

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Summary</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inledning och bakgrund</b> .....	<b>17</b>
1.1 Sveriges välfärdsmodell – försäkringar och bidrag.....	17
1.1.1 Socialförsäkring .....	18
1.1.2 Bidrag som ett socialpolitiskt komplement till socialförsäkringarna.....	19
1.1.3 Överblick över förmånerna.....	20
1.2 Alternativ till dagens system .....	22
1.2.1 Grundinkomst .....	23
1.2.2 Välfärdskonto .....	25
1.2.3 Slutsatser .....	28
1.3 Reformerad grundtrygget.....	29
<b>2 Grundskydd för äldre och långtidssjuka</b> .....	<b>33</b>
2.1 Bostadstillägg för pensionärer, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.....	33
2.2 Problem med nuvarande regler .....	35
2.2.1 Förmögenhetsprövning.....	35
2.2.2 Koppling till boendekostnaden.....	36
2.2.3 Hur mycket garanti – hur mycket inkomstprövat bidrag? .....	37
2.3 Ersätt BTP, SBTP och ÄFS med ett nytt och begripligt stöd .....	39

2.3.1	Förslagets konsekvenser .....	42
2.3.2	Sammanfattande slutsatser .....	44
<b>3</b>	<b>Grundskydd för människor i arbetsför ålder och deras barn .....</b>	<b>47</b>
3.1	Bostadsbidragets utformning .....	48
3.1.1	Bostadsbidrag till barnfamiljer .....	48
3.1.2	Bostadsbidrag till personer 18-28 år .....	49
3.2	Bostadsbidragets omfattning .....	49
3.3	Samspelet mellan socialbidrag och bostadsbidrag .....	51
3.4	Problem med nuvarande system .....	52
3.4.1	Marginaleffekter .....	52
3.4.2	Varaktighet .....	57
3.4.3	Bostadsbidragstagarnas arbetsutbud .....	59
3.4.4	Slutsatser .....	61
3.5	Ersätt bostadsbidragen med ett ensamförälderstöd .....	62
3.5.1	Förslagets utformning .....	64
3.5.2	Förslagets konsekvenser .....	66
3.6	Sammanfattande slutsatser .....	73
<b>4</b>	<b>Socialbidrag .....</b>	<b>75</b>
4.1	Socialbidragens utveckling över tid .....	75
4.2	Betydelsen av ekonomiska drivkrafter .....	77
4.3	Tidigare reformer i Sverige och internationellt .....	78
4.3.1	Vilken effekt har arbetsutbudsstimulerande åtgärder haft i olika länder? .....	79
4.4	Förbättra drivkrafterna för socialbidragstagare .....	82
4.4.1	Jobbskatteavdrag steg 5 .....	83
4.4.2	Sammanfattning och slutsatser .....	87
	<b>Referenser .....</b>	<b>89</b>
	<b>Appendix A Dagens transfereringar utdelade som grundbelopp .....</b>	<b>93</b>

**Appendix B Metoder, modeller och definitioner..... 99**

**Förteckning över tidigare rapporter till ESO ..... 107**



# Sammanfattning

Sveriges välfärdssystem är uppbyggt av socialförsäkringar och bidrag. Bidragen är såväl riktade som inkomst- eller behovsprövade. I denna studie riktas blicken i huvudsak mot de delar av välfärdssystemet som betraktas som grundskydd. Syftet är att identifiera problemområden och föreslå reformer som kan förenkla systemet och öka dess ekonomiska effektivitet.

Rapporten inleds med en övergripande beskrivning och diskussion om nuvarande ordning - dvs. obligatoriska allmänna försäkringar kompletterade med riktade bidrag och grundskydd. Denna ordning kontrasteras sedan med två alternativa sätt att strukturera grundtryggheten i ett land. Det första är ett system med en grundinkomst – eller medborgarlön – eventuellt tillsammans med en proportionell skatt. Det andra är ett välfärdskontosystem. Dessa radikalt annorlunda lösningar diskuteras av och till i debatten varför det finns anledning att översiktligt beröra dem även i denna rapport. Ambitionen är dock inte att föreslå en i grunden ny ordning utan snarare att pröva möjliga justeringar i nuvarande modell som kan ge ungefär samma grundtrygghet som i dag men med mindre potentiell snedvridning och enklare administration. Inom denna ram presenteras ett antal reformförslag för de ersättningssystem som utgör dagens grundskydd. Generellt eftersträvas förändringar som i någon mening förenklar systemen både avseende begriplighet och administration. För de i aktiva åldrar är reformerna även inriktade på att stimulera arbetsutbudet och motverka inlåsning i s.k. fattigdomsfällor.

För ålderspensionärer och mottagare av sjuk- eller aktivitetsersättning (SA) föreslås att de tre förmånssystemen bostadstillägg (BTP), särskilt bostadstillägg (SBTP) och äldreförsörjningsstöd (ÄFS) slås samman till ett nytt förenklat system. Förslaget om ett nytt system baseras på nuvarande regler

för SBTP och konstrueras som en schablonmässig socialbidragsberäkning. Med de nya reglerna kommer ingen ålderspensionär eller SA-mottagare att ha så låga disponibla inkomster att de blir aktuella för socialbidrag. Reformen innebär även ett antal förenklingar genom att: i) inkomstberäkningen baseras helt på faktiska inkomster, ii) fiktiv avkastning av förmögenhet tas bort från inkomstbegreppet (men inte faktisk avkastning i form av kapitalinkomster), iii) kopplingen till boendekostnaden avskaffas. Sammantaget medför reformen en avsevärd förenkling både för mottagarna och för socialförsäkringsadministrationen. Fördelningsmässigt gynnas de med de allra lägsta inkomsterna på bekostnad av de med lite högre inkomster samtidigt som det sker en omfördelning från mottagare med höga boendekostnader till de med lägre sådana.

För de i yrkesaktiv ålder förslås att det nuvarande bostadsbidragssystemet helt avskaffas. Motivet till detta är att eliminera de kraftiga marginaleffekter som systemet ger. För att motverka att regressiva fördelningseffekter uppkommer föreslås dels en kompensatorisk åtgärd i form av ett ensamförälderstöd, dels generösa övergångsregler. Ensamstående med barn är den dominerande mottagargruppen i systemet och att införa ett ensamförälderstöd är därför en naturlig kompensationsåtgärd. I den mån det också finns skäl att överväga kompensation till de studenter som för närvarande kan ha rätt till bostadsbidrag föreslås att detta sker genom studiemedelssystemet. På aggregerad nivå ger övergången från bostadsbidrag till ensamförälderstöd små fördelningseffekter, för enskilda hushåll kan effekten vara desto större. För att skydda dessa hushåll tillämpas övergångsregler som är utformade så att inget hushåll får minskade inkomster.

Det allra yttersta skydds nätet i grundskyddet utgörs av socialbidragen, som trappas av med hundra procent mot alla övriga inkomster. Diskussionen fokuseras här på möjligheterna att minska de dramatiska (hundraprocentiga) marginaleffekter som systemet medför. Det visar sig vara svårt att göra någonting åt dessa om inte bidragets grundnivå sänks. En sänkning av grundnivån antas dock vara socialpolitiskt oacceptabel och det förslag som lanseras går i stället ut på att sänka inkomstskatterna för de med de allra lägsta inkomsterna. Detta mildrar inte socialbidragens marginaleffekter men den "reservationslön" som krävs för att arbete över huvud taget ska löna sig sänks. Förslaget bygger vidare på det jobbskatteavdrag som införts i fyra steg sedan 2006. Det här

föreslagna femte steget tar tydligt sikte på de lägsta inkomstnivåerna. Detta fokus medför att tröskeln för att ta sig in på arbetsmarknaden sänks och att marginalskatten minskar för de med väldigt låga inkomster. Motivet för just denna konstruktion är att förbättra situationen för socialbidragstagare och öka deras möjligheter till självförsörjning, i detta perspektiv är reformen effektiv. Om motivet däremot hade varit en allmän förbättring av drivkrafterna till arbete hade en konstruktion med långsammare upptrappning som sänker marginalskatten i ett bredare inkomstintervall varit att föredra.

