

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			1(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Inte bara för svenskar – om generell välfärd som mål i Sveriges utvecklingssamarbete

Dokumentation från seminarium den 7 maj 2015

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			2(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Medverkande: **Mats Wingborg**, rapportförfattare, **Kenneth Nelson**, professor i sociologi vid Stockholms universitet, **Ulrika Modéer**, statssekreterare vid Utrikesdepartementet, **Ulf Kristersson**, Moderaternas ekonomiskpolitisk talesperson, fd socialförsäkringsminister, **Johannes Danielsson**, politiskt sakkunnig, Socialdepartementet. Moderator: **Gunnel Axelsson Nycander**, policyrådgivare vid Svenska kyrkans internationella avdelning.

Moderator Gunnel Axelsson Nycander: introduktion

Bakgrunden till seminariet är det arbete som Svenska kyrkans internationella arbete drivit under flera år för att öka intresset för sociala trygghetssystem som medel för utveckling och fattigdomsbekämpning, och som inleddes med rapporten *Pengar i handen*. Huvudpoängen har varit att sociala trygghetssystem, däribland kontantbidrag, är viktiga och bör ges större utrymme i svenskt bistånd. Givet Sveriges egna erfarenheter bör detta vara paradgren i svenskt bistånd.

Sedan dess har frågan om social trygghet kommit mycket högre på utvecklingsagendan både i Sverige och internationellt, vilket visas av bland annat formuleringar i Biståndsplattformen och de föreslagna globala hållbarhetsmålen Post 2015. Det är därför dags att gå från att diskutera ”att” till ”hur” – det finns idag en växande enighet om att uppbyggnaden av sociala trygghetssystem i låg- och medelinkomstländer behöver stödjas. Det är därför frågan om hur dessa system bäst utformas och stöds som behöver diskuteras. Det är därför väldigt intressant att den kanske viktigaste poängen i Sveriges erfarenheter av sociala trygghetssystem berör en av de viktigaste ”hur”-frågorna: den om huruvida tyngdpunkten bör ligga på riktade/behovsprövade eller generella stöd. De generella systemen är en grundbult i Svenska modellen.

Mats Wingborg gavs i uppdrag att dels diskutera frågorna kring generella och riktade stöd principiellt, och koppla sociologisk forskning om välfärd till diskussionen om sociala trygghetssystem i utvecklingsbistånd, dels granska Sveriges bistånd idag: ”I vilken mån delar Sverige med sig av erfarenheter av generella systems fördelar?”

Huvudbudskapet i rapporten som presenteras är att Sveriges erfarenheter av generell välfärd bör användas aktivt i biståndspolitik. I arbetet med rapporten har ingen av dem som intervjuats argumenterat mot detta. Vid dagens seminarium ser vi därför fram emot kritiska kommentarer, men tror inte att den grundläggande tesen kommer att ifrågasättas. Ambitionen med samtalet är därmed att fördjupa och nyansera diskussionen, och vi vill särskilt lyfta fram tre frågeställningar:

- Hur kan idén om generell välfärd tillämpas i praktiken i ett utvecklingsland, t ex ett låginkomstland, eller ett i medelinkomstland med stor ojämlikhet och mycket liten formell sektor? Detta är en jättestor fråga som vi behöver mycket mer kunskap om.

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			3(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

- Varför domineras de trygghetssystem som införs idag av riktade stöd, trots de väldigt tydliga fördelarna med generella system? Vad motiverar regeringar, Världsbanken?
- Hur kan Sverige dela med sig av erfarenheterna och påverka diskussionerna nationellt och globalt?

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			4(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Mats Wingborg: sammanfattning av rapporten Inte bara för svenskar

Fler utvecklingsländer än vad man tror har idag omfattande sociala transfereringar, så som barnbidrag och pensioner. De är i regel riktade till de mest behövande, sällan generella, och nivåerna ofta väldigt låga.

