska principer som präglat de enskilda programmen. Trots detta ger de data som presenteras i rapporten en förenklad beskrivning av de villkor som

Tabell 2. Typhushåll som ingår i SPIN-databasen.

Program	Typ av hushåll	Kommentar
Arbetslöshets-, arbetsskade- och sjukförsäkring	1. Ensamstående person 2. Familj med två vuxna och två barn (endast en vuxen är yrkesverksam)	Ersättningar beräknas för första veckan och genomsnittet under det första halvåret.
Ålderspension	1. Ensamstående person 2. Par där endast en har arbetat	Pensionsrätterna avser ersättning under ett år efter pension och beräknas utifrån 35 års försäkringstid i länder där rättigheterna är arbetsrelaterade.
Föräldraförsäkring	Familj med två vuxna och två barn.	Ersättningen baseras på en total ledighet om ett år efter barnets födelse.
Behovsprövat minimistöd	1. Ensamstående person 2. Ensamstående förälder med två barn 3. Familj med två vuxna och två barn	Stöd för bostadskostnader ingår och baseras på statistik över genomsnittshyror för låginkomsthushåll i respektive land.

enskilda människor möter i händelse av föräldraledighet, sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet, ålderdom eller låg inkomst. Ersättningarnas storlek kan vara annorlunda för andra grupper än den genomsnittlige industriarbetare som våra data utgått ifrån, medan programmens kvalificeringsvillkor inte alltid avspeglar svårigheterna att i praktiken få ersättning (Nelson och Nieuwenhuis 2021).

Trots dessa begränsningar ger våra data goda möjligheter att i detalj analysera ett antal grundläggande dimensioner inom de ekonomiska trygghetssystemen och hur dessa varierar mellan länder och över tid. I tidigare forskning har flera av dessa dimensioner visat sig vara centrala för människors välfärd, vare sig det handlar om låga inkomster (Bäckman 2009; Nelson 2012), materiella livsvillkor (Nelson 2012), engagemang för arbete (Esser och Lindh 2018), självskattad hälsa (Ferrarini, Nelson och Sjöberg 2014a; Ferrarini, Nelson och Sjöberg 2014b), dödlighet (Ferrarini och Norström 2010; Nelson och Fritzell 2014; Norström och Palme 2010), jämlikhet mellan könen (Korpi 2000), barnafödande (Billingsley och Ferrarini 2014; Ferrarini 2006), arbetslöshet (Birnbau m.fl. 2017) eller osäkerhet på arbetsmarknaden och subjektivt välmående (Sjöberg 2010).

4. Social- och arbetslöshetsförsäkringarna i Sverige och internationellt

Svensk ekonomisk trygghetspolitik byggdes ut stegvis under 1900-talet. Innan dess dominerades svensk socialpolitik av 1871 års fattigvårdslag. Enligt denna lag hade endast vissa personer rätt till obligatorisk hjälp mot fattigdom, till exempel minderåriga och äldre personer. Kommunerna fick själva besluta om huruvida de skulle hjälpa övriga grupper (Halleröd 1991). I flera europeiska länder, med Tyskland som det mest välkända exemplet, började olika typer av arbetarförsäkringar dyka upp från senare delen av 1800-talet. I Tyskland var syftet dels att hålla ekonomin igång och dels att stävja hotet från den framväxande socialistiska rörelsen (Baldwin 1990). I Sverige väcktes förslag om att införa liknande arbetarförsäkringar, inspirerade av exemplen från kontinenten. Men det kom att dröja ytterligare några decennier innan en liknande utveckling tog fart här.

En viktig startpunkt var införandet av den allmänna pensionsförsäkringen 1913, ofta kallad världens första allmänna socialförsäkring (Olofsson 1993). Andra länder hade tidigare infört pensionssystem enligt andra principer, som i Tyskland där systemet omfattade bestämda yrkesgrupper och i Danmark där pensionerna var behovsprövade. Det svenska systemet bestod av två delar. Den ena var ett allmänt och obligatoriskt avgiftsbaserat fonderat system, som var tänkt att byggas upp under en femtioårig övergångsperiod. Grundavgiften för dem som inte hade inkomst var tre kronor om året och maximal avgift var 13 kronor om året. Som jämförelse var genomsnittslönen för en industriarbetare ungefär 1 300 kronor om året (Edebalk 2013). Ersättningen från systemet skulle motsvara 30 procent av inbetalda pensionsavgifter för män och 24 procent för kvinnor. Skillnaden mellan könen motive-

rades utifrån kvinnors längre livslängd. Pensionsförsäkringens andra del var behovsprövad och skattefinansierad. I och med att pensionen från den avgiftsbaserade delen av systemet helt och hållet avspeglade inbetalda avgifter var ersättningarna mycket blygsamma, för många äldre bara några få kronor. Successivt ökade visserligen ersättningarna från den fonderade pensionen då allt fler äldre personer fick möjlighet att betala avgifter under en längre tid. Trots detta förblev ersättningarna otillräckliga för många äldre, vilket inte minst illustreras av att de behovsprövade tilläggen kom att stå för merparten av pensionsutgifterna (Elmér 1960).

På grund av de låga ersättningarna inom den allmänna pensionen förblev många äldre beroende av den kommunala fattigvården. För att råda bot på detta genomfördes en förändring av systemet i mitten av 1930-talet. Bland annat infördes ett enhetligt grundbelopp som alla över 67 år hade rätt till. Dessutom infördes ett tillägg motsvarande 10 procent av de inbetalda pensionsavgifterna. Fler äldre personer fick också rätt till det behovsprövade tillägget. Problemen med låga inkomster bland de äldre kvarstod dock i stora delar, och mot slutet av 1948 övergavs principen om avgiftsbaserad ersättning helt och hållet. I stället fick alla över 67 år en enhetlig folkpension, som var betydligt högre än det grundbelopp som infördes i samband med 1930-talets pensionsreform.

Pensionssystemet från 1948 speglar grundtrygghetsprincipens genomslag i svensk socialpolitik. Principens betydelse förstärktes också i samband med att ett generellt barnbidrag infördes vid samma tid. Bakom grundtrygghetsprincipens genomslag låg till stor del det inflytande Beveridgerapporten hade haft på den svenska socialpolitiska debatten, och inte minst på den dåvarande socialministern Gustav Möller. Reformerna hade dock föregåtts av en intensiv diskussion kring valet mellan grundtrygghet och inkomsttrygghet. Principen om inkomsttrygghet hade redan tidigare gjort avtryck på svensk socialpolitisk lagstiftning i och med införandet av en allmän arbets-skadeförsäkring 1916. Försäkringen gav den som drabbats av långvarig arbetsoförmåga som följd av en arbetsplatsolycka två tredjedelar av lönen som kompensation. Den ersatte en mer begränsad lagstiftning som införts i början av seklet och som endast gav anställda rätt till ett minimibelopp från arbetsgivaren i händelse av arbetsskada (Edebalk 2008). Men det var först på 1930-talet som diskussionen om grund- och inkomsttrygghet kom igång på allvar.

Särskilt har konflikten mellan Gustav Möller och Socialvårdskommittén, tillsatt av regeringen på 1930-talet, beskrivits ingående i tidigare forskning (Åmark 2005). Till de som förordade införandet av inkomsttrygghetsprincipen framför grundtrygghetsprincipen hörde LO, som bland annat baserade sin inställning på krav om rättvisa och jämlikhet mellan arbetare och tjänstemän. Samtidigt ska man komma ihåg att inkomsttrygghet inte nödvändigtvis handlar om att göra individen oberoende av marknaden (Svensson 1994). Principen kan lika väl användas för att reproducera marknadens skiktning av löntagare i olika klasser, och den har tidvis också stötts av borgerliga partier i riksdagen.

Det skulle dock dröja till mitten av 1950-talet innan inkomstbortfallsprincipen infördes på bred front inom svensk socialpolitik (Esping-Andersen och Korpi 1986). En ny allmän sjukförsäkring, med inkomstrelaterad ersättning, inrättades 1955. Den obligatoriska moderskapsförsäkringen som introducerades vid samma tid betalades ut som ett grundbelopp till de som stod utanför arbetsmarknaden, men för anställda kvinnor fanns ett kompletterande inkomstrelaterat tillägg under nittio dagar. Slutet av 1950-talet präglades av striden om tilläggs pensionerna, som slutade med att riksdagen 1959 beslutade om att införa ett system med inkomstrelaterade tilläggs pensioner ovanpå den tidigare instiftade folkpensionen (Olofsson 1993). Det svenska socialförsäkringssystemet kan därmed sägas ha stöpts om i enlighet med principerna om generell standardtrygghet, där enhetliga grundbelopp kombineras med inkomstrelaterade ersättningar för de yrkesverksamma. Under efterkrigstiden höjdes ersättningarna successivt och kom i allt högre utsträckning att trygga levnadsstandarden vid ålderdom, sjukdom och arbetsskada hos en majoritet av löntagarna. I och med att systemet lades om med inriktning på inkomsttrygghet avskaffades sedermera också de barn- och hustru/maketillägg som införts under 1940-talet (Åmark 1999). En liknande utveckling ägde rum också i Norge och Finland, som likt Sverige kom att forma sina ekonomiska trygghetssystem utifrån den generella standardtrygghetsmodellen.

Arbetslöshetsförsäkringen har utvecklats i delvis andra banor, men även på detta område har liknande diskussioner förts om principerna för att bestämma rätt till ersättning och ersättningarnas storlek. Efter utdragna diskussioner sjösattes en statligt sanktionerad arbetslöshetsförsäkring under 1930-talet, efter en kompromiss mellan den social-

demokratiska regeringen och oppositionen i riksdagen. Kompromissen innebar ett system med statligt stöd till fackligt administrerade arbetslöshetskassor med frivilligt medlemskap, i enlighet med den så kallade Ghentmodellen. Ersättningen varierade med lönenivån men var inledningsvis i regel låg på grund av inkomsttacken som satte en gräns för de högsta beloppen. Takbeloppet höjdes dock avsevärt i mitten av 1950-talet, för att sedan justeras uppåt också under nästföljande decennier (Carroll 2005).

Arbetarrörelsens såg Ghentmodellen som fördelaktig eftersom den skapade incitament för anslutning till fackföreningarna. Erfarenheterna från länder som Tyskland och Storbritannien, vars obligatoriska system hamnade i allvarliga finansiella kriser under den svåra arbetslösheten på 1930-talet, var också av betydelse för diskussionen om arbetslöshetsförsäkringens slutliga utformning. Frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring och ett förstatligande av de olika a-kassorna har dock diskuterats vid flera tillfällen. Redan under 1940-talet förespråkade Socialvårdskommittén en sådan lösning. Införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring utreddes också på 1970-talet, utan åtgärd från regeringen. Frågan aktualiserades återigen av den borgerliga regeringen i början av 1990-talet, som också drev igenom ett beslut om en ny arbetslöshetsförsäkring. Bland annat infördes en obligatorisk egenavgift, samtidigt som medlemsvillkoret i en a-kassa slopades för den inkomstrelaterade ersättningen. Beslutet revs dock upp av den socialdemokratiska regeringen som tillträdde på hösten samma år. En ny allmän arbetslöshetsförsäkring infördes i slutet av 1990-talet när det kontanta och enhetliga arbetsmarknadsstödet (KAS) för dem som stått utanför den inkomstrelaterade försäkringen avskaffades och ersattes med ett allmänt grundskydd. Den inkomstrelaterade ersättningen var emellertid fortsatt förbehållen medlemmar i arbetslöshetskassorna, vilket också är den modell som gäller idag (Edebalk 2012). Genom kombinationen av grundskydd och inkomstrelaterad ersättning har arbetslöshetsförsäkringen fått drag som överensstämmer med den generella standardtrygghetsmodellen. Men den fortsätter alltså att skilja sig genom sin organisatoriska struktur, där anslutningen till de olika arbetslöshetskassorna är frivillig.

Det svenska socialförsäkringssystemet byggdes sålunda ut successivt under första halvan av 1900-talet. Inledningsvis hade det tydliga drag av grundtrygghetsmodellen men under efterkrigstiden reformerades

systemet och präglades alltmer av den generella standardtrygghetsmodellen, med arbetslöshetsförsäkringen som ett undantag. I följande avsnitt redogör vi mer i detalj för hur den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har förändrats under 1900-talets senare hälft och under 2000-talets första decennier, med utgångspunkt i de institutionella indikatorer som finns tillgängliga i SPIN-databasen. Vi fokuserar först på ersättningarnas storlek, därefter beskrivs ersättningarnas varaktighet och kvalificeringsvillkor. För att undvika upprepningar är delavsnitten uppdelade efter dessa egenskaper i stället för försäkringsprogram.

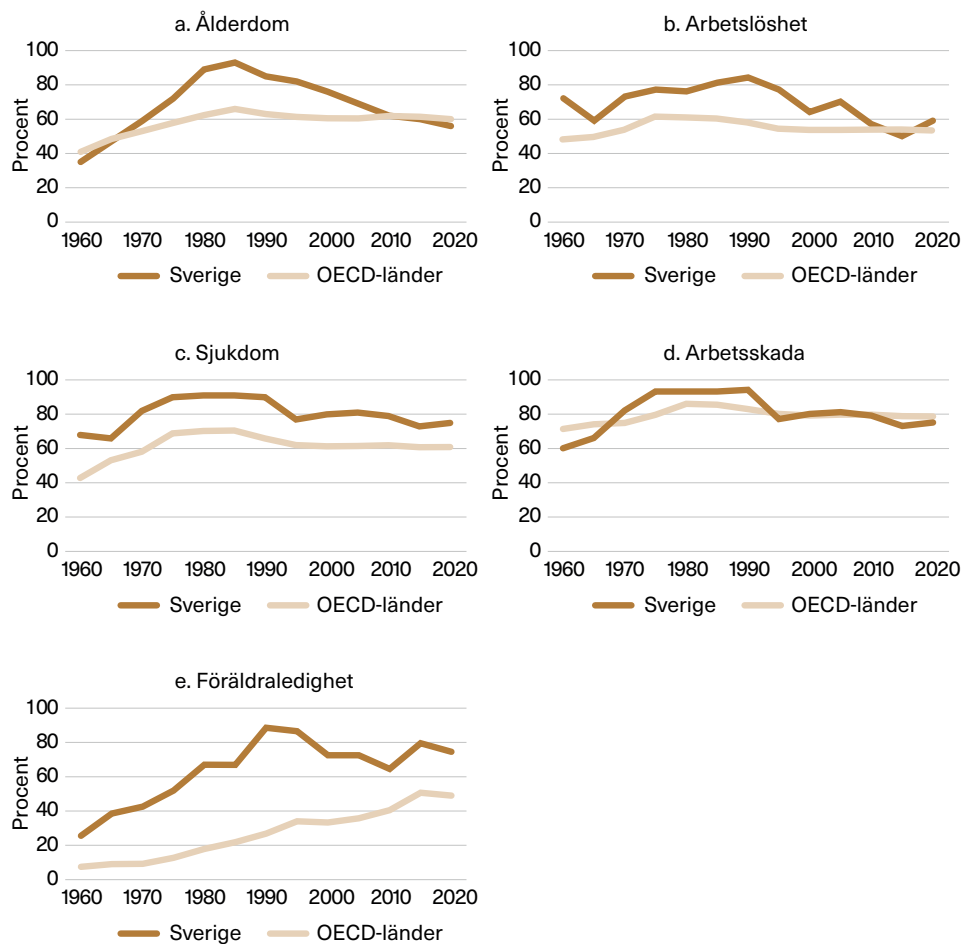
4.1 Social- och arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivåer

Flera faktorer påverkar ersättningarnas storlek. Den formella kompensationsgraden, i Sverige vanligtvis en viss procent av lönen, är förstås en central faktor men inte den enda. För löntagare högre upp i inkomstfördelningen är inkomsttakets nivå avgörande. Därutöver kan ersättningens längd ha betydelse för den sammanlagda ersättningen under en given period. I vissa fall trappas ersättningsgraden också ned efter en viss tidsgräns. Relationen mellan ersättning och lön påverkas också av skattesystemet, vilket blir särskilt tydligt i de fall där transfereringar och arbetsinkomster beskattas olika. De faktiska ersättningsnivåer som är i fokus för analyserna nedan avspeglar således en samverkan mellan dessa faktorer.

4.1.1 ERSÄTTNINGSNIVÅERNAS UTVECKLING 1960 TILL 2020

I ett internationellt perspektiv har ersättningarna inom den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen varit höga. Betydande förändringar har dock skett under senare decennier, både i Sverige och internationellt. Efter att ersättningsnivåerna stigit stadigt, i takt med att systemen byggdes ut under efterkrigstiden, nåddes en platå under 1980-talet, varefter de tenderat att sjunka, om än i olika grad i de olika programmen. Utvecklingen av ersättningarnas storlek vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom, arbetsskada och föräldraledighet illustreras i figur 2a-e. Beloppen anges som procent av en genomsnittlig industriarbetarlön efter skatt. Sverige jämförs i dessa analyser med ett genomsnitt för de OECD-länder som ingår i rapporten.

Figur 2a-e. Faktisk ersättningsnivå efter skatt i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och de undersökta OECD-länderna 1960–2020.



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

Not: De undersökta OECD-länderna är, förutom Sverige, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

När det gäller ålderspensionen är den kraftiga ökningen av ersättningsnivån i samband med ATP-systemets införande tydlig (figur 2a). På 1950-talet dominerade ålderspensionärer bland dem som fick socialhjälp, men efter ATP-reformen fick pensionärerna en allt större del av välfärdsökningen (Korpi 1971). Trenden med en ökad ersättningsnivå i pensionssystemet vänds dock i en kraftig nedgång mot slutet av 1980-talet. Från att ha försett en typisk industriarbetare med en allmän pension som motsvarade över 90 procent av lönen i mitten av 1980-talet, har ersättningsnivån sjunkit till strax över hälften av lönen. På grund av utvecklingen av den högsta möjliga pensionen är ersättningsnivån än lägre vid högre lönenivåer (se avsnitt 4.2 nedan). Samtidigt har tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster ökat i betydelse för de äldres försörjning (Hagen, Laun och Palme 2022).