Det finns flera skäl till att ekonomiska incitament av det slag som diskuteras i denna rapport endast skulle ge begränsade effekter på de grupper som nu står i fokus. Det kan t.ex. handla om ensamstående som själva bär fullt ansvar för flera barn, och som av det skälet har svårt att öka sitt arbetsutbud oavsett hur de skulle gynnas av det ekonomiskt. Det kan också handla om olika former av sociala problem (missbruk etc.) som gör arbete mer eller mindre uteslutet. Dessa förhållanden måste hållas i minnet när marginaleffekter och ekonomiska incitament diskuteras. Men, samtidigt som det i en diskussion om grundskyddets utformning är viktigt att erinra om vilka grupper som omfattas av skyddet, måste det också framhållas att det är svårt att finna hållbara argument mot reformer som leder till förbättrad ekonomisk effektivitet och jämnare eller oförändrad inkomstfördelning. De genomgångar av internationell forskning som redovisas i denna rapport visar dessutom att ekonomiska incitament är långt ifrån betydelselösa för de grupper som omfattas av samhällets grundskydd.





# Summary

The Swedish welfare state stands on three legs – the provision of services, the provision of mandatory social insurance and the provision of income support. Income support benefits consist of either of two categories. The first is benefits for specific groups, such as parents or persons with functional disabilities. The second category consists of benefits designed to give basic income support with the aim of preventing poverty. This study examines the broad spectrum of benefits in the latter category with the aim of identifying problems and proposing changes that both simplify relatively complex benefit rules and increase economic efficiency in Sweden's provision of basic income support.

The study begins with an overview of the present order with mandatory insurance provided by the public sector complemented with income support benefits for specific groups and provision of basic income. This order of doing things is contrasted with two other orders that have commanded considerable attention in the literature – the basic income proposal, possibly combined with a flat tax, and lifetime welfare accounts. It is argued that even though these alternatives have attractive features in terms of economic efficiency, it would be practically impossible from both a political and a technical point of view to propose a full scale transition from the present order to either of these alternatives.

The study discusses the problems with the existing income support systems for people with limited means and formulates proposals for change. The proposals are aimed at simplifying rules so that they are easier to understand and administer. For working age persons the changes proposed aim to reduce or eliminate benefit rules that restrict labor supply and inadvertently create poverty traps.

The study presents three proposals. The first proposal involves the extra income support provided to old age pensioners and

persons receiving disability benefits. The old-age benefit is based on contributions paid into notional accounts and the amount of the disability benefit is based on earnings prior to the grant. Either short contribution histories in the case of the old age benefit or low or no earnings prior to the grant of disability lead to a low benefit. Persons in such circumstances are entitled to a minimum guarantee benefit, both as old-age pensioners and within the disability system. This is presently supplemented by a complicated three tier system of housing allowances, based on the individual's or family's income, estimated wealth and housing costs.

The study presents a proposal that is designed to replace the present three means-tested benefit system with a single means-tested benefit with a level of generosity that, together with the income guarantee, would prevent any old-age pensioner or recipient of disability insurance from needing to seek community provided social assistance. This new benefit would be a simplified means-tested benefit based on actual income from all sources. Fictive wealth and housing costs would no longer enter the calculation. This eliminates the present arbitrary – and for this reason unfair – wealth rules. It also simplifies the administration by doing away with the arduous process of determining whether a claimant has a right to a benefit, and if so how much, based on the necessarily arbitrary determination of wealth.

The new benefit redistributes money from persons with higher to persons with lower benefits, compared with the present rules, largely because persons (families) at the top are often persons with higher housing costs, which in the proposal are no longer a factor in determining the amount of the benefit.

The second proposal would affect working-age persons. Sweden presently has a housing allowance that can be claimed by persons 18-29, not living at home, and parents of children below 18 (20 for students) years of age, who live at home. The allowance is similar to that just described and is based on means-tested income, wealth and housing costs. A little over half of the recipients of this benefit are single mothers; another about 25 percent are families with two adults; and most of the remainder are students.

The problem with the housing allowance is that it is very inefficient. Since it tapers off gradually up into income levels well over the average it provides considerable incentive for a very large number of parents (mostly women) not to increase hours of work at the margin and over a large part of the income distribution. The

same argument applies, of course, to two parent households. The benefit is also administratively complicated. It is based on household income, housing costs, housing size and wealth that is cumbersome to administer and impossible for individual's to understand.

Sweden already has a universal child allowance that provides a specified amount per child. The proposal presented in this study is to replace the housing allowance with a supplement to the existing child allowance. This would go to single parents for up to three children. The proposal abolishes the possibility for two adults with children to receive a benefit. It also abolishes support for persons 18-29. For this group, if desired, the government could adjust the rules for allowances and loans for students. For all households together the effect of the new rules is marginal. However, this is not the case for individual households. For this reason the proposal includes a transition rule that protects the present level of benefits for current recipient households. To the extent that the new rule affects applicants negatively, those affected would be limited to new applicants.

Sweden's benefit of last resort is social assistance - income support provided at the municipal level. Social assistance is means-tested against all other kinds of income. The discussion in this study focuses on the 100-percent marginal trade-off between the benefit and income up to the ceiling. One possible solution to this would be to lower the level of the benefit and then taper off the benefit from this lower level. This is considered to be in conflict with a broad political consensus in Sweden, so another possibility is examined. This is to decrease the income tax for persons with the level of income equivalent to the social assistance level. This doesn't change the marginal effects associated with the present level of social assistance but it does affect the reservation wage of individuals, increasing the propensity to seek and take work for persons on social assistance. Of course, a more general measure designed to provide incentives to increase the supply of hours worked of low skilled (low income) persons would be to reduce taxes for an even broader low-income band, which would be even more preferable.



# 1 Inledning och bakgrund

Det svenska välfärdssystemet har byggts ut successivt under mer än ett sekel och det offentliga välfärdsåtagandet är numera omfattande. Alla som är bosatta i landet har rätt till någon form av inkomststöd när de hamnar i utsatta ekonomiska lägen och i princip alla som arbetar har en försäkring mot inkomstbortfall på grund av sjukdom, skada eller arbetslöshet. Dessutom kan alla räkna med någon form av offentlig pension när de blir äldre. Välfärdssystemet omfattar också inkomststöd till barnfamiljer, studerande och personer med svåra funktionshinder samt tandvårdsstöd. Sammanlagt omfördelas 15-16 procent av BNP genom välfärdssystemen.

Denna studie diskuterar möjligheterna att öka den samhälls-ekonomiska effektiviteten i dessa system, dvs. möjligheterna att på ett bättre sätt realisera potentialen i arbetsutbud och sparande. I rapporten ägnas särskild uppmärksamhet åt de delar av trygghets-systemen som utgör dess grundskydd och åt avvägningen mellan inkomsttrygghet och drivkrafter till arbete.

## 1.1 Sveriges välfärdsmodell – försäkringar och bidrag

Nuvarande välfärdsmodell med en kombination av socialförsäkringar och bidrag har sina rötter i en utveckling som pågått i väl över ett sekel. Som i många växande industriländer började den svenska välfärdsstaten ta form från omkring 1800-talets andra hälft. Det började med en fattigvårdsförordning år 1847 som följdes av lagar om ersättning vid dödsfall (1889) och ersättning vid olyckor i arbetet (1901). Sverige fick en allmän pension 1914 men det dröjde ytterligare något decennium innan landets offentliga välfärdssystem började ta sin moderna form, med införandet av statsbidrag till

sjukkasor, en arbetslöshetsförsäkring, en ny folkpension 1935 och bidragsförskott.

