

# Inte bara för svenskar

– OM GENERELL VÄLFÄRD SOM MÅL  
I SVERIGES UTVECKLINGSSAMARBETE



**Svenska kyrkan**   
INTERNATIONELLT ARBETE

medlem av  
**actalliance**

**TEXT:** Mats Wingborg

**REDAKTÖR:** Gunnel Axelsson Nycander

**OMSLAGSBILD:** Svenska kyrkans samarbetsorganisation Philani bedriver uppsökande mödra- och barnavård med hjälp så kallade mentormammor. På bilden diskuterar Nosiphela Luthuli med mentormamma Nozibele Chopele. Nosiphelas barn Bayanda och Asphile är med och lyssnar. En viktig del i mentormammornas arbete är att uppmuntra mammor att registrera sina barn och ansöka om barnbidrag. Barnbidraget i Sydafrika är behovsprövat, inte generellt som i Sverige. I dag får nästan 11 miljoner barn, dvs mer än hälften av alla barn i landet, del av bidraget.

**FOTO:** Simon Stanford/IKON

**ISBN** 978-91-86781-28-6

*Svenska erfarenheter av en politik för social trygghet bör tas tillvara i politiken för global utveckling. /.../ En politik för social utveckling och trygghet stärker människor i deras kamp mot fattigdom. Den måste omfatta alla /.../.*

Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling

*The case for universal provision of basic social services rests first and foremost on the premise that all humans should be empowered to live lives they value and that access to certain basic elements of a dignified life ought to be delinked from people's ability to pay. While ways of delivering such services may vary with circumstances and country context, common to all successful experiences is a single idea: The state has the primary responsibility to extend social services to the entire population, in a basic social contract between citizens and state.*

Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience

*Tyvärr syns inte den svenska välfärdsmodellen särskilt mycket i det svenska biståndet.*

Johan Sandberg, sociolog vid Lunds universitet, uttalande vid seminarium i januari 2015

*Benefits meant exclusively for the poor people often end up being poor benefits.*

Amartya Sen, 1995, The Political Economy of Targeting

# Innehåll

Förord	5
Sammanfattning och rekommendationer	6
1. Bakgrund	8
2. Syfte och metod	10
Del 1: Teoretisk diskussion	
3. Vad menar vi med en generell välfärdsmodell?	11
4. Den generella välfärdens fördelar – och något om motargumenten	12
Men är det inte för dyrt?	14
5. Vad innebär en generell välfärdsmodell i en utvecklingskontext?	16
Generellt, behovsprövat och en massa mellanformer	16
Centrala exempel på generella välfärdsreformer i utvecklingsländer	18
Del 2: generell välfärd i det svenska biståndet	
6. Social trygghet i bistånd och utvecklingsdiskussion	20
Kritik av bolsa familia och liknande system	22
7. Nedslag i sidas arbete	24
Afrika	24
Latinamerika	25
Asien	25
Analys av uppgifter i open aid	25
8. Riktlinjer för biståndet	26
Sveriges politik för global utveckling	26
Den biståndspolitiska plattformen	27
Regleringsbrev för 2015 och 2014	27
Resultat- och samarbetsstrategier	27
Sociala trygghetssystem – ett positionspapper från sida	29
9. Sveriges engagemang i internationella organisationer	30
Världsbankens arbete för social trygghet	31
Notförteckning	33
Källförteckning	35
Skriftliga källor	35
Muntliga källor	36

## Förord

När Svenska kyrkan för snart fyra år sedan publicerade rapporten *Pengar i handen – sociala trygghetssystem som metod för att bekämpa fattigdom och hunger*, ville vi initiera en diskussion om hur sociala stöd av olika slag kan bidra till att minska hunger och fattigdom globalt. Vårt mål var att sociala trygghetssystem skulle få ett tydligt utrymme i Sveriges bistånd, och att Sverige i högre grad än tidigare skulle dela med sig av erfarenheterna av att under lång tid ha byggt upp olika trygghetssystem.

Sedan dess har en hel del hänt framför allt på den internationella arenan. Våren 2012 presenterade Världsbanken en ny strategi för Social Protection and Labour, och i juni samma år antog ILO en rekommendation om att alla länder ska införa en slags grundnivå av social trygghet, ”Social Protection Floor”. I diskussionerna om de globala hållbarhetsmålen Post 2015, och om medlen för att uppfylla målen, spelar social trygghet i dag en viktig roll.

Social trygghet nämns också i regeringens Biståndsplattform från 2014. Detta är ett framsteg, även om vi gärna hade sett tydligare formuleringar.

Med den här rapporten går vi ett steg längre och diskuterar hur de sociala trygghetssystem som stöds med biståndsmedel idag utformas. Globalt sett dominerar sådana satsningar av riktat stöd specifikt till dem som lever i störst utsatthet. Det är en modell som skiljer sig betydligt från den generella välfärdsmodell som vi värnar i Sverige, och som enligt forskningen har större förutsättningar än andra modeller att minska fattigdom och ojämlikhet. Breda socialförsäkringar som inkluderar alla bidrar till att öka medelklassens vilja att betala skatt, och därmed till förmågan att på sikt upprätthålla och öka finansieringen av de sociala trygghetssystemen.

I denna rapport granskar vi hur Sveriges hittillsvarande stöd till social trygghet är utformat. Finns det tecken på att Sverige, med pengar och politisk röst, stödjer uppbyggnaden av generella system? De tecken för detta vi finner är svaga, huvudbilden är snarare att det saknas en svensk viljeinriktning på arbetet för social trygghet, men att en sådan efterfrågas av flera av de personer som intervjuats.

Svenska kyrkan vill med denna granskning utmana regeringen att inte bara stödja social trygghet, utan aktivt bidra med svenska erfarenheter av att bygga upp generella välfärdsystem. Vårt syfte är också att initiera en diskussion om vad ”generell välfärd” kan innebära i en utvecklingskontext.

Gunilla Hallonsten, policychef för Svenska kyrkans internationella arbete

## Sammanfattning och rekommendationer

### DEN GENERELLA VÄLFÄRDENS FÖRDELAR

En rad länder i Asien, Afrika och Latinamerika håller just nu på att bygga upp sociala trygghetssystem i form av exempelvis barnbidrag och ålderspensioner. De flesta av dessa program är specifikt riktade till personer som lever i stor fattigdom och utsatthet. Intuitivt förefaller detta rimligt – om man vill förbättra situationen för dem som har det sämst bör man ge bidrag till dem och inga andra. Det verkar också vara kostnadseffektivt att rikta begränsade skatte- eller biståndsmedel till dem som behöver det allra mest.

Den generella välfärdsmodell som Sverige har lång erfarenhet av har istället utformad för att komma hela befolkningen till del. Väl dokumenterade erfarenheter visar att generella modeller har en rad fördelar.

Generella välfärdsmodeller minskar fattigdom och ojämlikhet mer effektivt än vad behovsprövad välfärd gör. De är mer omfördelande än behovsriktade system, tvärt emot vad man spontant kan tro. Denna så kallade omfördelningsparadox förklaras av att generella system har mycket större budgetar. Även om de behovsriktade systemen är mer omfördelande räknat *i procent av insatserna* så omfördelar de generella systemen alltså större ekonomiska belopp.

Att de generella systemen har större ekonomisk omfattning förklaras i sin tur av att det är lättare att nå politisk enighet kring system som riktar sig till alla i samhället. Medelklassen betalar en stor del av skatterna, och om de inkluderas i den sociala tryggheten är det lättare att få legitimitet för skatter som används för att finansiera välfärdssatsningar.

På liknande sätt ökar möjligheterna att offentlig skola, vård och omsorg kan hålla en hög kvalitet om de används av alla, och inte bara av dem som inte har råd att vända sig till privata alternativ. Med den indiske ekonomen Amartya Sens ord: *”Benefits meant exclusively for the poor people often end up being poor benefits.”*

Med generella system undviker man en rad problem som är förknippade med behovsprövning. Behovspröv-

ning är kostsamt att genomföra och förutsätter välfungerande och icke-korrumperade myndigheter. Behovsprövning riskerar att leda till godtycke, maktmissbruk och korruption, samt till stigmatisering av mottagarna. Det är också omöjligt att helt förhindra att personer inkluderas och exkluderas på ett felaktigt sätt.

Att fel personer utesluts från sociala program är särskilt problematiskt eftersom det undergräver möjligheterna att nå målet för insatserna. Om målet är att nå alla som lever i fattigdom är möjligheten att lyckas störst om systemet omfattar alla.

Generella stöd skapar inga marginaleffekter, dvs skapar inga incitament för mottagaren att minska sina egna ansträngningar att själva öka sina inkomster.

Generella stöd kan slutligen bidra till att stärka känslan av medborgarskap, tillhörighet i samhället och människors tilltro till både staten och andra medmänniskor.

Även om det finns stora fördelar med generella välfärds-system måste sådana alltid kompletteras med riktade och behovsprövade stöd till dem som av olika skäl hamnar utanför de generella systemen. Det handlar inte om ”antingen eller” utan om var tyngdpunkten ska ligga. Vissa former av behovsprövning är också oundvikliga, som bedömning av om en person är sjuk eller arbetslös, för att avgöra om den har rätt till sjukpenning eller arbetslöshetsersättning.

Det finns heller ingen skarp gräns mellan generella och riktade program, snarare en glidande skala. Till de helt generella hör system som utan behovsprövning eller villkor riktar sig till hela befolkningen eller till vissa bestämda åldersgrupper (barn, pensionärer). Väldigt nära befinner sig system som generellt riktar sig till alla kvinnor. I andra änden finns system som inte alls bör betraktas som generella. Det handlar om behovsprövade system som enbart riktar sig till de allra fattigaste och villkorade system som exkluderar stora delar av befolkningen eller vissa marginaliserade och fattiga grupper.

Mellan dessa ytterligheter finns behovsstyrda system där kriterierna är transparenta och kommer många personer till del, och villkorade system som omfattar väldigt många personer och som inte specifikt exkluderar marginaliserade grupper.

### Sveriges biståndspolitik

Sverige är tillsammans med de andra nordiska länderna föregångare när det gäller generell välfärd. Sverige har därigenom stora möjligheter att förmedla kunskaper och erfarenheter. Flera utvecklingsländer efterfrågar kunskap från Sverige.

Utbildning och sjukvård har under lång tid varit viktiga områden i det svenska utvecklingssamarbetet, även om det finns en tendens till vissa neddragningar av utbildningsbiståndet. Det finns starka belägg för att Sverige stöttat uppbyggnaden av generell utbildning och sjukvård, men ytterst svaga belägg för att Sverige stöttat uppbyggnaden av generella socialförsäkringssystem.

I några fall har Sverige varit med och stöttat uppbyggnaden av socialförsäkringssystem, men detta har inte haft någon hög prioritet inom det svenska biståndet. Intresset för sociala trygghetssystem tycks dock öka nu. De konkreta exempel där Sverige varit involverat under senare år i Afrika söder om Sahara handlar om bidrag riktade till särskilda målgrupper snarare än om generella bidragssystem.

Enskilda biståndshandläggare har lyft frågan om social trygghet inom olika multinationella organ, främst inom FN. Riktlinjerna för vad Sverige ska driva i dessa sammanhang är emellertid svaga.

I propositionen om Politik för global utveckling från 2002 finns tydliga skrivningar om att Sveriges erfarenheter av generell välfärd bör användas i utvecklingssam-

arbetet, men detta har inte följts upp i andra biståndsdokument och antagna riktlinjer. I den biståndspolitiska plattformen som regeringen antog 2014 omnämns social trygghet tydligare än det gjort i tidigare strategiska dokument, men frågan om generell välfärd nämns inte alls.

Att lyfta idén om generell välfärd i utvecklingssamarbetet handlar inte om att ställa nya krav på utvecklingsländer. Snarare är tanken att i dialogen med utvecklingsländer visa på fördelarna med generella välfärdsprogram.

### Rekommendationer

Utifrån rapporten ger Svenska kyrkans internationella arbete följande rekommendationer:

- Sveriges erfarenheter av den generella välfärdens fördelar bör i ökad utsträckning tas tillvara i den svenska utvecklingspolitiken, genom såväl det bilaterala biståndssamarbetet och deltagandet i Världsbanken och andra internationella organisationer som genom svenska myndigheters uppdrag inom ramen för politiken för global utveckling (PGU).

- Riktlinjerna för Sveriges utvecklingssamarbete bör tydliggöra att Sverige prioriterar stöd till uppbyggnaden av generella välfärdsprogram, eller program som har generell karaktär.

- Regeringen och andra relevanta aktörer bör initiera en fördjupad diskussion om generell välfärd som utvecklingsstrategi för att lyfta människor ur fattigdom i utvecklingsländer. Centrala frågor är till exempel hur en generell välfärd kan och bör vara organiserad och utformad i olika utvecklingskontexter med olika förutsättningar, betydelsen av generella ansatser i olika typer av sociala program, samt hur snävt fattigdomsinriktade program över tid kan utvidgas och göras mer generella.

# 1. Bakgrund

En rad länder i Asien, Afrika och Latinamerika håller just nu på att bygga upp sociala trygghetssystem. Statistik över den snabba framväxten av sociala trygghetssystem sedan 2000 återges i bland annat *The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity* (ASPIRE).<sup>1</sup>

Stöd till utvecklingen av sociala trygghetssystem får också allt större utrymme i utvecklingsbiståndet internationellt såväl som i Sverige. Biståndsgivarnas intresse förklaras av de över lag mycket goda resultat som uppvisas. Sociala stöd ger tydliga effekter på undernäring, hälsa och barns möjligheter att följa och tillgodogöra sig utbildning. Oavsett om stödet kommer som familjebidrag eller pensioner, tenderar människor att i första hand satsa pengarna på barnen och deras skolgång. En del satsas också på långsiktiga investeringar i familjens försörjning.

Bland många ekonomer börjar det ske en perspektivförskjutning. Från att tidigare ha betraktat sociala stöd som utgifter för kortsiktig konsumtion, börjar man alltmer se stödet som en långsiktig investering i mänsklig utveckling – bara med en frisk och välutbildad befolkning finns på sikt förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Sociala trygghetssystem kan utformas på många olika sätt, och varje land måste bygga upp systemen utifrån sina egna ekonomiska, sociala, historiska och politiska förutsättningar. Ändå finns det principiella skillnader mellan i huvudsak två modeller: selektivt riktade stöd, så som välfärdssystemet är uppbyggt i bland annat anglosaxiska länder, och den generella välfärdsmodellen, som dominerar i Sverige och andra nordiska länder. De flesta av de system som i dag byggs upp i Latinamerika, Asien och Afrika är i huvudsak riktade, men det finns också exempel på generella välfärdsreformer, framför allt på pensionsområdet.

