

Missnöje och uppslutning

Om välfärdssystemets legitimitet

Staffan Marklund

Socialförsäkringen är en integrerad del i det moderna samhällslivet, och det är nödvändigt i en demokrati att det finns en uppslutning kring välfärdssystemet även på "gräsrotsnivån". Föreligger en välfärdspolitikens legitimitetskris? Finns inbyggda risker i systemet för framtida motsättningar mellan olika grupper i samhället?

Docent Staffan Marklund, verksam vid Sociologiska institutionen, Umeå Universitet, diskuterar i följande artikel dessa frågor.

"Välfärdsstaten visar sig på sin höjd fungera som vilket stort försäkringsbolag som helst, lika spännande, kreativ och inspirerande som försäkringsbolag brukar vara. Det vi som bäst kan få från välfärdsstaten är kompetent slätstrukenhet. Oftast inte ens det. Och ju mer vi bygger ut välfärdsstaten, desto mer oförmögen blir den att ens åstadkomma rutinmässig medelmåttighet." (Drucker 1969 s 7 min övers.)

Inledning

Plötsligt under senare delen av 1970-talet började man i den offentliga debatten och bland politiker att fråga sig om det svenska välfärdssystemet har stöd i befolkningen. Under hela efterkrigstidens uppbyggnadsskede kunde välfärdsstatens legitimitet prövas i samband med att reformerna diskuterades vid val eller i den politiska offentligheten. Men nu började en del intellektuella och politiker att oroa sig för om det kanske var så att socialpolitikens gradvisa reformer hade fött upp en gökunge, alldeles för stor och glupsk för att kunna anpassas till kärvare ekonomiska villkor. Och vad värre var ett välfärdssystem som människor kanske inte ens ville ha. Har folket mist förtroendet för välfärdssystemet eller är

det bara den gamla kritiken som fått en mer framträdande roll?

Bland många intellektuella och offentliga debattörer är det ingen tvekan om att välfärdsstaten uppfattas befinna sig i en allvarlig legitimitetskris. Den tyske sociologen Jürgen Habermas postulerade redan 1973 att den ekonomiska krisen skulle medföra svåra legitimitetsproblem. När politikerna försöker lösa den ekonomiska krisens problem genom statliga åtgärder tar de också på sig ansvaret och får stå till svars även om dessa åtgärder misslyckas på grund av yttre ekonomiska förhållanden. Välfärdspolitikerna hamnar då i vanrykte och mister sin legitimitet.¹

Det är inte så lätt att svara på frågan om socialpolitikens folkliga popularitet av flera skäl. För det första saknas data för att alls kunna bedöma legitimiteten före 1970-talet. För det andra tar det åtminstone två år innan seriösa vetenskapliga undersökningar hunnit bearbetas och analyseras vilket gör att data för den allra mest aktuella perioden också saknas. Dessutom, och kanske viktigare, är att opinioner i så mångfacetterade frågor som välfärd och socialpolitik är mycket teoretiskt komplicerade att analysera. Det gäller allt ifrån konstruktion av frågor till föreställningar om hur opinioner skapas och hänger samman med politiskt handlande. Det är inte alls säkert att det finns en överensstämmelse hos människor mellan vad de tycker i enskilda opinionsfrågor och vad de tar för ställning i valet mellan olika grundläggande politiska ideologier. En annan viktig fråga när det gäller opinioner i politiska sakfrågor är det förhållandet att den offentliga debatten i stor utsträckning styr vilka sakfrågor som alls kommer upp. Det betyder också att människors uppfattningar, bl a om socialpolitiken inte bara handlar om att ge det ena eller andra

förslaget sitt stöd, utan också om intensiteten i opinionen. Det är fullt möjligt att det trots att det sker ganska långsamma förändringar i opinionerna över tid kan ske starka förändringar i hur betydelsefulla frågorna uppfattas vara.

Med dessa garderingar kan vi kanske ge oss i kast med den våghalsiga uppgiften att summera vad vi vet om socialpolitiska opinioner. För att göra det hela enklare ska jag fortsättningsvis koncentrera mig på några mer specifika frågor:

- Har välfärdssamhället en minskad legitimitet idag i jämförelse med tidigare?
- Vilka socialpolitiska områden har det svagaste stödet i befolkningen?
- Vilka klasser och skikt är det som stöder välfärdsstaten?