Det finns ett stort intresse för den här ansatsen både inom länderna själva och inom biståndet. Mina samtal med handläggare har visat att detta ligger i tiden, men att det i princip saknas riktlinjer för hur biståndet ska arbeta med frågorna.

Fördelar med en generell ansats i biståndsinsatser för sociala trygghetssystem:

Ett centralt argument är att generella system är bättre än riktade transfereringssystem på att minska fattigdom. Detta förklaras av den så kallade omfördelningsparadoxen:

Transfereringssystem som är riktade till de fattiga innehåller i praktiken mindre summor pengar, och omfördelar därför mindre belopp än system som har totalt sett större ekonomisk volym men som är generella.

Anledningen till att generella system omfördelar större volymer är att de rika är beredda att betala högre skatter till ett system som är lika för alla och som de alla får del av. De rika betalar mer i skatt än värdet av transfereringen de får del av, medan en fattig person betalar mindre i skatt än värdet av transfereringen. Det finns alltså en mycket stark koppling mellan generella system och skattenivåer. Med extremt låga skatteintäkter blir generella system omöjliga.

Med generella system undviker man en rad problem som är förknippade med bedömning av vilka individer som har rätt till stöd: höga kostnader för administration och kontroll, risk för felaktiga bedömningar, för korruption och nepotism, samt stigmatisering av bidragstagare mm. Behovsprövning kan också påverka människors beteende på ett negativt sätt om det blir en fördel att vara fattig.

Generella system har ofta förutsättningar att få politisk legitimitet genom att ”låsa in medelklassen”. Legitimiteten bidrar till ett stärkt samhällskontrakt, med kopplingar till demokrati och ökad tillit.

Argument för de generella systemen måste dock framföras med några viktiga reservationer: Generella system kan vara en grundbult, men måste alltid kompletteras av riktade och behovsprövade bidrag. Generella barnbidrag och pensioner är generella inom vissa ålderskategorier, men inte strikt generella. Det krävs pragmatism.

I låginkomstländer finns ett ökat intresse för omfattande transfereringar. Men de är sällan helt och hållet generella, inskränkningarna är av två principiellt olika slag:

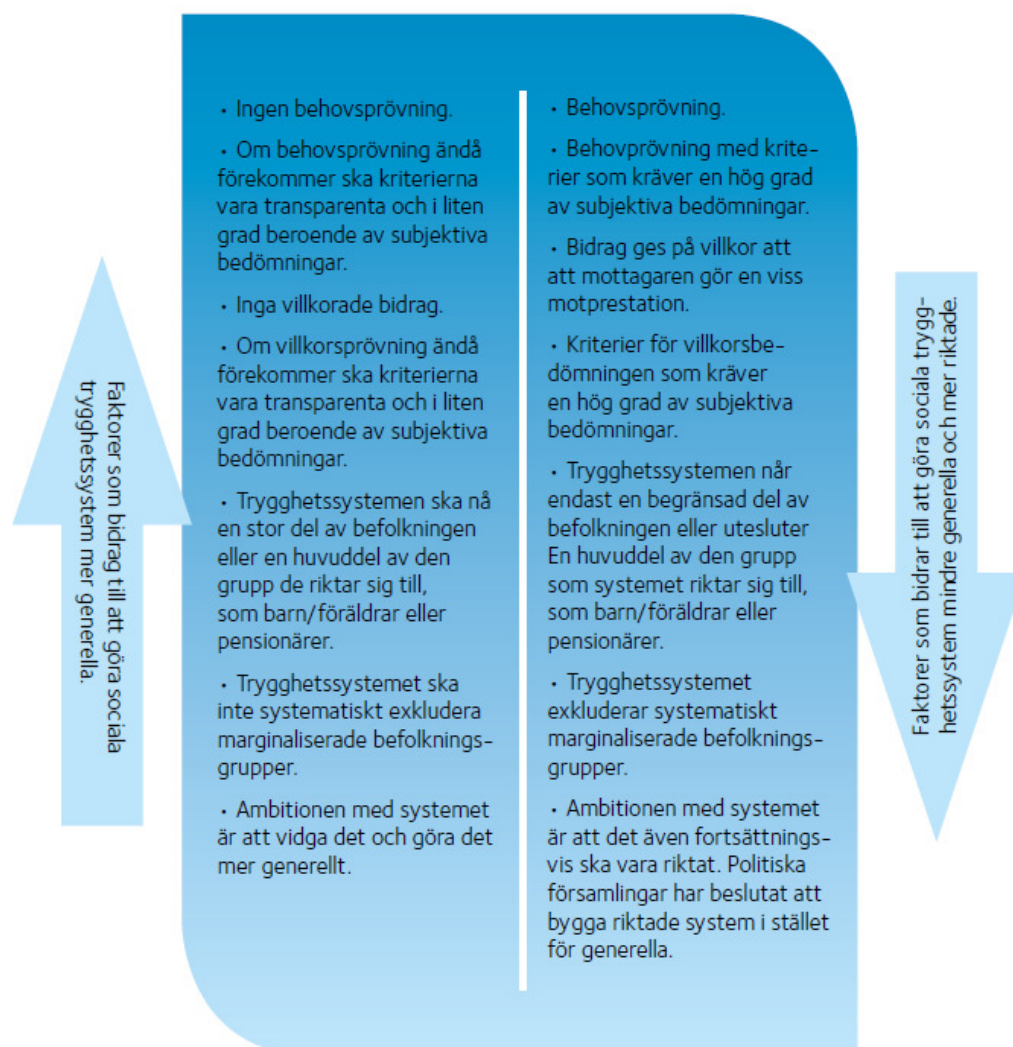
- Behovsprövning (baserat på inkomst, bostadsförhållanden, etc)