Sveriges erfarenhet visar att de tidiga vägval regeringar gör när de bygger upp socialförsäkringar och transfereeringar påverkar systemens utformning under lång tid. Det finns därför skäl för Sverige att just nu dela med sig sina erfarenheter av generell välfärd. Ofta har också företrädare för länder i Latinamerika, Afrika och Asien efterfrågat kunskap från just Sverige.

Att lyfta idén om generell välfärd i utvecklingssamarbetet handlar inte om att ställa nya krav på utvecklingsländer. Snarare är tanken att i dialogen med utvecklingsländer visa på fördelarna med generella välfärdsprogram.



**SOCIAL TRYGGHET OCH VÄLFÄRD – OM BEGREPP PÅ SVENSKA OCH ENGELSKA**

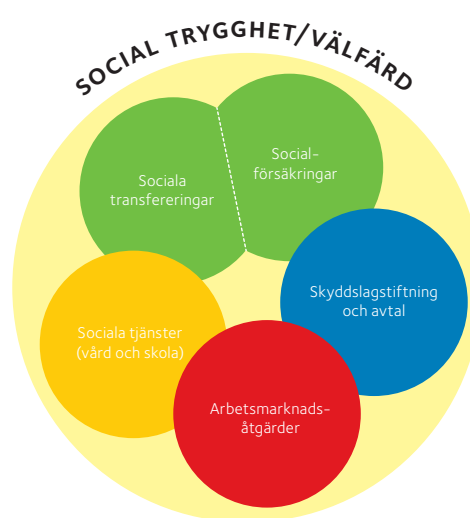
Det finns ingen allmänt erkänd definition av sociala trygghetssystem. En anledning är att begreppets innebörd delvis präglas av hur politiken är utformad i olika länder. Dessutom är det många gånger svårt att hitta exakta motsvarigheter över språkgränserna. Nedan anges vilka politiska åtgärder som vanligtvis innefattas i begreppet sociala trygghetssystem, samt vilka begrepp som används för dem på engelska.

”Social trygghet, ”välfärd” och ”sociala trygghetssystem” motsvaras på engelska i regel av ”social security” eller ”social protection”. I den internationella diskussionen används i regel begreppet ”universal” för att uttrycka det som vi i Sverige benämner ”generell”. Ibland används uttrycket ”universalist” för att poängtera att det handlar om var tyngdpunkten ligger, inte om helt generella system.

”Sociala skyddsnet” – på engelska ”social safety nets” – är ett mer begränsat begrepp, som i den internationella diskussionen avser system som är tänkta att skydda personer som lever i extrem fattigdom eller riskerar att hamna där på grund av sjukdom, naturkatastrofer eller andra omständigheter.

I begreppet sociala trygghetssystem ingår i regel följande samverkande komponenter:

1. Socialförsäkringar, t ex sjukförsäkring, föräldraförsäkring och pensioner. I princip är dessa program avgiftsfinansierade. I Sverige är dock mycket av det vi kallar socialförsäkringar skattefinansierade. (På engelska ”social insurance”, ibland ”social security”)
2. Sociala transfereringar, exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd. I Sverige administreras vissa av dessa program inom ramen för socialförsäkringarna, såsom garantipension och barnbidrag. (På engelska används en rad olika begrepp: ”social transfers”, ”social assistance”, ”cash transfers”, ”allowances”, ”benefits”, ”welfare”)
3. Lagar och avtal för att garantera grundläggande rättigheter i arbetslivet, t ex arbetarskyddslagstiftning, förbud mot barnarbete samt kollektivavtal. (På engelska ofta ”labour market regulations”)
4. Offentligt arrangerade arbeten, i Sverige ofta kallade ”arbetsmarknadsåtgärder”, tidigare ”beredskapsarbeten”. (På engelska ”public works”, ”work guarantees”)
5. Sociala tjänster – vård, skola och omsorg. (På engelska: ”social services”)



**FIGUR 1.OLIKA KOMPONENTER INOM BEGREPPET ”SOCIAL TRYGGHET” OCH ”VÄLFÄRD”.**

De olika delarna i den sociala tryggheten kompletterar och förstärker varandra. I Sverige görs ingen skarp åtskillnad mellan socialförsäkringar och sociala transfereringar.

I vissa sammanhang räknas även ytterligare företeelser, som bra kommunikationer, tillgång till rent vatten och elektricitet etc., som delar i den sociala tryggheten och välfärden.

Förståelsen av vad som är sociala transfereringar och socialförsäkringar skiljer sig åt mellan olika länder. I Sverige ses socialförsäkringar som system som har försäkringskaktär, men inte nödvändigtvis är finansierade med inbetalda premier. Till de svenska socialförsäkringarna räknas bland annat sjukförsäkringen, som finansieras genom obligatoriska avgifter, och skattefinansierade förmåner som föräldraförsäkring, barnbidrag och bostadsbidrag. Att man i Sverige inte skiljer strikt mellan transfereringar och försäkringar kan tolkas som ett uttryck för den generella ansatsen i det svenska systemet.

I andra delar av världen är det vanligt att åtskillnaden mellan sociala transfereringar och socialförsäkringar är striktare, och att socialförsäkringarna endast omfattar program som helt finansieras av inbetalda premier.<sup>2</sup> I denna studie används termen socialförsäkring i en något vidare betydelse, ungefär som begreppet används i Sverige. Det betyder att det inte heller dras någon glasklar skiljelinje mellan sociala transfereringar och socialförsäkringar.

## 2. Syfte och metod

Syftet med denna studie är att undersöka och analysera i vilken mån generella välfärdsmodeller lyfts fram som ett eftersträvansvärt mål i Sveriges utvecklingssamarbete. Att stödja idén om en generell välfärd kan i det här sammanhanget innebära flera saker:

- att Sverige har varit med och finansierat projekt som handlat om att bygga upp generell välfärd,
- att det framgår av riktlinjer för svenskt utvecklingssamarbete att frågan om generell välfärd bör lyftas,
- att Sverige har lyft frågan om generell välfärd i dialoger med samarbetsländer och i internationella organisationer.

Studien handlar därför både om ekonomiskt bistånd och om påverkan genom policydialog med samarbetsländer och internationella organisationer. I rapporten ges en övergripande bild av i vilken mån svenskt utvecklingssamarbete har främjat idén om generell välfärd. Däremot har ambitionen inte varit att redogöra för allt svenskt bistånd till sociala trygghetssystem, att peka ut enskilda projekt som ligger i linje med en generell välfärdsolitik, eller att gå igenom alla svenska riktlinjer och försök till påverkan i multilaterala organ.

En utgångspunkt för studien är att det finns stora fördelar med en generell bas i ett välfärdssystem. Däremot hävdas inte att välfärdssystem enbart bör vara generella.

Den teoretiska diskussionen i del I baseras på litteraturstudier och intervjuer. Ett utkast till texten har kommenterats av Kenneth Nelson, professor i jämförande socialpolitik vid socialforskningsinstitutet vid Stockholms universitet.

För undersökningen som redovisas i del II har två undersökningsmetoder använts. För det första har ett antal centrala personer i svenskt bistånd intervjuats. I vissa fall återges stora delar av dessa intervjuer, i andra fall har svaren använts som bakgrundsmaterial. Dessa delar av studien har en journalistisk karaktär. I källförteckningen finns en lista över intervjuade personer. Alla har fått granska sina egna citat. För det andra har en rad skriftliga dokument granskats. Det har främst handlat om olika riktlinjer för svenskt bistånd och beskrivningar av konkreta projekt (bland annat genom Sidas databas [Openaid.se](http://Openaid.se)).

## DEL I: TEORETISK DISKUSSION

### 3. Vad menar vi med en generell välfärdsmodell?

Vad är en generell välfärdsmodell? Ett allmänt svar på frågan är att ett generellt välfärdssystem karakteriseras av att tonvikten ligger på åtgärder som inte baseras på behovsprövning. Sådana välfärdssystem kan både handla om pengar (socialförsäkringar och sociala transfereeringar såsom pensioner och barnbidrag) och offentligt finansierad verksamhet (skola, vård och omsorg).

Uppdelningen mellan generella och behovsprövade välfärdsmodeller är emellertid grov. En mer utvecklad kategorisering av välfärdssystem har tagits fram av den danska sociologen Esping-Andersen (1990).<sup>3</sup> Esping-Andersen skiljer mellan tre olika former av välfärdssystem:

1. Det liberala systemet, där det huvudsakligen är marknaden som fördelar resurser, sociala tjänster och försäkringsskydd. Den offentliga socialpolitiken är enbart inriktad på att ge stöd åt de fattigaste. Systemet kallas ibland den anglosaxiska modellen, eftersom England och USA utgör viktiga exempel.

2. Det konservativa systemet, där staten i samarbete med arbetsmarknadens parter har ansvar för socialförsäkringarna, som organiseras efter yrkesgrupper. I detta system betonas familjens roll starkt och en förutsättning för att det ska fungera är att kvinnors arbetskraftsdeltagande är lågt, vilket också subventioneras av skattesystemet. Huvuddelen av de sociala tjänsterna utförs som obetalt hushållsarbete och den offentliga tjänstesektorn är liten. Systemet kallas ibland för den tyska modellen, eftersom den började utvecklas i Tyskland redan under Bismarcks tid i slutet av 1800-talet.

3. Det generella systemet, där socialförsäkringarna bedrivs i offentlig regi. Ersättningarna är inkomstrelaterade men skiljer sig från den konservativa modellen genom att det finns både ”golv” och ”tak” i systemet, det vill säga grundersättningar och en övre gräns för ersättningsnivån. De sociala tjänsterna utförs i huvudsak som skattefinansierade offentliga tjänster. Skatter och ersättningar är baserade på individen, och kvinnor har ett högt arbetskraftsdeltagande. Systemet kallas också för den nordiska modellen.

Av dessa modeller innehåller den tredje flest drag av generell välfärd, även om också detta system har vissa behovsprövade inslag, i Sverige till exempel försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Avsikten är att de behovsprövade delarna utgör komplement – inte alternativ – till de generella programmen.

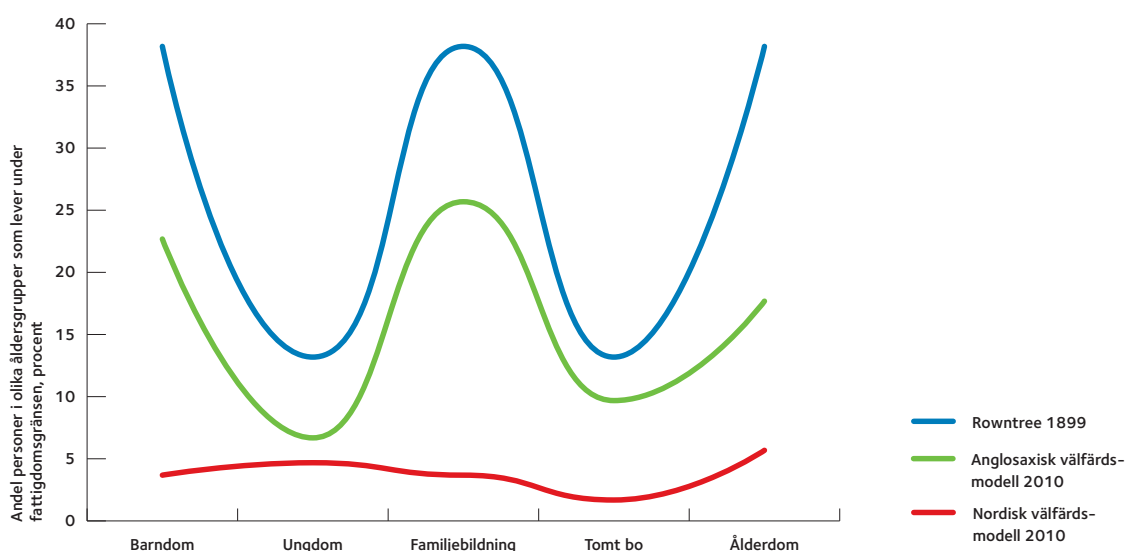
Det är möjligt att kategorisera transfereringar och socialförsäkringar utifrån flera andra kriterier. Ibland delas bidragen upp i frivilliga program (som den svenska A-kassan), bidrag riktade till grupper med specifika behov (som stöd till HIV-smittade) och förmåner som är inkomstrelaterade (som det svenska bostadsbidraget). Bidragen kan också delas upp utifrån vilka som har rätt till dem, till exempel efter medborgarskap eller vistelse i landet.

## 4. Den generella välfärdens fördelar – och något om motargumenten

Sverige är, tillsammans med de andra nordiska länderna, föregångare när det gäller generell välfärd. Sverige har därigenom stora möjligheter att förmedla kunskap och erfarenheter. Nedan sammanfattas argumenten för generella välfärdsmodeller:

1. Omfattande forskning<sup>4</sup> ger ett starkt stöd för att generella välfärdsmodeller minskar fattigdom mer effektivt än behovsprövad välfärd, se figur 2. En orsak är att generella välfärdssystem, tvärt emot vad man spontant kan tro, ofta är mer omfördelande än behovsin-

riktade system. Eftersom de generella systemen i regel har större ekonomisk omfattning än de behovsinriktade blir de mer omfördelande i faktiska pengar, även om de behovsinriktade systemen är mer omfördelande räknat i procent av insatserna. Eller uttryckt på ett annat sätt: Ju mer vi riktar bidragen exklusivt till de fattigaste, desto sämre blir vi på att faktiskt lyfta människor ur fattigdom. Det är detta fenomen som bland andra sociologen Joakim Palme kallat för ”omfördelningsparadoxen”.<sup>5</sup>



**FIGUR 2. OLIKA MODELLER FÖR SOCIAL TRYGGHET**

Figuren visar hur fattigdomsrisken förändras över livscykeln i den nordiska välfärdsmodellen och i en mer liberalt inspirerad välfärdsmodell. Som jämförelse återges också fattigdomsrisken i en mindre engelsk stad (Rowntree) i slutet av 1800-talet (en klassisk sociologisk studie om livscykelbaserad fattigdom). Risken för fattigdom är störst i vissa känsliga faser i livet – när man är barn, när man har barn, och när man är gammal. Bilden visar också att den generella nordiska välfärdsmodellen, till skillnad från den anglosaxiska modellen, utjämnar den livscykelrelaterade fattigdomen. Den nordiska modellen minskar också fattigdomen mer totalt sett.