Jag vill inte i det här sammanhanget ägna utrymme åt en teoretisk diskussion av begreppen legitimitet, opinionsstöd eller missnöje, även om det i och för sig är en viktig uppgift. Begreppen kommer att användas i sin vardagliga betydelse och utan teoretisk sofistikerings.²

Eroderande stöd till välfärdssystemet?

Det finns i den offentliga debatten två populära uppfattningar, vilka båda tycks sakna verklighetsunderlag. Den ena hävdar att människorna i Sverige har minskat sitt förtroende för välfärdssystemet, den offentliga sektorn eller staten. Den andra hävdar tvärtemot att det finns en trygg uppslutning bakom de existerande trygghetssystemen och den offentliga service som erbjuds. Läget är istället det att förändringarna över tid är mycket små, men att det dels alltid funnits ett relativt omfattande missnöje och dels att vissa delar av välfärdspolitiken har mycket lågt opinionsstöd. Det socialpolitiska systemet bör därmed varken invägga sig i trygghet och bortse från kritik och legitimitetsbehov eller kasta sig in i charmkursernas tillfälliga servicetrender.

I tabell 1 redovisas svaren på de mest allmänna

.....

Det finns i den offentliga debatten två populära uppfattningar, vilka båda tycks sakna verklighetsunderlag.

.....

opinionsfrågor som ställts i samband med valen från 1970 till 1979.

Tabell 1. Andel som instämmer i påståendet 'Det har gått så långt med sociala reformer här i landet att staten i fortsättningen hellre borde minska än öka bidrag och stöd till medborgarna'. (Valundersökningarna resp år samt för 1981/82 Hadenius 1986)

	Instämmer	Tar avstånd	Vet ej
1970	58	36	7
1973	60	33	8
1976	61	33	7
1979	67	27	6
1981/82	73	22	5

Frågan ansågs tveksamt formulerad och ställdes därför inte vid 1982 års val. Utvecklingen under 1980-talet måste därför bedömas utifrån andra frågor. Tabellen visar dock att en majoritet faktiskt anser att bidrag och stöd till medborgarna borde minska och att denna majoritet blev något större under senare delen av 1970-talet. Ska vi nu tolka detta som en legitimitetskris för den offentliga välfärden?

Det finns två skäl som talar emot detta. För det första tycks de mätningar som gjorts med likartade frågeställningar under 1980-talet tala för ett ökat stöd för välfärdssystemet. För det andra pekar en rad undersökningar som gäller hur människor uppfattar bidrag och stöd på att en överväldigande majoritet inte bara vill behålla det nuvarande utan snarast föredrar utbyggd välfärd.

På frågan om man anser att de sociala bidragen bör minskas svarade 49 % ja vid folkomröstningen 1980 medan andelen gick ned till 45 % vid valet 1982.³ Den negativa opinionsutvecklingen tycks ha bromsats upp under 1980-talet. Frågan om att minska den offentliga sektorn, som endast ställdes 1982 får inte heller något majoritetsstöd, 38 % vill minska den medan 45 % tar avstånd från förslaget.⁴ Man kan bara konstatera att det inte finns någon entydig opinionskris om man utgår från relativt allmänt formulerade frågor.

När man granskar data om hur människor mer specifikt ser på olika former av stöd och service finner man en överväldigande uppslutning bakom huvuddelen av välfärdspolitiken. Det gäller både dess utgiftssida i form av bidrag och offentlig ser-

vice och dess intäktssida i form av skatter. Enligt en attitydstudie som genomfördes 1981 finns det inget utpräglat skattemissnöje i Sverige trots den jämförelsevis höga skattenivån. Det tycks till och med vara så att missnöjet med skatterna minskar över tid. Enligt samma studie vill de allra flesta behålla utgiftsnivån eller till och med öka den. Mellan 85 % och 95 % vill öka eller behålla utgifterna för sjuk- och hälsovård, stödet till äldre och stödet till barnfamiljerna, sysselsättningspolitiska åtgärder och bostadsbyggande.⁵