Dagens system skapades utifrån denna grund i mitten av 1950-talet. Då kom en lag om socialhjälp, en allmän sjukförsäkring, en yrkesskadeförsäkring och moderskapspenning. Med införandet av ATP 1960 fick landet en allmän pensionsförsäkring som omfattade ålderspension, förtidspension och efterlevandepension för kvinnor och barn. Därmed fanns grundstrukturen för de system som finns i dag på plats redan vid utgången av 1960. Två mer omfattande förändringar har ägt rum sedan 1960 - reformeringen av pensions-systemet och tillkomsten av assistansersättning. Den senare ger personer med svåra funktionshinder möjlighet att anlita hjälp för sin dagliga livsföring. Med dessa undantag har systemen i stort sett behållit den form de hade vid ingången av 1960-talet. Detta i sig är ett skäl att något mer ingående studera dem och undersöka möjligheten att skapa mer effektiva system. I det följande beskrivs översiktligt och kortfattat principerna bakom dagens transfereringssystem<sup>1</sup>.

### 1.1.1 Socialförsäkring

Det svenska socialförsäkringssystemet täcker risken att tvingas avstå från arbete på grund av sjukdom, skada, arbetslöshet eller ålder. Motivet för försäkringen är lätt att förstå. Om alla sparar privat för att täcka risken för att dessa händelser ska inträffa så kommer genomsnittsindividen att spara alldeles för mycket. Därför är det rationellt för individer att bilda försäkringskollektiv och tillsammans spara vad som behövs för att täcka kostnaden för det genomsnittliga utfallet. Alla får den försäkring de behöver till en betydligt lägre kostnad. Försäkring utgör sålunda en rationell och effektiv lösning för såväl individer som samhälle.

Motiven för att göra försäkringar av denna typ *obligatoriska* är starka. Ett argument som ofta framförts är att människor tenderar att vara alltför kortsiktiga och att inte på förhand korrekt värdera sina framtida behov. Därutöver finns människor som på grund av kända risker, t.ex. sjukdomshistorik, skulle betraktas som dåliga risker av en privat försäkring, vilket gör att försäkringen blir för dyr och kanske rent av omöjlig att teckna. En socialförsäkring gör det möjligt för alla att försäkra sig. Den fördelar om resurser från

---

<sup>1</sup> För en grundligare genomgång av socialförsäkringarna se t.ex. Ståhlberg (2004).

”starka” individer med låga risker till ”svaga” individer med höga risker. Väl fungerande sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar bidrar därför till en effektivare marknadsekonomi.

Ytterligare ett argument för en obligatorium är förekomsten av s.k. ”adverse selection”. Detta tillstånd kan uppstå när det är frivilligt att köpa en försäkring. Personer som vet att de har stor risk att behöva använda försäkringen finner det självklart att teckna den. De som däremot bedömer sin egen risk som liten väljer att ställa sig utanför försäkringen. Detta moturval upptäcks av försäkringsbolaget som tvingas sätta ett ännu högre pris, vilket leder till att ännu flera personer inte tecknar försäkring, vilket i sin tur leder till ytterligare prishöjningar. Om det teoretiska resultatet att alla vinner på att ha en försäkring anses vara tillräckligt bärande ger förekomsten av adverse selection sålunda ett starkt skäl för att lagstifta om en obligatorisk försäkring för alla. I synnerhet sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring är försäkringar där risken för detta är stor varför det ofta anses lämpligt att göra dem obligatoriska.

Dessutom finns alltid en risk för s.k. gratispassagerare, dvs. personer som räknar med att samhället kommer att ta hand om dem i alla fall och som av denna anledning underförsäkras sig eller inte försäkras sig alls. En obligatorisk försäkring gör att även dessa människor är tvungna att vara med och betala. Alla dessa skäl utgör viktiga anledningar för att göra försäkringar av denna typ obligatoriska.

Statsmakterna kan välja om en obligatorisk försäkring ska administreras i privat eller offentlig regi. Ett skäl för att välja en privat administration kan vara att uppnå konkurrens- eller effektivitetsfördelar. Men om det inte finns någon effektivitetsfördel att hämta från privat konkurrens så är valet i princip egalt. Sverige har valt offentlig administration för alla försäkringar utom arbetslöshetsförsäkringen som varken är obligatorisk eller offentligt administrerad men däremot delvis offentligt finansierad och reglerad.

### **1.1.2 Bidrag som ett socialpolitiskt komplement till socialförsäkringarna**

Grundskyddet i dagens välfärdssystem utgörs av en kombination av behovsprövade bidrag, såsom olika typer av bostadsstöd och

ekonomiskt bistånd (socialbidrag) samt inkomstprövade garanti-nivåer för den som inte kan arbeta på grund av sjukdom, skada, handikapp eller ålderdom. Därutöver innehåller det svenska transfereringssystemet några viktiga riktade bidrag. Större delen av familj- och handikappolitiken består av sådana bidrag. Studiestöds-systemet är ytterligare ett system med betydande riktade bidrag. Samhället använder de riktade bidragen för att befrämja samhälliga ändamål såsom uppbyggnad av humankapital genom högre utbildning och omskolning, jämställdhet mellan könen och handikappolitiska mål.

### 1.1.3 Överblick över förmånerna

Tabell 1.1 presenterar en överblick över landets transfereringar. Dessa har delats upp i tre grupper – socialförsäkringar, grundskyddsförmåner och riktade bidrag. Socialförsäkringarna utgör merparten av transfereringarna och bland dessa är det ålderspension och sjukförsäkring som dominerar utgifterna.

Garantiförmånerna samt bostadstillägg till pensionärer (BTP) tas upp som grundskyddsförmåner. Dessa förmåner utgår till människor vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom, skada eller ålderdom men som inte har haft den anknytning till arbetsmarknaden (i Sverige eller något annat EU-land) som krävs för att få en tillräckligt hög inkomstrelaterad förmån för att uppnå en skälig levnadsstandard.

Det framgår av tabellen att de riktade bidragen är ganska omfattande och uppfyller ett flertal socialpolitiska syften. Familjer med barn erhöll över 50 miljarder kronor under 2008 (poster 19 – 23) varav merparten bestod av allmänna barnbidrag, föräldrapenning och pensionsrätt för barnår. Bidrag med olika syften till personer med funktionshinder utgör också ett stort område och därefter följer bidragen till de studerande.

Som framgår av tabellen är antalet förmåner ganska stort, ca 25, varav några dessutom innehåller undergrupper med specifika syften. Samtidigt är det de stora försäkringarna och de riktade bidragen som dominerar utgifterna och uppfyller de socialpolitiska syften som det tycks finnas en bred politisk uppslutning kring.



Tabell 1.1 Översikt över Sveriges socialförsäkringar och bidrag, 2008

	Miljoner kronor
<i>Socialförsäkringar</i>	<i>338 212</i>
1. Sjukförsäkring	
- Sjukpenning <sup>1</sup>	26 608
- Sjuk- och aktivitetsersättning (SA) <sup>2</sup>	69 632
2. Arbetsskadeersättningar <sup>5</sup>	5 321
3. Efterlevandepension <sup>3</sup>	15 697
4. Ålderspension <sup>4</sup>	202 209
5. Tillfällig föräldrapenning <sup>5</sup>	4 646
6. Havandeskapspenning <sup>5</sup>	508
7. Arbetslöshetsersättning <sup>6</sup>	13 591
<i>Grundskyddsförmåner</i>	<i>46 114</i>
8. Garantiersättning för personer med SA	Del av 1
9. Bostadstillägg för personer med SA	4 359
10. Garantipension till ålderspension	19 344
11. Bostadstillägg till ålderspensionärer	7 113
12. Äldreförsörjningsstöd	437
13. Underhållsstöd	2 025
14. Bostadsbidrag	3 340
15. Ekonomiskt bistånd	9 496
<i>Riktade bidrag</i>	<i>90 449</i>
16. Handikappersättningar	1 192
17. Bilstöd till personer med funktionshinder	200
18. Assistansersättning till svårt funktionshindrade personer	16 002
19. Allmänna barnbidrag	23 389
20. Föräldrapenning	24 059
21. Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	28
22. Vårdbidrag för funktionshindrade barn	2 679
23. Pensionsrätt för barnår	4 833
24. Tandvårdsförmåner	3 867
25. Studiestöd	14 200
<i>Övriga förmåner</i>	<i>12 206</i>
<b>Summa</b>	<b>486 981</b>

<sup>1</sup>Inkl. rehabiliteringspenning (1 213 mil kr), närståendepension (69 mil kr) och köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster (681 mil kr) samt ålderspensionsavgifter.