Källa: CMI (2014) A Recipe For a better Life: Experiences From the Nordic Countries: Helsinki: CMI, p 10.

2. Med generella välfärdssystem undviker man en rad problem och risker som är förknippade med bedömning av den enskildes behov. Behovsprövning är kostnadskrävande och ökar transaktionskostnaderna. Dessutom är kriterierna för bedömning ofta politiskt kontroversiella. Behovsprövningar riskerar också att bli felaktiga på grund av godtycke, maktmissbruk och korruption.

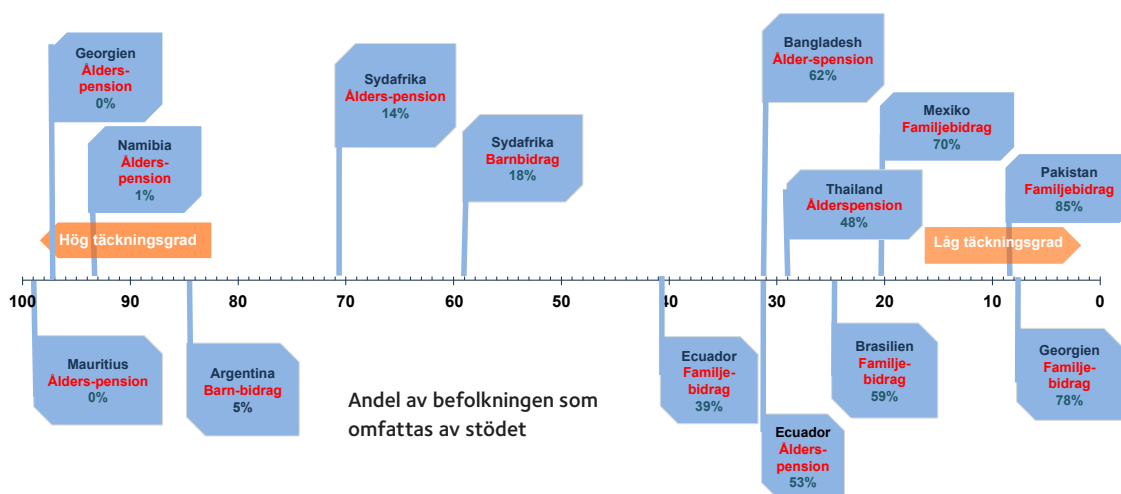
Behovsprövning kan också påverka mottagarens beteende på ett oönskat sätt. De personer som får stöd kan börja anpassa sig för att inte riskera att uteslutas ur programmet. Man kanske avstår från att skaffa plåttak, om detta är en indikator på att man inte har rätt till stöd, eller tar ner gardinerna inför kontrollbesök, om förekomsten av gardiner är kriterium för en viss boendestandard. Tillsammans med rent fusk gör detta att fel personer får tillgång till olika förmåner, men det kan också få betydelsefulla ekonomiska effekter, se punkt 3.

Riktade stöd bygger ibland på föreställningen om att fattigdom orsakas av individuella brister snarare än strukturella problem, eller att det går att identifiera en viss grupp människor som ”fattiga”, dvs att fattigdom är en egenskap hos vissa personer snarare än ett tillstånd som vem som helst skulle kunna hamna i.<sup>6</sup> De generella systemen utgår i stället från att vissa livsfaser alltid är

förknippade med ökade fattigdomsrisker. Trygghetssystemen syftar till att förebygga att människor i dessa livsfaser hamnar i fattigdom. Generella trygghetssystem har därför ofta en stark betoning på barnfamiljer och äldre.

3. Generella stöd skapar inga incitament för mottagaren att minska sina egna ansträngningar att själva öka sina inkomster. Det svenska barnbidraget är ett bra exempel. Om barnbidrag enbart gavs till familjer med låga inkomster skulle föräldrar som arbetar deltid, eller är arbetslösa, få mindre anledning att gå upp i arbetstid eller söka arbete, eftersom den ökade inkomsten skulle bli lägre när det behovsprövade barnbidraget upphör eller trappas av. I den svenska debatten kallas detta ofta för marginaleffekter.

4. Inte ens de mest avancerade metoderna att identifiera dem som har rätt till specifika stöd är felfria. Trygghetssystem som bygger på behovsbedömning kommer därför alltid att inkludera personer som inte var avsedda att få del av förmånerna. Och vad värre är, de kommer att exkludera grupper av personer som egentligen borde få del av systemet. Möjligheten att nå alla fattiga är störst om systemet är generellt.<sup>7</sup> Figur 3 visar att täckningsgraden är viktig för att fattiga personer ska få del av välfärdspolitikerna.



**FIGUR 3. SAMBANDET MELLAN TÄCKNINGSGRAD OCH INKLUDERING AV MÄNNISKOR SOM LEVER I FATTIGDOM.**

Procentsiffran i de blå boxarna visar andelen av de fattigaste 20 procenten i landet som är exkluderade ur systemen. Sannolikheten att de fattigaste får del av trygghetssystem är större ju högre andel av befolkningen stödet når.

Källa: Stephen Kidd, Rethinking "Targeting" in International Development, Pathways Perspectives on social policy in International Development, Issue No 11, October 2013.

5. Generella välfärdssystem innebär att man slipper nackdelarna med den sociala stigmatisering som kan uppstå i kölvattnet av selektiva välfärdssystem. Olika former av behovsprövad myndighetsbedömning upplevs ofta som utpekande och som ett auktoritärt förmynderi som påverkar människors självkänsla och självrespekt på ett negativt sätt.

6. Just det faktum att generella system riktar sig till alla i samhället ökar möjligheten att nå politisk enighet (de generella stöden ”syr in medelklassen”). Sociologen Stefan Svallfors har i en rad studier visat att det allmänna stödet för generell välfärd är betydligt högre än stödet för selektiva och behovsprövade insatser.<sup>8</sup> Det betyder också att det är enklare att få legitimitet för skatter som används för generell välfärd än för skatter som används mer selektivt, vilket utgör en förklaring till ”omfördelningsparadoxen”. Samtidigt skapas stabila och hållbara institutioner, något som gynnar ekonomisk tillväxt.

7. En nära relaterad fördel som inte bara gäller transferreringar, utan i minst lika hög grad de sociala tjänsterna, handlar om möjligheten att uppnå hög kvalitet. I den svenska modellen är det en grundläggande princip att de offentliga tjänster som tillhandahålls – skola, vård och omsorg – ska vara av så god kvalitet att de används av alla. Detta samband har uttryckts väl av ekonomen Amartya Sen: ”Benefits meant exclusively for the poor people often end up being poor benefits”.<sup>9</sup>

8. Slutligen tyder mycket på att generella system har bättre möjligheter än riktade system att stärka känslan av medborgarskap, tillhörighet i samhället och tilltro till både staten och andra medmänniskor. En rad faktorer talar för detta: att alla personer (i en viss livsfas) omfattas av systemet på lika villkor och inte delas upp på sätt som upplevs som godtyckliga, att medelklassen inkluderas, samt att en rad andra nackdelar med behovsprövning undviks (risk för stigmatisering, missbruk och korruption).<sup>10</sup>

Den teknologiska och digitala utvecklingen har skapat nya möjligheter att införa generella socialförsäkringar. Inte minst kan mobiltelefoner och smartcards användas för överföring av pengar till enskilda personer och hushåll. Ett problem är att det i många fattiga länder saknas heltäckande register över hushåll och medborgare. En förstärkt generell välfärd skulle emellertid öka incitamentet för att upprätta sådana register.

I synnerhet inom FN är tilltron till generella välfärdsmodeller stor. Flera FN-organ, som ILO, ser de generella välfärdsmodellerna som ett föredöme. I några fall samverkar också FN-organ och Världsbanken. Av särskild betydelse är *Social Protection Floor*, det ramverk för social trygghet som sjösattes 2012 i samarbete mellan ILO, Världsbanken och en rad andra FN-organ och som fick ett juridiskt och brett politiskt stöd 2012 genom ILO:s rekommendation 202. Rekommendationen specificerar inte i detalj hur sådana socialpolitiska golv ska utformas. Dock betonar man vikten av att sociala trygghetssystem utgår från en livscykelansats och förebygger risker i känsliga livssituationer. Detta perspektiv ligger således väl i linje med de principer som ligger till grund för en generell välfärd.<sup>11</sup>

Att det finns stora fördelar med generella välfärdssystem betyder inte att alla sociala åtgärder bör vara generella. Förespråkare av generella välfärdsmodeller menar snarare att det behövs behovsprövade program för dem som ”faller igenom” det generella systemet. Det handlar alltså inte om generella system *eller* behovsprövade system, utan snarare om var tonvikten ska ligga.

En annan poäng i sammanhanget är att vissa typer av socialförsäkringar alltid kräver någon form av bedömning. Hit hör sjukförsäkring (är personen sjuk?) och Akassa (är personen beredd att ta ett ledigt jobb?).<sup>12</sup> Den generella välfärden är alltså möjlig att tillämpa på vissa typer av socialförsäkringar, men inte på alla.

### Men är det inte för dyrt?

En vanlig invändning är att generella välfärdsmodeller är för dyra i utvecklingsländer. Det stämmer att riktigt fattiga länder inte alltid har råd att införa exempelvis generella barnbidrag. ILO har beräknat kostnaderna för generella minimipensioner och universella barnbidrag i ett antal låginkomstländer. Ålderspensionen skulle kosta lite drygt 1 procent av BNP, barnbidraget 2–3 procent av BNP.<sup>13</sup> Siffrorna är betydligt lägre än motsvarande nivåer i Europa, men kan ändå vara betungande för staten, eftersom skatteintäkterna i ett afrikanskt låginkomstland i regel är låga, i genomsnitt kring 15 procent av BNP.

Det finns alla möjligheter att starta i liten skala och utvidga systemen i takt med att de ekonomiska ramarna tillåter det. Vidare finns ett visst utrymme såväl för att öka skatteintäkterna som för att omprioritera de offent-

liga utgifterna. Genom utvecklade administrativa system går det också att pressa kostnaderna. Flera länder har erfarenhet av att nyttan av även relativt små investeringar kan vara betydligt större än kostnaderna. Detta lyfts fram i bland annat Human Development Report 2014, *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*.<sup>14</sup>

Kostnadsfrågan tycks vara ett viktigt argument för Världsbanken, som under senare år har lyft fram social trygghet som ett prioriterat område<sup>15</sup> och som förespråkar riktade stöd. Mer specifikt handlar argumentet om strävan efter kostnadseffektivitet: Om behoven är enorma och resurserna starkt begränsade verkar det logiskt att stöden riktas till de allra mest behövande. Ett

sådant resonemang förutsätter dock en statisk syn på skatteintäkterna – i kontrast till den forskning som visar att breda system som inkluderar medelklassen bidrar till ökad vilja att betala skatt.

Världsbankens preferens för riktade stöd motiveras sällan uttryckligen. I rapporten *The State of Social Safety Nets*<sup>16</sup> 2014 från Världsbanken diskuteras frågan påfallande lite. Behovsprövningen tas för given, och en träffsäker styrning (targeting) av bidrag ses som ett av de viktigaste kriterierna vid bedömningen av om de är framgångsrika.

## 5. Vad innebär en generell välfärdsmodell i en utvecklingskontext?

Kategoriseringarna av välfärdsmodeller inom sociologin har utgått från de olika system som existerar i industrialiserade länder. Ytterst få forskare har funderat över i vilken mån och på vilka sätt dessa idéer är tillämpbara på utvecklingsländer. Ett undantag är forskarna Geoff Wood och Ian Gough som har utvecklat teorier om hur social trygghet kan öka i utvecklingsländer utifrån tre modeller: välfärdsstat, informell trygghet och otrygghet.<sup>17</sup>

Förhållandena i utvecklingsländer är på många sätt annorlunda jämfört med i industriländerna, inte minst på grund av att mycket stora delar av befolkningen är sysselsatta på den informella arbetsmarknaden. Samtidigt finns många likheter mellan dessa länder i dag och exempelvis Sverige vid den tid då systemen började utvecklas här.

Vi vet inte hur generella välfärdsystem i utvecklingsländer kan komma att se ut, eller hur processerna för att nå dit ser ut. Men det finns goda skäl att studera hur systemen byggs upp. Vid sådana analyser kan vi använda oss av förenklade varianter av de kategoriseringar som görs av västerländska välfärdsmodeller.

Vid en bedömning av huruvida det svenska biståndet används för att stödja generell välfärd blir resultaten väldigt olika om frågan enbart handlar om generella transfereringar och socialförsäkringar, eller om också offentlig verksamhet som drivs med offentliga medel men med stöd av bistånd, tas med i analysen.<sup>18</sup> I det första fallet handlar det om ganska få biståndsprojekt, i det andra fallet om väldigt många. Resultatet är inte förvånande, vård och utbildning har länge utgjort viktiga delar av biståndet, och det finns mer utvecklade strategier för det arbetet. Insatser för andra typer av sociala trygghetssystem är nyare.

Samtidigt finns ett nära samband mellan å ena sidan generella sociala transfereringar och socialförsäkringssystem och å andra sidan generella verksamheter som skola och sjukvård. För det första är den ideologiska grundvalen likartad, i båda fallen handlar det om att garantera alla människor social trygghet, det vill säga en form av

rättighetstänkande. För det andra understödjer systemen varandra. Exempelvis innebär generella satsningar på utbildning att människor får större möjlighet att försörja sig, vilket i sin tur skapar en ekonomisk bas för generella sociala transfereringar och socialförsäkringar. Ett annat exempel är att sociala transfereringar ger barn bättre möjligheter att tillgodogöra sig utbildning.

### Generellt, behovsprövat och en massa mellanformer

Det är inte självklart vilka sociala transfereringar och socialförsäkringssystem som ska betraktas som generella. En utgångspunkt är förstas att ett system som utan någon form av behovsprövning riktar sig till alla familjer eller hushåll är generellt. I detta fall är det ekonomiska stödet en rättighet utan behovsprövning eller villkorade krav. Dessa generella drag kan dock frångås av väldigt olika skäl.

**KATEGORISKA STÖD.** En orsak kan vara att de ekonomiska stöden enbart riktar sig till vissa ålderskategorier, som pensioner och barnbidrag. I Sverige betraktar vi dessa som generella. I detta fall finns ingen subjektiv bedömning, alla i vissa åldersgrupper har rätt till de ekonomiska bidragen.