Samma höga grad av popularitet visar också en opinionsstudie som avser åren 1981, 1983 och 1985, och där frågan gällde de områden som ansågs viktigast att inte minska samhällets stöd till. Pensioner, sjukvård och barnbidrag tillhör genomgående de viktigaste att bevara, men mellan 1981 och 1985 har det skett en viss minskning främst vad gäller pensionerna. Medan hela 68 % ansåg det viktigt att pensionerna inte begränsades 1981 är motsvarande siffra för 1985 knappt 50 %. När det gäller sjukvården och barnbidragen är förskjutningarna avsevärt mindre och populariteten försättningsvis på en mycket hög nivå.⁶

Det är intressant att konstatera att man får avsevärt större opinionsstöd för frågor som gäller specifika sociala program än för allmänt formulerade frågor kring sociala bidrag och stöd eller för frågor om den offentliga sektorns storlek. Att bilden av folkets syn på välfärdssystemet är kluven och komplex gör det nödvändigt att omformulera problemet med legitimiteten. Det räcker inte med att veta om människor sluter upp bakom välfärdspolitiken i allmänhet utan man måste fråga sig vad människor gillar respektive ogillar och vilka människor som uttrycker de olika typerna av opinioner.

Populära och impopulära sociala program

Att det finns mycket stora skillnader i uppfattning om de olika delarna av välfärdssystemet har redan framkommit, och det är bl.a. detta som gör att opinionsfrågor är mycket känsliga för nyanser och att olika undersökningar ibland kommer till mycket olika resultat. Det intressanta problemet gäller vad det kan bero på att vissa typer av sociala program har mycket stor uppslutning medan andra är

mer impopulära.

I Landstingsförbundets tidigare nämnda studie framkom följande rangordning av populariteten hos några av de mer omfattande statliga verksamhetsområdena (tabell 2).

Tabell 2. Andel som svarade nej på frågan om det vore riktigt att samhällets utgifter minskade för... (Landstingsförbundet 1985 s 26)

	1981	1983	1985	Medelvärde
Pensioner	86	81	88	85
Sjukvård	78	79	85	81
Skolor och undervisning	71	81	88	81
Barnbidrag	72	78	78	76
Ränteavdrag	33	39	50	41
Bostadsbidrag	38	35	46	40
Försvaret	27	35	48	37
Krisdrabbade företag	28	31	36	32

Det sker vissa förändringar i populariteten över tid, men det är ingen som helst tvekan om att pensioner, sjukvård, utbildning och barnbidrag håller sin ställning i förhållande till försvarsutgifter och industripolitik. Den sociala politikens popularitet i förhållande till andra politikområden tycks också oomtvistad. Om politikerna alls har ett mandat från folket att begränsa den offentliga sektorns volym och kostnader, så är det knappast den offentliga sektorns sociala verksamheter som människorna prioriterar lågt.

Av tabell 2 framkommer ett annat intressant förhållande, nämligen att bostadsbidragen som är det enda selektiva sociala programmet i listan också är det minst populära. Ett faktum som också stöds av en rad andra undersökningar är just detta att universella och generella program är mycket mer populära än selektiva och behovsprövade.^{6a} Detta betyder att det knappast i Sverige finns underlag för ett ökat inslag av selektiv socialpolitik, riktad till de mest behövande, som föreslagits i den offentliga debatten.

Detta skapar ett politiskt dilemma för dem som vill begränsa de offentliga utgifterna eftersom de populära generella programmen också är de områden som drar stora utgifter och därför kan klara mer omfattande nedskärningar. Det skapar också ett

moraliskt dilemma genom att många av de selektiva åtgärderna är riktade mot samhällets mest utsatta grupper och samtidigt saknar uppslutning i folkmajoriteten. Skälet till bostadsbidragens bristande popularitet framgår inte av de undersökningar som hittills gjorts, men man kan anta att det antingen beror på negativa upplevelser av den kontroll som ingår i systemet eller på det faktum att en begränsad andel familjer uppbär bidrag och därmed ser fördelarna. Bostadsbidragen innehåller kontroll både av hyreskostnader och inkomster, men förutsätter också att "familjen" definieras entydigt. I och med att många hushåll idag är instabila framförallt vad gäller de vuxna medlemmarna blir det svårigheter att avgöra vilka som faktiskt bor i bostaden och vilkas inkomst som skall medräknas. Dessa svårigheter inbjuder till fusk eller känslan av att andra fuskar.