<sup>2</sup>Inkl. ålderspensionsavgifter.

<sup>3</sup>Omställningsförmån vid makes/makas dödsfall, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension, inkl. garantipension till dessa ersättningar.

<sup>4</sup>Kvarvarande ATP, inkomstpension, premiepension, m.m.

<sup>5</sup>Inkl. ålderspensionsavgifter.

<sup>6</sup>Exkl. ålderspensionsavgifter.

## 1.2 Alternativ till dagens system

Dagens omfattande och förhållandevis komplexa system är inte resultatet av en övergripande strategi för medborgarnas försörjning och inkomsttrygget. I stället är det, som beskrivits inledningsvis ovan, ett resultat av en successiv process som pågått i över ett sekel. Sverige har genom att successivt införa olika försäkringar och bidrag valt en viss väg framåt. En relevant fråga är om denna väg är ändamålsenlig givet de mål som ställts upp.

Något väldefinierat mål för ”trygghetssystemet” i sin helhet finns inte. Ett gemensamt drag hos de flesta enskilda systemen är dock att de i någon grad motiveras av att de håller samman inkomstfördelningen eller garanterar alla medborgare en acceptabel levnadsstandard. Utvärderat mot dessa enkla men något oprecisa mål får dagens kombinationen av socialförsäkringar och bidrag, med socialbidrag som det yttersta skyddsnätet, anses uppfylla sitt syfte. Inkomstfördelningen är relativt jämn och en förhållandevis liten del av befolkningen har en inkomst som understiger 50 procent av medianinkomsten i landet (OECD 2008), vilket är den måttstock som ofta används internationellt för att definiera relativ fattigdom.

Kombinationen av olika försäkringar och bidrag kan dock uppfattas som väl omfattade och svårgripbar. För att finansiera systemet måste skatteuttaget vara förhållandevis stort och mycket av den omfördelning som sker via skatter och transfereringar medför dessutom i huvudsak en periodisering av förmåner över livet eller ren rundgång i en och samma tidsperiod (Pettersson & Pettersson 2003). Ett högt skatteuttag i kombination med inkomstprövade bidrag och avgifter medför att det i många sammanhang knappt lönar sig för människor att utöka sin arbetsinsats eftersom den bidragsinkomst man går miste om blir nästan lika stor som den ökade arbetsinkomsten, vilket har belysts bl. a. av Eklind m.fl. (1997; 2004).

Den utjämnade inkomstfördelning som det omfattande transfereringssystemet medverkar till har ett brett politiskt stöd. Frågan är då om det inte är möjligt att uppnå samma grad av inkomstutjämnning men med mindre ”snedvridande” effekter än de som ges av dagens system. I dessa sammanhang brukar två alternativ till nuvarande modell föras på tal som skulle kunna leda till högre ekonomisk effektivitet: *Grundinkomstmodellen* och *Välfärdskontomodellen*. Även om dessa har många positiva

egenskaper är vår bedömning att det inte finns en politisk grund för att i Sverige motivera en djupare studie av dessa. Resterande del av detta avsnitt förklarar i korta ordalag varför, varefter vi i avsnitt två och framåt behandlar förslag som kan förbättra effektiviteten i nuvarande system.

### 1.2.1 Grundinkomst

Sedan 1950-talet, då fundamenten till nuvarande kombination av socialförsäkringar och bidrag etablerades, har en omfattande litteratur avseende alternativa utformningar utvecklats. Ett alternativ som diskuteras i den vetenskapliga litteraturen och som också har diskuterats i politiska sammanhang i ett antal länder (exempelvis Storbritannien) är en modell med en grundinkomst – eller medborgarlön – eventuellt i kombination med en proportionell skatt. Om enkelhet och transparens står högt på agendan kan en sådan lösning te sig mycket tilltalande.

Idén att garantera alla medborgare en grundläggande inkomst har diskuterats länge.<sup>2</sup> Den finns dock bara i teorin – inget land har infört ett sådant system. Det förekommer ett stort antal varianter och terminologin varierar över tiden och mellan discipliner. I den enklaste versionen betalar staten ut ett enhetligt belopp till samtliga medborgare. Detta belopp villkoras inte med någon motprestation från mottagaren och det påverkas heller inte av mottagarens andra eventuella inkomster. I litteraturen kombineras förslag om en sådan grundinkomst ofta med en platt skatt (basic income and flat tax). Kombinationen anses av många vara ett enkelt och attraktivt alternativ till de invecklade skatte- och transfereringssystem som successivt vuxit fram och som i dag närmast är att likna vid lapptäcken av detaljerade regler.

Ett helt ekvivalent alternativ till en grundinkomst är en negativ inkomstskatt. Friedman (1962) argumenterar för en konstruktion där de med en taxerad inkomst som understiger ett grundavdrag inte får sin skatt fastställd till noll utan till ett negativt värde som motsvarar differensen till grundavdraget gånger skattesatsen:  $Skatt = s * (inkomst - grundavdrag)$ . För den som helt saknar inkomster kommer ett belopp som är lika med grundavdraget gånger skattesatsen att betalas ut. Skillnaden mot en icke inkomstprövad

---

<sup>2</sup> För en översikt av den tidiga litteraturen och praktiken inom området se SOU 1979:94 *En allmän socialförsäkring*, bilaga B.

grundinkomst på samma belopp är enbart semantisk och möjligen administrativ.

### För- och nackdelar med en grundinkomst

En uppenbar fördel med en grundinkomstmodell är att alla får just det – en grundinkomst. Modellen kräver ytterst liten administration och den är helt rättssäker. Syftet med grundinkomsten är lätt att förstå och felaktiga utbetalningar torde inte kunna förekomma.

Grundinkomstmodellen kan ges en tydlig fördelningsprofil. För varje given nivå på inkomstfördelningen går det att ersätta det befintliga skatte- och transfereringssystemet med en generell grundinkomst och en platt skatt utan att inkomstskillnaderna ökar (Davies & Hoy 2002). I Sverige är dock inkomstfördelningen redan mycket jämn och att ersätta dagens trygghetssystem med en grundinkomst skulle därför bli mycket dyrt samtidigt som skatterna snarare skulle behöva höjas än sänkas. Höjda skatter och en hög villkorlös grundinkomst skulle då sannolikt leda till effektivitetsförluster snarare än vinster.

En grundinkomst, som inte prövas mot andra inkomster, ger inte upphov till ”snedvridande” effekter. Med ett inkomstprövat bidrag, exempelvis socialbidraget, bostadsbidraget eller studiebidraget i nuvarande system, sker en avräkning av bidraget när individens arbetsinkomst ökar. På grund av det kan individen i ett ganska stort inkomstintervall vid en övergång från bidraget till en arbetsinkomst uppleva att den extra inkomst som arbete skulle ge inte är tillräcklig för att motivera en övergång från den bidragsbetalda ”fritiden” till arbete. Denna effekt kallas i litteraturen för en *substitutionseffekt*<sup>3</sup>. Några sådana negativa incitamenteffekter uppstår inte i grundinkomstmodellen där individen behåller hela grundbidraget vid en övergång till arbete. Det är framför allt denna egenskap som förklarar varför idén om en grundinkomst är så populär bland många ekonomer, konstruktionen är mycket enkel och den undviker de inlåsnings-effekter som behovsprövade grundskydd ger upphov till.