**STÖD SPECIFIKT TILL KVINNOR.** En annan orsak kan vara att de ekonomiska stöden enbart riktar sig till män eller kvinnor. I utvecklingssammanhang handlar det oftast om system som specifikt riktar sig till kvinnor. Särskilt vanligt är det att bistånd används för att ge kvinnor särskilda krediter (mikrolån) för att starta företagsverksamhet, men det kan också handla om kontantstöd som riktar sig till kvinnor. Barn- och familjebidrag ges ofta i första hand till mödrar.

**BEHOVSPRÖVNING.** En annan vanlig inskränkning är att det ekonomiska stödet är behovsprövat eller fattigdomsriktat. Det kan exempelvis handla om stöd till personer som har inkomster under en viss nivå, till bönder utan egen mark, till hiv-smittade, till arbetslösa och till personer med funktionsnedsättning. Dessa former av stöd är inte generella men kan behövas för att komplettera de grundläggande generella programmen.



Det sätt på vilket behovsprövningen av riktade stöd genomförs påverkar hur mycket de skiljer sig från generella system. Graden av *transparent* och *tydliga regler* i systemet, vilket minimerar subjektiva bedömningar och risken för maktmissbruk och korruption, är avgörande. I de fall där den subjektiva bedömningen är minimal, som stöd till ensamstående med barn (där det för det mesta är tydligt om en person är ensamstående med barn) finns tankar med systemet som ligger nära idéerna med generella stöd.

En annan avgörande fråga handlar om det *långsiktiga syftet* med trygghetssystemet. Är tanken att stödet ska komplettera ett större generellt system? Eller vidgas gradvis över tid för att bli alltmer generellt? I sådana fall ligger ambitionerna nära den ideologiska grundvalen för en generell välfärd. I den internationella utvecklingsdiskussionen används andra begrepp för att uttrycka liknande frågor: I vilken mån är de sociala trygghetssystemen *transformativa*?<sup>29</sup> Om syftet i stället är att bygga upp ett välfärdssystem som enbart riktar sig till de fattigaste är tanken en annan. Då handlar det snarare om en långsiktig idé om att permanenta ett behovsprövat system.

**VILLKORADE STÖD.** Ytterligare en form av inskränkning kan vara att de ekonomiska bidragen är villkorade. Ofta handlar det om krav på att barnen i hushållen ska gå i skolan, men det kan också handla om att bidrag endast går till dem som vaccinerat sig eller till hushåll där det inte finns någon hiv-smittad person. Inte heller villkorade bidrag bör betraktas som generella, men även i detta fall kan systemen vara mer eller mindre generella till sin karaktär. Även här är frågan om *transparent* avgörande, ju tydligare villkoren är, desto mindre subjektiv bedömning behövs.

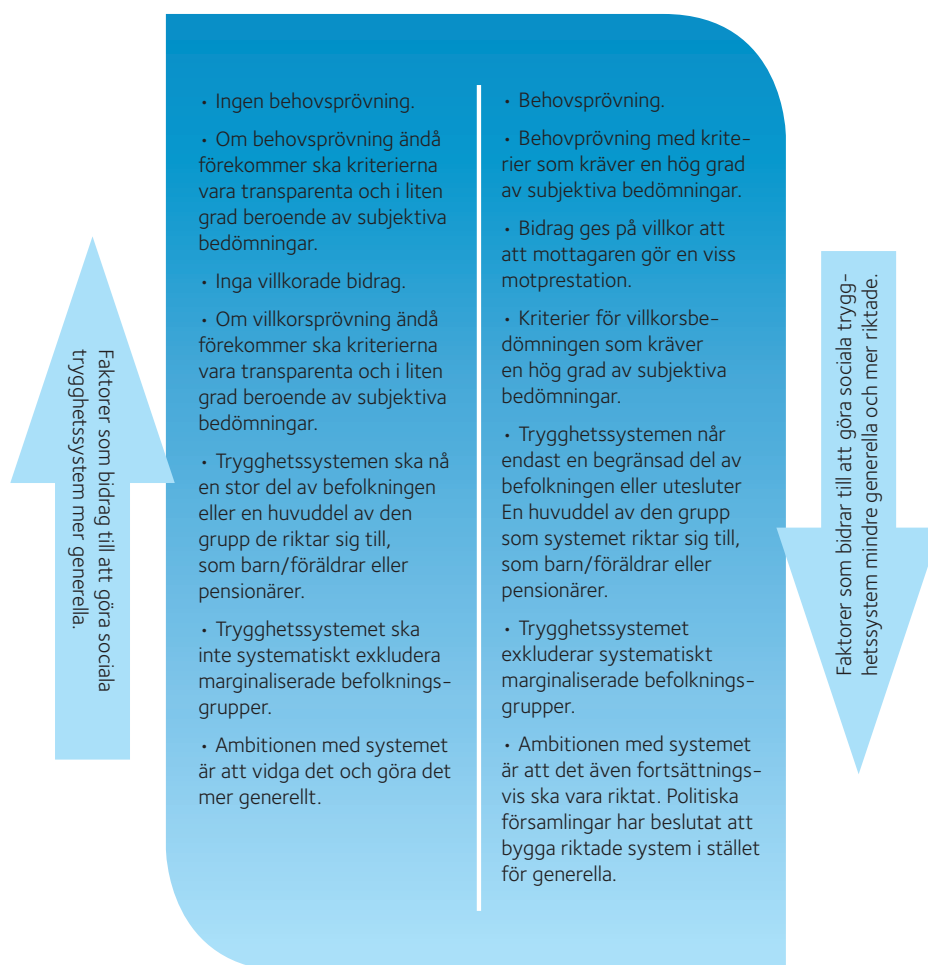
**OMFATTNING, "TÄCKNINGSGRAD".** Ännu mer avgörande för om villkorade bidrag kan betraktas ha "generell karaktär" är hur många fattiga som exkluderas. Ju fler fattiga personer som hamnar utanför, och om extremt

fattiga och marginaliserade grupper ofta blir utan stöd därför att villkoren inte uppfylls, desto längre bort från generalitet är systemet. Avgörande faktorer i sammanhanget är också huruvida medborgarna har tillgång till information om vilka stöd de har rätt till och om det finns tillgång till skolor och hälsovård för alla barn. Avgörande i sammanhanget är alltså inte bara hur systemet är utformat utan också hur infrastruktur och former av underordning och marginalisering ser ut i det aktuella landet.

Sammanfattningsvis finns en skala där sociala trygghetssystem är mer eller mindre generella. Till de helt generella räknas system som utan behovsprövning eller villkor riktar sig till hela befolkningen eller till vissa bestämda åldersgrupper (barn, pensionärer). Våldigt nära befinner sig system som generellt riktar sig till alla kvinnor. I andra änden finns system som inte alls bör betraktas som generella. Det handlar om behovsprövade system som enbart riktar sig till de allra fattigaste och villkorade system som exkluderar stora delar av befolkningen eller vissa marginaliserade och fattiga grupper.

Mellan dessa ytterligheter finns behovsstyrda system där kriterierna är transparenta och kommer många personer till del, och villkorade system som omfattar väldigt många personer och som inte specifikt exkluderar marginaliserade grupper. Figur 4 visar faktorer som förstärker den generella respektive riktade karaktären av olika förmåner.

Det finns ingen metod att gradera i vilken mån en socialförsäkring är generell. Ett skäl är att det inte bara är systemet i sig som avgör i vilken mån politiken når ut till breda folklager, utan också i vilken kontext det används. Ett och samma system kan vara förhållandevis generellt i ett land (nästan alla), men inte alls generellt i ett annat (där det omfattar få).



**FIGUR 4. FAKTORER SOM FÖRSTÄRKER EN GENERELL RESPEKTIVE RIKTAD KARAKTÄR AV OLIKA TRYGGHETSSYSTEM.**

Sociala trygghetssystem kan vara mer eller mindre generella. Figuren visar några av de centrala faktorerna som påverkar i olika riktning.

När biståndet analyseras utifrån dessa utgångspunkter blir skillnaderna stora beroende på var fokus ligger. Ganska få insatser handlar om att understödja generella system i den renodlade formen, betydligt fler befinner sig i gränslandet, det vill säga har vissa generella ansatser.

I denna rapport ligger fokus på socialförsäkringar och transfereringar ("cash"), samt i viss mån på sociala tjänster ("care"). Men samma resonemang gäller också de arbetsmarknadspolitiska regler, åtgärder och avtal som också är viktiga element i den generella välfärden. Även i detta sammanhang är det avgörande hur stor andel av arbetstagarna som systemen täcker, och det finns exempel på mycket omfattande program. I Indien har alla hushåll på landsbygden lagstadgad rätt till 100 dagar betalt arbete per år. År 2010 deltog mer än 50 miljoner hushåll i programmet, vilket motsvarar vart fjärde hushåll på landsbygden.<sup>20</sup>

Ett stort hinder för genomslaget för kollektivavtal och minimilöner är att andelen inom den informella ekonomin i allmänhet är högre ju fattigare ett land är. I länder som Bangladesh och Kambodja omfattar därför lagar om minimilöner och kollektivavtal endast omkring 10 procent av alla arbetstagare.<sup>21</sup> Samtidigt kan sådana system vara strategiska om det pågår en industrialisering och andelen arbetstagare med en anställning successivt ökar.

### Centrala exempel på generella välfärdsreformer i utvecklingsländer

I denna granskning står några fenomen i förgrunden, dels för att dessa är generella, dels för att de särskilt lyfts fram i flera utvecklingsländer. Hit hör framför allt:

- Generella pensioner
- Generella barnbidrag
- Minimilön/täckande kollektivavtal

Förslaget om ett grundläggande generellt inkomststöd (på engelska Basic Income Grant, BIG<sup>22</sup>, på svenska ibland omtalat som basinkomst eller medborgarlön) utgör det mest renodlade exemplet på ett generellt trygghetssystem. Hittills har något sådant system inte införts, även om pilotprojekt har prövats och genomförts i begränsade lokala områden i Namibia och Indien. Det finns likheter, men också stora skillnader mellan den europeiska diskussionen om basinkomst och den debatt om BIG som är livlig i framför allt Sydafrika och Namibia. Medan diskussionen är starkt ideologiskt laddad i Europa kan den i den sydafrikanska kontexten ses som ett pragmatiskt sätt att nå de mycket stora grupper i arbetsför ålder som i dag står helt utan annat stöd. De bidragsnivåer som förespråkas i Namibia och södra Afrika är på en mycket låg nivå och är därför svåra att jämföra med de europeiska förslagen till basinkomst.<sup>23</sup>

Som tidigare har nämnts bör också verksamheter som drivs med offentliga medel räknas in i den generella välfärden. Hit hör bland annat:

- Avgiftsfria skolor
- Avgiftsfri barnomsorg
- Sjukvård med låg eller ingen avgift

Även i detta sammanhang är en avgörande fråga hur många som faktiskt har tillgång till avgiftsfri skola, vård och omsorg, och om vissa marginaliserade och utsatta grupper systematiskt exkluderas. En annan avgörande fråga är den ambitionsnivå som sätts för de offentliga tjänsterna. Om det finns en långsiktig plan att skola, vård och omsorg successivt ska byggas ut och omfatta hela befolkningen kan även begränsade reformer ha generell karaktär, det vill säga vara ett steg på vägen mot ett mer omfattande system.

Som tidigare har nämnts räknas även skyddslagstiftning och avtal (som kollektivavtal) in i välfärden och de sociala trygghetssystemen. I denna studie blir dock ansatsen något mer avgränsad. Huvudfokus kommer att vara socialförsäkringar och i viss mån offentlig verksamhet

som skola, vård och omsorg. Konkret innebär detta ett fokus på generella pensioner, barnbidrag och förslag om levnadslön, men till viss del kommer också avgiftsfria offentliga tjänster att uppmärksammas. I någon mån kommer även frågan om minimilön att tas upp.

I denna studie tillämpas ett antal stipulativa definitioner:

- Generella sociala transfereringar och socialförsäkringar är system som inte är behovsprövade eller villkorade och som når alla medborgare eller alla inom en specifik kategori, såsom alla barn, föräldrar eller pensionärer.
- Socialförsäkringar och sociala transfereringar är av ”generell karaktär” om eventuell behovsprövning och villkor är transparenta, behovet av subjektiv prövning är minimalt, det ekonomiska stödet når breda grupper och marginaliserade grupper i samhället inte exkluderas systematiskt. En hög nyttjandegrad kan dock bero också på andra faktorer, som att en stor del av befolkningen faller under en utsatt fattigdomsgräns och att det saknas andra generella socialförsäkringar.
- Med generell välfärdsverksamhet åsyftas skola, vård och omsorg som når breda folklager. De verksamheter som studien fokuserar på är avgiftsfria grundskolor och allmän sjukvård.
- Med generell välfärd åsyftas sociala transfereringar och socialförsäkringar av generell karaktär och verksamheter såsom grundskola och sjukvård som är tillgängliga för alla. Till den generella välfärden räknas även system med minimilöner/generella kollektivavtal/medborgarlön.
- Med riktat socialt stöd åsyftas transfereringar som enbart riktar sig till fattiga och utsatta befolkningsgrupper. Riktat stöd kan till exempel baseras på inkomst, förmögenhet, markinnehav, eller sjukdom (som hiv-smittade).

## DEL II: GENERELL VÄLFÄRD I DET SVENSKA BISTÅNDET

## 6. Social trygghet i bistånd och utvecklingsdiskussion

Göran Holmqvist är chef vid FN:s barnfond Unicefs forskningsinstitut i Florens. I institutets forskning ingår att följa och utvärdera det växande antalet sociala transfereringssystem i Afrika. Detta är frågor som även tidigare stått i fokus för Göran Holmqvist, i arbetet för Nordiska Afrikainstitutet och i avhandlingen *Perspectives on Inequality and Social Protection* (Göteborgs universitet, 2011). Göran Holmqvist har även varit tillförordnad generaldirektör vid Sida.

Göran Holmqvist menar att det finns ett snabbt växande intresse för att upprätta olika typer av sociala trygghetssystem. Även inom svenskt bistånd tycks intresset för frågan numera öka. De konkreta exempel han pekar på där Sverige varit involverat under senare år i Afrika söder om Sahara handlar inte om generella bidragssystem, utan om bidrag riktade till särskilda målgrupper.

I länder som Tanzania, Zambia, Ghana och Kenya finns nu snabbt växande system för sociala transfereringar till utsatta målgrupper; system som startat i liten skala men som nu snabbt expanderar. Till skillnad från Latinamerika så är flertalet av de här bidragssystemen i Afrika inte villkorade till motprestationer som skolgång eller barnhälsovård. Att ställa den typen av krav kan av flera skäl vara problematiska, särskilt i Afrika med tanke på att de mest behövande kanske inte alltid har tillgång till skola och hälsovård och att det ställer krav på administrativ kapacitet att hantera sådana här villkor.