Den svenska utvecklingen sticker ut i ett internationellt perspektiv. I många andra länder steg inte ersättningarna till samma nivåer som i Sverige. Också internationellt bröts den uppåtgående trenden under 1980-talet, men efter en viss nedgång präglades perioden därefter snarare av stabilitet än fallande ersättningsnivåer som i Sverige. En faktor som påverkade nivåerna i ATP-systemet under början av 1990-talet var begränsningen av pensionernas uppräknings, vilken genomfördes som en åtgärd mot den dåvarande ekonomiska krisen (SOU 2001:79). Utvecklingen därefter är till stora delar en konsekvens av den stora pensionsreform som genomfördes mot slutet av 1990-talet, vars fokus låg på att pensionssystemet skulle bli långsiktigt finansiellt hållbart. Det tidigare förmånsbestämda systemet med folkpension och ATP byttes ut mot ett i princip avgiftsbestämt system med inkomst- och premiepension, kompletterat med ett grundskydd i form av garantipension (SOU 1994:20).

Det nya avgiftsbestämda pensionssystemet slogs fast av riksdagen 1994, men det dröjde till 1998 innan systemet började fasas in. De första som kom att beröras av det nya systemet var födda 1938 och fyllde alltså 65 år 2003. Reformeringen innebar att storleken på inkomstpensionen och premiepensionen bestäms av inbetalda avgifter under hela arbetslivet, i stället för under de 15 bästa åren som gällt inom det gamla ATP-systemet. Samtidigt ersattes den tidigare folkpensionen med en garantipension för dem med låg eller ingen inkomstbaserad pension. Liksom det tidigare ATP-systemet ska de avgifter som betalas in för inkomstpensionen användas direkt för att betala ut pensioner. Dock

finns inbyggda bromsar som slår till om de inbetalade avgifterna inte räcker till.

Pensionsmyndigheten anger två huvudsakliga skäl till att ersättningarna från det nya pensionssystemet har sjunkit kontinuerligt sedan det infördes. Dels har avdraget för pensionsavgiften, som inte var inkluderad i den ursprungliga reformen, gjort att den disponibla inkomsten under tiden i arbete blivit högre relativt pensionsinkomsten. Dels har den ökade livslängden medfört att systemets resurser inte räckt till att upprätthålla ersättningsnivån (Pensionsmyndigheten 2021). Missnöje med låga pensioner ledde till att riksdagen under 2020 godkände ett inkomstpensionstillägg. Samtidigt höjdes garantipensionen och bostadstillägget. Dessa förändringar har lett till att andelen pensionärer med skattefinansierade pensionstillägg ökat kraftigt och att livsinkomsternas påverkan på den slutliga pensionen minskat. Det sammantagna resultatet av ovanstående är att systemet fått större inslag av grundskydd medan inkomstbortfallsprincipen försvagats, vilket kan ses som ett avsteg från den standardtrygghetsmodell som växte fram i Sverige under efterkrigstidens första decennier.

Efter att Sverige införde en frivilligt statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring i mitten av 1930-talet kom staten successivt att bidra med allt större ekonomiska belopp för att finansiera ersättningen. Under 1970-talet reformerades ersättningarna vid arbetslöshet i Sverige då KAS infördes. Fram till 1980-talet minskades KAS i relation till hushållets förmögenhet och till eventuell makes eller makas inkomst. När den nuvarande modellen för arbetslöshetsförsäkringen infördes mot slutet av 1990-talet ersattes KAS med en grundförsäkring och arbetslöshetskassorna övertog handläggningen. Grundersättningen lämnas inte till arbetslösa under 20 år. Arbetslösa personer mellan 18 och 24 år kan dock få aktivitetsstöd om de uppfyller villkoren för a-kassa. Om de inte gör det kan de få utvecklingsersättning. De måste dessutom delta i något av Arbetslöshetsförmedlingens program för arbetslösa. Riksdagen har nyligen beslutat om en ny lag för arbetslöshetsförsäkring som kommer att träda i kraft 1 oktober 2025. Den nya lagen innebär bland annat att kvalificering till ersättning kommer att baseras på inkomster i stället för arbetad tid samt att ersättningsnivån kommer att trappas ner i fler steg under längre arbetslöshetsperioder (Prop. 2023/24:128).

Ersättningsnivåerna vid arbetslöshet var under lång tid väsentligt högre i Sverige än internationellt (figur 2b). I Sverige nådde den fak-

tiska ersättningsnivån sin topp i början av 1990-talet och motsvarade då ungefär 85 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön efter skatt. Sedan dess har ersättningen sjunkit till en nivå som ligger i linje med, och stundtals under, genomsnittet för de OECD-länder som ingår i rapporten. En anledning till nedgången är att den industriarbetarlön som vi utgår ifrån under många år legat över taket i arbetslöshetsförsäkringen. Den faktiska ersättningen har i princip alltså bestämts av den maximala dagpenningen. Tillfällena då beloppet för högsta dagpenning har höjts återspeglas också tydligt i våra data. Samtidigt har den formella ersättningsnivån ändrats vid flera tillfällen. Under början av 1990-talet sänktes den, först från 90 till 80 procent av lönen, sedan till 75 procent, för att åter höjas till 80 procent i slutet av decenniet. Det jobbskatteavdrag som infördes 2007, och som sedan har utökats vid flertalet tillfällen, har också bidragit till att öka avståndet mellan lön och ersättning, något som gett försäkringen en tydligare grundtrygghetsprofil. Jobbskatteavdragets effekter på den faktiska ersättningsnivån är naturligtvis inte avgränsad till arbetslöshetsförsäkringen utan har betydelse för avståndet mellan lön och ersättning för alla transfereringar som analyseras i denna rapport.

Efter att den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955 höjdes ersättningarna kraftigt under de kommande decennierna (figur 2c). Inledningsvis fanns tre karensdagar och såväl den formella kompensationsgraden som ersättningstiden var begränsad. Den senare begränsningen togs bort 1963 och två av karensdagarna togs bort 1967. Samtidigt höjdes den formella kompensationsgraden till 80 procent av lönen efter skatt. I mitten av 1970-talet beslutade riksdagen att höja ersättningsnivån till 90 procent, samtidigt som ersättningen blev skattepliktig. Taket för ersättning sattes vid en årsinkomst om 7,5 basbelopp. Den sista karensdagen slopades 1987 (Edebalk 2006) men återinfördes snart igen. Den uppåtgående trenden i ersättningsnivån vid sjukdom syns också i andra OECD-länder, men här når ersättningarna i genomsnitt inte samma höga nivå som i Sverige. Internationellt går det att observera en nedgång under 1980-talet med en stabilisering kring 60 procent från 1990-talet och framåt. Också i Sverige bryts den uppåtgående trenden, men först i och med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet.

Under 1990-talskrisen sänktes den formella kompensationsgraden i sjukförsäkringen först från 90 procent till 80 procent och sedan till

75 procent för att därefter åter höjas till 80 procent. Sänkningen framfördes delvis som en besparingsåtgärd, men beslutet färgades också av diskussionen om höga sjuktal och att sjukförsäkringen ansågs överutnyttjad (Johnson och Hermansson 2007). Den lägre kompensationsgraden och återinförandet av en karensdag ansågs öka incitamenten till arbete genom att självrisken höjdes. Dessa förändringar speglar en mer övergripande trend inom svensk socialpolitik på aktivering och individens eget försörjningsansvar (Junestav 2007). Som en ytterligare besparingsåtgärd – och i ljuset av vad som fortfarande uppfattades som höga sjuktal – infördes 2003 en regel om att den ersättningsgrundande inkomsten ska multipliceras med en faktor om 0,97 innan dagpenningen beräknas. Denna regel försvann 2005 men återkom 2007 och har blivit kvar sedan dess (SOU 2023: 30). Den formella kompensationsgraden är idag således 77,6 procent av den försäkringsgrundande inkomsten.

Under krisåren på 1990-talet överfördes också en del av det lagstiftade ansvaret för betalning av sjukförsäkringsersättningarna från staten till arbetsgivarna, framförallt i anslutning till korttidsfrånvaron. Arbetsgivarna gavs därmed starkare incitament att åtgärda eventuella brister i arbetsmiljön som kan tänkas påverka sjukskrivningarna. Motsvarande utveckling skedde också på andra håll i Europa. Från början var sjuklöneperioden två veckor i Sverige, något som utökades till fyra veckor 1997. Redan året därpå gick man dock tillbaka till en sjuklöneperiod om två veckor, vilket gäller än idag. I ett internationellt perspektiv är sjuklöneperioden i Sverige förhållandevis kort (Ferrarini m.fl. 2012). Inkomsttaket i sjukförsäkringen höjdes till åtta prisbasbelopp 2018, för att 2022 höjas ytterligare, till tio prisbasbelopp. Den senare höjningen ligger dock utanför den tidsperiod som analyseras i den här rapporten.

Under de första decennierna efter andra världskriget var systemen för sjukdom och arbetsskada separata i Sverige. Den ekonomiska ersättningen för arbetsskador var också betydligt högre än för sjukdom. Motsvarande mönster uppträder också i andra länder, vilket illustreras av att ersättningsnivåerna under hela den period som här analyseras i genomsnitt har varit högre för arbetsskada än vid sjukdom i de länder som undersökts (figur 2d). Sannolikt speglar detta ett tydligare definierat arbetsgivaransvar inom arbetsskadeförsäkringen jämfört med sjukförsäkringen (Kangas 2001). Efter att den allmänna sjukförsäkringen infördes i mitten av 1950-talet inleddes en harmonise-

ring av regelverken för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen i Sverige. Från 1960-talet och framåt är ersättningsnivåerna desamma i båda programmen. Till skillnad från sjukförsäkringen är ersättningsnivån i den svenska arbetsskadeförsäkringen emellertid något lägre än OECD-genomsnittet mot slutet av perioden, som en följd av högre ersättningsnivåer i många andra länder. För de flesta svenska löntagare kompletterar avtalsbaserade försäkringar ersättningen vid arbetsskada upp till hela lönen. Försäkringskassan kan också bevilja livränta till de som förlorar minst en femtondel av sin inkomst under ett helt år eller längre som följd av en arbetsrelaterad skada eller sjukdom.

Internationellt var Sverige tidigt ute i utbyggnaden av familjepolitiken. När föräldraförsäkringen infördes i Sverige 1974 var den unik i ett internationellt perspektiv då båda föräldrarna fick rätt till ekonomisk ersättning för att vara hemma för vård av barn. Inom ramen för den tidigare moderskapsförsäkringen hade endast mamman rätt till ersättning. Rätten till ledighet har successivt förlängts, samtidigt som vissa månader med ersättning öronmärkts för vardera föräldern för att åstadkomma ett mer jämställt uttag av föräldraledigheten. Tillsammans har detta inneburit att den svenska föräldraförsäkringen också under decennierna efter dess införande stuckit ut bland OECD-länderna (Ferrarini och Duvander 2010). Den svenska föräldraförsäkringens utveckling beskrivs utförligt i en annan rapport från SNS forskningsprogram om ekonomisk trygghet (Duvander och Lundqvist 2025).

Med tiden har flera andra länder infört liknande reformer. I några länder har föräldraförsäkringen till och med blivit mer generös och jämställdhetsorienterad än i Sverige (se mer nedan). Ersättningsnivån i den svenska föräldraförsäkringen vid ledighet för att ta hand om ett barn under dess första levnadsår överstiger dock fortsatt genomsnittet för de andra OECD-länder som ingår i rapporten (figur 2e).

Innan föräldraförsäkringen infördes 1974 hade mödrar rätt till moderskapspenning under 90 dagar, vars storlek motsvarade den inkomstrelaterade sjukersättningen. I början av 1960-talet förlängdes perioden med moderskapspenning till 180 dagar. Vid föräldraförsäkringens införande hade föräldrarna rätt att dela på 180 dagars inkomstrelaterad ersättning motsvarande 90 procent av den tidigare inkomsten. Ledigheten förlängdes sedan successivt under de följande decennierna. Den senaste förlängningen skedde 2002. Då utökades varaktigheten med 30 dagar till sin nuvarande omfattning, alltså 480

dagar. Liksom ersättningarna i sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen sänktes den formella kompensationsgraden i föräldraförsäkringen i början av 1990-talet. Den så kallade omräkningsfaktorn för sjukpenninggrundande inkomst gäller sedan dess återinförande 2007 också vid beräkning av ersättning från föräldraförsäkringen, och den tidigare inkomsten multipliceras alltså med 0,97 innan ersättningen beräknas. Takbeloppet i föräldraförsäkringen och sjukförsäkringen höjdes till tio prisbasbelopp 2006. För sjukpenningen blev höjningen endast tillfällig men för föräldrapenningen har det höjda taket legat kvar. Ett uttalat mål med föräldraförsäkringens högre takbeloppet var att öka mäns uttag av ledighet för vård av barn (Duvander, Ferrarini och Johansson 2015).

4.1.2 ERSÄTTNINGSNIVÅER 2020

Sveriges särställning som ett land med höga ersättningsnivåer i transfereringssystemen har till stor del försvunnit. Som tidigare konstaterats har ersättningsnivån inom ålderspensionssystemet fallit under senare decennier, från en position som vida översteg det OECD-genomsnitt som använts i denna rapport till att 2020 ligga klart under denna internationella referenspunkt. Norge och Finland, som också brukar tillskrivas en generell standardtrygghetsmodell, ligger dock fortfarande i topp avseende ålderspensionens storlek tillsammans med flera kontinentaleuropeiska länder (figur 3a).

Först på elfte plats i rangordningen över ersättningsnivån i ålderspensionerna återfinns Sverige jämsides med Danmark. I ett internationellt perspektiv har pensionssystemet i Danmark historiskt varit mer inriktat mot grundtrygghet (Palme 1990), något som nu också tycks präglade det svenska systemet. Ersättningsnivåerna är dock fortfarande lägst i de länder som har begränsat de offentliga pensionerna till att endast omfatta de lägre inkomstskikten. Här ingår Australien och Nya Zeeland, men också Schweiz. Den låga ersättningsnivån i Tyskland är något förvånande, men också ett resultat av de typfall som våra data baseras på. Till skillnad från många andra länder finns det inget intjänandetak för de offentliga pensionerna i Tyskland, vilket innebär att maxpensionen blir betydligt högre än i exempelvis Sverige (visas inte här).

Den genomsnittliga arbetslöshetsersättningen för de 18 OECD-länderna är ungefär hälften av den tidigare lönen (figur 3b). Länder med

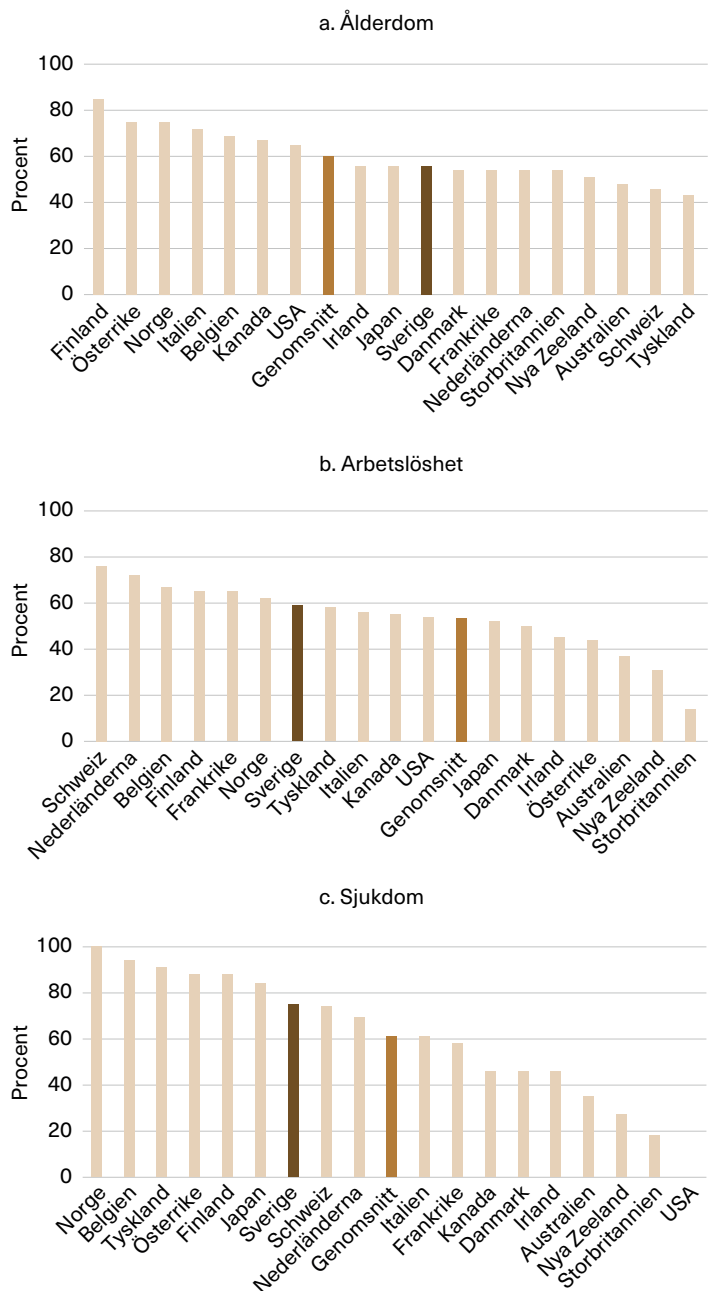
de högsta nivåerna kring 70 procent är Schweiz och Nederländerna, medan Sverige befinner sig bland en större grupp av länder som ligger strax därunder. Jämfört med våra nordiska grannländer är ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen lägre i Sverige än i Finland och Norge, men högre än i Danmark. Storbritannien utmärker sig med sina låga ersättningar i form av enhetsbelopp. Ersättningsnivåerna är också låga i Australien och Nya Zeeland, vars system präglas av behovsprövning.