---

<sup>3</sup> Om den marginella avkastningen av en ökad arbetsinsats ökar, t.ex. genom en sänkt skattesats, uppkommer två motverkande effekter på arbetsutbudet. Den sänkta skattesatsen medför att fritid blir ”dyrare” än tidigare genom att inkomstbortfallet av att avstå från arbete blir större. Denna *substitutionseffekt* har en entydigt positiv inverkan på arbetsutbudet.

Grundinkomst medför även en s.k. *inkomsteffekt*<sup>4</sup> som kan ha en negativ inverkan på drivkrafterna till arbete. I empiriska undersökningar avseende effekten av små förändringar i marginalskattesatser (i jämförelse med en övergång till grundinkomst och platt skatt) blir resultatet oftast att substitutionseffekten dominerar inkomsteffekten.<sup>5</sup> Om nivån på grundinkomsten anpassas till svenska förhållanden, och därigenom blir ganska hög, är risken stor att inkomsteffekten kommer att dominera substitutionseffekten och att många då väljer att helt ställa sig utanför arbetsmarknaden. I appendix A visas genom översiktliga beräkningar att en fördelningsneutral grundinkomst i Sverige skulle vara betydligt svårare att finansiera än dagens samlade transfereringar.

Tänkbara lösningar för att motverka sådana negativa inkomsteffekter och hålla kostnaderna nere är att sätta nivån på grundinkomsten mycket lågt och/eller att villkora utbetalningen så att endast de som arbetar (work fare)<sup>6</sup> eller på annat sätt ”deltar” i samhället (participation income)<sup>7</sup> är berättigade. Sådana begränsningar medför dock ofta fördelningseffekter som kan vara svåra att acceptera. Mer generellt finner man också att införandet av en grundinkomstmodell skulle innebära att dagens inkomstrelaterade offentliga försäkringsförmåner – som utgör merparten av utbetalningarna – skulle omvandlas till grundbelopp och ligga på en betydligt lägre nivå jämfört med i dag.

### 1.2.2 Välfärdskonto

En annan ide som diskuterats i den vetenskapliga litteraturen utgår från det faktum att huvuddelen av de transfereringar som en individ mottar under sitt liv finansieras av individen själv. Exempelvis visar

---

<sup>4</sup> Den substitutionseffekt som uppkommer i exemplet med sänkt skattesats motverkas av att den sänkta skatten leder till en högre nettoinkomst och man behöver då arbeta mindre för att uppnå en given konsumtionsnivå. Om fritid är en ”normal vara” dvs. något som de flesta vill konsumera mer av om deras inkomst ökar så har denna *inkomsteffekt* en negativ inverkan på arbetsutbudet. Inkomsteffekter kan även uppkomma i situationer där marginalavkastningen är oförändrad om den disponibla inkomsten ändras av andra skäl såsom en höjning eller sänkning av barnbidragen.

<sup>5</sup> Se t.ex. Aronsson & Walker (2006).

<sup>6</sup> Se Blinder & Rosen (1985) eller Fortin m.fl. (1993).

<sup>7</sup> Atkinson (1996) argumenterar för en sådan participation income där deltagande är brett definierat och förutom de som arbetar kan omfatta sjukfrånvarande, förtidspensionerade, arbetslösa (som står till arbetsmarknadens förfogande), studerande, vårdare av barn, äldre eller funktionshindrade samt ideellt arbetande.

Pettersson & Pettersson (2003) att ett huvuddrag i det svenska välfärdssystemet, i likhet med många andra länders system, är att det till stor del omfördelar en individs inkomst mellan olika faser i livscykeln.

Det faktum att så lite omfördelning sker mellan individer i ett livscykelperspektiv väcker frågan om det inte skulle vara möjligt att hitta på ett system där var och en i början av livet skulle kunna få ett livskonto med hans/hennes andel av de totala transfereringarna. Då skulle det vara möjligt att göra uttag från det kontot vid ledighet för studier, i samband med barns födslar, vid sjukdom, arbetslöshet, osv. Om varje individ betalade in avgifter till ett personligt konto som belastades "när det behövs" skulle skattekilarna kunna minskas avsevärt.

Kontosystem av detta slag har diskuterats utförligt i litteraturen. Hur de ska utformas och vilka system som ska inkluderas har varierat men grundidén är att en del av dagens arbetsgivaravgift och inkomstskatt omvandlas till en obligatorisk avgift som förs till ett individuellt konto. Vid situationer som i nuläget genererar utbetalning från ett socialförsäkringssystem (t.ex. arbetslöshet eller sjukdom) får individen ta ut ett reglerat belopp från sitt konto. Saldot vid pensionering omvandlas till en pension som utformas som en livslång annuitet beräknad på förväntad livslängd. Det huvudsakliga syftet med kontosystemet är att minska skattekilarna och marginaleffekter och därigenom förbättra incitamenten till arbete samt att öka genomskinligheten. De flesta av dagens transfereringssystem, pensionssystemen undantagna, syftar till att försäkra årsinkomsten, men med ett välfärdskonto är det snarare livsinkomsten som försäkras. Kortsiktiga variationer i inkomsten hanteras i stället med lån och sparande. På så sätt kan de totala omfördelningsvolymerna, och därigenom skatteuttaget, minskas.

### **Problem med kontosystemet**

För de som endast tillfälligt behöver belasta sitt konto under den yrkesaktiva delen av livet medför kontosystemet klart bättre incitament till arbete. För de mer otursdrabbade som blir arbetslösa eller sjuka under längre perioder är situationen en annan. För de som slutar sitt yrkesliv med ett negativt saldo (eller ett saldo som inte ger en tillräcklig pension) blir marginaleffekten av en ytterligare inbetalning 100 procent. En individ som genererat ett

stort underskott och som gör bedömningen att detta ej kommer att kunna vändas till ett positivt saldo före pensionsåldern har inga som helst ekonomiska incitament att reducera det uppkomna underskottet.

Vidare kan förekomsten av konton påverka individernas beteende på ett för samhällsekonomin negativt sett. Exempelvis kan människor lockas att, via sitt livskonto, finansiera "för långa" utbildningsperioder i yngre år och finna att de inte har tillräckligt saldo kvar för nödvändiga uttag för sjukdom och pension senare under arbetslivet. Denna risk är stor eftersom det är känt att vi människor tenderar att diskontera framtiden, dvs. vilja använda en större andel av våra inkomstresurser i nutiden. Ett sätt att minska risken för långa studieperioder är att införa restriktioner för detta, t.ex. ett maximalt antal terminer (som i dag) eller ett gradvis minskande "studiebidrag".

En annan vanlig invändning mot kontosystemet är att ett lån inte löser trygghetsproblem lika effektivt som en försäkring. Genom en försäkring blir den som drabbas av inkomstbortfall kompenserad av de som inte drabbas men någon sådan omfördelning sker inte i ett kontosystem. De som har tur i livet får behålla en stor del av sin insats samtidigt som de otursförföljda får täcka skadan med egna medel någon gång i framtiden. De blir, om de inte lyckats täcka underskottet, kompenserade först när de går i pension.

Att lämna dagens socialförsäkringssystem och i stället införa ett kontosystem för alla socialförsäkringar påminner i vissa avseende om att gå från ett "pay as you go" till ett fonderat pensionssystem. De som finns på arbetsmarknaden i dag har inte byggt upp något saldo och hur konton för dessa personer ska byggas upp är oklart. Sannolikt krävs en lång övergångsperiod och det finns därmed en uppenbar risk för orättvisa mellan generationer.