I några afrikanska länder, framför allt i de lite rikare, har länderna själva sedan tidigare byggt upp olika former av sociala trygghetssystem som täcker breda befolkningsgrupper. Göran Holmqvist nämner bland annat att pensioner och/eller barnbidrag redan finns etablerade i länder som Sydafrika, Botswana, Namibia, Lesotho, Swaziland och Mauritius.

– Men i dessa sammanhang har vare sig Sverige eller andra givare varit särskilt inblandade, utan det är system som växt fram utifrån inhemska drivkrafter och med inhemska finansiering.

Inget av dessa system är helt generellt. I exempelvis Sydafrika finns en viss inkomstprövning av pensionerna. Men med den gräns som satts täcks 80 procent av de äldre medborgarna, det vill säga en stor del av den kategorin av befolkningen.

Göran Holmqvist menar samtidigt att generella transfereringssystem kan vara kostsamma för fattiga länder, även om det finns administrativa fördelar med att göra systemen generella.

– Grovt sett kan man räkna med att kostnaderna för ett generellt barnbidrag som räcker upp till 15 års ålder kan motsvara tre till fyra procent av BNP i ett afrikanskt låginkomstland, medan en grundpension kanske motsvarar ungefär en procent. Att barnbidragen är dyrare beror på ländernas åldersstruktur.

Göran Holmqvist återkommer till fördelarna med att införa breda och enkelt konstruerade sociala transfereringar, men tycker inte att man ska låsa sig vid att de behöver vara helt generella.

– Det avgörande, menar jag, är att de riktar sig till breda befolkningsgrupper och att kriterierna är transparenta och enkla att förstå. Sådana system kan också ofta fungera som ett första steg mot ännu mer generella lösningar. Ett viktigt kriterium tror jag bör vara att enkelheten och transparensen i systemen är sådan att en bidragsmottagare själv kan förstå att han eller hon är berättigad till ett bidrag.

Göran Holmqvist är övertygad om att det i dag finns möjligheter att flytta fram positionerna när det gäller synen på ”social protection” inom utvecklingssamarbetet. Inte minst beror det på att flera utvecklingsländer själva lyfter frågan, men också på ett större intresse överlag. Det verkade som att den förra regeringen länge tvekade om hur mycket Sverige skulle engagera sig i dessa frågor, men gradvis tycks en omsvängning ha skett.

Göran Holmqvist menar samtidigt att det finns krafter som föredrar mer snävt riktade transfereringar och socialförsäkringar.

– Det kan dels handla om system som är snävt fattigdomsinriktade, men också om starkt villkorade bidrag. Inte minst Världsbankens företrädare tycks ofta förorda villkorade bidrag när man agerar på landnivå. Ofta är ett krav att barnen ska gå i skolan, men det innebär att fattiga personer som bor i områden där det inte finns några fungerande skolor riskerar att hamna utanför

systemet. Unicefs policy för social trygghet ser en utveckling av trygghetssystemen i riktning mot att bli mer generella som något eftersträvansvärt, så att den sociala tryggheten också kan bli en rättighet. Tryggheten ska inte heller riskera att skapa ett socialt stigma.<sup>24</sup>

#### SLUTSATSER I GÖRAN HOLMQVIST AVHANDLING

I Göran Holmqvists avhandling *Perspectives on Inequality and Social Protection* (Göteborgs universitet, 2011) konstateras att miljoner och åter miljoner fattiga människor under de senaste decennierna inkluderats i olika typer av sociala trygghetssystem. Göran Holmqvist kallar fenomenet för en "tyst revolution".

I avhandlingen redogör Holmqvist för latinamerikanska länder som infört bidrag till fattiga hushåll, där bidragen villkoras med att barn sätts i skolan eller får besöka hälsokliniker. Han nämner att åtta afrikanska stater inrättat pensionssystem som täcker majoriteten av de äldre och som påminner en del om de folkpensioner som en gång infördes i Sverige. Han skriver om det indiska programmet för beredskapsarbete som ger alla människor på landsbygden rätt till hundra dagars betalt arbete. Även i Etiopien finns ett liknande program.

Holmqvist konstaterar att flera av dessa system initierats som nödsatser i samband med ekonomiska kriser – i Latinamerika på 1990-talet, i Asien under tidigt 2000-tal och i Etiopien efter svältkatastroferna. I några fall har det internationella biståndet använts för att finansiera delar av satsningarna, men det hör till undantagen. Om socialförsäkringssystemen däremot ska kunna växa behövs stöd från omvärlden. Låginkomstländerna kommer inte att klara hela finansieringen själva.

Ibland har kritiker varnat för oönskade effekter av sociala transfereringar och socialförsäkringar. När Sydafrika införde barnbidrag under 1990-talet handlade oron om att systemet skulle främja att familjerna skaffade ännu fler barn. Men ett sätt att motverka den effekten är att samtidigt införa

pensioner. För de flesta fattiga människor är barnen den enda tryggheten vid ålderdom. Det är barnen som ska försörja och ta hand om sina föräldrar när de blir gamla. Ett av de viktigaste resultaten i Holmqvists avhandling är en statistisk analys av effekterna av pensionssystemen i ett antal afrikanska stater söder om Sahara, en analys som visar att bättre pensioner leder till ett minskat barnafödande. Tidigare var många barn den "pension" som existerade, med ett riktigt pensionssystem minskar det behovet.

Enligt avhandlingen finns många fördelar med att låta bistånd stödja uppbyggnaden av socialförsäkringar i utvecklingsländer. Ett är att resurserna kanaliseras direkt till de fattigaste. Det är varken statsapparaterna eller biståndsgivarna som bestämmer hur pengarna ska användas – utan just de fattiga själva.

I dag handlar bistånd ofta om stöd till specifika verksamheter eller om allmänt budgetstöd. Biståndet för att tillsammans med länderna initiera sociala försäkringar är ett mellanting. Det innebär en viss styrning av pengarna, men utan detaljerade pekpinningar. Holmqvist konstaterar i avhandlingen, inte helt överraskande, att sådant bistånd fungerat särskilt väl när sociala transfereringar och socialförsäkringar är politiskt och folkligt förankrade, men sämre när de initieras av biståndsgivare. En slutsats är att de sociala försäkringarna i utvecklingsländer i huvudsak måste finansieras av länderna själva, men stödet från omvärlden behövs för att klara uppbyggnaden.

#### BOLSA FAMILIA I BRASILIEN

Det brasilianska familjebidraget *Bolsa familia* når knappt 14 miljoner hushåll, vilket motsvarar 50 miljoner människor. Bidraget riktar sig till familjer med låga inkomster. För familjer med extremt låg inkomst uppgår bidraget till motsvarande 30 USD per månad och utöver det får barn upp till 16 år som är vaccinerade och går i skolan ett extra bidrag på cirka 13 USD. För 16- och

17-åringar som går i skolan uppgår det extra bidraget till cirka 16 USD. Bolsa Familia är alltså ett behovsprövat bidrag som ändå når breda folklager. Själva behovsprövningen skapar dock kostnader som kan underminera systemets legitimitet.

Källa: *What are Social Transfers?*, Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2014.

### Kritik av Bolsa Familia och liknande system

De sociala trygghetssystem som har införts i framför allt Latinamerika på senare år ses överlag som stora framsteg. Men de kritiserar också av svenska sociologer som ser betoningen på snävt fattigdomsinriktade insatser som problematisk. Johan Sandberg vid sociologiska institutionen i Lund lade 2014 fram en avhandling om system med villkorade kontantstöd i Latinamerika.<sup>25</sup> Han menar att den bild som förmedlas av Bolsa Familia i Brasilien, liksom av liknande system i andra länder i Latinamerika, ofta har varit alltför skönmålande.

– Bolsa Familia har absolut betytt mycket för enskilda hushåll, men den empiriska evidensen för vilka effekter systemet fått är svag. Bolsa Familia har minskat fattigdomen på kort sikt och programmet har haft en lindrande verkan för de mest utsatta. Däremot finns inga belägg för att Bolsa Familia bidragit till en långsiktig minskning av fattigdomen. Vi kan också se att avhopp från skolan ligger kvar på en oförändrat hög nivå.

Enligt Johan Sandberg är ett problem att skolorna ofta har låg kvalitet. Då blir det svårt att motivera eleverna att gå kvar även om hushållen får bidrag för att barnen ska gå i skolan.

– Ska den här typen av kontantstöd få varaktig effekt måste det kombineras med fler saker. I dag är det många faktorer som bidrar till att skapa kronisk fattigdom, som segmenterade utbildningar, bostadssegregation och marginalisering på arbetsmarknaden. Då kan vi inte räkna med att kontantstöd till fattiga familjer blir ett quick fix.

Johan Sandberg menar att mer generella system av sociala transfereringar och socialförsäkringar skulle kunna minska risken för stigmatisering. Men då krävs att politikerna är beredda att våga satsa ekonomiskt.

– Inte ens i Uruguay, där vi har ett radikalt styre, har det varit möjligt att få en majoritet för en sådan idé, säger Johan Forsberg.<sup>26</sup>

En likartad kritik som riktats mot Bolsa Familia och det motsvarande programmet i Mexiko, Oportunidades, är att en betoning på bidrag som riktar sig specifikt till fattiga blir mer sårbara för åtstramningar än universella förmåner. I samband med att UNDP:s Human Development Report 2014 presenterades i Sverige, höll sociologen Kenneth Nelson ett anförande på just detta tema.

– I Brasilien och Mexiko gör man en tydlig uppdelning mellan fattig och rik. De offentliga systemen är till för fattiga, medan de mer välbeställda får söka sig till andra alternativ. I termer av hållbar socialpolitisk utveckling är en sådan ensidig betoning på fattigdomsbekämpning problematisk, sade Kenneth Nelson.<sup>27</sup>

#### EXEMPEL PÅ SOCIALA TRANSFERERINGAR/SOCIALFÖRSÄKRINGAR I NÅGRA AFRIKANSKA LÄNDER

I många länder i Afrika finns i dag olika former av sociala trygghetssystem. Oftast handlar det om sociala transfereringar som riktar sig snävt till fattiga och utsatta grupper. Med tiden har dock flera av dessa program vidgats och kommit att omfatta allt fler. Programmen kan i vissa fall vara ett första steg mot mer generella lösningar.

**LESOTHO:** Systemet "Old Age Pension" infördes 2005. Den summa som betalas ut höjdes nyligen av landets parlament till motsvarande 30 US-dollar i månaden. Pensionen utgår till alla medborgare över 70 år. Pensionen har införts utan stöd utifrån och finansieras genom landets nationalbudget.

**MALAWI:** Landets "Social Action Fund" har använts för att ge jobb åt fattiga. Totalt har 110 000 människor fått jobba fyra timmar per dag under minst 2,5 månad. Dagslönen har varit 0,3 US-dollar. Programmet har finansierats med stöd av Världsbanken och den brittiska biståndsorganisationen DFID. Malawi har även fått stöd av Unicef för ett kontantstöd till "extremt fattiga hushåll" och av DFID för voucher för insatssvaror i jordbruket till fattiga småbönder.

**MOÇAMBIQUE:** Programmet "Subsidio de Alimentos" (PSA) ger kontantstöd till fattiga hushåll där familjemedlemmarna inte kan klara försörjningen. Prioriterade målgrupper är äldre, personer med funktionsnedsättning, kroniskt sjuka och undernärda, gravida kvinnor. Den månadsersättning som har betalats ut har varierat mellan 2,6 och 5,3 US-dollar. 2007 hade PSA 97 000 mottagare. Regeringen förhandlar med givare för att kunna bredda stödet. Moçambique har även i samverkan med World Food Programme (WFP), ILO och Unicef utvecklat det så kallade Joint Programme on Social Protection. Inom ramen för det har "utsatta" hushåll fått "beneficiary cards" som kan växlas in mot kontanter eller användas vid inköp. Hittills har 290 000 hushåll omfattats av stödet. Moçambique har även utvecklat ett särskilt stöd som riktar sig till bönder som drabbas av översvämning.

**SWAZILAND:** Projektet Neighbourhood Care Points (NCP) ger livsmedel och socialt stöd till skyddslösa och föräldralösa barn. Det är de lokala kommunerna som avgör vilka barn som ska få tillgång till stödet. Programmet startade 2001 men har därefter successivt expanderat och omfattar i dag omkring 33 000 barn. Programmet får stöd av Unicef.

**SYDAFRIKA:** Barnbidraget i Sydafrika uppgår till motsvarande 29 USD i månaden. Barnbidraget är behovsprövat och ges enbart till barn vars föräldrar har låg inkomst. Knappt 11 miljoner barn, det vill säga mer än hälften av alla barn under 18 år, får bidraget för närvarande. Studier visar att riskbeteende bland unga har minskat på grund av barnbidraget och det

har lett till en minskning av antalet hiv-smittade. Barnbidraget finansieras genom skatter och motsvarar 3,5 procent av Sydafrikas BNP.

**ZAMBIA:** Sedan 2001 bedriver regeringen "Programme Against Malnutrition" (PAM). Genom programmet har sårbara småbönder fått tillgång till livsmedel och insatsvaror till jordbruket. Särskilt stöd har getts till hushåll med personer med funktionsnedsättning och till föräldralösa barn. Totalt har 200 000 hushåll omfattats av stödet. Programmet har finansierats med hjälp av internationella NGO:s.

**ZIMBABWE:** Hiv-smittade stadsbor har sedan 2006 kunnat få ett kontantbidrag på motsvarande 18 US-dollar per månad. Programmet har fått finansiellt stöd av den brittiska biståndsmyndigheten DFID och av ActionAid.

Källor: *What are Social Transfers?*, Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2014 samt 2013 *Social Protection, One UN Joint Programme Report* (To the Swedish International Development Cooperation Agency), promemoria, Svenska ambassaden i Moçambique, juni 2014.



## 7. Nedslag i Sidas arbete

### Afrika

Enligt Malin Synneborn-Lundberg, som arbetar på Sidas Afrikaavdelning, finns i dag ingen policy som anger att Sverige ska stödja generella välfärdssystem. Samtidigt betonar hon att det finns andra riktlinjer som Sida utgår ifrån. Den tydligaste av dessa är, säger hon, den biståndspolitiska plattformen och i den finns skrivningar om social trygghet.