Att pensioner och sjukvård är populära måste rimligen bero på en kombination av det faktum att de flesta människor direkt inser att de behöver dessa program och att dessa trygghetssystem på det hela taget fungerar väl. Om privata pensioner eller privat sjukvård skulle upplevas som reella och bättre alternativ för många människor så skulle de lättare acceptera en begränsning av de offentliga programmen.

Barnbidragens popularitet är dock analytiskt intressantare, eftersom det egoistiska elementet, alla blir gamla och sjuka, inte kan slå igenom lika starkt här. Om bara de grupper i befolkningen som hade direkt nytta av barnbidragen skulle gilla dem, så skulle inte mer än omkring 30 % av befolkningen vara beredda att prioritera barnbidragen. Även om opinionsstödet till barnbidragen är större bland barnfamiljerna vill nästan 80 % av befolkningen förhindra en minskning av utgifterna till barnbidragen. Generella program av barnbidragsmodell kan tydligen vara mycket populära även om de riktar sig bara till vissa delar av befolkningen.

Skälet till denna socialpolitiskt altruistiska hållning är troligen att människor uppfattar det som rimligt att kostnaderna för barn delas rättvist och att själva organisationen av barnbidrag inte innehåller stigmatiserande eller byråkratiska element. Det finns varken en omfattande byråkrati inom barnbi-

.....
När det gäller barnomsorgen sjönk andelen som vill bygga fler daghem från 70 procent 1976 till knappt 50 procent 1982, trots att en mycket stor andel av barnen fortfarande saknar organiserad barnomsorg.
.....

dragssystemet eller risk för fusk. Administrationen av barnbidragen är extremt billig och kostar under 1 % av utgifterna och man kan därför säga att barnbidragen tillfredsställer högt ställda krav på kostnadseffektivitet.

Tyvärr tycks det inte vara så att familjepolitikens övriga delar har samma omfattande uppslutning. När det gäller barnomsorgen sjönk t ex andelen som vill bygga fler daghem från 70 % 1976 till knappt 50 % 1982, trots att en mycket stor andel av barnen fortfarande saknar organiserad barnomsorg.⁷ Även om förändringen naturligtvis kan bero på att det skett en kraftig utbyggnad av daghem under denna tidsperiod, tycks barnomsorgens popularitet vara större bland politiker än bland folk i allmänhet. Barnomsorgen, som till sin karaktär är generell och också relativt omfattande har större legitimitetsproblem än de jämförbara områdena skolan och sjukvården. Bostadsbidrag och socialbidrag, som också i stor utsträckning går till barnfamiljer tycks också ha begränsat stöd i folkopinionen. Hela 70 % respektive 88 % av befolkningen var tveksamma till eller ville minska utgifterna till bostadsbidrag och socialbidrag enligt en studie från 1979.⁸

Slutsatsen vad gäller socialpolitikens olika områden tycks vara att både omfattningen av programmens potentiella eller reella målgrupp och programmens tilldelningsprincip är avgörande för dess popularitet. Program som riktar sig till hela befolkningen får mer stöd än program som riktar sig till begränsade målgrupper. Program som utgår utan individuell behovsprövning är mindre problematiska än program där olika former av individuell kontroll förekommer. Resonemanget illustreras i *figuren 1*.

Den avgörande skillnaden i popularitet går inte mellan programmens målgruppsomfång, även om den dimensionen också spelar in. Om det uteslutande

Figur 1 Opinionsdimensioner

	Målgruppsomfång		
	Universella program	Selektiva program	
Administrativ prövning	Generella program	Sjukvård	Pensioner Barnbidrag
	Behovs- prövade program	Bostads- bidrag	Socialbidrag

vore antalet förmånstagare som avgjorde programmens popularitet så skulle bara pensionärer stödja pensioner och barnfamiljer barnbidrag och opinionsmätningarna skulle finna rent demografiska majoriteter. I stället tycks förekomsten av prövning vara central. Bostadsbidragen, som riktar sig till mycket stora delar av befolkningen med barnfamiljer och pensionärer som huvudgrupper är inte alls populära. Skälet kan som nämnts både vara att de som får bidrag upplever inkomstkontrollen som negativ och att de som inte får bidrag upplever relativ orättvisa.