## Tänkbar konstruktion

En möjlig lösning är att komplettera ett kontosystem som i huvudsak omfattar önskade eller planerade händelser som studier, föräldraledighet och eventuellt delar av pensionen med försäkringar för oplanerade händelser som sjukdom och arbetslöshet. Uttag för händelser som samhället av olika skäl vill uppmuntra (t.ex. föräldraledighet eller studier) kan dessutom subventioneras på

olika sätt. Detta kan dock ge upphov till problem för individen. För att använda ett sådant system rätt måste man först planera hur stor andel av behållningen som behövs för t.ex. utbildning respektive föräldraledighet. Återigen är det lätt gjort att i nutid prioritera pågående studier på bekostnad av en framtida oviss föräldraledighet.<sup>8</sup> Dessutom kan det vara en poäng i sig för samhället att diskretionärt kunna styra sina bidrag till olika ändamål – studier, föräldraledighet, handikappstöd av olika slag oberoende av varandra.

### 1.2.3 Slutsatser

Att ersätta dagens transfereringssystem med en grundinkomst som betalas ut till alla medborgare skulle innebära en mycket radikal förenkling. Lösningen har flera fördelar men också nackdelar. Vår bedömning, som även styrks av räkneexemplet i appendix A, är att en budgetneutral grundinkomst inte kan bli fördelningsneutral i Sverige. För att ett system med grundinkomst ska generera en lika jämn inkomstfördelning som i dag måste nivån sättas mycket högt vilket leder till ett högre skatteuttag än i dag. Vi menar att det skatteuttag som skulle krävas inte är realistiskt ur ett arbetsutbudsperspektiv och att det därför inte går att klara finansieringen. Slutsatsen är att om en grundinkomstmodell ska kunna komma i fråga i Sverige skulle de politiska fördelningsambitionerna behöva sänkas betydligt jämfört med i dag.

Alternativet att ersätta nuvarande transfereringar med individuella välfärdskonton skulle reducera problemen med moral hazard som belastar det nuvarande systemet. Utbetalningar från det individuella kontot måste i regel finansieras av individen själv och övervältras då inte på ett anonymt försäkringskollektiv. Konstruktionen är dock problematisk eftersom personer som tidigt i livet råkar ut för längre ersättningsperioder inte kommer att kunna arbeta in en godtagbar pension. Denna risk går med ett helt kontobaserat system inte att försäkra sig emot.

Ett gemensamt drag hos de bägge systemen är att de politiska beslutsfattarna frånhänder sig möjligheten att prioritera vissa grupper och uppmuntra vissa beteenden. Om detta ska ses som en

---

<sup>8</sup> För att underlätta individens planering kunde man införa årliga redovisningar av samma slag som ”orangea kuvert” med redovisning om individens aktuella kontoställning samt en enkel prognos som bygger på (nu observerade) genomsnittliga risker för olika typer av uttag per ålder.



positiv eller negativ konsekvens är normativt, vissa anser sannolikt att dessa möjligheter är essentiella för en effektiv politik medan andra skulle välkomna en sådan begränsning. Den politiska kartan i Sverige är dock sådan att det förefaller troligt att en övervägande majoritet av riksdagspartierna även framöver kommer att vilja ha kontroll över t.ex. den ekonomiska familjepolitiken eller handikappolitiken.

Sammantaget blir vår slutsats att nuvarande ordning som kombinerar socialförsäkringar med riktade bidrag och ett grundskydd får anses vara ändamålsenlig. Radikalt annorlunda system kan ha en roll att spela som kontrast, jämförelsenorm eller inspirationskälla. Det är dock sannolikt inte vare sig fruktbart eller särskilt realistiskt att förfäktat en övergång till en helt annan ordning. Däremot går det att identifiera ett antal problem inom nuvarande trygghetssystem och bara antalet system och dess komplexitet indikerar att det finns behov av en översyn. Fokus i reformprocessen bör dock enligt vår bedömning ligga på att förenkla och förbättra nuvarande system snarare än på teoretiska överväganden om en helt annan ordning.

### 1.3 Reformerad grundtrygget

Då vi inte ser någon uppenbar möjlighet att med hjälp av radikala systemomläggningar förbättra det samlade trygghetssystemets effektivitet ägnas i stället denna rapport åt mer konkreta diskussioner om tänkbara förändringar inom de delar av nuvarande system som på ett eller annat sätt kan klassificeras som grundskydd. Utöver de områden som tas upp i rapporten finns ett stort antal frågor rörande trygghetssystemens effektivitet som förtjänar närmare belysning. För att ge rapporten ett hanterbart omfång har vi dock valt att begränsa oss till en delmängd av de potentiella reformområden som kan identifieras.

Det yttersta skydds nätet byggs upp av olika garantipensionsförmåner, bostadsstöd samt försörjningsstöd. Det allra yttersta ekonomiska skydds nätet i Sverige, som träder in om inga andra lösningar på försörjningsproblemen föreligger, utgörs av kommunernas ekonomiska bistånd som i vardagstal oftast kallas socialbidrag. Diskussionen om möjligheterna att förbättra och förenkla systemen delas upp så att ålderspensionärer och långtidssjuka som saknar (eller har små) möjligheter att påverka sin

ekonomiska situation behandlas för sig och de övriga i aktiv ålder för sig. Intentionen med socialbidraget är att det ska utgöra ett tillfälligt inkomststöd. Övriga förmånerna inom grundskyddet är utformade för att ge mer varaktiga inkomststöd. Socialbidragen behandlas därför separat i ett avslutande avsnitt.

### **Grundtrygghet vid ålderdom och för långtidssjuka**

Grundtrygghetssystemen för de äldre och långtidssjuka består av ett antal förmåner som i stor utsträckning överlappar varandra. I rapporten föreslås att de boendekostnadsanknutna systemen slås samman till ett system. Dessutom föreslås att detta nya system frikopplas från såväl boendekostnaden som eventuell förmögenhet. Genom dessa förändringar uppnås stora förenklingar i systemet samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten skärps.

### **Grundtrygghet för barnfamiljer**

Utöver socialbidrag kan bostadsbidrag, underhållsstöd och barnbidrag räknas in i grundskyddet för barn. Interaktionen mellan dessa system och skattesystemet ger ibland upphov till icke önskvärda effekter. Framför allt medför de inkomstprövade systemen höga marginaleffekter som kan medverka till inlåsning i bidragssystemen. Här diskuteras hur dessa stödsystem kan effektiviseras och hur de negativa incitamenten kan minskas. Utgångspunkten är den struktur som trygghetssystemen har i dag. Kopplingen till boendekostnader och förmögenhet ifrågasätts och modeller för att minska de marginaleffekter som inkomstprövning ger upphov till prövas.

### **Socialbidragen**

Socialbidragen utgör den sista maskan i det ekonomiska skyddsnetet och behovet av stöd prövas mot alla andra tänkbara lösningar på de sökandes försörjningsproblem. En konsekvens av detta är att de eventuella arbetsinkomster som mottagarna har, helt förlorar sitt värde. Systemet genererar alltså hundraprocentiga marginaleffekter vilket kraftigt kan hämma mottagarnas eventuella arbetsutbud. I rapporten diskuteras huruvida detta är ett reellt

ekonomiskt problem och vad som i så fall kan göras åt det. En slutsats som dras är att vi här har att göra med en genuin målkonflikt där vad som kan anses vara en acceptabel levnadsnivå ställs mot ekonomisk effektivitet och långsiktig försörjningsförmåga. Någon enkel lösning på dilemmat identifieras inte. För att mildra problemen föreslås att fokus inriktas på att höja inkomsten vid arbete snarare än att sänka bidragen för de som inte arbetar. Ett ytterligare jobbskatteavdrag riktat mot de med de allra lägsta inkomsterna skulle kunna vara en lämplig åtgärd att överväga i detta sammanhang.



