



LUND UNIVERSITY

Den amerikanska bidragsreformen efter tio år

Carlson, Benny

Published in:
Ekonomisk Debatt

2006

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Carlson, B. (2006). Den amerikanska bidragsreformen efter tio år. *Ekonomisk Debatt*, (8), 62-68.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Den amerikanska bidragsreformen efter tio år

BENNY CARLSON

är docent i ekonomisk historia vid Lunds universitet och främst intresserad av ekonomisk och social idéhistoria. benny.carlson@ekh.lu.se

Den amerikanska bidragsreformen 1996 var den mest omvälvande socialpolitiska händelsen i USA sedan 1930-talet. Ändå har det talats ganska tyst om den – i Sverige. I denna artikel diskuteras utfallet av reformen med hjälp av några nyutkomna böcker, dels Howard Kargers och David Stoesz' stora lärobok om amerikansk socialpolitik, dels Jeffrey Groggers och Lynn Karolys ambitiösa utvärdering av utvärderingar av reformen. De senare är ute efter att bedöma huruvida resultaten av utvärderingarna överensstämmer med prediktionerna från en ekonomisk modell och huruvida reformen lyckats uppnå de traditionella målen att minska bidragsberoende, stimulera till arbete och öka levnadsstandarden. Författarna pekar på besvärliga målkonflikter men det finns kanske ändå hopp om att det går att finna vägar framåt, åtminstone om man lyssnar till Stoesz' appell om att använda lite mer fantasi i socialpolitiken.

År 1996 genomfördes den mest omvälvande amerikanska socialpolitiska reformen (*welfare reform*) på 50 år. Socialbidragsprogrammet från 1930-talet, *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), ersattes med en lag som betonar ansvar och arbete, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), inom vilken kontantbidrag betraktas som en tillfällig lösning under programmet *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF).

Reformen hade föregåtts av bittra ideologiska strider där "liberalerna" (vänstern) i huvudsak inriktade sig på att höja bidragsnivåerna för att öka levnadsstandarden bland de fattiga medan de konservativa (högern) koncentrerade sig på att få bidragstagarna i arbete. Att reformen alls genomfördes kom för många som en överraskning eftersom det amerikanska politiska systemet med sina "checks and balances" sällan släpper igenom genomgripande reformer. Men det gamla programmet hade gradvis underminerats genom att kvinnor och därmed även ensamma mödrar (till skillnad från på 1930-talet) förväntas arbeta, genom att de långvariga bidragstagarna blev fler vilket öppnade upp för kritik om bidragsberoende och genom att programmet misstänktes ligga bakom ökningen av antalet skilsmässor och barn födda utom äktenskapet. Attitydundersökningar visade att programmet var mycket impopulärt hos allmänheten – även bland bidragstagarna själva.

Reformen, som föregicks av att flertalet delstater i början av 1990-talet beviljades undantag från de federala reglerna för att experimentera med sina bidragsprogram (*waivers*), innebar bl a att ansvaret för bidragen decentra-

liserades från den federala staten till delstaterna och att krav på motprestation/aktivitet och tidsgränser för hur länge någon kan gå på bidrag infördes. Motståndarna till reformen målade upp scenarier som gick ut på att delstaterna skulle tävla om att försämla villkoren för bidragstagarna och att de fattiga skulle komma att bilda "ett Calcutta vid Hudsonfloden". Dessa scenarier realiserades inte. Under reformens tidiga år minskade antalet socialbidragstagare i aldrig tidigare skådad omfattning samtidigt som andelen fattiga kvinnor och barn minskade.