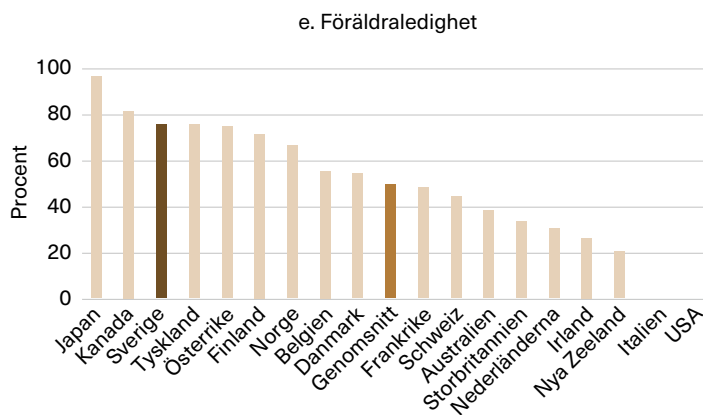
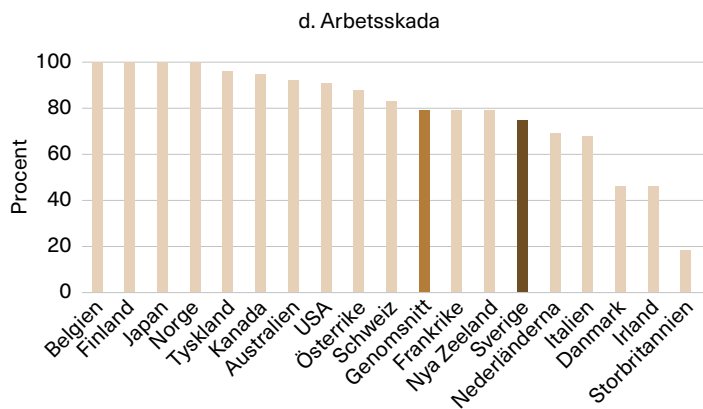
Norge är det enda OECD-land som erbjuder full ersättning för inkomstbortfall under sex månaders sjukfrånvaro (figur 3c). Ersättningsnivåerna är också höga – över 80 procent – i Belgien, Tyskland, Österrike, Finland och Japan. Nivån i Sverige på strax under 80 procent är betydligt högre än OECD-genomsnittet på cirka 60 procent av en industriarbetares nettolön. USA saknar en lagstadgad rätt till ersättning vid sjukfrånvaro på federal nivå (lagstiftning finns i vissa delstater). Ersättningsnivåerna är som lägst i de övriga engelskspråkiga länderna och i Danmark.

Ett antal länder ger full kompensation för inkomstbortfall vid arbetsskada, däribland Finland, Norge, Belgien och Japan (figur 3d). I flera kontinentaleuropeiska länder och i Australien, Kanada och USA är ersättningsnivån över 80 procent, vilket också är genomsnittet för samtliga länder i urvalet. I Sverige som harmoniserat ersättningen vid arbetsskada och sjukfrånvaro är ersättningsnivån något under OECD-genomsnittet. Lägst ersättningsnivåer återfinns återigen i Storbritannien, där också arbetsskada ersätts med samma låga enhetsbelopp som vid annan sjukfrånvaro.

Ersättningen vid ett års föräldraledighet är betydligt högre i Sverige än internationellt, där genomsnittet för vårt urval av OECD-länder motsvarar en ersättningsnivå om cirka halva lönen. Till viss del är denna skillnad en konsekvens av Sveriges långa ersättningsperiod. I många andra länder är ersättningsperioden i föräldraförsäkringen kortare än ett år, i vissa fall endast några månader. USA saknar återigen lagstiftning på federal nivå som ger rätt till ersättning vid föräldraledighet. Japan och Kanada har byggt ut sina föräldraförsäkringar under senare år och har numera en högre ersättningsnivå än Sverige. Tyskland och Österrike har också reformerat sina föräldraförsäkringar, delvis med det svenska systemet som förebild, och erbjuder nu kompensation som står i paritet med vad som ges i Sverige under det första året. I Finland och Norge är ersättningsnivån liknande den i Sverige, om än något

Figur 3a–e. Faktisk ersättningsnivå efter skatt i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen som procent av en industriarbetares genomsnittslön i Sverige och de undersökta OECD-länderna 2020.





Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.spin.su.se.

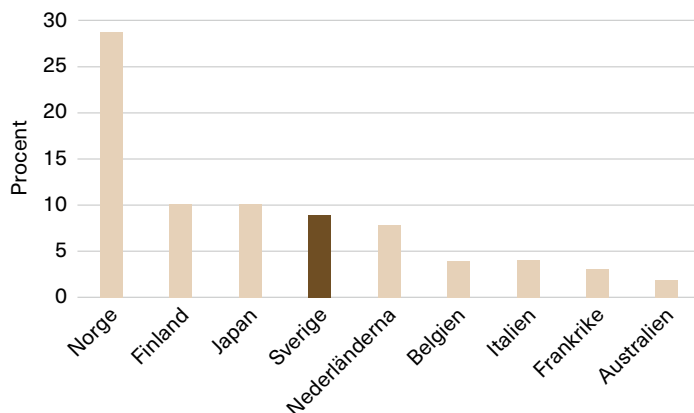
lägre, medan den är klart lägre i Danmark. Italien och USA saknar en statligt reglerad föräldraförsäkring.

Under senare decennier har allt fler länder introducerat perioder av betald föräldraledighet som är tillgängliga eller i vissa fall öronmärkta åt vardera förälder (Engeman och Burman 2023). Sverige var i det här avseendet tidigt ute, både när det gäller möjligheterna för båda föräldrarna att utnyttja föräldraförsäkringen och öronmärkning av utbetalningar. Utvecklingen har inneburit att föräldrarna som par kan ta ut en längre sammanlagd betald föräldraledighet om de båda utnyttjar försäkringen. Fördelningen av föräldraledighet mellan könen är dock fortfarande ojämsställd i Sverige, även om skillnaderna mellan mammors och pappers uttag av betald ledighet är ännu större i de flesta andra OECD-länder (Persson och Cederström 2019).

Figur 4 illustrerar skillnaden i ersättningsnivå mellan ett fall där den ena föräldern tar ut hela föräldraledigheten och ett fall där båda föräldrarna till fullo utnyttjar de möjligheter som finns att dela på ledigheten under det första året efter ett barns födelse. Som synes gör ett jämförbart uttag stor skillnad för nyblivna föräldrar i Norge. I Finland, Japan och Nederländerna är de ekonomiska fördelarna i paritet med hur det ser ut i Sverige, men dock betydligt lägre än i Norge. Vårt att notera är att figuren enbart avser det första året efter barnets födelse. I de fall ersättningsperioden överstiger ett år speglar denna indikator inte den överskjutande tiden. Detta påverkar exempelvis analysen för Sverige. Begränsningen till ersättningar under barnets första år innebär också att Tyskland inte syns i figuren, där två extra partnern månader kan utnyttjas efter det första årets ledighet. I Belgien, Italien, Frankrike och Australien har föräldraförsäkringen också perioder med betald ledighet som går förlorad ifall båda föräldrarna inte nyttjar dem, men dessa är av mindre betydelse. I övriga länder finns ingen betald ledighet som går förlorad om endast en förälder är ledig med barnet under det första levnadsåret.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det internationellt sett omfattande inkomstskydd som länge förknippats med svensk socialpolitik till viss del tillhör historien, i synnerhet vid jämförelser med senare decenniers utveckling av ersättningsnivåerna i pensionssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Det är framförallt efter den ekonomiska krisen i början på 1990-talet som vi kan identifiera en brytpunkt där Sverige rört sig bort från stan-

Figur 4. Procentuell ökning av den faktiska ersättningsnivån i föräldraförsäkringen när föräldrarna delar på uttaget jämfört med om endast ena föräldern är ledig.



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

dardtrygghetsmodellen med höga ersättningsnivåer för de allra flesta löntagare. Sjukförsäkringen liksom föräldraförsäkringen skiljer till viss del ut sig. I båda fallen har ersättningsnivåerna legat en bra bit över genomsnittet för de övriga OECD-länderna, särskilt avseende föräldraförsäkringen. Men även i dessa fall har ersättningsnivåerna sjunkit vid flera tillfällen sedan början av 1990-talet, vilket minskat avståndet till många av de andra länder som analyseras i rapporten.

4.2 Maxbeloppens utveckling i Sverige

För många av transfereringarna ovan finns inkomsttak som begränsar hur hög den maximala ersättningen kan bli. Det gäller i Sverige såväl som i många andra länder. Inkomsttaken är således en avgörande faktor för hur stora de faktiska ersättningarna blir för många löntagare. I praktiken innebär detta att den faktiska kompensationsgraden för personer med inkomster över taket är lägre än vad som anges av den formella kompensationsgrad som specificeras i lagstiftningen. I vissa länder och program är inkomsttaken implicita och sätts via maxbeloppens

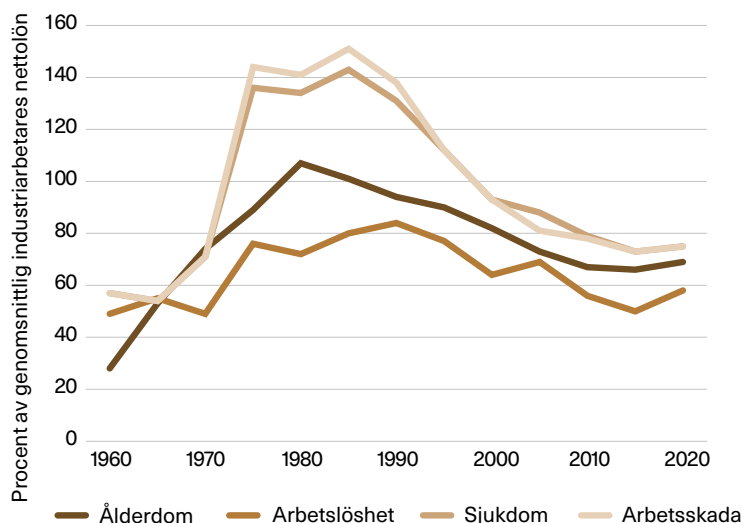
storlek. Figur 5 visar den maximala ersättningen efter skatt i den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen (data saknas för föräldraförsäkringen) som procent av en industriarbetares nettolön för perioden 1960–2020. Måttet ger en indikation på hur högt upp i inkomstfördelningen ersättningarna skyddar mot inkomstbortfall.

I Sverige höjdes inkomsttaket i och med inkomstbortfallsprincipens genomslag från 1950-talet och framåt, men sedan 1990-talet har taken halkat efter löneutvecklingen. Detta har bidragit till att de faktiska ersättningsnivåerna närmat sig, och i vissa fall sjunkit under, det OECD-genomsnitt som används i denna rapport. Indexeringen av inkomsttaket har förändrats över tid och varierar mellan socialförsäkringarna. Under pensionssystemet med ATP följde nivån på den högsta ersättningen prisbasbeloppet. Ett förhöjt prisbasbelopp användes mellan 1995 och 2001, och när det nya pensionssystemet trädde i kraft övergick man till ett inkomstbasbelopp för att reglera intjänandetaket. För närvarande är intjänandetaket för den allmänna pensionen (det vill säga inkomstpension och premiepension) 7,5 inkomstbasbelopp. Sedan 2001 har andelen personer med en inkomst över intjänandetaket för den allmänna pensionen legat relativt konstant kring 15 procent (Pensionsmyndigheten 2020). Sett över en längre tidsperiod har dock maxbeloppet i den allmänna pensionen som procent av en genomsnittlig industriarbetares nettolön sjunkit kraftigt.

För arbetslöshetsförsäkringen saknas sedan 1990-talets början en automatisk indexering, och eventuella uppräknings av den högsta dagpenningen är avhängiga politiska beslut. Mellan 1990 och 2020 har inkomsttaket i arbetslöshetsförsäkringen höjts två gånger, vilket också återspeglas i våra data över maxbeloppets utveckling. Avsaknaden av regelbundna höjningar har gjort att maxbeloppet över tid sjunkit som procent av en industriarbetares nettolön, och det låg år 2020 på ungefär samma låga nivå som på 1960-talet. Värt att notera är att takbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen sedan 2002 är högre under de 100 första dagarna.

I fråga om sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringarna har taken varit indexerade genom en koppling till prisbasbeloppet och alltså räknats upp i relation till konsumentprisernas förändring. Takens nominella belopp har därför stigit kontinuerligt. Dock har inkomsttaket släpat efter löneutvecklingen, med konsekvensen att den maximala ersättningen urholkats i förhållande till lönernas storlek. Som nämnts

Figur 5. Maximal ersättning efter skatt i fyra transfereringssystem i Sverige, 1960–2020.



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

tidigare låg taken för ersättning från sjuk- och föräldraförsäkringarna länge kvar på en nivå om 7,5 basbelopp. Taken höjdes till motsvarande 10 prisbasbelopp 2006 för att undvika ytterligare urholkning av de högsta ersättningarna. Efter regeringsskiftet senare samma år återställdes emellertid inkomsttaket för sjukförsäkringen till att åter motsvara 7,5 prisbasbelopp. Taket i föräldraförsäkringen tilläts dock ligga kvar på den högre nivån (för föräldraförsäkringen saknas data om maxbeloppens storlek i SPIN-databasen). Taket i sjukförsäkringen förblev sedan oförändrat i relation till prisutvecklingen fram till 2018, då det höjdes till åtta prisbasbelopp. Sedan 2021 har taket i sjukförsäkringen legat på 10 prisbasbelopp. Sedan mitten av 1990-talet har taket i arbetsskadeförsäkringen i stort följt sjukförsäkringen (Pensionsmyndigheten 2020). Den högsta inkomst som ersätts med livränta, det vill säga den kompletterande ersättning som betalas ut vid långvarig inkomstförlust

på grund av en konstaterad arbetsskada, har dock legat kvar på 7,5 prisbasbelopp (Socialdepartementet 2023a).

Inkomsttakens (eller intjänandetaket för den allmänna pensionen) storlek har i många fall en direkt koppling till de ersättningsnivåer vi redovisat ovan. En intressant iakttagelse är när transfereringssystemens maxbelopp sjönk under en industriarbetares nettolön. För den allmänna pensionen skedde detta redan under det gamla ATP-systemet vid 1980-talets slut. För arbetslöshetsförsäkringen har en industriarbetares nettolön legat över inkomsttaket under hela perioden, medan motsvarande situation uppstod i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen först under 2000-talet.

Inkomsttakens eftersläpning gentemot den allmänna löneutvecklingen har medfört att allt större grupper av löntagare har inkomster över taken (Inspektionen för socialförsäkringen 2022). Höjningarna som skett under senare decennier har visserligen gjort att fler fått hela sin inkomst försäkrad av de statligt reglerade systemen, men utvecklingen har sedan dess fortsatt i samma nedåtgående riktning. Enligt beräkningar från Pensionsmyndigheten (2020) hade 15 procent av befolkningen inkomster över intjänandetaket i pensionssystemet 2018, medan över 20 och 40 procent hade inkomster över taken i föräldra- respektive sjukförsäkringen. För arbetslöshetsförsäkringen var motsvarande siffra över 50 procent. Utan ytterligare politiska beslut kan dessa siffror väntas öka i framtiden.

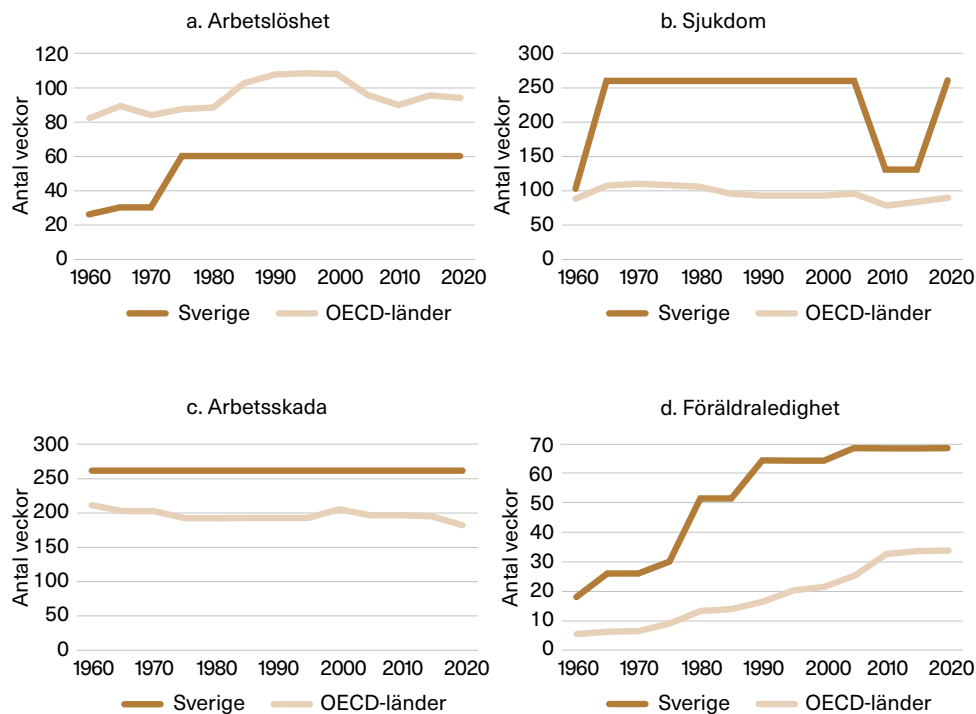
4.3 Ersättningarnas varaktighet

Ersättningstidens längd är avgörande för det skydd transfereringssystemen ger under längre perioder utan inkomst från arbete. Redan i den tidigare redogörelsen för ersättningsnivåernas utveckling har ersättningsperiodens längd uppmärksammats som en avgörande faktor, särskilt gällande föräldraförsäkringen under dess utbyggnadsfas. I följande avsnitt redovisas ersättningsperiodernas varaktighet i arbetslöshets-, sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringarna.