Malin Synneborn-Lundberg menar samtidigt att det finns ett stort svenskt intresse för generella välfärdsmodeller. Enligt henne kommer detta till uttryck framför allt i dialogen med samarbetsländerna. Som anställd vid Sida handlar det, enligt henne, om att vara med i planeringsfasen av nya stöd till nationella program, att agera rådgivare i relation till kollegorna på ambassaderna i samband med uppföljningsmöten och utvärderingar, och att skriva förslag till ”talepunkter” för biståndschef och ambassadörer.

– Inte minst lyfter vi fram den svenska modellen och berättar om den resa som Sverige har gjort. Sedan måste vi ändå utgå från hur de enskilda länderna utformar sin egen strategi för att minska fattigdomen. En avgörande skiljelinje handlar om huruvida de vill ha en generell fattigdomsminskning eller om de särskilt vill lyfta förhållandena för de allra fattigaste.

I några fall har Sverige varit involverat i projekt som handlar om social trygghet. För närvarande är Sverige på väg att ge stöd till Tanzanias system med sociala kontantbidrag. Bidragen är behovsprövade, så det handlar inte om generell välfärd, även om bidragen i dag når över en miljon hushåll. Malin Synneborn-Lundberg tror att ett aktivt svenskt stöd till systemet kommer i gång under 2015.

Sverige har tidigare stött liknande system i Kenya och Moçambique. I Kenya, säger Malin Synneborn-Lundberg, har Sverige bland annat gett stöd till sociala kontantbidrag till bland annat föräldralösa barn. Unicef har varit med och haft ansvar för verksamheten. I Moçambique har Sverige gett ekonomiskt stöd till sociala kontantbidrag som riktat sig till bland annat personer som lider av näringsbrist och personer som är hiv-smittade. I

Moçambique har Sverige också stött programmet ”food for work” och FN-satsningen ”Joint Programme on Social Protection”.<sup>28</sup> Dessa trygghetssystem i Moçambique har dock varit snävt behovsriktade. Totalt sett har de ändå nått en halv miljon människor i landet.<sup>29</sup>

Malin Synneborn-Lundberg menar att tankarna om generella välfärdsmodeller ligger i linje med att lyfta fram hushållen som en central enhet.

– Vi behöver få en samlad bild av hur hushållens ekonomi och möjligheter utvecklas och förändras. I dag är en stor del av det internationella biståndet uppdelat i sektorer, då finns risken att överblicken går förlorad. Analyser som utgår från hushållen blir ofta mer flexibla.

Malin Synneborn-Lundberg menar att det finns olika agendor hos FN-organen och Världsbanken, där FN-organen oftare har förståelse för betydelsen av generell välfärd.

– Inte minst ILO och Unicef lyfter fram stöd till pensionärer respektive barn som något positivt, även om utgångspunkten ofta är att stödet ska fungera som en stimulans för ekonomin.

Ett problem i sammanhanget är emellertid den dåliga samordningen mellan FN-organen och Världsbanken. Enligt Malin Synneborn-Lundberg underminerar det strävandena för generella välfärdssystem.

– Här görs samtidigt regelbundna ansträngningar för att banken och andra aktörer ska närma sig varandra, med de bilaterala givarna som starkt pådrivande. Jag åker snart på mitt första samordningsmöte som just har detta syfte, ett samarbete som heter Social Protection Inter-agency Cooperation Board (SPIAC-B).<sup>30</sup>

Sammanfattningsvis menar Malin Synneborn-Lundberg att det svenska stödet för att driva frågan om generella välfärdssystem i Afrika har varit relativt svagt men anar i dag ett växande intresse bland politiker, tjänstemän och inte minst forskare och studenter:

– Det finns ingen officiell svensk policy som lyfter fram



den generella välfärden och det står inget om detta i det senaste regleringsbrevet. Å andra sidan finns förslag om skrivningar som gäller social trygghet i flera ännu inte beslutade resultatstrategier.<sup>31</sup> Vidare är skrivningen i den biståndspolitiska plattformen en signal om att frågan lever, och under 2015 förväntas revidering av både Politik för Global Utveckling och Plattform påbörjas. Kanske kan det innebära ett förtydligande av den svenska hållningen vad gäller sociala trygghetssystem som ett mål i biståndet.<sup>32</sup>

### Latinamerika

I Latinamerika finns omfattande satsningar på generella transfereringar och socialförsäkringar. Framför allt handlar det om allmänna pensioner. Sådana finns i bland annat Bolivia, Brasilien, Chile, Argentina och Mexiko (har just initierats). I huvudsak har länderna själva tagit initiativ till systemen och också finansierat dem.

Sverige har inte varit med och finansierat dessa pensionssystem. Däremot har Sverige gett ett moraliskt stöd till dessa system, inte minst genom engagemanget i FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien (ECLAC<sup>33</sup>). ECLAC driver ingen verksamhet utan är inriktat på forskning och policy. I det sammanhanget har Sverige aktivt stött program och riktlinjer där generella välfärdssystem lyfts som något eftersträvänt. En central tanke i sammanhanget var att Sverige skulle dela med sig av skandinaviska erfarenheter av generella socialförsäkringssystem. Sverige har också gett bidrag till utvärderingar av generella transfereringar och socialförsäkringar.

– Sverige har utan tvivel varit pådrivande inom ECLAC när det gäller synen på generell välfärd. I det sammanhanget har Sverige också fått stöd från andra EU-länder, säger Torsten Wetterblad, tidigare anställd vid ECLAC och i dag verksam vid Sida och Latinamerikainstitutet.

I Nicaragua har Sida tidigare gett stöd till system med kontantersättning, men det har handlat om riktade bidrag och inte om generella transfereringar och socialförsäkringar.

Under senare år har svenskt bistånd till Latinamerika avvecklats, endast några mindre insatser finns kvar.<sup>34</sup>

### Asien

Enligt Samuel Hurtig, enhetschef vid Sidas avdelning för Asien och MENA (Mellanöstern/Nordafrika), använder Sverige för närvarande inga biståndspengar för att stödja uppbyggnaden av sociala transfereringssystem eller socialförsäkringar i länder i Asien. Däremot bedriver Sverige flera omfattande projekt som syftar till att skapa en grundskola för alla och för att ge alla människor tillgång till grundläggande sjuk- och hälsovård. Dessa utbildnings- och sjukvårdsprojekt bedrivs i huvudsak i tre länder: Afghanistan, Bangladesh och Burma.<sup>35</sup>

### Analys av uppgifter i Open Aid

Med hjälp av databasen OpenAid<sup>36</sup> kan man ta fram volymen på olika delar av svenskt bistånd för perioden 1998 till 2013 (vissa uppgifter finns för 2014). I databasen är biståndet kategoriserat efter bland annat olika teman och efter länder. Det finns emellertid ingen kategori som handlar om social trygghet eller stöd för att bygga upp socialförsäkringssystem. De två kategorier som har relevans i detta sammanhang är i stället ”utbildning” och ”hälsa”. Kategorin ”budgetstöd” kan ha använts för att bygga upp socialförsäkringssystem etc, men det går inte att visa.

När det gäller svenskt stöd för utbildningsbistånd visar OpenAid på svagt avtagande satsningar. För 2013 var utbildningsbiståndet budgeterat till 681 miljoner kronor. Omkring en tredjedel av dessa projekt bedrevs i Afghanistan, övriga länder av betydelse var Bangladesh, Bolivia och Kambodja.

När det gäller hälsa har biståndet snarare ökat något. För år 2013 var hälsobiståndet budgeterat till 1,5 miljarder kronor. De i särklass viktigaste samarbetsländerna var Bangladesh och Demokratiska republiken Kongo.

Sida har tidigare gjort översikter av vilka svenska biståndsinsatser som handlat om sociala insatser. Den senaste av dessa är *Socialpolitik och sociala trygghetssystem* (2006). Kartläggningen har emellertid ett brett perspektiv och innefattar exempelvis förvaltningsstöd, SRHR, stöd till kriminalvård med mera. Vidare behandlar rapporten inte bara Sidas insatser utan även enskilda organisationers. Rapporten ger inte något stöd för att Sida medverkat till uppbyggnaden av socialförsäkringssystem, däremot handlar många projekt om utbildning och hälsa.

## 8. Riktlinjer för biståndet

I detta avsnitt granskas en rad riktlinjer för det svenska biståndet i syfte att ta reda på om det i riktlinjerna finns stöd för tankar om en generell välfärd. Främst har fokus varit på frågan om generella sociala transfereringar och socialförsäkringar, men i viss mån även på stöd till avgiftsfri skola och sjukvård (men när det gäller detta finns ganska många formuleringar). Ytterligare en fråga som i viss mån har undersökts har varit formuleringar till stöd för att stärka de sociala trygghetssystemen, även om generella system inte uttryckligt har eftersträvats. I första hand har de riktlinjer där formuleringar om dessa frågor skulle kunna passa in granskats. Mer specifika riktlinjer har lämnats åt sidan.

### Sveriges politik för global utveckling

Underlaget för det som blev Sveriges politik för global utveckling (PGU) var propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* (2002/03:122).<sup>37</sup> I den finns flera formuleringar som lyfter fram generell välfärd. Särskilt viktigt är påpekandet att denna generella välfärd måste omfatta alla:

”Svenska erfarenheter av en politik för social trygghet bör tas tillvara i politiken för global utveckling. /.../ En politik för social utveckling och trygghet stärker människor i deras kamp mot fattigdom. Den måste omfatta alla, bygga på ett brett och aktivt deltagande av det civila samhället i beslutsprocesser och utgå från förutsättningar som råder i varje enskilt samhälle. Friska, välutbildade och trygga individer har förutsättningar att ta tillvara de möjligheter som står till buds för att försörja sig och förbättra sina livsvillkor. /.../ En positiv och jämlik hälsoutveckling är av strategisk betydelse för ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom. /.../ . I växande grad behöver de informella systemen för social trygghet och omsorg kompletteras med en formell politik som gör tryggheten tillgänglig för alla. /.../ När inte alla får del av utvecklingens resultat och när förändringar utgör ett hot mot enskilda växer motståndet också mot sunda reformer. Social oro och frustration tillhör grogrunderna för politisk populism och extremism. Därför bör Sverige också stödja uppbyggnaden av sociala trygghetssystem som både kan stärka människors egen

kapacitet och inflytande och ge stöd och skydd i utsatta situationer. 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.”<sup>38</sup>

En enhälligt riksdag antog propositionen. I nästa skede formulerade regeringen en skrivelse till riksdagen där PGU omsattes till konkreta riktlinjer. Dessa riktlinjer fick namnet *Globala utmaningar – vårt ansvar. Sveriges politik för global utveckling* (2007/08:89).<sup>39</sup> Det inledande avsnittet i skrivelsen bär rubriken ”Nystart för Sveriges politik för global utveckling”. Men det är uppenbart att den nya biståndsministern Gunilla Carlsson inte hade lika långtgående ambitioner som anslaget i den tidigare propositionen när det gällde att lyfta fram den generella välfärden. Framför allt saknas formuleringarna om sociala transfereringar och socialförsäkringar som ska ge skydd åt alla.

Däremot innehåller dessa PGU-riktlinjer formuleringar som framhåller generell välfärd i form av utbildning och vård och behovet av sociala trygghetssystem. Den centrala formuleringen är följande:

”Social trygghet, god hälsa och utbildning ökar möjligheterna för fattiga kvinnor och flickor, liksom män och pojkar att komma ur fattigdomen och varaktigt kunna förbättra sina livsvillkor.”<sup>40</sup>

I andra formuleringar pekas på vad Sverige har åstadkommit när det gäller stöd till framför allt sjukvårdsinsatser av generell karaktär, bland annat aktivt engagemang i kampen mot spridning av smittsamma sjukdomar, stöd till Globala vaccinalliansen (GAVI).<sup>41</sup>

I dessa PGU-riktlinjer finns dock inga som helst formuleringar som styrker uppfattningen att Sverige bör verka för generella sociala transfereringar och socialförsäkringar i utvecklingssamarbetet.

### Den biståndspolitiska plattformen

I den Biståndspolitiska plattformen<sup>42</sup> betonas att utbildning är en rättighet. Detta bör ses som ett uttryck för att utbildningen ska omfatta alla barn och ungdomar och därmed utgöra en del av den generella välfärden. Så här lyder den centrala formuleringen i plattformen:

”Rätten till utbildning är en mänsklig rättighet. Tillgång till utbildning av god kvalitet är av central betydelse för såväl den enskilda som för samhällets utveckling. Utbildning av god kvalitet för alla är också ett nödvändigt verktyg för individer för att kunna delta i ekonomin, bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt. Investeringar i utbildning av god kvalitet, särskilt i flickors utbildning, är av fundamental betydelse för fattigdomsminskning och för en långsiktigt hållbar utveckling.”<sup>43</sup>

I plattformen finns även ett avsnitt om behovet av social trygghet:

”Social trygghet är en mänsklig rättighet och ett verktyg för människors möjligheter att nå sin fulla potential. Social trygghet bidrar till ökat arbetskraftsdeltagande i fattiga länder och bidrar därmed till att minska och hindra fattigdom, ojämlikhet, socialt utanförskap och människors sårbarhet. Särskilt betydelsefull är den för barn, kvinnor och utsatta grupper. Vidare är social trygghet en investering i människor som ger dem möjligheter att anpassa sig till ändrade ekonomiska förutsättningar och förändringar på arbetsmarknaden. Hållbara sociala trygghetssystem bidrar till omställningen till formellt arbete, och investeringar i social trygghet möjliggör ökad produktivitet. Grundläggande social trygghet spelar därmed en avgörande roll för ekonomisk och social utveckling. Regeringen anser att stöd till uppbyggnad och utbyggnad av grundläggande social trygghet i länder där sådan saknas eller är bristfällig är ett effektivt sätt att bidra till ekonomisk och social utveckling och till att stärka människornas möjligheter att forma sina egna liv.”<sup>44</sup>

Men inte heller i Biståndsplattformen finns några tydliga ställningstaganden om att generella socialförsäkringar och transfereringar är centrala verktyg för att öka den sociala tryggheten. Plattformen lyfter frågan om social trygghet på ett tydligare sätt än många andra dokument, men svävar på målet om en sådan trygghet

primärt kan bestå av behovsprövade system eller om det finns behov av en bas av generella system.