I viss utsträckning kanske man också kan mistänka att den negativa attityden till bostadsbidragen skapades av myndigheterna själva i samband med att kontrollen av bostadsbidragen skärptes under senare delen av 1970-talet genom samkörningar av dataregister. I fråga om socialbidragen kan både en historiskt negativ hållning gentemot fattigvårdens behovsprövning och en misstänksamhet mot bidragsfusk spela in. Samtidigt reflekterar naturligtvis svaren i viss utsträckning bara en skepsis gentemot selektiva och behovsprövade bidragsformer, utan att man för den skull behöver vara negativ mot dem som mottar bidrag idag.

Slutsatsen av dessa skillnader i popularitet kan också vara den att problemet i det svenska välfärdsystemet inte alls är att folk är missnöjda med vad de får ut av socialpolitiken, men däremot det sätt på vilket vissa bidrag administreras. Detta sk "service delivery" problem gäller misstänksamhet mot administrationen i allmänhet, men kanske främst mot förekomsten av omfattande kontroll och prövning.

Egenintresse eller klassintresse?

En viss ledning för att ta ställning till frågan om människors syn på socialpolitiken kan man alltså få utifrån frågeställningar om allmänhetens värderingar av olika sociala program, men för att närmare ta ställning till varför och hur det sker förändringar i opinionsbilden måste man ta hänsyn till skillnader mellan olika delar av befolkningen i synen på socialpolitiken. Vilka grupper av människor är det i första hand som sluter upp respektive är kritiska? Är det de gamla som varit med om att skapa det nuvarande systemet som gillar det? Är ungdomarna idag mer liknöjda eller kritiska? Är det de som är anställda i den offentliga verksamheten som sluter upp bakom den för att behålla sina anställningar? Eller är det de som tjänar mest på välfärden som också stöder den?

Kunskapen på detta område är ännu mer begränsad på grund av att opinionsinstitutet sällan har tillräckligt stora urval för att kunna göra sociala indelningar på ett meningsfullt sätt. Väljarundersökningarna är användbara liksom ett fåtal specialstudier. Resonemanget i det följande bygger främst på väljarundersökningarnas resultat.

Låt oss börja med att granska den populära hypotesen att det i första hand är de grupper av medborgare som har den största nyttan av socialpolitiken som också sluter upp bakom den. Den grupp som idag gör de största vinsterna av den offentliga välfärden är pensionärerna, även om skillnaderna i utnyttjandegrad varierar kraftigt mellan friska och sjuka pensionärer. Genom pensioner, offentlig sjukvård, bostadsbidrag och liknande kan man beräkna att mer än 50% av transfereringarna går till personer över pensionsåldern. Som framgår av tabell 3 tycks dock skillnaderna i åsikter vara små mellan pensionär och resten av befolkningen.

Enligt tabell 3 är pensionärerna både något mindre positiva och något mindre negativa än andra grupper till att minska den offentliga sektorn. Den mest tydliga skillnaden är dock att pensionärerna i större utsträckning inte har någon åsikt. Det finns knappast något underlag för tesen om egoistiskt stöd för välfärdspolitiken med detta kriterium och knappast heller för föreställningen att det skulle vara pensionärerna som förhindrar en minskning av de offentliga utgifterna.

Tabell 3. Åsikter om att minska den offentliga sektorn vid 1982 års val i %. (Gilljam och Nilsson 1984 s 18)

	Pensionärer	Andra
Positiv	34	39
Negativ	43	45
Ingen åsikt	23	16

En annan populär tes är att det främst är välfärdsapparaternas egna anställda som vill bevara den offentliga sektorn om inte annat så för att skydda sin egen anställning. Med den mycket stora volymen av anställda inom offentliga verksamheter skulle det enligt dessa resonemang vara omöjligt att begränsa eller ens förändra välfärdsstaten genom att dessa grupper också är välorganiserade och har ett stort fackligt och politiskt inflytande. Eftersom man samtidigt kan misstänka att det främst är personal i lägre- och mellanställningar som alls behöver oroa sig för eventuella förändringar i den offentliga verksamheten bör man samtidigt förvänta sig att dessa snarare än de högavlönade yrkesgrupperna utgör den offentliga sektorns försvarare. En uppdelning på social klasstillhörighet måste därför göras samtidigt med uppdelningen offentlig/privat anställningssektor.