4.3.1 VARAKTIGHET 1960 TILL 2020

Figur 6a–d illustrerar hur varaktigheten utvecklats mellan 1960 och 2020. Sverige jämförs liksom i analyserna ovan med genomsnittet för de OECD-länder som ingår i rapporten. Vid början av 1960-talet var

Figur 6a–d. Socialförsäkringarnas och arbetslöshetsförsäkringens varaktighet (antal veckor) i Sverige och de undersökta OECD-länderna 1960–2020.



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

Not: De undersökta OECD-länderna är, förutom Sverige, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen maximalt 156 dagar, vilket motsvarar 26 veckor med sex dagars arbetsvecka. I och med femdagarsveckans införande 1964 förlängdes ersättningsperioden till 30 veckor och 1974 förlängdes den till 300 dagar, alltså motsvarande 60 veckor, vilket gäller än idag. Varaktigheten var tidigare längre för äldre arbetslösa, men är nu i stället längre (450 dagar) för arbetslösa med barn.

Tidigare fanns möjlighet att återkvalificera sig för nya perioder med arbetslöshetsersättning efter deltagande i arbetsmarknadspolitiska

åtgärder. Numera överförs arbetslösa som uttömt rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen till jobb- och utvecklingsgarantin där de kan få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstöd ges till arbetslösa som är 25 år eller äldre. Yngre arbetslösa personer får i stället utvecklingsersättning. Aktivitetsstödet motsvarar 65 procent av den inkomst som den tidigare arbetslöshetsersättningen beräknats utifrån eller ett belopp motsvarande arbetslöshetsförsäkringens grundnivå. Genom att delta i arbetsmarknadspolitiska program finns det alltså möjlighet att få ersättning också för längre perioder av arbetslöshet, under förutsättning att den arbetssökande uppfyller de krav som ställs på deltagande i anvisade program. Som noterat är dock stödet för långtidsarbetslösa personer lägre än den inkomstrelaterade ersättningen från a-kassan.

Varaktigheten i sjukförsäkringen redovisas i figur 6b. När den allmänna sjukförsäkringen infördes i Sverige 1955 var rätten till ersättning tidsbegränsad. Denna begränsning togs emellertid bort 1963, och varaktigheten var under en lång period obegränsad. I våra data har detta toppkodats till en varaktighet om 260 veckor. I samband med att den så kallade rehabiliteringskedjan lanserades 2008 infördes på nytt en tidsbegränsning i sjukförsäkringen i syfte att öka drivkrafterna för sjuk-skrivna att återgå i arbete. I och med regeländringen betalades ersättning ut för maximalt 914 dagar. Man kunde dock kvalificera sig för en ny period efter tre månaders utestängning. Under utestängningsperioden anvisades personer som regel till arbetsmarknadspolitiska program och aktivitetsstöd. Sjukförsäkringens bortre tidsgräns avskaffades 2016, och efter det har varaktigheten återigen toppkodats i våra data. I de fall där nedsättningen av arbetsförmåga berodde på en godkänd arbetsskada gjordes i många fall undantag från den bortre tidsgräns som gällde under perioden 2008–2016. För arbetsskadeförsäkringen har därför varaktigheten kodats som obegränsad (toppkodad som 260 veckor) under hela perioden (figur 6c).

Ett liknande mönster kan observeras internationellt där ersättningens varaktighet generellt är kortare vid sjukdom än vid arbetsskada. Den genomsnittliga varaktigheten för sjukförsäkringen i de studerade OECD-länderna var under 1960- och 1970-talen lite längre än två år, men sjönk till motsvarande cirka 90 veckor under 1980-talet. Den har sedan dess legat relativt oförändrat på den nivån, med undantag för den svängning som till stor del orsakas av regelförändringarna i Sverige

under 2010-talet. Likt Sverige saknar många länder en bortre tidsgräns för arbetsskadeförsäkringen. Genomsnittet för de 18-OECD länderna speglar således att varaktigheten i flera länder kodats till det maximala värdet om 260 veckor. I flera länder är dock ersättningsperioden begränsad också i arbetsskadeförsäkringen, vilket gör att OECD-genomsnittet ändå ligger tydligt under maxvärdet.

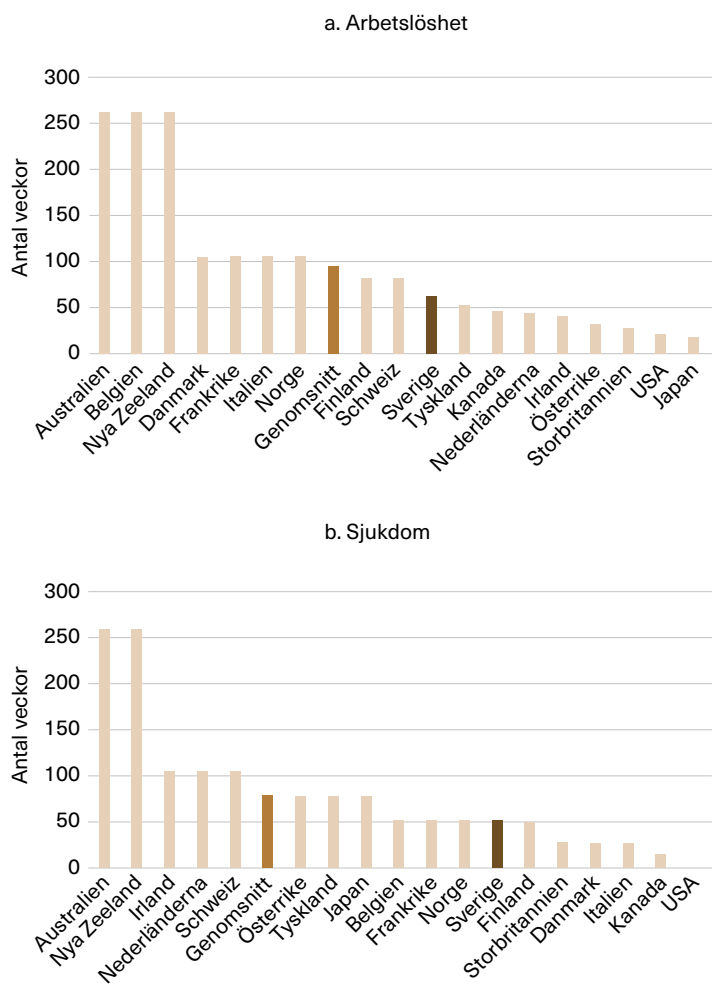
Föräldraförsäkringens varaktighet visas i figur 6d. Dessa data avspeglar det sammanlagda antalet dagar med betald ledighet som föräldrarna gemensamt förfogar över och inkluderar alltså även tid reserverad för vardera föräldern. I Sverige var varaktigheten för moderskapspenningen under 1960-talets början 90 dagar, men förlängdes till 180 dagar 1963. Samtidigt saknades betald moderskapspenning i flera länder, och den genomsnittliga varaktigheten i våra OECD-länder motsvarade endast ungefär fem veckor. När föräldraförsäkringen infördes i Sverige 1974 var varaktigheten fortfarande 180 dagar, men förlängdes till 210 dagar redan ett år senare. Tre år därefter förlängdes varaktigheten med ytterligare 60 dagar. Från och med 1986 kunde man få ersättning under 360 dagar, och innan 1980-talet var slut hade varaktigheten utökats till att omfatta 450 dagar, varav 90 dagar ersattes med ett förhållandevis lågt enhetsbelopp.

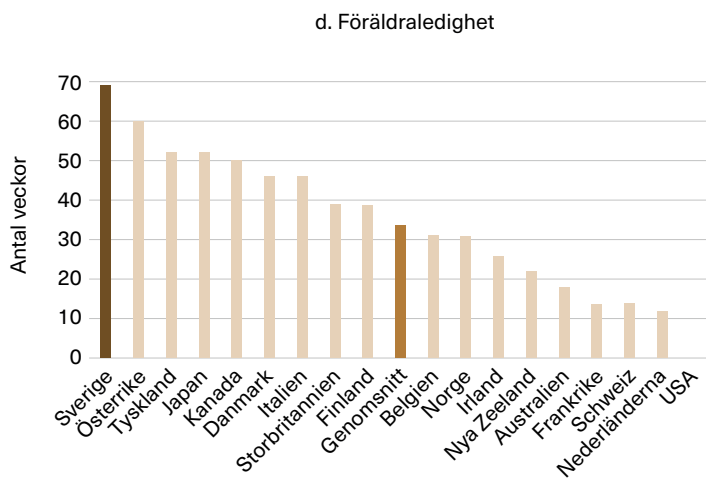
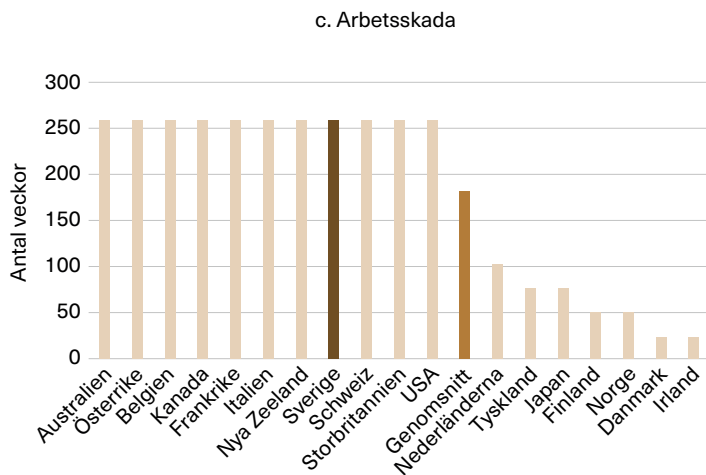
I mitten av 1990-talet reserverades för första gången en månad för vardera föräldern. I början på 2000-talet reserverades ytterligare en månad åt vardera föräldern samtidigt som det totala antalet dagar med ersättning utökades till 480 dagar, vilket gäller än idag. Ytterligare en tredje månad reserverades 2015 till vardera föräldern. Som mest kan en förälder i ett par som får ett barn alltså ta ut 56 veckors föräldraledighet samtidigt som 13 veckor återstår för den andra föräldern. I övriga OECD-länder har föräldrars rätt till ersättning när de stannar hemma med ett nyfött barn också utökats gradvis under de senaste decennierna. Avståndet mellan Sverige och många andra OECD-länder är emellertid fortfarande betydande.

4.3.2 VARAKTIGHET 2020

Figur 7a–d redovisar varaktigheten i arbetslöshets-, sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringarna 2020 för varje enskilt OECD-land som ingår i analysen. I både Nya Zeeland och Australien är ersättningarna i såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjuk- och arbetsskadeförsäkringen behovsprövade och har i princip obegränsad varaktighet (återigen

Figur 7a–d. Socialförsäkringarnas och arbetslöshetsförsäkringens varaktighet (antal veckor) i Sverige och de undersökta OECD-länderna 2020.





Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

toppkodat till 260 veckor). För arbetslöshetsförsäkringen är varaktigheten också obegränsad i Belgien (där ersättningsnivån dock trappas ner vid längre arbetslöshetsperioder). I flera länder, inklusive Norge och Danmark, är ersättningsperioden vid arbetslöshet ungefär två år. Även i Finland är varaktigheten längre än i Sverige, men flera länder har också betydligt kortare ersättningsperioder än ett år (figur 7a).

Förutom länder med behovsprövade ersättningar och i princip obegränsad varaktighet i sjukförsäkringen är den längsta ersättningsperioden två år (figur 7b). I flera länder är varaktigheten cirka ett år. Det gäller även i Finland och Norge. Några länder, inklusive flera vars system brukar klassificeras som inriktade på grundtrygghet, har kortare ersättningsperioder. USA saknar, som tidigare konstaterats, lagstiftning på federal nivå som garanterar rätten till ekonomiskt stöd vid sjukdom. Gällande arbetsskadeförsäkringen innebär det större arbetsgivaransvaret att många länder har en i princip obegränsad varaktighet (figur 7c). I några länder är dock varaktigheten kortare och de som drabbas av längre perioder av sjukskriving som följd av en arbetsskada får söka ekonomiskt stöd från andra program.

När det gäller föräldraledigheten är varaktigheten styrande för föräldrars möjlighet att vara hemma med barnet den första tiden i livet. Sverige har högst varaktighet med 69 veckor (inklusive lägstanivå-dagar) följt av Österrike, Tyskland och Japan. I övriga nordiska länder är varaktigheten kortare, men ändå längre än sex månader. I några länder är den betalda föräldraledigheten begränsad till omkring tre månader, med enskilda dagar som kan nyttjas av pappan i samband med barnets födelse (figur 7d).

Ersättningarnas varaktighet har varit tämligen stabil i Sverige under de senaste decennierna, med visst undantag för sjuk- och föräldraförsäkringarna. I ett internationellt perspektiv utmärker sig återigen föräldraförsäkringen, där antalet veckor med ersättning är betydligt fler i Sverige än i de flesta andra länder som analyseras i denna rapport. Varaktigheten i arbetsskadeförsäkringen är också högre än det internationella genomsnittet, medan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen ligger under detta genomsnitt. Skillnaderna i varaktighet mellan de olika programmen gör det svårt att finna ett specifikt svenskt mönster som skiljer sig avsevärt från länder där socialförsäkringarna har haft som mål att uppfylla andra fördelningspolitiska principer.

4.4 Kvalificeringsvillkor

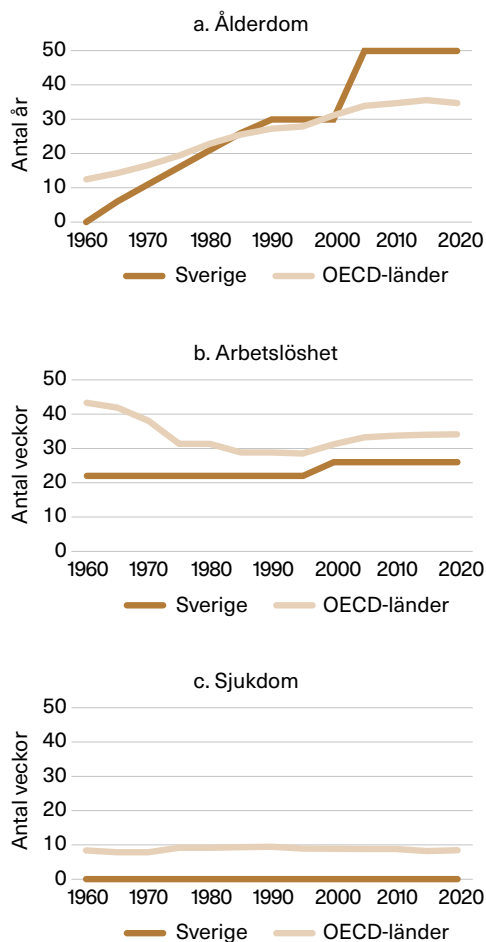
Hittills har vårt huvudsakliga fokus legat på ersättningsarnas storlek och varaktighet i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen. En annan viktig dimension är kvalificeringsvillkoren för ersättning. Dessa kan beskrivas på flera sätt. I Sverige måste ett grundvillkor och ett arbetsvillkor uppfyllas för att man ska få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För den inkomstrelaterade ersättningen finns dessutom ett medlemsvillkor. Villkoren ser något annorlunda ut för de andra försäkringarna, och de skiljer sig också mellan länder.

I detta avsnitt kommer vi titta närmare på kvalificeringsperiodens längd i de olika socialförsäkringarna och i arbetslöshetsförsäkringen. Kvalificeringsperioden anger hur många veckor man måste ha arbetat eller bidragit finansiellt till systemet för att få ersättning. För ålderspensionerna räknas kvalificeringsperioden i antal år. Kvalificeringsperioden kan i vissa fall skilja sig inom ramen för ett och samma program. Ett exempel är när olika regler tillämpas för försäkringens olika delar. I sådana fall har vi konsekvent utgått från det mest gynnsamma regelverket. Ålderspensionen är ett undantag, där kvalificeringsperioden avser den tid som krävs för att få full pension. I många länder finns det också en ramtid som anger den period inom vilken kvalificeringsperiodens längd måste vara uppfylld. Ramtiden analyseras inte i denna rapport.

4.4.1 KVALIFICERINGSPERIODER 1960 TILL 2020

Figur 8 a–c visar kvalificeringsperiodens längd i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen samt pensionssystemet sedan 1960-talet. I likhet med tidigare analyser jämförs Sverige med genomsnittet för de andra OECD-länder som ingår i rapporten. Arbetsskadeförsäkringen saknar kvalificeringsperiod både i Sverige och internationellt, och för föräldraförsäkringen saknar vi internationella data. Man bör dock notera att arbetsskadebegreppet i den allmänna socialförsäkringen stramades åt med nya hårdare bevisregler under krisåren i början på 1990-talet. Efter en kraftig nedgång i antalet årligen godkända arbetsskador, framförallt bland kvinnor, lindrades beviskravet i början på 00-talet. Syftet med reformen har dock inte infriats. Antalet personer som får en arbetsskadeprövning har fortsatt att minska även efter att beviskravet luckrats upp. Antalet beslut om att bevilja livränta för långvarig inkomstförlust som följd av en arbetsskada har också fortsatt att minska. Mellan 2005

Figur 8a–c. Kvalificeringsperiodens längd i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och de undersökta OECD-länderna 1960–2020.