Att de värsta skräckscenarierna kom på skam är förmodligen den huvudsakliga förklaringen till att svenska medier förbigick reformen med tystnad. Jag gjorde kring millennieskiftet ett par försök att belysa reformen och dess effekter (Carlson 2000 och 2001) och med tanke på att reformen i år fyller tio år kan det vara på sin plats att än en gång ta upp tråden. Jag tänker i denna artikel kortfattat återge några bedömningar av reformens resultat som de framgår i ett par nyutkomna arbeten, dels en ny utgåva av Howard Jacob Kargers och David Stoesz' (2006) stora lärobok om amerikansk socialpolitik, *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach*, dels Jeffrey Groggers och Lynn Karolys (2005) ambitiösa utvärdering av utvärderingar av reformen, *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Boken av Karger och Stoesz borde vara av särskilt intresse för socialarbetare eftersom den låter ana en pragmatisk medelväg mellan vänster och höger, något som utvecklas närmare av Stoesz (2005) i *Quixote's Ghost: The Right, the Liberati, and the Future of Social Policy*. Boken av Grogger och Karoly borde vara av särskilt intresse för ekonomer eftersom den testar hur väl en ekonomisk modell kan förutsäga utfallet av olika policies.

1. Karger och Stoesz: Kritisk udd

Ett sätt att få en uppfattning om reformens starka och svaga sidor vore att jämföra Kargers och Stoesz' ståndpunkter i tredje upplagan (1998) med femte utgåvan (2006) av deras lärobok. I upplagan från 1998 framstår de båda professorerna i socialt arbete som traditionella välfärdsliberaler, där liberal på amerikanskt vis står för vänster. De förklarar redan i förordet (s xi-xii) att bidragssystemet systematiskt nedmonterats, att "detta är en välfärdsstat som Ronald Reagan och de konservativa tankesmedjorna endast kunnat drömma om", att "traditionella välfärdsliberaler stod förstummade i tystnad, alltför förlamade [...] för att ens inleda en motoffensiv" och (s 296) att "en generation barn blivit försökskaniner i ett riskfyllt och politiskt motiverat experiment".

I upplagan från 2006 är tongångarna i förordet annorlunda. Författarna förklarar (s xx) att socialarbetarna kan återta initiativet i socialpolitiken om de inte bara nöjer sig med att rida på gamla käpphästar utan också är beredda att göra bruk av konservativa instrument som privatisering, decentralisering och trosbaserade organisationer. Det duger inte att trona på minnen från fornstora dar, 1930-talets *New Deal* och 1960-talets *Great Society*,

utan man måste agera utifrån nutidens förutsättningar. Författarna skriver bl a att ”appliceringen av marknadens dynamik på låginkomsttagare bör bedömas efter sina meriter, inte avfärdas utifrån ideologiska preferenser”, att ”delstatlig och lokal politik har varit viktiga arenor för att introducera innovationer inom socialpolitiken” och att religiösa organisationer utgör en hörnsten i den icke vinstdrivande sektorn och har stora erfarenheter av socialt arbete.

Bakom dessa formuleringar anar man inte minst David Stoesz’ penna. Han hade redan 1999, när jag intervjuade honom, börjat röra sig i en ny och intressant riktning med ambitionen att stå på de svagas sida men utnyttja alla tillgängliga medel (även marknadsmekanismerna) och inte enbart traditionella statliga lösningar. Stoesz har därefter i ett par spännande böcker, *A Poverty of Imagination* (Stoesz 2000) och *Quixote’s Ghost* (Stoesz 2005), som jag strax återkommer till, utvecklat en kritik mot den gamla vänstern, som enligt hans mening genom brist på fantasi och kamp mot väderkvarnar låtit initiativet inom socialpolitiken glida över i konservativa händer.