Anställningsdimensionen gäller därmed både den klassmässiga hierarkin och frågan om människor som arbetar i den offentliga sektorn i större utsträckning än privatanställda stöder välfärdsstaten. Om man delar in materialet efter axeln offentlig/privat finner man att skillnaderna ökar och att det är de privatanställda som blir mer missnöjda. Missnöjet är större högre upp i klasshierarkin, vilket skulle kunna tas som ett stöd för anställningsdimensionens ökade betydelse i frågan om attityder till välfärdspolitiken. Framförallt tycks den tidigare klassmässiga skillnaden i stödet ha förskjutits till att bli en skillnad mellan privat och offentliganställda. Det politiska problemet för välfärdsstatens försvarare är att missnöjet ökar kraftigare bland arbetare än bland övriga vilket skulle tyda på antingen att privatanställda arbetare inte uppfattar att de får ut lika mycket av välfärdspolitiken som offentliganställda eller att de ser en motsättning mellan offentlig/privat i fördelningen av det samhälleliga överskottet. (Tabell 4)

Tabell 4. Inställning till påståendet "Det har gått så långt med sociala reformer här i landet att staten i fortsättningsen hellre borde minska än öka bidrag och stöd åt medborgarna", andel som instämmer fördelat efter sektor och social klass i %. (Svallfors 1985 bilaga 2)

	Offentligt anställda		Privat anställda	
	Arbetare	Tjänstemän	Arbetare	Tjänstemän
1976	59	59	54	66
1979	65	58	66	73

Medan det bland de offentligt anställda sker en ökning av missnöjet bland arbetarkategorierna och en minskning bland tjänstemännen ökar missnöjet bland de privatanställda tjänstemännen, men också arbetarna i privat verksamhet blir mer missnöjda.

Att konstatera att anställningsposition avgör hur människor ser på den offentliga politiken innebär inte nödvändigtvis att det är ekonomiska eller fackliga motiv som styr. För att avgöra hur de människor som betalar mest och erhåller minst ser på välfärdspolitiken skulle man behöva data där både betalningar i form av skatter och bidrag i form av transfereringar eller service ingick. Tyvärr saknas sådana uppgifter. När det gäller det svenska välfärdssystemet är det dessutom komplicerat att avgöra vad olika grupper av individer faktiskt betalar. I stort sett är bilden att arbetsgivaravgifter och skatter utgör huvudfinansieringen av den sociala omsorgen och att i den mån skatterna är progressiva därmed de med högre inkomster betalar mer. Även om det är tveksamt hur stark den faktiska progressiviteten i skatterna är, upplever många med höga inkomster att de bidrar mer till det allmänna än vad de får ut av det.

Enligt väljarundersökningen 1982 finns det också ett samband mellan inkomst och inställning. Bland höginkomsttagaren är det 60% som är beredda att minska den offentliga sektorn medan motsvarande siffra för låginkomsttagarna är 31%.⁹ Eftersom män har högre inkomster än kvinnor och samtidigt är mindre positiva till den offentliga sektorn, kunde man misstänka att könsfaktorn spelar in här. Inkomstens betydelse kvarstår dock om man kontrollerar för kön, däremot skiljer sig de olika partiernas väljare åt i detta avseende. Bland socialdemokratiska och kommunistiska väljare finns inget samband

alls mellan inkomst och inställning till offentlig verksamhet, men bland borgerliga väljare innebär en ökad inkomst ett ökat intresse med den offentliga sektorn. Detta kan också uttryckas så att socialdemokrater och kommunister lyckats övertyga sina väljare med höga inkomster om det förnuftiga i en omfattande offentlig verksamhet, medan de borgerliga partierna splittras av att väljare med låga inkomster stöder den offentliga sektorn medan de med höga inkomster vill begränsa den. Det är i traditionellt borgerliga grupper som småföretagare och bönder som de mest negativa attityderna finns till delar av socialförsäkringssystemet, samtidigt som det framförallt bland jordbrukarna finns ett omfattande stöd för offentlig sjukvård och äldreomsorg.