### Regleringsbrev för 2015 och 2014

Utvecklingsprioriteringar som särskilt lyfts fram i de två senaste regleringsbrev<sup>45</sup> till Sida är bland annat ”HBT-personers rättigheter”, ”klimat- respektive miljöinsatser”, ”fullständig jämställdhetsintegrering” samt ”SRHR och sanitet”. I regleringsbrev finns inga skrivelser om ”social trygghet” och ännu mindre om fördelarna med generella välfärdssystem. Över huvud taget saknas skrivelser om välfärd och fattigdomsbekämpning på systemnivå. Perspektivet är snarare allmänna skrivelser om mänskliga rättigheter plus miljö och klimat.

I regleringsbrevet från 2015 finns dock en skrivning som kan öppna för dessa frågor:

”Inom ramen för regeringens översyn av den biståndspolitiska inriktningen och mot bakgrund av kommande nya hållbara utvecklingsmål (post 2015), ges Sida i uppdrag att göra en kortfattad omvärldsanalys och beskrivning av såväl interna som externa strukturella orsaker till fattigdom och ojämlikhet samt förutsättningar för en rättvis och hållbar utveckling. Inom ramen för uppdraget ska Sida belysa frågan om inhemsk resursmobilisering. Uppdraget ska redovisas i en rapport till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 4 maj 2015.”<sup>46</sup>

### Resultat- och samarbetsstrategier

Resultatstrategierna för olika länder och frågor är avgörande styrdokument i svenskt utvecklingssamarbete. Tidigare kallades motsvarigheterna till dessa för samarbetsstrategier.

I detta sammanhang har 15 aktuella eller nyligen avslutade resultat- och samarbetsstrategier granskats. Två av dessa är tematiska (globala insatser för ekonomiskt hållbar utveckling samt globala insatser för socialt hållbar utveckling) och en gäller för samarbetet med FN:s barnfond (Unicef). Övriga strategier är geografiska och omfattar samarbetet med Afghanistan, Myanmar, Tanzania, Zambia, Bangladesh, Kambodja, Uganda, Rwanda, Bolivia, samt en regional strategi för Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet.

Urvalet av strategidokument har gjorts utifrån kriteriet att främst granska strategier där frågan om generell

välfärd *borde* kunna finnas med (bland annat beroende på att berörda länder visat intresse för frågan eller att strategierna handlar om näralliggande teman). För en fullständig förteckning av granskade strategidokument och vilka tidsperioder dessa omfattar, se källförteckningen.

Granskningen av dessa strategier visar att Sverige återkommande lyfter fram den generella välfärden när det gäller behovet av offentligt finansierade verksamheter som når huvuddelen av befolkningen. I första hand handlar formuleringarna om utbildning:

”Det är viktigt att flickor och pojkar fullföljer grundskoleutbildning av god kvalitet.”

(Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Bolivia, 2009–2013)

”Sverige ska bidra till att stärka incitament för flickors deltagande i utbildning och skapa möjligheter för elever med funktionsnedsättning att gå i skola.”

(Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Tanzania, 2009–2013)

(Mål): ”Ökat antal flickor och pojkar som tillgodosör sig grundläggande kunskaper och färdigheter i skolan. Ökat antal unga som genomgår yrkesutbildning, bl.a. med ambitionen att minst 10 000 personer får arbete.”

(Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Tanzania 2013–2019)

”Ökat antal flickor och pojkar i det formella skolsystemet med grundläggande kunskaper och färdigheter.”

(Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Kambodja 2014–2018)

(Mål): ”Fler flickor och pojkar har tillgång till förbättrad grundskole- och gymnasieutbildning. Fler flickor och pojkar har möjlighet att slutföra sin skolgång.”

(Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019)

”Ökad kapacitet och utökad tillgång till service på landnivå för att säkerställa att flickor och pojkar har tillgång till trygg och säker utbildning samt nödvändig information för sitt eget välbefinnande i humanitära situationer.”

(Resultatstrategi för Sveriges samarbete med FN:s barnfond (Unicef) 2014–2017)

”Ökat antal flickor och pojkar i det formella skolsystemet med grundläggande kunskaper och färdigheter.”

(Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Kambodja 2014–2018)

I några fall, men inte lika ofta, tas frågan om generell vård upp:

(Mål) ”Ökad nationell kapacitet att ge tillgång till väsentlig och effektiv mödra- och barnhälsovård.”

(Resultatstrategi för Sveriges samarbete med FN:s barnfond (Unicef) 2014–2017)

(Mål) ”Förbättrad tillgång till en kvalitativ hälso- och sjukvård för kvinnor och barn under fem år.”

(Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia, 2009–2013.)

”Det finns stora behov av förbättrad tillgång till barn- och mödrahälsa samtidigt som det är ett område där Sverige har hög kompetens och lång närvaro i Uganda.”

(Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Uganda 2014–2018)

Däremot saknas fullständigt formuleringar om behovet av ”social trygghet”, för att inte tala om skrivningar om fördelarna med generella socialförsäkringar och transfereringar. Inte ens i länder där dessa frågor har bedömts som viktiga av länderna själva, som Tanzania och Rwanda, har diskussionen satt några avtryck i de svenska biståndsstrategierna. Inte heller finns några tendenser till att dessa skrivningar blivit tydligare i takt med att de tidigare samarbetsstrategierna uppdaterats till nya resultatstrategier.

Även den övergripande policyn *Resultatstrategi för globala insatser för socialt hållbar utveckling 2014–2017* saknar helt formuleringar om behovet av social trygghet. Däremot finns omfattande skrivningar om uppbyggnaden av generella skolsystem:

(Mål): ”Fler barn och ungdomar som slutför avgiftsfri utbildning av god kvalitet. Ökad läskunnighet bland pojkar och flickor i grundskolan. Stärkta

utbildningssystem med fokus på primär-, sekundär- och yrkesutbildning. Ökad tillgång till och förbättrade förutsättningar för utbildning för flickor samt barn med funktionsnedsättning. Verksamheten syftar till att bidra till ökad tillgång till utbildning av god kvalitet och att särskilt uppmärksamma flickor och pojkar som lämnar skolan i förtid eller som aldrig får tillgång till utbildning. Insatser för att stärka utbildningssystem i låginkomstländer ska stödjas, inklusive yrkesutbildning. Globala nyttigheter som är relevanta och av betydelse för lärande, kunskaps- och policyutveckling i låginkomstländer ska främjas. Utbildningens betydelse för människor i länder som befinner sig i konflikt- och postkonfliktsituationer ska särskilt uppmärksammas.”

(Resultatstrategi för globala insatser för socialt hållbar utveckling  
2014–2017)

### **Sociala trygghetssystem – ett positionspapper från Sida**

De mest tydliga skrivningarna om behovet av social trygghet, där även socialförsäkringssystemen inkluderas, är *Sociala trygghetssystem – ett positionspapper från Sida*, utgivet 2008 (och som gällde fram till 2012).<sup>47</sup> I detta policydokument fastslås att: ”Sociala trygghetssystem är en mänsklig rättighet”. Vidare står att ”sociala trygghetssystem tillhör /.../ kategorin oumbärliga tjänster, på samma sätt som hälsovård, utbildning och vattenförsörjning.” Sida definierar i detta sammanhang social trygghet som olika former av system för kontantutbetalningar till (utsatta) medborgare, det vill säga en snävare definition än vad som används i den här studien.

## 9. Sveriges engagemang i internationella organisationer

Flera av dem som intervjuats för denna studie menar att FN-organ för det mesta är mer positiva till generella välfärdsmodeller än vad Världsbanken är. Ett problem i sammanhanget är den dåliga samordningen mellan FN och Världsbanken. I själva verket är dock skiljelinjerna inte helt tydliga. Inom FN-organen finns många olika uppfattningar och det är svårt att hitta formuleringar som ger ett entydigt stöd för generella välfärdsmodeller. Inte heller Världsbanken är enhetlig utan består av många olika enheter som delvis driver olika linjer, även om det är svårt att hitta någon enhet som förespråkar generella sociala transfereringar och socialförsäkringar.

Sidas chefsekonom Annika Sundén menar att Sverige har mycket kunskap kring utformningen av välfärdsystem att bidra med.

– Forskningen ger starkt stöd för de generella välfärdsystemens betydelse för att minska fattigdomen. Inom detta område har också Sverige stora komparativa fördelar. Vi kan använda oss av vår egen erfarenhet.<sup>48</sup>

Per Ronnås på Sida har särskilt arbetat med ILO. Han menar att ILO:s koncept med Decent Work ligger nära tankarna om en generell välfärd. Det gäller särskilt ILO:s betoning av en holistisk syn på arbete, något som innefattar såväl skälig lön, anständiga arbetsvillkor och icke-diskriminering som grundläggande social trygghet för alla.

– ILOs normativa grund som är operationaliserad i Decent Work-konceptet har fokus på social rättvisa utifrån ett rättighetsperspektiv. Det överensstämmer i allt väsentligt med den svenska synen som finns i bland annat

PGU. Det bör dock understrykas att Sverige representeras i ILO såväl av regering som av en representant vardera av arbetsgivarnas parter. Dessa tre är oberoende av varandra och följer inte något gemensamt direktiv.

Enligt Per Ronnås har svenska representanter i ILO också understött tankarna om generella trygghetssystem, även om det inte har funnits några uttalade direktiv om detta.

– Det gör att svenska representanter måste ligga ganska lågt.

Ett problem är dock, enligt Per Ronnås, att FN och Världsbanken har olika synsätt när det gäller välfärdsystem.

– FN-organ förordar ofta universalistiska system medan Världsbanken hellre stödjer behovsprövade bidrag. Här borde EU bli mer aktivt för att skapa större samsyn och samordning mellan FN-organ och Världsbanken.<sup>49</sup>

Det kan också påpekas att det koncept för grundläggande social trygghet, Social Protection Floor, som ILO varit drivande i att utveckla och förankra, ligger väl i linje med tanken på generell välfärd. ILO:s rekommendation 202 om Social Protection Floors ger utrymme för både riktade och generella stöd, men livscykelansatsen bygger på att man utformar stöd utifrån sårbara situationer där människor befinner sig i olika faser i livet, snarare än att identifiera en särskild grupp av människor som ”fattig” eller ”sårbar”.

**ILO:S REKOMMENDATION 202 OM NATIONELLT SOCIALT GRUNDSKYDD – SOCIAL PROTECTION FLOORS**

FN:s arbetslivsorgan ILO antog i juni 2012 en rekommendation om grundläggande social trygghet, Social protection floor. En utgångspunkt för rekommendationen är att social trygghet både är en mänsklig rättighet och – tillsammans med full sysselsättning – en ekonomisk och social nödvändighet för utveckling och framsteg.

Med nationellt socialt grundskydd menas garantier som syftar till att förhindra eller minska fattigdom, sårbarhet och socialt utanförskap. Syftet med rekommendationen är att ge ILO:s medlemmar vägledning om hur de, inom ramen för sina nationella system, kan inrätta och upprätthålla ett nationellt socialt grundskydd. Den ska också ge vägledning om hur denna grundtrygghet kan fördjupas.

Enligt rekommendationen är det staten som har huvudansvaret för att rekommendationen ska få verkan och det nationella sociala grundskyddet ska finansieras med nationella resurser. För vissa länder kan internationellt samarbete och stöd vara ett komplement till de egna insatserna.

Rekommendationen listar en rad principer som bör tillämpas vid utformningen av nationella system, bl a

- Att rätten till förmåner fastställs i nationell lagstiftning.
- Att förmånerna är adekvata och förutsebara.
- Icke-diskriminering, jämställdhet och lyhörddhet inför särskilda behov.
- Social delaktighet, inbegripet personer inom den informella ekonomin.

- Effektiva och tillgängliga klagomåls- och överklagandeförfaranden.

Det nationella sociala grundskyddet ska vara utformat så att det säkerställer att alla behövande, under hela livscykeln, har tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård och till en grundläggande inkomsttrygghet:

- a) Tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård samt mödravård.
- b) Grundläggande inkomsttrygghet för barn, som ger tillgång till mat, utbildning, omsorg och andra nödvändiga varor och tjänster.
- c) En grundläggande inkomsttrygghet, för personer i arbetsför ålder som är oförmögna att tjäna sitt uppehälle, särskilt vid sjukdom, arbetslöshet, moderskap och funktionsnedsättning.
- d) En grundläggande inkomsttrygghet för äldre.

Nivån på inkomsttryggheten ska vara "åtminstone på en nationellt angiven lägsta nivå". Garantierna för grundläggande social trygghet ska gälla för alla bosatta samt alla barn, dvs även barn som inte är bosatta inom landet ska inkluderas.

Social protection floor är i dag gemensam referens för vad länder bör genomföra på området, vilket bland annat är tydligt i förslaget till nya globala utvecklingsmål.<sup>50</sup>

Källa: Regeringens skrivelse 2013/14:52. ILO:s rekommendation om nationellt socialt grundskydd

**Världsbankens arbete för social trygghet**

Sverige har stött Världsbankens fond för "social protection" med sammanlagt 70 miljoner kronor. Syftet med fonden är att ge stöd till länder som vill införa och introducera sociala trygghetssystem, men inte att finansiera löpande kostnader i systemen. Tre specifika mål har formulerats för fonden: att stödja förbättringar av sociala trygghetssystem, att bidra till lärande kring sociala trygghetssystem och att introducera stödssystem i länder i ekonomisk kris. Från fonden har det delats ut pengar till en rad länder, framför allt i Afrika.<sup>51</sup>

– Det svenska stödet till fonden har använts för att stödja Rapid Social Response Programme (RSR). Tanken är att hjälpa fattiga länder att bygga upp sociala trygghetssystem. I de flesta utvecklingsländer saknas social trygghet, säger Kaviray Appadu, handläggare vid Sida med ansvar för frågan.<sup>52</sup>

RSR är ett multigivarprogram som startade 2009. RSR

är ett av verktygen för att implementera Världsbankens Social Protection and Labor Strategy for Resilience, Equity and Opportunity in IDA-eligible countries.<sup>53</sup> Enligt Världsbanken är det framför allt fem länder som bidragit med ekonomiskt stöd: Ryssland, Norge, Storbritannien, Australien och Sverige.<sup>54</sup>

När det gäller stöd för att bygga upp sociala trygghetssystem skiljer Världsbanken på stöd till "social assistance programs" och stöd till "social insurance programs". Den förstnämnda kategorin definieras på följande sätt:

"Social assistance programs are non-contributory transfers in cash or in-kind and are targeted at the poor and vulnerable. Some programs are focused on improving chronic poverty or providing equality of opportunity; others more on protecting families from shocks and longstanding losses they can inflict for the unprotected poor. These programs, which

may also be called safety net programs or social welfare, include cash transfers (conditional and unconditional) and in-kind transfers, such as school feeding and targeted food assistance, and near cash benefits such as fee waivers, targeted subsidies and food vouchers.”<sup>55</sup>

Medan den andra kategorin definieras så här:

”Social insurance is comprised of programs that minimize the negative impact of economic shocks on individuals and families. They include publicly provided or mandated insurance schemes against old age, disability, death of the main household provider, maternity leave and sickness cash benefits, and entitlement to health insurance. Social insurance programs are contributory and beneficiaries receive benefits or services in recognition of contributions to an insurance scheme.”<sup>56</sup>

Världsbanken ser alltså en förhållandevis begränsad roll för sociala trygghetssystem: å ena sidan stöd riktade till dem som lever i fattigdom och utsatthet, å andra sidan försäkringar som ska hindra att människor hamnar i fattigdom p.g.a exempelvis ålder eller sjukdom. Ambitionen är inte att systemen ska leda till generellt minskad fattigdom, eller minskad ojämlikhet, det man i den internationella debatten kallar för ”transformative social protection”.