Källa: The Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

Not: De undersökta OECD-länderna är, förutom Sverige, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

och 2022 minskade dessa beslut med hela 90 procent, vilket fått till följd att arbetsskadeförsäkringen fyller en allt mer begränsad funktion inom ramen för den allmänna socialförsäkringen (Socialdepartementet 2023a).

Fram till mitten av 1980-talet var kvalificeringsperioden i Sverige för full ålderspension under genomsnittet för OECD-länderna. Det speglar till viss del den allmänna tilläggspensionens införande 1960. För att få full allmän tilläggspension krävdes 30 års lönearbete, varav själva pensionen beräknades på de 15 bästa yrkesverksamma åren sett till löneinkomstens storlek. Under decennierna strax efter andra världskriget införde flera länder ett liknande ålderspensionssystem där ersättningarna åtminstone delvis var tänkta att avspegla löneinkomsten under de yrkesverksamma åren. I samband med införandet av dessa inkomstrelaterade pensioner var det vanligt med olika övergångsregler som gav en lägre kvalificeringsperiod för full pension än vad som skulle gälla när systemet var helt infasat. Sedan det gamla systemet med folkpension och allmän tilläggspension ersattes med dagens allmänna pension baseras inkomstpensionen och premiepensionen på livsinkomsten. I våra data har detta toppkodats med 50 år.

Kvalificeringsperioden i arbetslöshetsförsäkringen har sedan 1960-talet legat under genomsnittet för de 18 OECD-länderna. Skillnaden mellan Sverige och övriga OECD-länder var som störst i början av perioden. Den har därefter blivit mindre, framförallt på grund av förkortade kvalificeringsperioder i flera länder. I Sverige förlängdes dock kvalificeringsperioden från 22 till 26 veckor under 1990-talets senare hälft. Kvalificeringsvillkoren i den svenska arbetslöshetsförsäkringen har skärpts också på andra sätt. Tidigare var arbetsvillkoret i försäkringen mindre strikt för dem som genomgått utbildning. Studerande fick räkna in eventuell sysselsättning bortom ramtiden, vilket skulle underlätta omställningen från utbildning till arbete. Detta undantag i lagstiftningen togs bort 2007. Dessutom har andelen arbetslösa som är kvalificerade för den inkomstrelaterade ersättningen minskat kraftigt, från strax under 90 procent i början på 1990-talet till ungefär 70 procent vid millennieskiftet (Alm, Nelson och Nieuwenhuis 2019). Därefter ökade andelen något för att återigen sjunka till dagens nivå strax under 50 procent (Akademikernas a-kassa 2023). Denna utveckling har flera orsaker. Förutom regelförändringar har sammansättningen av gruppen arbetslösa förändrats, liksom antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna (Sjöberg 2011).

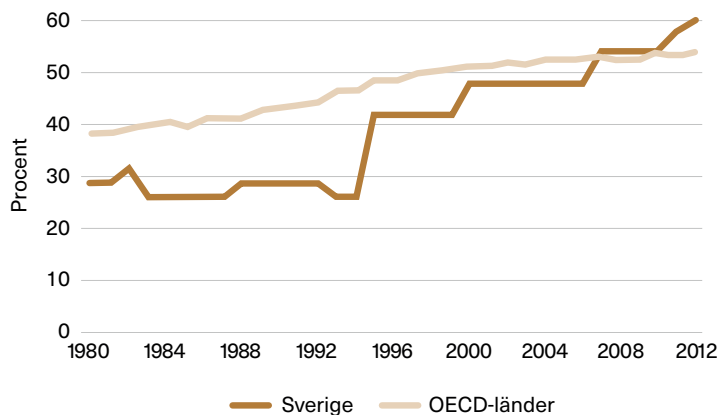
För att ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (grundbeloppet likaväl som den inkomstrelaterade ersättningen) krävs idag 6 månaders arbete under det senaste året, varav minst 60 timmar per kalendermånad (det så kallade arbetsvillkoret). Det finns dock ett alternativt arbetsvillkor för dem som inte uppfyller huvudregeln. Den alternativa regeln innebär minst 40 arbetade timmar per månad under ett halvår. Den totala arbetstiden får inte understiga 420 timmar. Dessutom måste den arbetslöse vara inskriven vid arbetslöshetsförmedlingen, aktivt söka arbete och vara villig att ta de arbeten som erbjuds (det så kallade grundvillkoret). Utöver dessa villkor behöver den arbetslöse ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i 12 månader för att få ta del av den inkomstrelaterade ersättningen (det så kallade medlemskravet).

Figur 9 visar hur en bredare uppsättning kvalificeringsvillkor inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen har utvecklats i Sverige och internationellt. Dessa data är hämtade från The Comparative Unemployment Benefit Conditions & Sanctions Dataset (Knotz och Nelson 2013). Tyvärr sträcker de sig endast till 2012. Kvalificeringsvillkoren mäts utifrån ett index som varierar mellan 0 och 1. Högre värden innebär tuffare kvalificeringsvillkor. Åtta indikatorer ingår i indexet:

- › i vilken utsträckning arbete inom andra yrken kan avvisas utan risk för sanktioner
- › i vilken utsträckning arbete där lönen är lägre än tidigare kan avvisas
- › i vilken utsträckning det finns andra giltiga skäl att avvisa arbete (ex. omsorgsansvar)
- › hur ofta rapportering av jobbsökaraktiviteter måste ske
- › hur hård bestraffningen är vid frivillig arbetslöshet
- › hur allvarliga sanktionerna är vid ett första avvisat jobb-erbjudande
- › hur allvarliga sanktionerna är efter att flera jobberbjudanden avvisats
- › hur hård bestraffningen är vid andra uteblivna arbetssökande aktiviteter.

Utifrån detta index var kvalificeringsvillkoren ganska stabila fram till mitten av 1990-talet då reglerna blev hårdare framförallt vid frivillig arbetslöshet och avvisande av ett första eller flera jobberbjudanden.

Figur 9. Index över kvalificeringsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och andra länder 1980–2012.



Källa: The Comparative Unemployment Benefit Conditions & Sanctions Dataset (Knotz och Nelson 2013).

Not: De länder som ingår i analysen är Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Villkoren har sedan skärpts ytterligare vid flera tillfällen under 2000-talet, bland annat genom hårdare krav på vilka jobb som kan nekas utan att ersättningen reduceras eller dras in. Under en ganska lång period var kvalificeringsvillkoren mindre strikta i Sverige än i många andra länder. Vid det sista mättillfället hamnar Sverige dock ovanför det internationella genomsnittet. Det bör påpekas att dessa data endast baseras på socialpolitisk lagstiftning, vilket inte alltid överensstämmer med hur regelverken tillämpas i praktiken. Som ett exempel tillämpades regelverken mindre stringent under 1990-talets krisår med hög arbetslöshet i Sverige (Palme m.fl. 2001).

Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ändrades också under covid-19-pandemin. Målet var att fler arbetslösa skulle bli berättigade till arbetslöshetsersättning och att fler skulle kvalificera sig för högre ersättning. Bland annat ändrades arbetsvillkoret från tidigare 80 till dagens 60 timmar per kalendermånad. Temporärt gjordes också

medlemsvillkoret mindre strikt (under en viss period räknades varje medlemsmånad i en arbetslöshetskassa som fyra månader). Dessutom slopades karensvillkoret på sex dagar. Sedan dess har dock två karensdagar återinförts i arbetslöshetsförsäkringen.

Sverige saknar kvalificeringsperiod i sjukförsäkringen, och det samma gäller föräldraförsäkringen. Dock krävs en sammanhängande arbetsperiod av 240 dagar för de inkomstrelaterade ersättningarna. Under denna period får inte heller arbetsinkomsten vara för låg. För sjukförsäkringen får den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) under ett år inte vara lägre än 24 procent av prisbasbeloppet, vilket i 2024 års penningvärde motsvarade 13 752 kronor. Vid låg SGI kan man i särskilda fall få ett enhetligt belopp motsvarande 160 kronor per dag. För föräldraförsäkringen krävs en inkomst motsvarande 117 590 kronor under ett år för den inkomstrelaterade ersättningen. Vid lägre inkomster utgår en enhetlig ersättning motsvarande 250 kronor per dag. Vad vi kan utläsa när vi tittar på kvalificeringsperioderna i ett jämförande perspektiv är att endast sju av OECD-länderna i denna rapport har en kvalificeringsperiod i sjukförsäkringen. Här ingår Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Kanada, Norge och Storbritannien. Sett över hela tidsperioden 1960 till 2020 har den genomsnittliga kvalificeringsperioden i sjukförsäkringen för dessa länder legat runt åtta veckor.

Kvalificeringsperioden, som är den aspekt av kvalificeringsvillkoren för vilken vi har tillgängliga data, är ett delvis trubbigt mått på hur lätt eller svårt det är att få ersättning från sjukförsäkringen. Synen på sjukdom och arbetsoförmåga inom försäkringen har förändrats över tid (Junestav 2009). I likhet med flera andra politikområden har man från samhällets sida kommit att betona individens egenansvar och betydelsen av olika former av aktivering. Gällande bedömningen av rätten till sjukpenning har detta kommit till uttryck i form av förändrade lagar och regler, men även genom förskjutningar i regeltillämpning och organisationskultur (Altermark 2020). Över tid har utvecklingen gått mot att det blivit svårare att få ersättning från sjukförsäkringen, särskilt vid långvarig sjukfrånvaro (Inspektionen för socialförsäkringen 2023).

Möjligheten att väga in andra faktorer än arbetsförmågan vid bedömning av rätten till ersättning från sjukförsäkringen togs exempelvis bort under slutet av 1990-talet. Samtidigt skärptes bedömningarna. Mot bakgrund av vad som uppfattats som höga sjuktal och behov att öka drivkrafterna att återgå i arbete har statens styrning av sjukför-

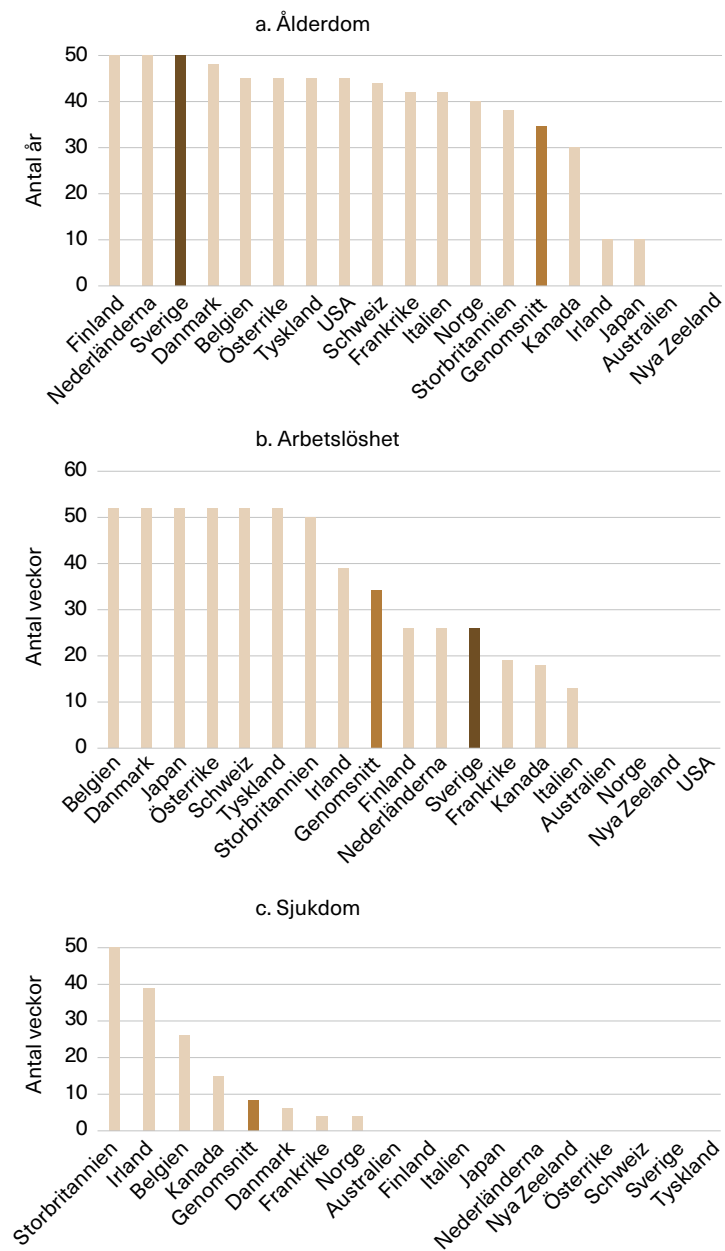
säkringen under 2000-talet inneburit ytterligare skärpningar. Regeringen formulerade 2003 ett mål om att sjukfrånvaron skulle halveras inom fem år. 2008 gjordes så flera lagändringar i och med att den så kallade rehabiliteringskedjan infördes. Den innebar att arbetsförmåga skulle bedömas vid ett antal fastställda tidpunkter, och prövas i relation till ett gradvis bredare spektrum av arbeten. År 2016 förändrades regeringsuppdraget och regeringen introducerade siffermål för att minska sjukfrånvaron med ett ökat antal avslag som följd. För att göra rehabiliteringskedjan mer flexibel och främja möjligheten att återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren infördes 2021 nya regler som tillät fler att behålla sin sjukpenning mellan dag 180 och 365. I samband med att sjuktalet återigen stigit föreslogs en återgång till de tidigare, mer strikta reglerna (SOU 2024:26). Regeringen valde dock att inte gå vidare med detta förslag.

4.4.2 KVALIFICERINGSPERIODER 2020

Figur 10a–c visar kvalificeringsperiodens längd 2020 för ersättningsarna vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom och arbetsskada i Sverige och övriga OECD-länder i rapporten. Även länder utan kvalificeringsperiod finns med men saknar då en stapel på y-axeln. Kvalificeringsperioden för full ålderspension är strax över 40 år i majoriteten av länderna. I likhet med Sverige baseras den inkomstrelaterade pensionen i Finland på livsinkomsten (toppkodats med en kvalificeringsperiod om 50 år). I Nederländerna baseras inte ålderspensionen på tidigare inkomst. Man behöver dock ha bott eller arbetat i Nederländerna i femtio år för att få full pension, vilken ges i form av ett enhetligt belopp enligt en grundtrygghetsprincip. Pensionens storlek minskas med 2 procent för varje år man inte har bott eller arbetat i Nederländerna. Irland och Japan avviker åt andra hållet med förhållandevis korta kvalificeringsperioder på 10 år för full pension. Ålderspensionen är inkomstprövad i Australien som därför saknar kvalificeringsperiod. Även Nya Zeeland saknar kvalificeringsperiod. Här är dock inte ålderspensionen inkomstprövad utan universell med enhetliga belopp som inte varierar med inkomst.

För arbetslöshetsförsäkringen har Belgien, Danmark, Japan, Norge, Schweiz, Tyskland och Österrike en kvalificeringsperiod motsvarande 52 veckor, alltså ett helt år. Kvalificeringsperioden i Sverige om 26 veckor är betydligt kortare. Frankrike, Italien och Kanada har dock ännu kortare kvalificeringsperioder, medan Norge och till viss del USA

Figur 10a–c. Kvalificeringsperiodens längd i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och de undersökta OECD-länderna 2020.



Källa: The Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

helt saknar kvalificeringsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. För USA använder vi de regler som gäller i Michigan, där inkomstkrav används i stället för kvalificeringsperiod för att bedöma rätten till ersättning. Vissa delstater har dock någon form av kvalificeringsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Även Australien och Nya Zeeland saknar kvalificeringsperiod då ersättningarna vid arbetslöshet är inkomstprövade. För sjukförsäkringen har Storbritannien längst kvalificeringsperiod motsvarande 50 veckor. Därefter kommer Irland med 39 veckor, följt av Belgien och Kanada med 26 respektive 15 veckor. Danmark, Frankrike och Norge har kvalificeringsperioder i sjukförsäkringen som ligger mellan 4 och 6 veckor.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det har blivit svårare att kvalificera sig för ersättning i Sverige, även om detta inte helt och hållet avspeglas i själva kvalificeringsperioderna. Många arbetslösa står idag utan ersättning, framförallt när det kommer till den inkomstrelaterade a-kassan. Samtidigt har villkoren för att få ersättning vid långvarig sjukdom blivit striktare i och med de hårdare krav som införts i olika omgångar sedan 1990-talet, och detsamma gäller beviskraven för att få ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Till vissa delar går denna utveckling stick i stäv med den standardtrygghetsmodell som länge förknippats med svensk socialpolitik. Utöver en hög grad av inkomsttrygghet kännetecknas denna modell av en hög grad av universalism där de allra flesta får ersättning från de offentliga programmen då arbetsförmågan av olika skäl är nedsatt, eller då man står utan arbete.

5. Behovsprövade minimalistöd i Sverige och internationellt

I stort sett alla västländer har ett system av behovsprövade stöd som ska skydda mot alltför låga inkomster, exempelvis i de fall en arbetslös person inte får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För yrkesverksamma personer i Sverige handlar det främst om det behovsprövade försörjningsstödet och det inkomstprövade bostadsbidraget. Dessa är till skillnad från socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen inte individuella utan baseras på hushållets förutsättningar. Beroende på försörjningsbördan kan man därför få försörjningsstöd och bostadsbidrag vid sidan om ersättning från de andra systemen. Minimalistöden är organiserade på liknande sätt i flera andra OECD-länder. Analyserna nedan inkluderar både det svenska försörjningsstödet och bostadsbidraget samt motsvarande program i de andra länderna. Här har vi endast data från 1990, men de sträcker sig istället fram till 2022.