DOKUMENT		SIDA	
Dokumentation från seminarium		5(11)	
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

- Villkorade (stöd ges under förutsättning att mottagaren vaccinerar barn, ser till att barnen går i skolan, eller i något fall att mottagaren inte är hivsmittad...)

I rapporten görs ett försök att visa på de olika mellanformerna mellan riktade och universella stöd och på hur man kan tolka olika grader av hur generalitet. Några centrala frågor är: Hur stor del av befolkningen nås, vilka grupper exkluderas, vad är ambitionen med systemen?

Det viktiga är den politiska frågan: omtransfereringarna inte är generella, vad är det som bör undvikas, och vad är steg i rätt riktning? Se figur.



I rapportens empiriska del visas att det i hög grad saknas riktlinjer för svenskt bistånd på det här området. Tydligast är ett mer än tio år gammalt citat från PGU-propositionen 2002:

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			6(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

”I Sverige har den sociala välfärds- och trygghetspolitiken varit nära förbunden med den allmänna ekonomiska politiken. Även om inte färdiga modeller kan exporteras har vi genom vår moderna historia format program och gjort erfarenheter som motiverar ett särskilt svenskt engagemang inom detta område.”

Kommentar från Kenneth Nelson, Stockholms Universitet:

Kenneth Nelson instämmer i hög grad med rapportens bild av den generella välfärdspolitikens fördelar. Han vill dock mana till viss försiktighet i slutsatserna, eftersom mycket av den forskning som lyfts fram i rapporten är baserad på analyser av rika länder. Huruvida resultaten gäller också i en utvecklingskontext återstår att undersöka.

Efter att ha läst rapporten är det särskilt en fråga som återkommande dyker upp. Om det nu finns så många fördelar med en generell välfärdspolitik, hur kommer det sig då att centrala aktörer i utvecklingsarbetet och i diskussionen kring global social utveckling alltså tycks förordade riktade insatser? Framförallt två förklaringar ligger nära till hands.