Det finns skäl att misstänka att inställningen till välfärden är relaterad till ålder. Som redan nämnts har välfärdssystemet mycket olika effekter för olika åldersgrupper, framförallt tjänar de äldsta och de yngsta på generationsomfördelningen. Samtidigt finns det en risk att yngre människor tar systemet för givet, medan de som själva varit med om att skapa välfärden är mer angelägna om att slå vakt om det. Att de yngre generationerna skulle kunna vara mer negativa till den offentliga välfärden ses ibland också som en fråga om politisk alienation eller som en fråga om förändrade politiska prioriteringsmönster. Att åldern spelar in, men snarast på ett motsatt sätt framgår av *tabell 5*.

Tabell 5. Andel positiva i olika sakfrågor vid valet 1982 efter ålder (Holmberg 1984 s 175)

	18–30 år	31–60 år	61–80 år
Minska den offentliga sektorn	39	48	48
Införa karensdagar	27	37	47
Minska de sociala bidragen	46	54	56
Bygga fler daghem	80	58	49

Hypotesen att de yngre skulle vara mer skeptiska inför den offentliga välfärden håller inte alls. I alla avseenden är de yngre mer positiva till social omsorg än de äldre. På frågan om att införa karensdagar, som definierades som en symbol för den svenska modellen vid valet 1982, är det tvärtom de äldre

som sviker och i större utsträckning vill införa karensdagar i sjukförsäkringen. Ingenting tyder på att det skulle finnas ett generationsmässigt legitimeringsproblem inom den offentliga omsorgen.

Slutsatser

Vilka slutsatser kan man då dra om socialpolitikens stödgrupper respektive motståndsnästen? Vissa grupper av människor är av ganska uppenbara skäl mer negativa än andra. Den statistiskt mest positiva befolkningsgruppen torde vara kvinnliga yngre offentliganställda tjänstemän med låga eller medelhöga inkomster. De mest negativa är medelålders egenföretagare med höga privata inkomster (men låga skattemässiga inkomster) samt högavlönade privatanställda tjänstemän. Social klass, anställningssektor, ålder och kön spelar alla in på inställningen till välfärden. Däremot framkom ett svagare stöd för föreställningarna om att det är ett egoistiskt utfallsintresse som styr opinionen. Det är inte alls så att människor endast gillar det de omedelbart tjänar på. Det finns en tendens att yngre i större utsträckning vill bygga daghem och att äldre slår vakt om pensionerna, men skillnaderna är förvånansvärt små. De yngre som i stor utsträckning betalar de omfattande transfereringarna till de äldre är uppenbart beredda att fortsätta att göra det.

Den svenska välfärdsmodellen tycks alltså inte vara förankrad uteslutande bland medelålders och äldre människor i de generationer som byggt upp den, tvärtom är de yngre regelmässigt mer positiva till den sociala omsorgen och den offentliga sektorn. Däremot har välfärdsstaten idag sina främsta anhängare bland de offentliganställda medan ett ökat missnöje kan skönjas bland de privatanställda, även bland privatanställda arbetare som traditionellt ställt upp bakom en utbyggd välfärd. Detta senare är en varningssignal i så motto att det speglar en tendens till ökade motsättningar mellan privatanställda och offentliganställda som riskerar att bryta sönder den breda fackliga och politiska bas som välfärdsstaten byggdes upp på.

En annan viktig fråga gäller vad det är för socialpolitiska områden som folket gillar. Ett entydigt resultat, som också stöds av utländska studier är att selektiva och behovsprövade sociala program har

dramatiskt mycket lägre popularitet. I Sverige gäller detta främst socialbidrag och bostadsbidrag. Men även utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen har fått ett minskat stöd, främst bland de medelålders och äldre medborgarna. Det finns definitivt inget opinionsmässigt stöd för en ökad selektivitet i den svenska socialpolitiken.