I slutet av 1950-talet ersatte Sverige det tidigare systemet för behovsprövad fattigvård med en ny och mer modern form av socialhjälpstiftning. Förutom namnbytet, som skulle göra systemet mindre stigmatiserande, stärkte den nya lagstiftningen rätten till bidrag, till exempel genom att överge subsidiaritetsprincipen och göra det möjligt att avstå från arbete i vissa specialfall utan att förlora rätten till bidrag (Nelson 2003). Subsidiaritetsprincipen i fattigvårdslagstiftningen innebar att olika stödformer i första hand skulle sökas inom familjen och det sociala nätverket. Socialhjälpstiftningen gjorde dock en åtskillnad mellan arbetsföra och icke-arbetsföra. Endast de senare hade en bestämd rätt till socialhjälp. I praktiken gav dock de flesta kommuner också socialhjälp till arbetslösa (Elmér m.fl. 1998).

I början på 1980-talet ersatte socialtjänstlagen det mindre rättighetsbaserade systemet med socialhjälp. Åtskillnaden mellan arbetsföra och icke-arbetsföra avskaffades samtidigt som möjligheterna att överklaga beslut förbättrades. Rätten till bidrag stärktes ytterligare i mitten av 1980-talet när Socialstyrelsen introducerade en monetär norm för det behovsprövade socialbidraget. I början på 1990-talet beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att denna norm skulle ligga till grund för kommunernas bedömning av skälig levnadsstandard och därmed socialbidragets storlek. Mot slutet av 1990-talet infördes en ny socialtjänstlag. Syftet var att socialtjänsten skulle bli mer förebyggande, jämställd och lättillgänglig. Bland annat ersattes socialbidraget med ekonomiskt bistånd, som består av ett behovsprövat försörjningsstöd och ett behovsprövat stöd för livsföringen i övrigt. För det förstnämnda infördes en enhetlig riksnorm. Kommunerna har rätt att ge försörjningsstöd över men inte under riksnormen. Försörjningsstödet täcker vissa regelbundna utgifter, medan bistånd till livsföringen i övrigt avser kostnader som uppstår då och då. En ny socialtjänstlag planeras träda i kraft i juli 2025. Syften är bland annat att göra socialtjänsten mer kunskapsbaserad.

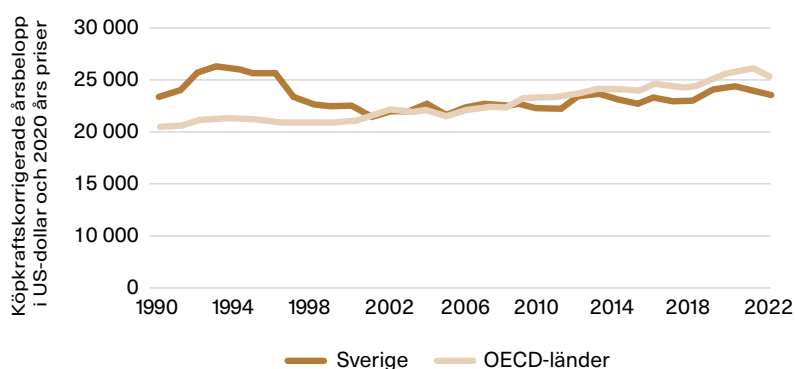
Som tidigare nämnts analyserar vi i denna rapport endast det behovsprövade minimistödets storlek. Andra viktiga faktorer relaterade till det ekonomiska biståndet behandlas således inte närmare. Det gäller exempelvis den stärkta arbetslinjen med tydligare aktiveringskrav som växte fram under 1990-talets senare hälft och kommunernas ökade möjligheter att införa egna arbetsfrämjande program för dem som lever på bidrag. Utvecklingen var ett direkt resultat av kommunernas stigande kostnader för socialbidrag i efterdyningarna av 1990-talets ekonomiska kris (Salonen 2009). Sedan 1996 kan kommunerna också ställa krav på att personer under 25 år med försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) ska delta i praktik eller utbildning. Numera gäller detta även personer över 25 år som av särskilda skäl behöver höja sin kompetens och studerande som under studieuppehåll behöver försörjningsstöd. Socialdepartementet har därtill nyligen föreslagit att ett aktivitetskrav införs för alla vuxna som får försörjningsstöd (Ds 2024:29). Utvecklingen mot ökade krav på aktivering i samband med det behovsprövade minimistödet är inte unik för Sverige. Det är snarare en trend som präglar utvecklingen i stora delar av Europa (Lødemel och Trickey 2001).

En annan aspekt som vi inte berör närmare i denna rapport är den låga nyttjandegraden av försörjningsstöd, det vill säga andelen låginkomsthushåll som får försörjningsstöd. Inte heller detta är dock ett typiskt inhemskt fenomen. Internationellt brukar nyttjandegraden bland personer med en inkomst under gränsen för det behovsprövade minimistödet ligga mellan 40 och 80 procent (Hernanz, Malherbet och Pellizzari 2004). För det svenska försörjningsstödet är andelen strax under 30 procent (Nelson och Nieuwenhuis 2021). Många svenska låginkomsthushåll uppbär således inte försörjningsstöd, även om de av ekonomiska skäl sannolikt är berättigade till det. I vilken utsträckning detta beror på ett lågt söktryck eller strikta aktiveringskrav är i dagsläget okänt. Vi vet dock att ungefär hälften av dem som står utan egen försörjning och får stöd är arbetslösa (Socialstyrelsen 2020).

5.1 Minimistödets storlek 1990 till 2022

Figur 11 visar det behovsprövade minimistödets storlek i Sverige och andra OECD-länder för perioden 1990–2022. Beloppen är köpkraftskorrigerade med US-dollar som utgångspunkt och kan därför jämföras mellan länder. För att underlätta jämförelser över tid har vi använt

Figur 11. Minimistödets storlek i Sverige och de undersökta OECD-länderna 1990–2022 (köpkraftskorrigerade årsbelopp i US-dollar och 2020 års priser).



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

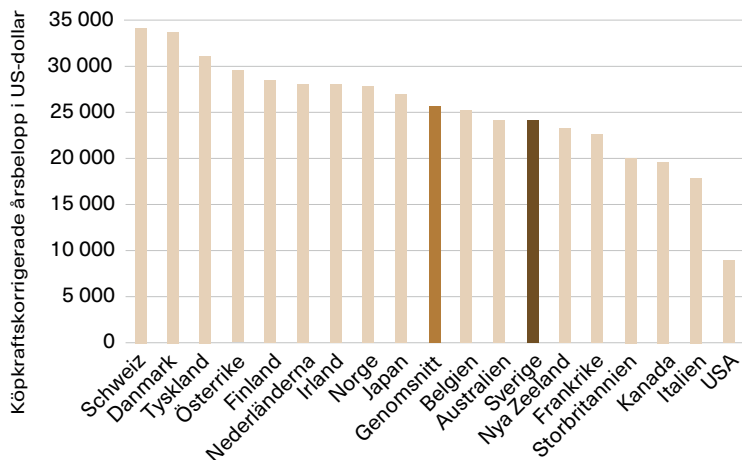
Not: De undersökta OECD-länderna är, förutom Sverige, Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

2020 års priser. Vi har med andra ord tagit hänsyn till inflationen. Generellt sett var det svenska minimistödet klart högre än OECD-genomsnittet under början av 1990-talet, vartefter Sverige har halkat efter internationellt. Sedan millennieskiftet har det svenska minimistödet ökat något snabbare än priserna, dock inte riktigt lika snabbt som i flera av de andra länderna.

5.2 Minimistödetets storlek 2020

Figur 12 visar minimistödetets nivå i Sverige och andra OECD-länder 2020. Återigen redovisas köpkraftskorrigerade belopp i US-dollar. Sverige har långt ifrån det mest generösa minimistödet sett till köpkraft. Om minimistöden i de olika länderna rangordnas från högst till lägst köpkraft hamnar Sverige på tolfte plats av 18 möjliga. Endast Nya Zeeland, Frankrike, Storbritannien, Kanada, Italien och USA har i fallande ordning lägre minimistöd än Sverige. Våra nordiska grannländer ligger betydligt högre i rangordningen.

Figur 12. Minimistödetets storlek i Sverige och de undersökta OECD-länderna 2020 (köpkraftskorrigerade årsbelopp i US-dollar).



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

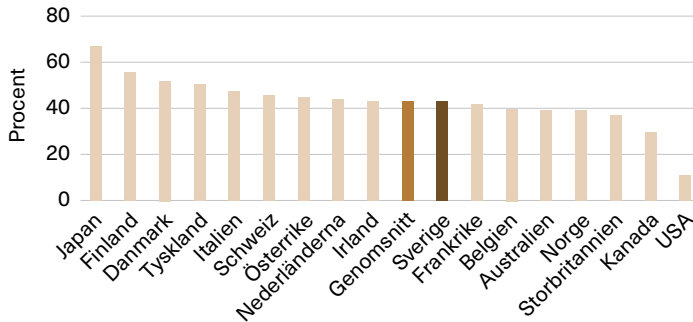
5.3 Minimistödets förhållande till medianinkomsten

Inom den internationella socialpolitiska forskningen, och framförallt på EU-nivå, är det vanligt att sätta minimalistödets storlek i relation till medianinkomsten i samhället. Många gånger är syftet att undersöka om stöden är tillräckliga för att lyfta ekonomiskt utsatta familjer ur fattigdom. Figur 13 visar minimalistödets storlek som procent av medianinkomsten i Sverige och andra OECD-länder för 2020. Till skillnad från många andra länder har Sverige ingen officiell definition av fattigdom. På EU-nivå är det dock vanligt att sätta fattigdomströskeln vid 60 procent av den disponibla medianinkomsten (utjämnad för antalet personer i hushållet). Andelen personer med en inkomst under denna nivå utgör en viktig komponent bland de sociala mått som används inom EU för att mäta hur väl medlemsländerna lever upp till FN:s globala hållbarhetsmål för 2030. Sätillvida att minimalistödets utformning är viktigt för att leva upp till dessa mål underpresterar alla europeiska länder som ingår i denna rapport. Liknande resultat har observerats också på andra håll (Bahle, Hubl och Pfeifer 2011; Marchal och Marx 2024).

Minimistödet är i alla europeiska länder under den gräns för relativ ekonomisk fattigdom som EU har satt upp. Vi har här följt gängse metod i den internationella forskningen och delat varje hushålls disponibla inkomst med roten ur antalet hushållsmedlemmar för att ta hänsyn till de fördelar hushåll med fler medlemmar har av att kunna dela på vissa kostnader. Åtminstone tre bredare grupper av länder kan urskiljas. Den första gruppen utgörs av länder med en nivå på minimalistödet som ligger mellan 50 och dryga 60 procent av medianinkomsten. I denna grupp ingår i fallande ordning Japan, Finland, Danmark och Tyskland. Noteras bör att Japan är det enda land i denna grupp där minimalistödet når över 60 procent av medianinkomsten. I den andra gruppen återfinns länder där storleken på minimalistödet ligger mellan 40 och 50 procent av medianinkomsten. I fallande ordning ingår i denna grupp Italien, Schweiz, Österrike, Nederländerna, Irland, Sverige och Frankrike. Sverige ingår således i denna mellangrupp trots att hela bostadskostnaden är med i beräkningen. I den tredje gruppen med ett minimalistöd under 40 procent av medianinkomsten återfinns Belgien, Australien, Norge, Storbritannien, Kanada och USA.

Varken det svenska försörjningsstödet eller bostadsbidraget är

Figur 13. Minimistödets storlek som procent av den disponibla medianinkomsten i Sverige och de undersökta OECD-länderna 2020.



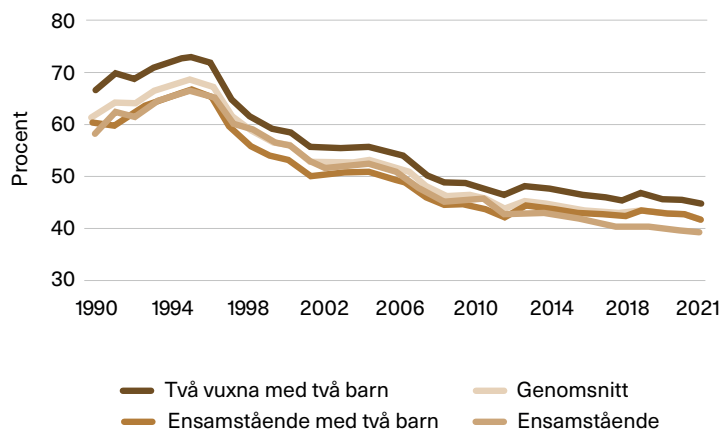
Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

Not: Nya Zeeland är inte med då det saknas information om disponibla inkomster.

indexerade. Försörjningsstödet justeras dock regelbundet genom politiska beslut och ofta i linje med prisernas utveckling. Mot den bakgrunden är det inte särskilt förvånande att minimistödet inte har urholkats av inflationen. Mönstret blir dock ett annat om vi i stället jämför hur minimistödets storlek förhåller sig till inkomstutvecklingen i stort. Figur 14 visar minimistödets storlek som procent av medianinkomsten i Sverige för perioden 1990–2021. Återigen använder vi disponibla inkomster justerade efter hushållsstorlek. I början av 1990-talet ökade minimistödet snabbare än medianinkomsten. Detta berodde dels på vissa förstärkningar av minimistödet, dels på en stagnerad inkomstutveckling i spåren av den ekonomiska krisen (Kuivalainen och Nelson 2011). Sedan mitten av 1990-talet har dock minimistödet halkat efter inkomstutvecklingen. Annorlunda uttryckt kan man hävda att samhällets mest ekonomiskt utsatta grupper inte har fått ta del av det ökade ekonomiska välbstånd som skett i Sverige under senare decennier.

Trots denna utveckling finns det en uttalad politisk ambition att införa ett bidragstak. Bidragstaket innebär att den som arbetar aldrig ska kunna få högre inkomst från bidrag än från eget arbete. Bland annat beslutade regeringen i juni 2023 om ett tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet, där

Figur 14. Minimistödets storlek som procent av den disponibla medianinkomsten i Sverige 1990–2021.



Källa: Social Policy Indicators Database (SPIN), www.sofi.su.se/spin.

utredaren har fått i uppdrag att ta fram ett bidragstak (Socialdepartementet 2023b). Syftet är att öka sysselsättningen och motverka ohälsa och utanförskap. Ett motsvarande bidragstak finns i ett fåtal andra länder, däribland Storbritannien. En av de mer ambitiösa utvärderingarna visar att Storbritanniens bidragstak främst har påverkat stora familjer med höga kostnader (Patrick m.fl. 2023). Effekterna på sysselsättningen var dock blygsamma. Däremot försämrades den mentala hälsan bland dem som påverkades av bidragstaket. I samband med att bidragstaket infördes ökade också andelen ekonomiskt fattiga. Huruvida ett svenskt bidragstak får samma effekter är svårt att bedöma. Till viss del bestäms detta av hur lågt bidragstaket blir. I absoluta tal kan försörjningsstödet uppgå till ganska stora belopp för familjer med flera vuxna och många barn. Man bör dock komma ihåg att justerat efter hushållsstorlek, blir beloppen mer blygsamma. Detta illustreras inte minst av analyserna ovan.

6. Slutsatser och diskussion

En internationell jämförelse ger perspektiv på hur det svenska ekonomiska trygghetssystemet har utvecklats. Vi har utgått från efterkrigstidens diskussion om grundtrygghet kontra inkomsttrygghet och hur den generella standardtrygghetsmodellen i Sverige kommit att utgöra en unik kombination av de två fördelningspolitiska principerna. Karaktäristiskt för den svenska modellen är dels ett skydd mot låg inkomst, dels trygghet vid förlorad arbetsinkomst. En huvudfråga i denna rapport har varit om detta är tydliga karaktärsdrag som fortfarande präglar det svenska systemet?

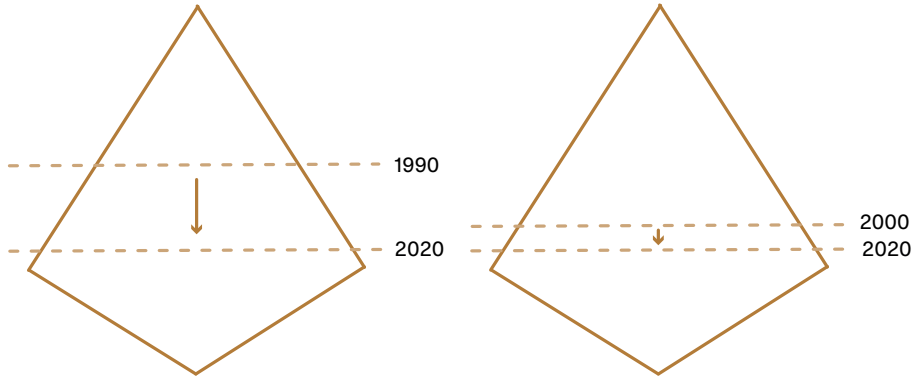
För att svara på denna fråga har vi jämfört det svenska ekonomiska trygghetssystemet med andra länder på en rad punkter. Vi har också analyserat utvecklingen över tid. Vi har bland annat diskuterat vilka som omfattas av de olika transfereringsprogrammen och vilka risker som täcks. Därutöver har vi undersökt villkoren för att få ersättning, till vilken grad och under hur lång tid olika typer av ersättningar täcker inkomstbortfall. De internationella jämförelserna i rapporten visar att det finns betydande skillnader mellan länders målsättningar med den ekonomiska trygghetspolitiken, vilket också avspeglas i transfereringsarnas utformning. Genom att analysera de underliggande socialpolitiska modellerna och de enskilda transfereringsprogrammets utformning har vi kunnat belysa det svenska ekonomiska trygghetssystemet ur ett jämförande perspektiv. Vi identifierar en tydlig förskjutning i det svenska systemet bort från standardtrygghetsmodellen och närmare ett system inriktat på grundtrygghet.