Riktade insatser är ibland lättare att utvärdera då de huvudsakliga målen för politiken är kortsiktiga och ligger förhållandevis nära i tiden. De stora fördelarna med en generell politik ligger ofta längre fram i tiden. Ett exempel är generella socialpolitiska insatser och förtroendet till vad staten kan och bör göra, något som i sin tur är avgörande för demokratisk stabilitet. Inom biståndsarbetet är det många gånger viktigt att visa att de resurser som tas i anspråk leder till förändring. Här har målen åtminstone för det internationella biståndet till viss del förskjutits från lands- till personnivå. Istället för att hjälpa länder försöker man alltmer ge biståndet direkt till de fattiga personer som resurserna är avsedda för, något som ofta resulterar i riktade insatser. Av politiska skäl är det nödvändigt för både länder och biståndsorganisationer att visa att hjälpen faktiskt når de fattiga.

Här kan vi också skönja en andra förklaring till att riktade insatser alltså förespråkas inom det internationella biståndet. I diskussionen kring global social utveckling är det vanligt att utvärdera olika typer av insatser efter deras verkningsgrad (*efficiency* på engelska). Inom termodynamiken definieras verkningsgraden som förhållandet mellan nyttiggjord och tillförd energi i ett system. Detta är ett mått som är mycket uppskattat också inom nationalekonomin och som man här många gånger använder för att utvärdera socialpolitiska insatser. Bland annat är verkningsgraden en populär storhet bland Världsbankens utvecklingsekonomer. I fokus för analysen är andelen resurser som tillfaller de fattiga, och inte resursernas storlek i sig. Med en sådan måttstock kommer alltid riktade insatser vara att föredra framför mer bredare generella socialpolitiska lösningar.

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			7(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Inom sociologin och andra samhällsvetenskaper är vi mer intresserade av att utvärdera olika typer av socialpolitiska insatser efter deras effekt. Här är vi alltså intresserade av hur stort stödet är till varje fattig individ i absoluta tal, och inte i relation till det totala biståndet. Oftast gör vi detta genom att undersöka i vilken utsträckning socialpolitiken lyfter familjer ur fattigdom. Genom att skifta perspektiv från verkningsgrad till effekt, har vi i ett slag försämrat oddsen för att riktade åtgärder är att föredra.

Den politiska dynamik som omgärder biståndet är svår att påverka och det är inte en enkel uppgift att övertyga väljare och givare att generella insatser framförallt verkar på lång sikt. Likaså skall vi inte förvänta oss att vi kan förändra nationalekonomernas förkärlek till verkningsgraden; härvidlag är nationalekonomin alltför stark, både vetenskapligt och inom politiken.

DOKUMENT		SIDA	
Dokumentation från seminarium		8(11)	
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Kommentar från Torsten Wetterblad, Sida:

Sida har inte någon definierad ståndpunkt i de frågor som diskuteras här, och det finns inte heller någon klar definierad policy från departementsnivå. Vi kan konstatera att frågan om sociala trygghetssystem inte var prioriterad under förra regeringen, även om det skedde en förändring under det sista året. Rent allmänt kan sägas att riktade system kan vara en bra början för att så småningom bygga upp större system. Det är också viktigt att poängtera att det är Sveriges samarbetsländer som måste avgöra hur systemen ska utformas.

Det saknas ofta politiskt stöd för sociala trygghetssystem i våra samarbetsländer. En politiker i Tanzania uttryckte nyligen att ”Wedon’t want any handouts here”. Det finns en utbredd uppfattning om att bidrag inte ska ges utan krav på motprestation. En viktig utgångspunkt är också att biståndsaktörer inte ska finansiera systemens löpande kostnader, det måste göras nationellt. Däremot kan bistånd hjälpa till att initiera rätt strukturer.

De ekonomiska utmaningarna med generella trygghetssystem ska inte underskattas, uppbyggnaden av trygghetssystem måste ske parallellt med att skattesystemen utvecklas. Det finns idag en hel del forskning kring hur man arbetar med sociala trygghetssystem i utvecklingsländer, bland annat av Unicef och med stöd från Sida.