Kapitlet om de offentliga bidragsprogrammen i 2006 års utgåva har emellertid en i allt väsentligt kritisk udd riktad mot PRWORA och TANF. Författarna gör förvisso (s 293) ett avsevärt medgivande: ”Att skapa en smula ordning i bidragssystemet måste med nödvändighet åstadkomma vissa önskvärda resultat. Det är omfattningen av de positiva resultaten som kan ifrågasättas.” De argumenterar därefter (s 280, 293, 295) för att reformen ”lämnar färre skyddade öar kvar för dem som inte kan konkurrera på arbetsmarknaden”, måhända ”är begränsad till att lyfta de bidragstagande fattiga upp till de arbetande fattigas nivå” och för att alltför mycket tonvikt lagts på minskningen av antalet bidragstagare och alltför lite på utvecklingen av inkomster och fattigdom. De skjuter bl a in sig på att antalet ensamma mödrar och barn i fattigdom ökade och antalet ensamma mödrar i arbete minskade åren 2000–03 när USA gick in i en recession. I båda utgåvorna (1998 s 300; 2006 s 295) förekommer formuleringen att ”arvet från bidragsreformen [...] bådär inte gott för framtiden för fattiga människor i Förenta Staterna”.

2. Stoesz: Radikal pragmatism

Låt oss för ett ögonblick flytta intresset från reformens resultat till den väg som ledde fram till reformen och till en tänkbar alternativ väg framåt. Låt oss begrunda budskapet i Stoesz’ *Quixote’s Ghost*. Stoesz finner det naturligt att de offentliga välfärdsmonopol som byggdes upp under *New Deal* på 1930- och *Great Society* på 1960-talet för att hantera industrisamhällets sociala problem måste anpassas till det postindustriella samhällets behov.¹ När det gäller bidragsreformen förefaller han kluven. Han är redo att erkänna att den i flera avseenden gett påtagliga resultat, men är (s 142) förbittrad över att ”liberalerna” lät de konservativa ta initiativet och sätta sin prägel

¹ Se även Sandal (2006).

på reformen: "Bidragsreformen försåg högern med dess första triumf inom socialpolitiken [...]."

"Liberalerna" var emellertid enligt Stoesz splittrade i en administrativ elit som skötte välfärdsstaten som om den "gick på autopilot" och en akademisk elit som inte ville ägna sig åt empirisk forskning och konkreta sociala problem utan föredrog att i postmodernistisk anda hudflänga allt västerländskt inklusive välfärdsstaten. Under tiden byggde de konservativa upp tankesmedjor, samlade fakta och formulerade på ett klart och begripligt språk alternativ till de etablerade systemen och programmen och fick därmed föga förvånande genomslag för sina idéer bland allmänhet och politiker. Vänstern föredrog ideologi framför empiri, försvar av det etablerade framför uppfinningsrikedom, och drog därmed undan mattan för sig själv. Högern kombinerade ideologi med empiri och visade optimism och påhittighet – den tycks ha haft "allt det roliga" på senare årtionden.

De konservativa kunde kassera in en seger som gav mersmak. "Strikta welfare-to-work-program lyckades bättre än de konservativa kunnat föreställa sig i sina vildaste drömmar" när "bidragsmödrar i oväntad omfattning gick in på arbetsmarknaden", konstaterar Stoesz (s 141). På ett sätt är denna framgång inte så svår att förklara. De ensamstående mödrarna kunde inte leva på bidrag utan arbetade vid sidan om (utan myndigheternas vetskap) för att dryga ut bidragen. Efter reformen, med dess krav på aktivitet i utbyte mot bidrag, har kvinnorna valt arbete i stället för bidrag. Svart arbete har blivit vitt. Problemet är bara att kvinnorna har svårt att leva på sitt vita arbete. Och det är här Stoesz' "radikala pragmatism", som lånar inspiration från det tidiga 1900-talets amerikanska progressiva och pragmatiska traditioner, kommer in i bilden.

I stället för ett nostalgiskt och desperat fasthållande vid de federala välfärdsbyråkratierna från 1930- och 1960-talen drar Stoesz upp riktlinjerna för en agenda som bygger på social rörlighet, *empowerment* och omstrukturering av välfärdsapparaten. De fattiga måste få ökade inkomster (t ex genom förvärvsavdraget *Earned Income Tax Credit*, EITC), ökade tillgångar (t ex genom individuella utvecklingskonton som kan användas för utbildning, bostadsköp eller för att starta ett företag och där varje sparad dollar matchas med lika mycket av en myndighet eller välgörenhetsorganisation). De fattigas miljöer måste vitaliseras med hjälp av finansiella institutioner (*Community Development Financial Institutions*), som på sikt rent av kan ta över socialtjänstens uppgifter. Välfärdsapparaten organisationer måste bli mindre hierarkiska, mera marknadsorienterade och bättre lokalt förankrade. Välfärdspolitiken måste bli mera uppmärksam på enskilda människors behov och möjligheter. En storlek passar inte alla.