I Världsbankens stora rapport *State of Social Safety Nets 2014* förekommer ingen diskussion om huruvida sociala program bör vara generella eller universella. I typologin av olika former av stöd anges universella stöd inte ens som en kategori.



# Notförteckning

- 1 <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>
- 2 En form av sådana striktare definitioner finns i *What are Social Transfers?*, Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2014. De uttryck som används i promemorian är ”social insurance” och ”social transfers”. En konsekvens av denna snäva definition som används i promemorian är att slutsatsen blir att det är mycket ovanligt med socialförsäkringar (”social insurance”) i utvecklingsländer.
- 3 Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990
- 4 För en aktuell översikt av denna forskning se *Det gemensamma – Om den svenska välfärdsmodellen*, Irene Wennemo, Premiss förlag, 2014.
- 5 Se exempelvis *Har den nordiska modellen sin mest lysande framtid bakom sig?*, Joakim Palme, Uppsala universitet, odaterad (<http://www.pro.se/Global/PRO%20riksorganisationen/PRO%20påverkankar/GysingeAkademien2012/j%20palme%20pro%20gysinge%20121108.pdf>)
- 6 *Why 'The Poor' Don't Exist*, Charles Knox-Vydmanov, *Pathways' Perspective on social policy in international development*, Issue No 16, March 2014.
- 7 *Rethinking "Targeting" in International Development*, Stephen Kidd, *Pathways' Perspectives on social policy in international development*, Issue No 11 October 2013.
- 8 Se exempelvis *Kan man lita på välfärdsstaten?*, Stefan Svallfors, Välfärdsbulletinen, nr 4/2002.
- 9 Amartya Sen, *The Political Economy of Targeting*. Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank; 1992. In D. van de Walle and K. Nead, eds., *Public Spending and the Poor* (Washington, DC, World Bank 1995).
- 10 *Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?*, Bo Rothstein, QoG Working Paper Series 2008:16, University of Gothenburg, 2008.
- 11 <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>
- 12 För mer utvecklade resonemang kring A-kassan och sjukförsäkringen se *Det gemensamma – om den svenska välfärdsmodellen*, Irene Wennemo, Premiss förlag, 2014.
- 13 ”Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?” Krzysztof Hagemejer, m fl, i *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD 2009
- 14 Se exempelvis följande formulering i UNDP:s rapport: ”One commonly held misconception is that only wealthy countries can afford social protection or universal basic services. As this Report documents, the evidence is to the contrary. Except for societies undergoing violent strife and turmoil, most societies can—and many have— put in place basic services and social protection. And they have found that an initial investment, of just a small percentage of GDP, brings benefits that far outweigh the initial outlay. Take South Africa's Child Support Grant, which cost 0.7 percent of GDP in 2008–2009 and reduced the child poverty rate from 43 percent to 34 percent. Or Brazil's Bolsa Familia programme, which cost 0.3 percent of GDP in 2008–2009 and accounted for 20–25 percent of the reduction in inequality. Countries enjoying rapid economic progress, such as those in East Asia, have benefited from greater coverage and better health, education and employment investments. And they did so even with limited revenues and resources at their disposal.”
- 15 Världsbanken använder emellertid oftast begreppet *safety nets*, snarare än *social protection* eller *social security*. *Safety nets* är per definition ett begränsat stöd som ska skydda de allra mest utsatta och stödjna människor i krissituationer.
- 16 <http://www.worldbank.org/en/topic/safetynets/publication/the-state-of-social-safety-nets-2014>
- 17 Wood, Geolf & Gough, Ian, *A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy*, World Development, Volym 34, Issue 10, pages 1696-1712, October, 2006.
- 18 Handläggare som arbetar med frågan på UD och Sida ofta ihop kopplar uttrycket ”social trygghet” med sociala transfereringar och socialförsäkringar. Används i stället uttrycket generell ”välfärd” räknar de flesta in även satsningar på grundutbildningar, allmän och tillgänglig sjukvård, det vill säga verksamheter som bedrivs med offentliga medel och som riktar sig till en bred allmänhet utan selektiva urval.
- 19 *Transforming Social Protection: Human Wellbeing and Social Justice*, Stephen Devereux and J Allister McGregor, European Journal of Development Research, vol 26, 3, 296-310.
- 20 Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. Report to the People, 2nd February 2014. Ministry of Rural Development.
- 21 Uppgift från ILO-organet ”Better factories”, <http://betterfactories.org>.
- 22 För analyser och diskussioner se bland annat Basic Income Earth Network (<http://www.basicincome.org/bien/aboutbien.html>).
- 23 SADC Poverty alongside mineral wealth: The case for a universal basic income grant, Taku Fundira. OPEN:Policy 07.
- 24 Telefonintervju med Göran Holmqvist, 12/1, 2015.
- 25 *Social Policy of Our Time? An Inquiry into Evidence, Assumptions, and Diffusion of Conditional Cash Transfers in Latin America*, Johan Sandberg, Sociologiska institutionen, Lund, 2014.
- 26 Telefonintervju med Johan Sandberg 13/1, 2015, plus samtal vid konferens 20/1, 2015.
- 27 *Presentation av UNDP:s Human Development Report 2014*, Kenneth Nelson, PM, 2014.
- 28 För mer information se 2013 *Social Protection, One UN Joint Programme Report* (To the Swedish International Development Cooperation Agency), promemoria, Svenska ambassaden i Mocambique, juni 2014.
- 29 Telefonintervju med Martin Hessel, biståndshandläggare vid ambassaden i Maputo, 29/1, 2015.
- 30 <http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>
- 31 Senare under 2015 kommer Sida att presentera nya resultatstrategier för bland annat Kongo-DR, Etiopien, Mocambique, Mali, Kenya, Liberia och Rwanda.
- 32 Telefonintervju med Malin Synneborn-Lundberg, 8/1 och 29/1, 2015.
- 33 *[United Nations] Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, är Förenade Nationernas (FN) ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien. Det är ett av fem regionala organ under FN:s ekonomiska och sociala råd. ECLAC grundades 1948. Organisationen har sitt säte i Santiago, Chile. Det sista C:et i ECLAC lades till 1984 för att inkludera Karibien i namnet.

- 34 Telefonintervju med Torsten Wetterblad, 12/1 och 21/1, 2015.
- 35 Intervju med Samuel Hurtig 20/1, 2015. Kompletterande mejlsvar från Anna Hedén, Sida, 25/1, 2015.
- 36 <http://www.openaid.se/sv/aid/2013/>
- 37 <http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/73/874fe3e0.pdf>
- 38 Ibid.
- 39 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/82/03480187.pdf>
- 40 Ibid.
- 41 Ibid.
- 42 Biståndspolitisk plattform, Skr 2013/14:131 (<http://www.regeringen.se/sb/d/18423/a/236447>).
- 43 Ibid.
- 44 Ibid.
- 45 <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Regleringsbrev-och-aterrapportering/>
- 46 Ibid.
- 47 <http://www.regeringen.se/sb/d/18423/a/236447>
- 48 Telefonintervju med Annika Sundén 12/1, 2015. Uppföljande samtal 22/1, 2015.
- 49 Telefonintervju med Per Ronnäs 16/1, 2015. Kompletterande samtal 22/1, 2015.
- 50 I utkastet till nya utvecklingsmål är delmål 1.3: Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable. Det första utkastet till indikatorer för att följa upp delmålet som har presenterats av FN:s statistikkommission följer nära innehållet i ILO 202:
- Percentage of population covered by social protection floors/ systems, disaggregated by sex, with break down by children, unemployed, old age, people with disabilities, pregnant women/new-borns, work injury victims, poor and vulnerable, including one or more of the following:
- Percentage of older persons receiving a pension;
  - Percentage of households with children receiving child support;
  - Percentage of unemployed persons receiving unemployment benefits;
  - Percentage of persons with disabilities receiving disability benefits;
  - Percentage of pregnant women receiving maternity benefits;
  - Percentage of workers covered against occupational accidents;
  - Percentage of poor and vulnerable people receiving benefits
- 51 För en översikt av projekt som fått stöd av Världsbanken, se: [http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/projects/all?regionname\\_exact=Africa&qterm=&lang\\_exact=English](http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/projects/all?regionname_exact=Africa&qterm=&lang_exact=English).
- 52 Telefonintervju med Kaviray Appadu 26/1 och 29/1, 2015.
- 53 Källa: Världsbanken, Social Protection & Labor. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22989976~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282761,00.html>
- 54 Källa: Världsbanken, RSR. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,,contentMDK:2233033~menuPK:6461371~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282637,00.html>
- 55 <http://datatopics.worldbank.org/aspire/indicator/social-assistance>
- 56 <http://datatopics.worldbank.org/aspire/indicator/social-insurance>

## Källförteckning

### Skriftliga källor

2013 *Social Protection, One UN Joint Programme Report* (To the Swedish International Development Cooperation Agency), promemoria, Svenska ambassaden i Moçambique, juni 2014.

*A Recipe For a better Life: Experiences From the Nordic Countries*, Martti Ahtisaari Center, Crisis Management Initiative (CMI), 2013.

*Biståndspolitisk plattform*, Skr. 2013/14:131.

”Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?” Krzysztof Hagemejer, m fl, i *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD 2009.

”Child poverty in OECD countries – lessons for developing countries”, Stephen Kidd, *Pathways Perspective Nr 2, juni 2012*.

*Comprehensive Social Protection for all*, ActAlliance, 2013.

*Det gemensamma*, Irene Wennemo, Premiss förlag, 2014.

*Human Development Report 2014*, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, UNDP, 2014.

*If you aim for it, you might miss it: Targeting poverty is not the best way to reduce poverty*, Saspens Insights, 2015.

*Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?*, Bo Rothstein QoG Working Paper Series 2008:16, University of Gothenburg, 2008.

*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. Report to the People, 2nd February 2014*. Ministry of Rural Development, 2014.

*Pengar i handen – sociala trygghetssystem som metod för att bekämpa fattigdom och hunger 2012*, Svenska kyrkan, 2012.

*Presentation av UNDP:s Human Development Report 2014*, Kenneth Nelson, PM, 2014.

*Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete*.

*Regleringsbrev för budgetår 2015 avseende Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete*.

*Resultatstrategi för globala insatser för ekonomiskt hållbar utveckling 2014–2017*, Sida, 2014.

*Resultatstrategi för globala insatser för socialt hållbar utveckling 2014–2017*, Sida, 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019*, Sida 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Myanmar 2013–2017*, Sida 2013.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Tanzania 2013–2019*, Sida 2013.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Zambia 2013–2017*, Sida, 2013.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Bangladesh 2014–2020*, Sida 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Kambodja 2014–2018*, Sida 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Uganda 2014–2018*, Sida 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014–2020*, Sida 2014.

*Resultatstrategi för Sveriges samarbete med FN:s barnfond (Unicef) 2014–2017*.

”Rethinking ’Targeting’ in International Development”.

Stephen Kidd, *Pathways' Perspectives on social policy in international development*, Issue No 11 October 2013

'Riktlinjer för resultatstrategier, Sida 2013.

SADC Poverty alongside mineral wealth: The case for a universal basic income grant, Taku Fundira. OPEN:Policy 07.

*Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Bolivia, 2009–2013*, Sida 2009.

*Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Rwanda, 2009–2013*, Sida 2009.

*Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Tanzania, 2009–2013*, Sida 2009.

*Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbete med Zambia, 2009–2013*, Sida 2009.

*Social Protection in Sweden, Church of Sweden*, (PPT-presentation), odaterat.

*Sociala trygghetssystem*, Sida, 2008.

*Socialpolitik och sociala trygghetssystem*, Sida, 2006.

*Sveriges politik för global utveckling*, Skr. 2007/08:89.

*The Political Economy of Targeting*. Amartya Sen, I D. van de Walle and K. Nead, eds., *Public Spending and the Poor* (Washington, DC, World Bank 1995).

*Transformative Social Policy in Development? – Demystifying Conditional Cash Transfers in Latin America*, Johan Sandberg, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), 2014.

*Transforming Social Protection: Human Wellbeing and Social Justice*, Stephen Devereux and J Allister McGregor, *European Journal of Development Research*, vol 26, 3, 296–310.

*What are Social Transfers?*, Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2014.

*Why 'The Poor' Don't Exist*, Charles Knox-Vydmanov, *Pathways' Perspective*, Issue No 16, March 2014.

Wood, Geolf & Gough, Ian, *A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy*, *World Development*, Volym 34, Issue 10, pages 1696-1712, October, 2006.

*World Social Protection Report 2014/15*.

### Muntliga källor

Appadu, Kaviray, handläggare Sida.

Bengtsson, Camilla, Sida (Östafrika).

Brandt, Anna, tidigare styrelseledamot i Världsbanken, numera vid International Bank For Reconstruction & Development.

Hessel, Martin, svenska ambassaden i Maputo.

Holmqvist, Göran, Unicef, Office of Research, Florens.

Hurtig, Samuel, Sida.

Modéer, Ulrika, Statssekreterare UD.

Ronnås, Per, Sida.

Sandberg, Johan, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Sundén, Annika, chefsekonom, Sida.

Synneborn-Lundberg, Malin, Sida (Afrika).

Wetterblad, Torsten, Sida och Latinamerikainstitutet.

Därutöver har Anna Hedén på Sidas enhet för Latinamerika m.m. besvarat frågor på mejl.



Svenska kyrkans internationella arbete  
Kyrkokansliet, 751 70 Uppsala  
**TEL:** 018-16 96 00 **E-POST:** info@svenskakyrkan.se  
www.svenskakyrkan.se  
**PLUSGIRONUMMER:** 90 01 22-3  
**BANKGIRONUMMER:** 900-1223  
**ART. NR:** SKI5027