Välfärdsstatens framtid är, på gott och ont, inte bara beroende av opinioner eller av opinionsmätningar. Det finns dels skillnader mellan folkopinionerna och de organiserade politiska intressenas syn på välfärden och dels en avsevärd politisk tröghet eller stabilitet som förhindrar att förändringarna i opinioner helt slår igenom. Genom att granska de politiska partiernas och de fackliga organisationernas förändrade uppfattning i socialpolitiska frågor sedan början av 1970-talet och fram till början av 1980-talet har vi försökt ta reda på hur de organiserade intressena ser på välfärdspolitiken.¹⁰ Utan att gå in på dessa studier i detalj kan vi konstatera att det skett en sk högervändning i hela det politiska systemet och att det idag kanske främst är de fackliga organisationerna som vill expandera den offentliga välfärdspolitiken. Den stora politiska enighet som ändå dominerat på det socialpolitiska fältet ända fram till senare delen av 1970-talet har ersatts med en förändring i de borgerliga partiernas syn på den offentliga sektorn och en mer defensiv hållning hos de socialistiska partierna. Arbetsgivarföreningen och Industriförbundet har visserligen inte ändrat sin tidigare grundhållning men tycks hävda den mer aktivt idag än för 10–15 år sedan. Inom främst de offentliganställdas fackliga organisationer finns fortfarande en stark tro på statliga lösningar och en mer expansiv socialpolitik.

Utan att överdriva motsättningen kan man kanske tolka dessa resultat och det faktum att det svenska folket på det hela taget stöder det nuvarande systemet så att det är politikerna snarare än folket som blivit mer missnöjda med välfärdspolitiken. Tvärt emot Habermas uppfattning är legitimitetskrisen i så fall ett problem i den politiska apparatens självuppfattning snarare än ett uttryck för ett ökat folkligt missnöje.

NOTER

- ¹ Habermas 1975 s 68 ff
- ² För en diskussion av begreppet legitimitet se Lindqvist 1985 s 6–16 och Svallfors 1985 s 7 ff
- ³ Holmberg 1984 s 170
- ⁴ Gilljam och Nilsson 1984 s 5
- ⁵ Hadenius 1986 kommande kap 4
- ^{6a} Landstingsförbundet 1985
- ⁶ Se tex Coughlin 1980 och Taylor-Gooby 1983
- ⁷ Holmberg 1984 s 170
- ⁸ Boalt & Hultgren 1980 s 176, tab 2 A, här har tveksamma räknats in bland de negativa
- ⁹ Gilljam och Nilsson 1985 s 127
- ¹⁰ Se Lindqvist och Svallfors 1985

REFERENSER

- Boalt, Gunnar & Hultgren, Sten: I svenskarnas ögon, Stockholm 1980
- Boalt, Gunnar: Vad vill väljarna? Åsiktsförskjutningarna 1979–1983, Stockholm 1985
- Coughlin, Richard: Ideology, Public Opinion and Welfare Policy, Berkely 1980
- Drucker, Peter: The Sickness of Government, The Public Interest, No 14 1969 s 3–23
- Gilljam, Mikael & Nilsson, Lennart: Svenska folket och den offentliga sektorn, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå, 1984
- Gilljam, Mikael & Nilsson, Lennart: Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn – två förklaringsansatser, Statsvetenskaplig Tidskrift, Vol 88 No 2 1985 s 123–139
- Habermas, Jürgen: Legitimation Crisis, Boston 1975
- Hadenius, Axel: Attityder till skatter och offentliga utgifter i Sverige, kommande 1986
- Holmberg, Sören: Väjlare i förändring, Stockholm 1984
- Holmqvist, Hans-Erik & Pettersson, Lars-Olof: Svenska folket tycker om den offentliga sektorn, Offentliga samtal, Borås 1985
- Hälso- och sjukvård att tycka om, Landstingsförbundet, Stockholm 1985
- Lindholm, Berndt: Barnen i välfärden – Barnomsorgens utveckling och framtid, Offentliga samtal, Borås 1985
- Lindqvist, Rafael: Legitimitet och legitimitetskris i svensk socialförsäkring, Research Reports from the Department of Sociology, University of Umeå No 84, Umeå 1985
- Svallfors, Stefan: Vem älskar välfärdsstaten? Research Reports from the Department of Sociology, University of Umeå No 85, Umeå 1985
- Taylor-Gooby, Peter: Moralism, Self-Interest and Attitudes to Welfare, Policy and Politics, Vol 11 No 2 1983 s 145–160
- Valundersökningarna, Statistiska Centralbyrån, resp år 1970–1979