Om en bärande tanke för svensk socialpolitik är att det ekonomiska trygghetssystemet ska skydda mot inkomstförlust, är det rimligt att alla med arbetsinkomster på den svenska arbetsmarknaden ha rätt till ersättning. I annat fall är det svårt att tala om en allmän socialförsäkring i enlighet med svensk socialpolitisk lagstiftning. Även om de flesta på arbetsmarknaden är försäkrade och täckningsgraden i det svenska systemet generellt är hög, har kvalificeringsvillkoren för flera transfereringar stramats åt. Det innebär i praktiken att många personer har blivit utan ersättning i såväl sjuk- och arbetsskadeförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom har de faktiska ersättningsnivåerna sjunkit för många löntagare. Många länder presterar idag bättre än Sverige när det gäller grad av inkomsttrygghet. Faktum är att ersättningsnivåerna i Sverige i flera fall endast ligger i linje med, eller rent av under, det OECD-genomsnitt vi haft som måttstock i denna rapport.

En inkomstförsäkring för förvärvsarbetande innebär att ersättningsnivån måste vara tillräckligt hög för att upprätthålla den försäkrades levnadsstandard vid sjukdom, arbetsskada, föräldraledighet, ålderdom och arbetslöshet. I detta perspektiv är inkomsttakens utveckling problematisk, där maxbeloppen i flera transfereringsprogram har halkat efter löneutvecklingen. Undantaget är reallönernas utveckling efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 då inflationen steg tvärt. Maxbeloppens utveckling har inneburit att inkomstbortfallsskyddet i de offentliga programmen har minskat väsentligt för stora grupper på den svenska arbetsmarknaden. Detta kan till stor del förklaras av politiska icke-beslut där de nominella inkomsttaken inte höjts i takt med löneutvecklingen. Därutöver har de olika jobbskatteavdragen ökat nettolönen medan ersättningar från den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen indirekt beskattats med ett högre belopp. För den genomsnittliga industriarbetarlön som våra data utgår ifrån har urholkningen av inkomsttaken varit dramatisk, men den blir än kraftigare ju högre upp vi går i lönespridningen.

Förändringen av inkomsttaken kan åskådliggöras med utgångspunkt i den modelldiskussion som inledde rapporten. Figur 15 illustrerar hur maxbeloppen i socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen har utvecklats under perioderna 1985–2020 och 2000–2020. Vi använder här ett genomsnitt av maxbeloppen vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom och arbetsskada. Det är samma data som vi analyserade i avsnitt 3.2. Återigen bör vi nämna att det saknas data om maxbelopp i

Figur 15. Illustration av maxbeloppens utveckling i Sverige (genomsnitt av ersättningarna vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom och arbetsskada).



föräldraförsäkringen. Vi vill också betona att det finns vissa skillnader mellan maxbeloppens utveckling i de enskilda programmen. Syftet här är dock att ge en generell bild.

Själva romben symboliserar återigen inkomstfördelningen, där brytpunkten i detta fall markerar en lönenivå något över hälften av en industriarbetarlön. Högst upp befinner sig de med en lön motsvarande två industriarbetare. Mot denna bakgrund har inkomsttaken sjunkit allt längre ned i inkomstfördelningen, vilket påverkat maxbeloppets storlek i motsvarande grad. Nedgången var som kraftigast under 1990-talet då också de formella ersättningsnivåerna sänktes, men har fortsatt också efter millennieskiftet om än i lägre takt. De implicita inkomsttaken (som ju bestäms av maxbeloppets storlek) ligger numera klart under lönenivån för en stor del av arbetskraften i alla program, vilket innebär att allt färre personer som erhåller den inkomstrelaterade ersättningen når upp till den formella kompensationsgraden i lagstiftningen.

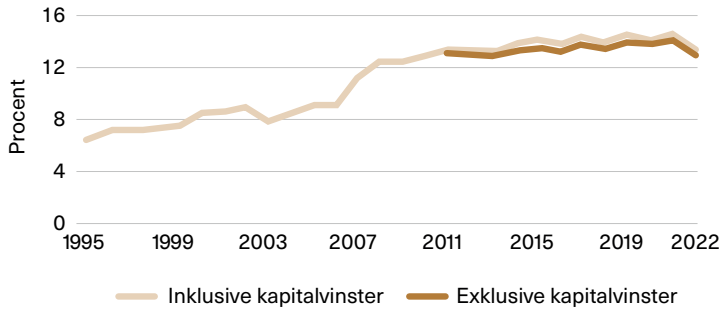
Försörjningsstödet uppdateras som regel med prisutvecklingen. Eftersom lönerna generellt stiger snabbare än priserna har detta inneburit att försörjningsstödet också urholkats mot den allmänna välbefinnandshöjningen i samhället. Detta har lett till att inkomsterna för

hushåll med försörjningsstöd skiljer sig alltmer från medianhushållets inkomster. Därtill är det intervall för vilket bostadskostnader ersätts av bostadsbidraget samt inkomstgränsen, över vilket stödet successivt trappas ned, beroende av politiska beslut för att uppdateras. Inte heller dessa har hållit jämna steg med utvecklingen av inkomster och hyror (Riksrevisionen 2024). En konsekvens av detta är att det svenska systemet av behovsprövade minimistöd inte längre förmår att lyfta många familjer över den fattigdomströskel som Sverige har varit med och beslutat om på EU-nivå.

Ett sätt att tolka de internationella jämförelserna i studien är att det finns ett stort socialpolitiskt handlingsutrymme. Det går att förändra socialförsäkringarna i de flesta avseenden och i olika riktningar, även om socialpolitiken länge betraktats som trögföränderlig och starkt stigberoende (Pierson 1996). Vilka är då konsekvenserna av avstegen från den standardtrygghetsmodell som präglade det svenska ekonomiska trygghetssystemet under uppbyggnadsfasen? Inom forskningen brukar man lyfta fram två aspekter som verkar under lite olika tidsramar men som är nära förbundna med varandra. Kortsiktigt kan vi förvänta oss betydande fördelningspolitiska effekter och en ökad inkomstspridning. Långsiktigt kan tilliten till välfärdsstaten minska, inklusive betalningsviljan till de offentliga programmen. Det senare kan försvåra möjligheterna att skala upp de offentliga fördelningspolitiska åtagandena i framtiden.

När det gäller de fördelningspolitiska effekterna kan vi konstatera att samtidigt som socialpolitiken har stöpts om i Sverige har ojämlikheten ökat. OECD har i ett flertal rapporter lyft fram Sverige som ett av de länder där inkomstojämlikheten har ökat mest, om än från låga nivåer (OECD 2011). Inom den ekonomiska forskningen brukar man delvis förklara detta med kapitalinkomsternas utveckling, som framförallt gjort att avståndet mellan dem som befinner sig allra högst upp i inkomstfördelningen och övriga grupper har ökat (Björklund och Jäntti 2011; Björklund m.fl. 2019). Det finns dock mycket som talar för att det inte enbart har skett en förskjutning i inkomstspridningens övre del utan också i den undre. Exempelvis har andelen personer med låg ekonomisk standard mer än dubblats sedan mitten av 1990-talet (figur 16). Låg ekonomisk standard innebär en inkomst under 60 procent av medianinkomsten (justerad efter hushållsstorlek). Detta motsvarar den fattigdomsgräns som EU beslutat om och som analyserades

Figur 16. Andel personer (procent) med låg ekonomisk standard i Sverige 1995–2022.



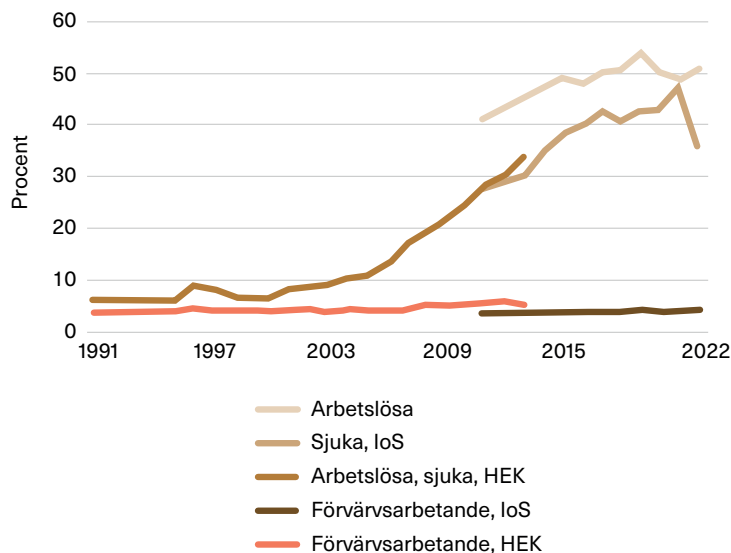
Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

tidigare i rapporten. Utvecklingen av de lägsta inkomsterna kan knappast förklaras av kapitalvinster. I stället påverkas de lägre inkomsterna i högre grad av utvecklingen på det socialpolitiska området.

Socialpolitikens roll i det här avseendet illustreras tydligt av hur den växande gruppen med låg ekonomisk standard alltmer koncentrerats till hushåll som står utan försörjning från arbete. Figur 17 visar att andelen personer med låg ekonomisk standard har varit relativt stabil bland hushåll där inkomsterna i första hand kommer från förvärvsarbete. Bland hushåll som inte har kunnat försörja sig genom arbete – på grund av sjukdom eller arbetslöshet – har däremot andelen personer med låg ekonomisk standard skjutit i höjden. Fram träder alltså en bild av ett ekonomiskt trygghetssystem som i allt mindre utsträckning skyddar hushåll mot låga inkomster.

Bland pensionärer syns inte samma relativa förskjutning av den disponibla inkomsten. Här verkar andra inkomstkällor, särskilt tjänstepensionerna, ha kompenserat hushållen för en lägre allmän pension (Nelson, Nieuwenhuis och Alm 2020). Däremot tycks skillnaden mellan olika grupper av pensionärer ha ökat. Utöver tjänstepensionernas allt viktigare roll för de äldres inkomster har kapital- och arbetsinkomster ökat, särskilt bland äldre personer högre upp i inkomstfördelningen (Hagen, Laun och Palme 2022).

Figur 17. Andel personer (procent) med låg ekonomisk standard i Sverige, uppdelat efter sysselsättning, 1991–2022.



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB). Hushållens ekonomi (HEK) 1991–2013 samt Inkomster och skatter (loS) 2011–2022.

Allmänhetens tillit till välfärdsstaten kan mätas på olika sätt. Det är dock inte helt enkelt att direkt hänföra eventuella åsiktsförändringar till de reformer som skett inom socialpolitiken. Inom ramen för den parlamentariska socialförsäkringsutredning som överlämnades till regeringen 2015 undersöktes svenskarnas syn på socialpolitiken (Svallfors 2011). Ett resultat från den undersökningen var att förtroendet för välfärdstjänsterna hade stärkts över tid, medan det försvagats för socialförsäkringarna. Dock hade inte synen på kollektiv finansiering av socialpolitiken förändrats, inte heller viljan att betala skatt för välfärdspolitiska ändamål.

Det senare kan onekligen ses som en avgörande faktor för möjligheterna att upprätthålla en välfärdspolitik av den omfattning och inrikt-

ning som gällt i Sverige under tidigare decennier. När betalningsviljan på välfärdsområdet väl börjar svikta kan det bli svårt att upprätthålla även dagens regelverk. Detta kan leda till att det uppstår en dualisering av välfärdsystemet mellan de som omfattas av kompletterande och i många fall kollektivavtalade försäkringar och de grupper som står utan och i större grad tvingas förlita sig på ett alltmer försvagat offentligt system. Attityder till välfärdspolitiken formas långsamt. Det är därför möjligt att eventuella effekter på betalningsviljan inte hade hunnit få genomslag bland allmänheten vid tidpunkten för den parlamentariska socialförsäkringsutredningens genomförande. Samtidigt tycks framväxten av kompletterande system ha accelererat under senare år. Frågan om hur betalningsviljan och stödet för omfördelning har stått sig kräver därmed fortsatt belysning.

De resultat som redovisats i denna rapport tyder på att det ekonomiska trygghetssystemet i Sverige rör sig i riktning mot en grundtrygghetsmodell. Stora grupper på arbetsmarknaden kompenseras i allt lägre grad för inkomstbortfall, och det har blivit svårare att få ersättning från flera transfereringsprogram. Det är upp till politikerna att värdera denna utveckling. Dock ska man vara medveten om att inkomsttaken i de offentliga programmen påverkar maxbeloppens storlek och därmed utrymmet för avtalsbaserade och privata försäkringslösningar med olika konsekvenser för såväl inkomstspridningen som den intressebildning som sker kring socialpolitiken. Vi har inte haft möjlighet att inkludera dessa kompletterande ersättningar i våra analyser. En oavsedd konsekvens som kan uppkomma inom ramen för de kompletterande ersättningarna är att de främst skyddar personer med låga risker för inkomstbortfall. Det gäller särskilt de avtalsbaserade försäkringslösningarna som inte omfattar den del av arbetskraften som står utan kollektivavtal. Även egenföretagare saknar många kompletterande försäkringslösningar. Här har en allmän försäkring större potential att inkludera också grupper med atypiska anställningsförhållanden (Nelson m.fl. 2017).

Vi har under en längre tid kunnat se att kompletterande försäkringar blivit allt viktigare för inkomsternas utveckling. Detta gäller inte minst olika typer av försäkringar som arbetsmarknadens parter tillhandahåller (Lindquist och Wadensjö 2011). Här ingår de avtalsförsäkringar som omfattar alla inom samma kollektivavtalsområde. Det har också uppstått en allt större flora av medlemsförsäkringar som de

enskilda fackförbunden tillhandahåller, såväl som gruppförsäkringar som är frivilliga att teckna för förbundens medlemmar. Därtill finns de rent privata försäkringarna som kan tecknas via banker och försäkringsbolag samt privat sparande. En konsekvens av denna utveckling är att försäkringsskyddet varierar både mellan olika sektorer och mellan enskilda arbetstagare. Att de försäkrade på så sätt delas in i grupper med mer homogena riskprofiler kommer med all sannolikhet medföra en lägre grad av omfördelning. En försvagad riskspridning kan innebära att arbetsmarknadens resurssvaga grupper får betala proportionellt mer för sin trygghet, samtidigt som ersättningarna blir mindre generösa. Ur ett politiskt perspektiv kan det på sikt inte heller uteslutas att socioekonomiskt svaga gruppers förhandlingsposition och benägenhet att efterfråga ett bättre socialt skydd påverkas negativt (Barth och Moene 2016).

All form av ekonomisk trygghetspolitik innebär ett ingrepp i marknadsprocesserna och kräver en avvägning mellan riskminimering för den enskilda medborgaren och olika effektivitetsmål för samhället i stort. Flera av de förändringar som gjorts inom ramen för den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen under senare tid har syftat till att öka arbetsutbudet genom stärkta incitament för arbete. Det har handlat om dels striktare kvalificeringsvillkor, dels en strävan att öka avståndet mellan lön och ersättning/bidrag.

Detta gäller inte minst arbetslöshetsförsäkringen där kvalificeringsperioden förvisso minskar överutnyttjande men också gör att många med svagare fäste på arbetsmarknaden inte hinner kvalificera sig. En konsekvens är att många arbetslösa står utan ersättning. Samtidigt har ersättningsnivån sänkts, särskilt för längre arbetslöshetsperioder. Effekten på sysselsättningen av ett svagare inkomstskydd vid arbetslöshet är dock både osäker och omdebatterad. Forskning på individdata visar att en höjning av arbetslöshetsersättningen kan leda till längre arbetslöshetsperioder (Schmieder och Von Wachter 2016). Nyare forskning på makronivå upptäcker dock inga sådana negativa effekter på sysselsättningen (Boone m.fl. 2021). Samtidigt kan arbetslöshetsförsäkringen och andra delar av det ekonomiska trygghetssystemet fungera som viktiga makroekonomiska stabilisatorer med potentiellt positiva sysselsättningseffekter som följd (Kekre 2023). Arbetslöshetsförsäkringens potentiellt positiva konsekvenser på matchning av utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden kan också medföra positiva effek-

ter på samhällsekonomin (Acemoglu och Shimer 1999).

Urholkningen av inkomstbortfallsprincipen inom det ekonomiska trygghetssystemet är också kopplad till politiska icke-beslut där man tillåtit att maxbeloppen halkat efter löneutvecklingen. Denna försvagning har varit högst förutsägbar utifrån systemens konstruktion, så till vida att maxbeloppen indexerats utifrån prisutvecklingen. I vissa fall, såsom i arbetslöshetsförsäkringen, saknas en automatisk indexering helt och hållet. För att upprätthålla en tydlig inkomstbortfallsprincip som förmår att skapa ekonomisk trygghet för större grupper på arbetsmarknaden bör en indexering mot inkomstutvecklingen övervägas. Till viss del görs det redan i inkomstpensionen, vars uppräkningskoppling är kopplad till ett inkomstindex. Inkomstpensionens värde undermineras därför inte av hög ekonomisk tillväxt, snarare tvärtom (Bergh och Kruse 2022). I flera länder används en indexering mot inkomsternas utveckling också i andra delar av det ekonomiska trygghetssystemet vid sidan om pensionerna. Detta gäller exempelvis arbetslöshetsersättningen i Norge och minimistödet i Tyskland. Det senare indexeras utifrån en kombination av inkomsternas utveckling i samhället och förändringar i konsumtionsmönster.