Kommentar från statssekreterare Ulrika Modéer, UD

Tiden är mogen för att jobba med frågor kring social trygghet just nu. Biståndsministern har ansvaret att nystarta PGU, och det är i det här sammanhanget intressant att socialförsäkringsminister Annika Strandhäll har signalerat att hon är intresserad av att arbeta med PGU. Social trygghet kommer nu upp på ett helt annat sätt än tidigare i en rad resultatstrategier för afrikanska länder, och diskuteras inför Finance for Development-konferensen i Addis Abeba och de globala hållbarhetsmålen Post-2015. Även frågan om generella eller riktade system har börjat diskuteras.

Det finns goda förutsättningar för Sverige att arbeta med de här frågorna i biståndet – en av svenskt bistånds fördelar i det här sammanhanget är att man jobbar långsiktigt och har stort intresse av institutionsuppbyggnad och andra långsiktiga insatser. Syd-Syd-utbyte är också ett exempel på möjliga insatser. Till dess det finns nya strategier för biståndet så får de styr signaler som finns i PGU (och som rapporten visar på) användas.

Kommentar av Ulf Kristersson, ekonomisk-politisk talesperson och fd socialminister

Generella välfärdssystem, så som vårt allmänna barnbidrag, är i grunden bra. Men det är viktigt att inte göra diskussionen svart-vit. I Sverige finns allt mellan generellt och riktade/selektiva system, och vägen mot den generella modellen var inte på något sätt spikrak. Socialminister Möller kämpade exempelvis för att vi skulle få socialförsäkringar med ett grundskydd, snarare än utifrån den inkomstbortfallsprincip, som i dag är en central del i den

DOKUMENT		SIDA	
Dokumentation från seminarium		9(11)	
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

generella modellen. Vi behöver också komma ihåg att ju mer generella trygghetssystemen är, desto högre tryck på skattesystemen.

Storlek på befolkningen har betydelse, att man kan överblicka befolkningen som ska täckas av systemen. Samtidigt sker mycket spännande i stora utvecklingsländer. I Indien är de i färd med att genomföra biometriska identifieringssystem som kan användas till subventioner och kontanttransfereringar.

Kommentar från Johannes Danielsson, politiskt sakkunnig, Socialdepartementet

Inom ramen för PGU har vi kartlagt vad Socialdepartementet och våra myndigheter gör i relation till internationella utvecklingsfrågor, och vi kan konstatera att det inte är mycket. Det finns emellertid ett starkt engagemang i den nya departementsledningen för att bidra i de här frågorna, och en stor potential i att göra mer. Departementet kan bidra med framför allt kunskap och expertis.

Paneldiskussion

Några av de aspekter som diskuterades:

- Många utvecklingsländer har en snabb men inte inkluderande tillväxt. Sveriges kombination av tillväxt, välfärd och jämställdhet ses därför med intresse av flera länder. Samtidigt finns behov av ett stort mått av ödmjukhet. Det finns starka skäl att inte ”predika” – Sverige har mycket att lära av andra länder. Mycket – men inte allt – är beroende av de specifika villkoren i olika länder. Hur mycket kan länder lära av varandra?
- Svårigheterna för länder som vill införa trygghetssystem är kanske inte främst ekonomiska, utan politiska. Hur kan reformer utformas så att de får brett stöd och legitimitet – och därmed möjlighet till långsiktig finansiering? Många av de frågor svenska ledare får från andra länder handlar just om detta. Hur kunde vi t ex få politisk enighet om den senaste pensionsreformen?
- En grundfråga är hur en positiv cirkel kan skapas: hur kan man skapa den legitimitet som krävs för att bygga en ökad skattebas som krävs för att bygga breda sociala trygghetssystem i utvecklingsländer? Ett förslag till delsvår är att man måste bygga ut trygghetssystemen successivt så att de täcker allt större grupper. Det är kontextuellt hur detta ska gå till i olika länder. En fråga från publiken i det sammanhanget: Hur vågade vi och hur gick det till att införa Sveriges allmänna ålderspension 1913? En paneldeltagare menade att en viktig lärdom från den pensionsreformen var tron på att politiken *kan gå före* utvecklingen, och att det är viktigt att bygga allianser för att nå enighet – i det fallet mellan reformsinnade och bönder.