## 2 Grundskydd för äldre och långtidssjuka

Ålderspensionärer och långtidssjuka som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning (SA-tagare; benämndes tidigare förtidspensionärer) är två helt olika grupper vars försörjningssituation skiljer sig kraftigt åt. De inkomstrelaterade förmåner de mottar är konstruerade på helt olika sätt men garantiförmånerna har gemensamma drag. Grundskyddet för såväl ålderspensionärer som SA-tagare består förutom av garantiförmånerna inom respektive system av bostadstillägg (BTP), särskilt bostadstillägg (SBTP) samt (för ålderspensionärer som fyllt 65 år) äldreförsörjningsstöd (ÄFS). BTP och SBTP är alltså förmåner som kan tillfalla både ålderspensionärer och SA-tagare. Vissa parametrar skiljer sig åt beroende på vilken huvudförmån mottagaren har men i stort är regelverket detsamma för bägge grupperna. ÄFS har dessutom en konstruktion som liknar SBTP. Av ”systemskäl” ter det sig därför i detta sammanhang naturligt att hantera de två grupperna samlat. De tre boendekostnadsanknutna systemen BTP, SBTP och ÄFS är komplement till garantiförmånerna, ÄFS utgår i huvudsak till personer som har bott större delen av sina liv utomlands. Nedan beskrivs dessa system kortfattat.

### 2.1 Bostadstillägg för pensionärer, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Normalt räcker inte enbart en garantiförmån till för att uppnå en skälig levnadsnivå (enligt Socialstyrelsens riktlinjer) efter skatt. BTP utgör ett ytterligare inkomststöd som lyfter de allra flesta upp till ungefär skälig nivå. För vissa grupper krävs även tillskott från SBTP eller ÄFS.

BTP är ett tillägg till garantiersättningen för den som har rätt till S/A och till garantipensionen för den som har hel ålderspension, änkepension eller särskild efterlevandepension. För den som fyllt 65 år uppgår BTP till 93 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor (ogifta) respektive 2 500 kronor (gifta). För de som är yngre än 65 år är BTP 93 procent av boendekostnaden upp till 4 500, som delas med hälften för gifta. BTP trappas av mot skattepliktiga inkomster av tjänst, näringsverksamhet och kapital samt ett tillägg för förmögenhet och vissa skattefria inkomster. Vid inkomstprövningen bortses från inkomster som understiger ett fribelopp som beror av civilstatus och av förmånstyp (ålderspension eller sjuk- / aktivitetsersättning). För inkomster som överstiger fribeloppet minskas BTP med 62 procent av det överskjutande beloppet upp till ett prisbasbelopp, därefter är avtrappningen 50 procent.

De som mottar BTP prövas även mot SBTP, denna prövning kan liknas vid en förenklad beräkning för att bedöma behovet av socialbidrag. De som erhåller SBTP får därigenom en disponibel inkomst som är något högre än ett socialbidrag och behöver i regel inte hjälp med försörjningsstöd från kommunen. För ogifta motsvarar SBTP 1,3546 prisbasbelopp plus boendekostnader på maximalt 6 200 kronor per månad.<sup>9</sup> Motsvarande för gifta är 1,1446 prisbasbelopp plus halva boendekostnaden, om bägge makar har rätt till SBTP blir hushållets disponibla inkomst 2,2892 prisbasbelopp plus boendekostnader på maximalt 6 200 kronor per månad. SBTP trappas av med hundra procent mot inkomst av tjänst (inklusive pensioner), näringsverksamhet och kapital efter skatt samt BTP och 15 procent av den förmögenhet som överstiger 100 000 kronor.

Rätt till BTP och SBTP tillkommer, liksom garantiförmånerna, endast personer som uppfyller bosättningsvillkoret och därmed är berättigade till pensionsförmåner eller S/A. Dessutom används en fiktiv full garantipension snarare än den faktiska garantipensionen i inkomstberäkningen. Äldre personer kan därför, trots existensen av garantipension, BTP och SBTP ha en disponibel inkomst som inte är skäligen enligt Socialstyrelsens riktlinjer. För dessa personer, som fyllt 65 år och är folkbokförda i Sverige (ofta personer som har för få år i Sverige för att ha rätt till en tillräckligt hög garantipension) med en mycket låg eller ingen inkomst finns

---

<sup>9</sup> Boendekostnadsgränsen avser personer som är 65 år eller äldre (dvs. ålderspensionärer), för yngre mottagare (dvs. SA-tagare) är gränsen 5 700 kronor per månad.

äldreförsörjningsstödet, ÄFS. Detta stöd beräknas på samma sätt som SBTP men har inget bosättningskrav och inkomstprövningen bygger på faktiska inkomster. Syftet med ÄFS är, precis som med SBTP, att lyfta mottagarens inkomst upp till en skälig levnadsnivå.

## 2.2 Problem med nuvarande regler

Det finns ett antal svagheter med nuvarande ordning. En är kopplingen till förmögenheten där värdet på den sökandes permanenta bostad undantas, medan 15 procent av den resterande förmögenheten som överstiger 100 000 kronor ska tas upp som inkomst. En annan är kopplingen till boendekostnaden. Ytterligare en fråga är i vilken utsträckning en, på längre sikt nödvändig, standardhöjning i grundskyddet ska ske genom förändringar i garantiförmånerna och i vilken utsträckning det ska ske genom förändringar i de kompletterande bostadsstöden? Det finns dessutom uppenbara skäl att diskutera komplexiteten i grundskyddets konstruktion, där bl.a. uppdelningen av skyddet i fyra delar - en garanti och tre bostadsstöd - kan ifrågasättas.

### 2.2.1 Förmögenhetsprövning

I princip kan det tyckas vara rimligt att ett inkomststöd till låginkomsttagare relateras till deras inkomst och förmögenhet. Även om man har en låg inkomst kan man tack vare en stor förmögenhet upprätthålla en hög konsumtionsstandard. Den förmögenhetsprövning som sker inom bostadsstöden är dock varken rättvis eller rättssäker. För det första ingår inte förmögenhet i form av egen bostad i det förmögenhetsbegrepp som används och för det andra fångas flera andra förmögenhetslag dåligt eller inte alls. Då bostaden för många är den viktigaste och kanske till och med den enda förmögenhet de har vore det naturligt att inkludera *hyresvärdet* av en egen bostad vid behovsprövningen, alternativt inkludera bostadsförmögenheten i förmögenhetsbegreppet. Nuvarande ordning innebär att ett ägt eget boende gynnas i förhållande till hyresboende. Denna asymmetri skulle enkelt kunna åtgärdas men förmögenhetsprövningen skulle ändå inte bli oproblematisk. Orsaken är att information om individers förmögenhet ofta endast är tillgänglig i begränsad omfattning. När

förmögenhetsskatten avskaffades 2007 var ett av argumenten att det i viss utsträckning var godtyckligt vilken information skattemyndigheten hade tillgång till, utöver den information som lätt kunde insamlas från den svenska finanssektorn. Många har tillgångar i utlandet, några har sitt sparande på ett bankkonto medan andra har omvandlat det till tavlor, smycken, båtar, etc. Information om bankmedel – i Sverige – kan myndigheter lätt få tillgång till men det är svårare med övriga tillgångsslag.

Situationen är i dagsläget inte bättre för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten än vad den tidigare var för Skatteverket. I själva verket är den sämre eftersom den automatik i uppgiftsrapportering som tidigare fanns för taxeringen har upphört. I stället är det individen själv som svarar för att lämna korrekta uppgifter om sin förmögenhet. Riksdagen har därför i viss mån reducerat förmögenhetsbegreppet inom socialförsäkringen (Prop. 2008/09:203) men de mer grundläggande problemen för rättssäkerheten som nämns ovan kvarstår.