3. Grogger och Karoly: Målkonflikter

Efter denna utflykt i idéernas rymd övergår vi till Groggers och Karolys systematiska och från värdeomdömen befriade (för att inte säga torra) ana-

lys av en lång rad utvärderingar som gjorts av reformen och av de undantag från federala regler som gav delstater möjlighet att experimentera med sina bidragsprogram redan före 1996. Grogger är professor i *urban policy* och Karoly är ekonom. En nackdel med deras analys är att de till skillnad från Karger och Stoesz inte har något att säga om hur reformen fungerar i dåliga tider (början av 2000-talet). En fördel är att de presenterar en nyskriven text och inte som Karger och Stoesz en reviderad text där en del tidigare formuleringar dröjer sig kvar.

Grogger och Karoly redovisar (s 2) ett antal positiva siffror för utvecklingen under det ekonomiskt starka 1990-talet. Sysselsättningen bland ensamma mödrar ökade från 69 procent 1993 till 83 procent 1999, deras genomsnittliga veckoarbetstid ökade från 29,5 till 36,7 timmar och deras arbetsinkomster från 12 300 till 16 600 dollar om året (i 1998 års penningvärde). En avgörande fråga är naturligtvis i vad mån denna utveckling berodde på reformen respektive på att ekonomin expanderade, dvs arbetslösheten minskade. Den amerikanska "klientstocken" halverades mellan 1993 och 1999 och enligt Grogger och Karoly (s 129–130, 170–171) ska i genomsnitt TANF ha stått för 18,5 procents och ekonomin för 12 procents minskning. Under samma period ökade ensamma mödrars inkomster med i snitt 23 procent, varav ekonomin förklarar en ökning med 2,8 procent (alltså endast 12 procent av ökningen).

Grogger och Karoly är emellertid främst ute efter att undersöka huruvida resultaten från ett stort antal studier av bidragsreformer överensstämmer med prediktionerna från en ekonomisk modell som bygger på att människor är rationella och försöker maximera sitt välbefinnande. Ett annat huvudsyfte är att bedöma i vilken utsträckning reformerna har lyckats uppnå de traditionella målen att minska bidragsberoende, stimulera till arbete och öka levnadsstandarden för de fattiga.

Den ekonomiska modellen anger vilka effekter olika policyreformer bör ha på bidragsanvändning, bidragsutgifter, sysselsättning och inkomster. Finansiella incitament för arbete (varmed menas att bidragen inte skärs ner i samma takt som arbetsinkomsterna ökar) bör öka bidragsanvändningen och sysselsättningen medan effekterna på bidragsutgifter och inkomster är svåra att förutsäga. Krav på arbete eller motsvarande aktiviteter bör minska bidragsanvändning och bidragsutgifter och öka sysselsättningen medan effekten på inkomsterna är svår att förutsäga. Detsamma kan sägas om sanktioner (för den som inte följer reglerna) och tidsgränser. När det gäller tidsgränserna kan man tala om dels de beteendeeffekter som uppstår innan bidragstagarna når gränsen, dels de mekaniska effekter som uppstår när de når gränsen. De utvärderingar författarna använder för att testa sin modell består av omkring 30 studier byggda på experiment och lika många byggda på observationer.