DOKUMENT		SIDA	
Dokumentation från seminarium		10(11)	
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

- Det fanns en bred enighet om att generella system i grunden är att föredra, men några aspekter som visar på att den generella principen bör frångås i vissa fall lyftes samtidigt fram: Betoningen på generella system kan leda till en övertro på hur mycket generella institutioner kan hjälpa människor med speciella problem. Och vi kan inte bortse från den ekonomiska frågan, marginalnyttan av våra skattepengar. När vi diskuterar t ex socialförsäkringar måste vi också fråga oss ”var gör den sista kronan störst nytta?”
- Sverige har som stor multilateral givare möjlighet att föra in frågorna i FN-organen och Världsbanken. Världsbanken är en produkt av de olika valkretsarnas ståndpunkter, men det tar tid att flytta positioner inom Banken. Sverige kan bli aktivare i det sammanhanget.
- Det fanns bland politikerna ett visst stöd för idén om att införa en multilateral finansieringsmekanism för att stödja låginkomstländers uppbyggnad av sociala trygghetssystem och för att Sverige bör driva på för en sådan inom ramen för den nya globala utvecklingsagendan. Samtidigt betonades att tonvikten måste ligga på att utveckla skattebasen i dessa länder. Skatteverket har goda erfarenheter av att ge kapacitetsstöd.
- Förutom att utbyggnaden av social trygghet måste följas av en utveckling av skattesystemen måste det också kombineras med arbetsmarknadspolitik, bekämpning av korruption etc.

Regeringsdelegation från Vietnam

Innan avslutningen gästades seminariet av en delegation från Vietnams sociala myndigheter och ministerier, som var på studieresa, arrangerad av UNDP och HelpAge International. Delegationsledaren berättade att de just nu arbetar med en Social Protection Master Plan. Arbetet med sociala frågor rör sig nu från en humanitär roll till ett rättighetsbaserat arbete för social trygghet, och man försöker inkludera den informella sektorn i programmet också.

Ett av de tydligaste intrycken som delegationen fått av den svenska välfärden är generaliteten i systemet. Täckningen för social trygghet i Vietnam är fortfarande mycket låg, då 60 % av befolkningen befinner sig i den informella sektorn. Än så länge finns inget system för att täcka livscykelrelaterade risker. Sveriges transparens i systemen är också imponerade; människor kan se hur mycket de sparar och vad de får ut från systemen.

Avslutning

DOKUMENT			SIDA
Dokumentation från seminarium			11(11)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Gunilla Palm	12/10/2015		

Diskussionerna har bekräftat att Sveriges erfarenheter av generella välfärdssystem bör delas i högre grad än tidigare. Fördelarna med generella system i korthet: Genom att inkludera alla – även de som har förmåga att betala skatt – har generella system förutsättningar att få större och stabilare budgetar. Bara genom att inkludera alla kan man nå alla behövande, och man slipper en massa problem som är förknippade med behovsprövning (höga kostnader, risk för korruption och stigmatisering m.m.).

Diskussionen har också visat att vi behöver lära oss mer om hur generell välfärd kan se ut i en utvecklingskontext. Det behövs mer samtal och forskning om detta. Vi behöver lära oss att förstå mellanformerna mellan riktade och generella system (det som kalla ”generell karaktär” i rapporten Inte bara för svenskar) och identifiera steg i riktning mot generella system.

Till sist framfördes några konkreta förslag om hur regeringen kan verka för att Sveriges erfarenheter av generell välfärd delas med länder som står i färd med att bygga upp sina trygghetssystem: Ge svenska välfärdsmyndigheter tydliga uppdrag inom ramen för PGU; utmana Världsbankens grundläggande inställning om att sociala trygghetssystem bör vara riktade, t ex genom ett side-event vid nästa vår- eller höstmöte; och gör tydliga skrivningar i den nya biståndsplattformen.