Utifrån de resultat som presenterats i denna rapport efterlyser vi en förnyad debatt om det ekonomiska trygghetssystemets roll som skydd mot inkomstbortfall såväl som mot fattigdom. Vid sidan om den formella kompensationsgraden bör maxbeloppens storlek och indexering uppmärksammas i denna diskussion. Kunskapsläget kring politiska icke-beslut inom den ekonomiska trygghetspolitiken är dock bristfälligt. Detta gäller inte minst de olika alternativ som finns till hands för att undvika en urholkning av inkomstbortfallsprincipen på lite längre sikt. Här har länder valt olika strategier, vilket kan utnyttjas för att inspirera den inhemska diskussionen. I den mån indexeringen av ersättningar och bidrag lämnas utan åtgärd kommer den offentliga socialpolitiken få allt mindre betydelse för inkomstfördelningen i samhället. Med stor sannolikhet kommer i stället andra arenor få en allt viktigare roll för människors välfärd, såsom marknaden och familjen. Till viss del är detta en utveckling som under senare år präglats av svensk välfärdspolitik.

Sammantaget pekar våra analyser på en tydlig förskjutning av det svenska ekonomiska trygghetssystemet från standard- till grundtrygghet. Samtidigt tycks också färre personer få ersättning från de offentliga

programmen. Förskjutningen framstår tydligt både när det svenska systemet analyseras över tid och när det lyfts fram i jämförelse med andra OECD-länder. Den särställning som det svenska ekonomiska trygghetssystemet har haft i internationella sammanhang tycks inte längre vara giltig. Vi har pekat på några av de fördelningspolitiska konsekvenser som sannolikt följer av denna förskjutning, även om en undersökning av de specifika orsakssambanden inte ryms inom ramen för denna rapport. Vi har också pekat på hur en förskjutning mot grundtrygghet och en växande betydelse av komplementära försäkringslösningar kan ge upphov till en politisk dynamik där det kan bli alltmer problematiskt att vinna gehör för ett omfördelande offentligt trygghetssystem. Vår förhoppning är att rapporten på så sätt kan stimulera till diskussion om de avgörande vägval som välfärdspolitiken står inför.

7. Referenser

- Abrahamson, Peter. 1999. »The welfare modelling business«. *Social Policy & Administration* 33(4):394–415.
- Acemoglu, Daron och Robert Shimer. 1999. »Efficient unemployment insurance«. *Journal of Political Economy* 107(5):893–928.
- Akademikernas a-kassa. 2023. »Arbetslöshetsrapporten 2023«. Stockholm: Akademikernas a-kassa.
- Alm, Susanne, Kenneth Nelson och Rense Nieuwenhuis. 2019. »The Diminishing Power of One? Welfare State Retrenchment and Rising Poverty of Single-Adult Households in Sweden 1988–2011«. *European Sociological Review* 36(2):198–217.
- Altermark, Niklas. 2020. *Avslagsmaskinen: byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal förlag.
- Arts, Wil och John Gelissen. 2002. »Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report«. *Journal of European Social Policy* 12(2):137–158.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl och Michaela Pfeifer. 2011. *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Bristol University Press.
- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barth, Erling och Karl Ove Moene. 2016. »The equality multiplier: How wage compression and welfare empowerment interact«. *Journal of the European Economic Association* 14(5):1011–1037.

- Béland, Daniel och Jacob S. Hacker. 2004. »Ideas, private institutions and American welfare state 'exceptionalism': the case of health and old-age insurance, 1915–1965«. *International Journal of Social Welfare* 13(1):42–54.
- Bergh, Andreas och Agneta Kruse. 2022. *Tryggare kan ingen vara?: en ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Billingsley, Sunnee och Tommy Ferrarini. 2014. »Family policy and fertility intentions in 21 European countries«. *Journal of Marriage and Family* 76(2):428–445.
- Birnbaum, Simon, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson och Joakim Palme. 2017. *The Generational Welfare Contract: Justice, Institutions and Outcomes*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Björklund, Anders och Markus Jäntti. 2011. *SNS välfärdsrapport 2011: Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Björklund, Anders, Markus Jäntti, Per Olof Robling, Jesper Roine och Daniel Waldenström. 2019. *Kapitalinkomster och inkomstfördelning: Bilaga 3 till Långtidsutredningen SOU 2019:62*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Boone, Christopher, Arindrajit Dube, Lucas Goodman och Ethan Kaplan. 2021. »Unemployment insurance generosity and aggregate employment«. *American Economic Journal: Economic Policy* 13(2):58–99.
- Bäckman, Olof. 2009. »Institutions, structures and poverty: a comparative study of 16 countries, 1980–2000«. *European Sociological Review* 25(2):251–264.
- Bäckman, Olof och Kenneth Nelson. 2017. »The egalitarian paradise?« I *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*, 25–35. Abingdon: Routledge.
- Cantillon, Bea och Wim Van Lancker. 2013. »Three shortcomings of the social investment perspective«. *Social Policy and Society* 12(4):553–564.
- Carroll, Eero. 2005. »Voluntary state-subsidized social insurance in the advanced industrialized world since the 1890s: the Nordic experience in comparative perspective«. I *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, 60–87. New York: Springer.

- Clasen, Jochen och Nico A. Siegel. 2007. *Investigating Welfare State Change: the 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ds 2024:29. *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Duvander, Ann-Zofie, Tommy Ferrarini och Mats Johansson. 2015. *Familjepolitik för alla*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Duvander, Ann-Zofie och Åsa Lundqvist. 2025. *Ett svenskt lapptäcke. Föräldraförsäkringen under 50 år*. Stockholm: SNS Förlag.
- Edebalk, Per Gunnar. 2006. *Sjukpenning och sjuklön. Samspelet mellan staten och arbetsmarknadens parter 1974–1993*. Lund: Lunds universitet/Socialhögskolan.
- . 2008. »1916 års olycksfallsförsäkring. En framtidsinriktad socialpolitik«. *Scandia: Tidskrift för historisk forskning* 59(1).
- . 2012. *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen-Från KAS till Alfa-kassan*. Lund: Lunds universitet/Socialhögskolan.
- . 2013. »1913 års pensionsförsäkring – den första allmänna socialförsäkringen«. *Socialvetenskaplig tidskrift* 20(3–4).
- Elmér, Åke. 1960. *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund: Gleerups.
- Elmér, Åke, Staffan Blomberg, Lars Harrysson och Jan Peterson. 1998. *Svensk socialpolitik*, 19 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Engeman, Cassandra och Sofie Burman. 2023. »Signs of the gender revolution's second phase? Historical and cross-national development of fathers' leave provisions«. *Social Policy & Administration* 57(5):626–641.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta och Walter Korpi. 1986. »2 From poor relief to institutional welfare states: the development of scandinavian social policy«. *International Journal of Sociology* 16(3–4):39–74.
- Esser, Ingrid, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme och Ola Sjöberg. 2013. »Unemployment benefits in EU member states«. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Esser, Ingrid och Arvid Lindh. 2018. »Job preferences in comparative perspective 1989–2015: A multidimensional evaluation of individual and contextual influences«. *International Journal of Sociology* 48(2):142–169.

- Fenger, Menno. 2007. »Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology«. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences* 3(2):1–30.
- Ferrarini, Tommy. 2006. *Families, States and Labour Markets: Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-war Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ferrarini, Tommy och Ann-Zofie Duvander. 2010. »Earner-Carer Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative Perspective«. *International Journal of Health Services* 40(3):373–398.
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nelson, Walter Korpi och Joakim Palme. 2013. »Social citizenship rights and social insurance replacement rate validity: pitfalls and possibilities«. *Journal of European Public Policy* 20(9):1251–1266.
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nelson och Ola Sjöberg. 2014a. »Decomposing the effect of social policies on population health and inequalities: An empirical example of unemployment benefits«. *Scandinavian Journal of Public Health* 42(7):635–642.
- . 2014b. »Unemployment insurance and deteriorating self-rated health in 23 European countries«. *J Epidemiol Community Health* 68(7):657–662.
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nelson, Ola Sjöberg och Joakim Palme. 2012. *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv: En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010*. Stockholm: Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Ferrarini, Tommy och Thor Norström. 2010. »Family policy, economic development and infant mortality: a longitudinal comparative analysis«. *International Journal of Social Welfare* 19:S89–S102.
- Ferrera, Maurizio. 1996. »The 'Southern model' of welfare in social Europe«. *Journal of European Social Policy* 6(1):17–37.
- Flora, Peter. 1986. *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Gough, Ian, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley och Peter Whiteford. 1997. »Social assistance in OECD countries«. *Journal of European Social Policy* 7(1):17–43.

- Hagen, Johannes, Lisa Laun och Mårten Palme. 2022. »Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019«. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Halleröd, Björn. 1991. *Den svenska fattigdomen: en studie av fattigdom och socialbidragstagande*. Lund: Arkiv förlag.
- Hemerijck, Anton. 2017. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Henrekson, Magnus, Lars Hultkrantz, Ingemar Ståhl, Hans T. Söderström och Lars Söderström. 1994. *Konjunkturrådets rapport 1994. Välfärdsland i ofärdstid*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hernanz, Virginia, Franck Malherbet och Michele Pellizzari. 2004. *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: a Review of the Evidence*. Paris: OECD.
- Immervoll, Herwig. 2010. »Minimum income benefits in OECD countries«. i *Counting the Poor: New Thinking about European Poverty Measures and Lessons for the United States*, Douglas J. Besharov och Kenneth A. Couch (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Inspektionen för socialförsäkringen. 2022. »Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren: En analys av hur värdet av bidragsnivåer och inkomsttak har förändrats och effekten på hushållens inkomster«. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen.
- . 2023. »Konsekvenser av förändringar i sjukförsäkringen. En granskning av rättsliga förändringar inom sjukpenning, rehabiliteringspenning och SGI och dess påverkan på sysselsättning och försörjning, rapport 2023:10«. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Johnson, Björn och Annika Hermansson. 2007. »Överutnyttjandediskursen. En innehålls- och konsekvensanalys av diskursen kring överutnyttjande av sjukförsäkringen«. *Arbetsliv i omvandling* (9).
- Junestav, Malin. 2007. »Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik«. Uppsala: IFAU.
- . 2009. »Sjukskrivning som politiskt problem-sociala normer, institutionell förändring och det politiska språket«. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 15(4):9–27.

- Kangas, Olli. 2001. *From Workmen's Compensation to Working Women's Insurance: Institutional Development of Work Accident Insurance in OECD Countries*. Berlin: Zentrum für Sozialpolitik.
- Kekre, Rohan. 2023. »Unemployment insurance in macroeconomic stabilization«. *Review of Economic Studies* 90(5): 2439–2480.
- Knotz, Carlo och Moira Nelson. 2013. »Quantifying 'Conditionality': A New Database on Conditions and Sanctions for Unemployment Benefit Claimants«. *Åtkomst via SSRN* 2328253.
- Korpi, Walter. 1971. *Fattigdom i välfärden: Om människor med socialhjälp*. Stockholm: Tiden.
- . 1983. *The Democratic Class Struggle*. Abingdon: Routledge.
- . 2000. »Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states«. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 7(2):127–191.
- Korpi, Walter och Joakim Palme. 1998. »The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries«. *American Sociological Review* 63(5):661–687.
- Kuivalainen, Susan och Kenneth Nelson. 2011. »Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance«. I *Changing Social Equality*, Jon Kvist (red.), 69–88. Bristol: Policy Press.
- Lindquist, Gabriella Sjögren och Eskil Wadensjö. 2011. *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Lødemel, Ivar och Heather Trickey. 2001. *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Marchal, Sarah och Marx, Ive. 2024. *Zero Poverty Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Montanari, Ingalill, Kenneth Nelson och Joakim Palme. 2008. »Towards a European social model? Trends in social insurance among EU countries 1980–2000«. *European Societies* 10(5):787–810.
- Nelson, Kenneth. 2003. »Fighting poverty: Comparative studies on social insurance, means-tested benefits and income redistribution«. The Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholms universitet.

- . 2010. »Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies«. *International Journal of Social Welfare* 19(4):367–378.
- . 2012. »Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe«. *Journal of European Social Policy* 22(2):148–163.
- . 2013. »Social assistance and EU poverty thresholds 1990–2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income?«. *European Sociological Review* 29(2):386–401.
- Nelson, Kenneth, Daniel Fredriksson, Tomas Korpi, Walter Korpi, Joakim Palme och Ola Sjöberg. 2020. »The social policy indicators (SPIN) database«. *International Journal of Social Welfare* 29(3):285–289.
- Nelson, Kenneth och Johan Fritzell. 2014. »Welfare states and population health: the role of minimum income benefits for mortality«. *Social Science & Medicine* 112:63–71.
- Nelson, Kenneth, Ingalill Montanari och Joakim Palme. 2007. »Convergence pressures and responses: Recent social insurance development in modern welfare states«. *Comparative Sociology* 6(3):295–323.
- Nelson, Kenneth och Rense Nieuwenhuis. 2021. »Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage«. *Journal of European Social Policy* 31(3):352–362.
- Nelson, Kenneth, Rense Nieuwenhuis och Susanne Alm. 2020. »Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC«. I *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes: Addressing Gender, Administration, and Communication*, Robert Holzmann, Edward Palmer, Robert Palacios och Stefano Sacchi (red.), 215–240. Washington: World Bank Group.
- Nelson, Kenneth, Joakim Palme, Sofie Burman och Marie Eneroth. 2017. *Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts: Sweden*. Brussels: European Social Policy Network (ESPN).
- Norström, Thor och Joakim Palme. 2010. »Public pension institutions and old-age mortality in a comparative perspective«. *International Journal of Social Welfare* 19:S121–S30.

- OECD. 2011. »Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising«. Paris.
- Olofsson, Gunnar. 1993. »Det svenska pensionssystemet 1913–1993: historia, struktur och konflikter«. *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* (58–59):29–84.
- Palme, Joakim. 1990. »Pension rights in welfare capitalism: the development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985«. Stockholms universitet.
- Palme, Joakim, Åke Bergmark, Felipe Estrada, Johan Fritzell, Olof Bäckman, Olle Lundberg, Ola Sjöberg, Lena Sommestad och Marta Szebehely. 2001. *Välfärdsbokslut för 1990-talet: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Palme, Joakim, Kenneth Nelson, Ola Sjöberg och Renate Minas. 2009. *European Social Models, Protection and Inclusion*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Patrick, Ruth, Kate Andersen, Mary Reader, Aaron Reeves och Kitty Stewart. 2023. *Needs and Entitlements: Welfare Reform and Larger Families*. London: Nuffield Foundation.
- Pensionsmyndigheten. 2020. »Inkomsttak i socialförsäkringen«. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- . 2021. »Hur står det till med pensionerna?« Portalrapport i faktserie om pensionerna. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Persson, Anna och Caroline Cederström. 2019. »Jämförad föräldraförsäkring. Utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen«. Stockholm: Försäkringskassan Analys och Prognos.
- Pierson, Paul. 1996. »The new politics of the welfare state«. *World Politics* 48(2):143–179.
- Prop. 2023/24:128. *En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Riksrevisionen. 2024. RiR 2024:15: Bostadsbidragets måluppfyllelse – trångboddhet och absolut fattigdom. Stockholm: Riksrevisionen.
- Salonen, Tapio. 2009. *Aktivering i socialt arbete. Dåtid och nutid*. Malmö: Liber.
- Schmieder, Johannes F. och Till Von Wachter. 2016. »The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation«. *Annual Review of Economics* 8(1):547–581.

- Scruggs, Lyle, Jahn Detlef och Kuitto Kati. 2017. »Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2017-09«. University of Connecticut & University of Greifswald.
- Sjöberg, Ola. 2010. »Social insurance as a collective resource: unemployment benefits, job insecurity and subjective well-being in a comparative perspective«. *Social Forces* 88(3):1281–1304.
- . 2011. »Sweden: ambivalent adjustment«. I *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Jochen Clasen och Daniel Clegg (red.) 208–231. Oxford: Oxford University Press.
- Socialdepartementet. 2023a. »En ändamålsenlig arbetsskade-försäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. SOU 2023:53«. Stockholm: Socialdepartementet.
- . 2023b. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialstyrelsen. 2020. »Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2020«. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1994:20. *Reformerat pensionssystem: Betänkande av Pensionsgruppen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet: slutbetänkande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2023:30. *Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2024:26. *En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Svallfors, Stefan. 2011. *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*. Stockholm: Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Svensson, Torsten. 1994. *Socialdemokratins dominans*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Sveriges Kommuner och Regioner. 2022. »Förskolans kompensatoriska roll«. Stockholm.
- Titmuss, Richard M. 1975. *Social Policy: An Introduction*. Abingdon: Routledge.
- Wilensky, Harold och Charles Lebaux. 1958. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation.

- Åmark, Klas. 1999. »Arbetarrörelsen, socialförsäkringssystemet och genusordningen 1932–1970«. *Sociologisk forskning* 36:253–285.
- . 2005. *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå: Borea förlag.

Sveriges ekonomiska trygghetssystem har länge varit ett typexempel på den så kallade standardtrygghetsmodellen, där ett generellt grundskydd kombineras med en inkomstbortfallsprincip. Detta system har emellertid förändrats avsevärt under de senaste årtiondena, vilket väcker frågan om Sverige går mot en annan välfärdsmodell.

I rapporten analyserar Kenneth Nelson och Sebastian Sirén hur de svenska transfereringssystemen har utvecklats. De undersöker förändringar i ersättningsnivåer för pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraförsäkring och det behovsprövade skyddet mot ekonomisk utsatthet. De jämför även med andra länder med liknande förutsättningar. Författarna avslutar rapporten med rekommendationer och en diskussion om framtida vägval.

Kenneth Nelson är Barnett Professor of Social Policy vid University of Oxford och professor i sociologi vid Stockholms universitet. *Sebastian Sirén* är forskare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet.

Rapporten är en del i SNS forskningsprojekt Ekonomisk trygghet.