Vilka blir då Groggers och Karolys slutsatser?² När det gäller finansiell-

² Resultaten presenteras och upprepas i en rad kapitel men sammanfattas i kapitel 10, se framför allt s 233–236.

la incitament för arbete finner de att de flesta studierna bekräftar modellens förutsägelse att bidragsanvändning, bidragsutgifter och sysselsättning ökar. Modellen gör inga förutsägelser när det gäller incitamentens effekter på inkomsterna, men utfallet har i huvudsak varit gynnsamt. Krav på arbete och liknande aktiviteter minskar bidragsanvändning och bidragsutgifter och ökar sysselsättningen medan inkomsterna förblir i huvudsak oförändrade genom att ökade arbetsinkomster motsvaras av minskade bidragsinkomster; några tecken på att sådana krav ökar fattigdomen syns i vart fall inte.

Problemet är att finansiella incitament och krav på arbete eller liknande normalt kombineras. Vad händer när man kombinerar två policies som pekar i olika riktningar när det gäller bidragsanvändningen? Resultaten tyder, logiskt nog, på att starka finansiella incitament i kombination med krav på arbete ökar bidragstagandet medan svaga incitament i kombination med krav minskar detsamma.

När det gäller sanktionerna finns inga tydliga resultat att gå på och när det gäller tidsgränserna kan författarna ännu så länge bara uttala sig om beteendeeffekter och inte om mekaniska effekter: resultatet är att bidragsanvändningen minskar och sysselsättningen ökar medan det inte finns några tydliga resultat vad gäller inkomsterna.

Författarnas slutsats om utfallet av de många studierna i förhållande till den ekonomiska modellen lyder som följer (s 238): "Det stöd för den ekonomiska modellen som finns i studier byggda på såväl experiment som observation tyder på att ekonomisk teori kan vara till hjälp med att göra prediktioner om de potentiella effekterna av framtida bidragsreformer [...]." En sådan förutsägelse skulle kunna vara att än striktare krav på arbete/aktivitet kommer att ytterligare minska bidragsanvändningen och öka sysselsättningen.

Problemet är, som sagt, att olika policies verkar i olika riktningar. "Den allmänna regeln är", sammanfattar Grogger och Karoly (s 238), "att policyreformerna antingen ökar sysselsättningen och minskar bidragsanvändningen eller ökar sysselsättningen och inkomsterna. Ingen policymix uppnår alla tre målen." Är situationen därmed hopplös på så sätt att man måste välja mellan att få folk i arbete utan att öka deras levnadsstandard och att låta dem till dels gå kvar på bidrag för att öka deras levnadsstandard? Ett visst hopp om att det går att göra rimliga avvägningar tycks finnas, trots allt. Studier av "reformknippen" visar på resultat i form av minskning av bidragsanvändning och bidragsutgifter och ökning av sysselsättning och inkomster. I dessa fall påminner effekterna närmast om vad som kan uppnås med en kombination av svaga finansiella incitament och krav på arbete. Dessutom har användningen av EITC ökat i samma takt som användningen av TANF har minskat och EITC är just ett sätt att öka inkomsterna för "arbetande fattiga". Med lite fantasi (och, naturligtvis, politisk vilja) borde det, som Stoesz hoppas, gå att uppnå både det ena och det andra.

REFERENSER

Carlson, B (2000), *Den amerikanska välfärdsvägen*, Timbro, Stockholm.

Carlson, B (2001), *Från bidrag till arbete i Michigan och Wisconsin*, Timbro, Stockholm.

Grogger, J och L A Karoly (2005), *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Karger, H J och D Stoesz (1998), *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach*, Longman, New York (tredje utgåvan).

Karger, H J och D Stoesz (2006), *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach*, Pearson, Boston (femte utgåvan).

Sandal, J-U (2006), "Om radikal pragmatism og behovet for sosialt entreprenørskap", uppsats presenterad vid nionde nordiska doktrinhistoriska mötet i Stockholm, 25-27 augusti 2006.

Stoesz, D (2000), *A Poverty of Imagination: Bootstrap Capitalism. Sequel to Welfare Reform*, University of Wisconsin Press, Madison.

Stoesz, D (2005), *Quixote's Ghost: The Right, the Liberati, and the Future of Social Policy*, Oxford University Press, New York.