Sålunda är det mycket som talar för att helt överge ambitionen att pröva rätten till grundskydd mot förmögenhet. Visserligen kommer några med betydande förmögenheter att kunna söka grundskyddet. Samtidigt kan man räkna med att de flesta med en finansiell förmögenhet har inkomster av kapital som ingår i inkomstbegreppet. Dessutom är det inte självklart *rättvist* att den som har 500 000 på ett bankkonto ska ha mindre rätt till ett bidrag än den som äger båtar, tavlor eller smycken för samma belopp.

## 2.2.2 Koppling till boendekostnaden

Bostadsbidragets och bostadstilläggens föregångare, de kommunala bostadstilläggen (KBT), tillkom ursprungligen som ett instrument för att ge alla en god boendestandard till en rimlig kostnad. I dagsläget har den absoluta majoriteten en god boendestandard, även om undantag fortfarande förekommer, och det ursprungliga målet kan därför betraktas som uppnått. Förekomsten av bostadsanknutna stöd kan förväntas vara kostnadsdrivande genom att skapa större bostadsytor med högre bostadspriser. Bostadsstöden kan därmed medföra att det lägsta efterfrågepriset blir högre.<sup>10</sup> På det sättet binds en större del av låginkomst-

---

<sup>10</sup> Ur ett teoretiskt perspektiv är det rimligt att anta att ett konsumtionsstyrande bidrag, som t.ex. bostadstilläggen påverkar prisbildningen på de marknader mot vilka de styrs. De priser



individens totala inkomster till bostadskonsumtion jämfört med ett system där transfereringen inte kopplas till boendekostnader. I den utsträckning människor bor i större och dyrare bostäder än de hade valt utan bostadsstödet styr bidraget människors användning av sina knappa resurser i för hög utsträckning till bostadskonsumtion. Det kan också tänkas att den nuvarande ordningen bidrar till en tröghet på bostadsmarknaden då de äldre inte får tillräckliga incitament att anpassa sina boendekostnader till sina inkomster och därigenom frigörs inte dessa (ofta relativt stora) bostäder till "bättre behövande" t.ex. barnfamiljer. Allmänt sett skulle ett system som inte kopplas till boendekostnader inte ha dessa effekter, samtidigt som de som vill skulle kunna använda en större del av sina resurser för bostadskonsumtion.

### 2.2.3 Hur mycket garanti – hur mycket inkomstprövat bidrag?

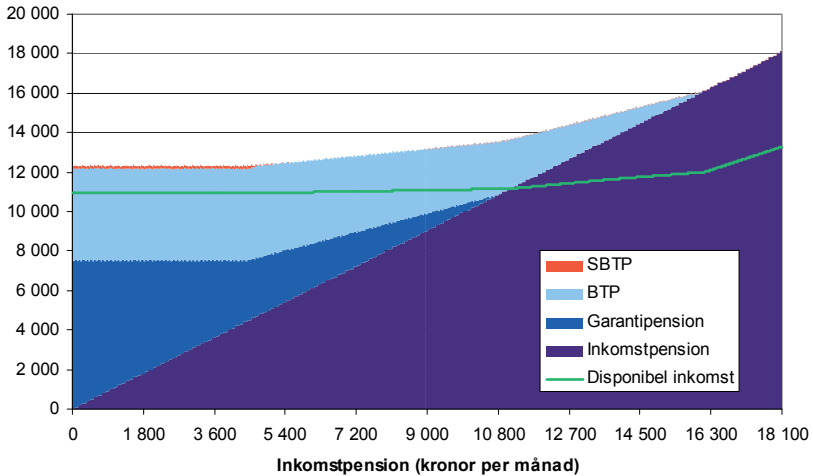
Det är svårt att finna rationella skäl för dagens uppdelning av grundskyddet i fyra delar. När garantiförmånerna utformades i samband med pensionsreformen var en av de bärande idéerna att kopplingen mellan intjänad pension och disponibel inkomst skulle bli tydligare. I det gamla pensionssystemet medförde folkpensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget att låga ATP-pensioner inte gav en högre nettoinkomst än ingen ATP. De nuvarande garantipensionerna är konstruerade så att kopplingen mellan inkomstpension och nettoinkomst blir tydligare. Garantiförmånernas utformning tar dock inte hänsyn till bostadsstöden. När bostadsstöden utformades och anpassades till det reformerade pensionssystemet försvann den tidigare tydliga kopplingen mellan inkomstpension och nettoinkomst som pensionsreformen i övrigt eftersträvade helt för låginkomsttagare

---

som i första hand påverkas av bostadsstöden är givetvis hyror och andra boendekostnader. Empiriska studier över bostadstilläggens eventuella påverkan på boendekostnaderna saknas dock. I bilaga 2 till bostadsbidragsutredningen (SOU 1995:133) redogörs för en undersökning som Temaplan AB utförde i Borås där betalningsvilja och faktiska hyror jämförs i områden med olika andelar bostadsbidragstagare. Det visade sig att betalningsviljan översteg den faktiska hyresnivån i attraktiva områden och att förhållandet var det omvända i mindre attraktiva områden. Bland bostadsbidragstagarna var betalningsviljan i de attraktiva områdena ungefär lika stor som för genomsnittshushållen, i de mindre attraktiva områdena hade bostadsbidragshushållen däremot en högre betalningsvilja än andra. Detta resultat kan tolkas som att bostadsbidragen håller hyresnivåerna uppe i de mindre attraktiva områdena och att det därigenom är fastighetsägare i dessa områden, snarare än bidragsmottagarna, som är de verkliga mottagarna av bostadsbidragen.

(SOU 1999:52). I figur 2.1 visas sambandet mellan inkomstpension och disponibel inkomst för en ogift ålderspensionär.<sup>11</sup>

**Figur 2.1** Disponibel inkomst per månad för en ogift pensionär 2010



Anm: Disponibel inkomst definieras här som summan av inkomstpension, garantipension, BTP och SBTP minus inkomstskatt. I beräkningarna antas boendekostnaden motsvara den övre gränsen i BTP-systemet, 6 200 kronor per månad.

Garantipensionen ingår i "pensionsöverenskommelsen" och kan inte utan vidare modifieras, garantiförmånerna lämnas därför utanför de förslag som presenteras nedan. Diskussionen koncentreras i stället på de tre övriga systemen och garantiförmånernas utformning tas för givna.<sup>12</sup>

Ett första konstaterande här är att ett bidrag som prövas mot samtliga inkomster, som BTP, uppnår samma träffsäkerhet som,

<sup>11</sup> Systemtekniskt följer grundskyddet för SA-tagare regelverket för ålderspensionärer. Folkpensionen ersattes för ålderspensionärer av garantipensionen och för förtidspensionärer (den dåvarande benämningen av SA-tagare) av garantiersättning. BTP och SBTP följdanpassades för bägge grupperna.

<sup>12</sup> Det kan dock konstateras att garantiförmånernas prisindexering medför att de på sikt urholkas reellt och successivt förlorar i värde. Den politiska konsekvensen av detta har hittills varit att kompensera via bostadstilläggen som därmed ökat i betydelse. Ett sätt att undvika denna glidning från garantiförmåner mot bostadstillägg är att i framtiden låta garantiförmånerna räknas upp med inkomstbasbeloppet snarare än prisbasbeloppet. Emellertid skulle detta på sikt leda till att garantin utgör en ökande del av den totala pensionen i takt med att pensionären blir äldre eftersom inkomstpensionen enbart följsamhetsindexeras. Om det anses vara viktigt att behålla inkomstpensionens relativa andel kan detta åstadkommas med följsamhetsindexering av garantiförmånerna.

men till en lägre kostnad än, en allmän garanti som enbart prövas mot andra socialförsäkringar. Detta talar för att utveckla den delen av grundskyddet som har en bredare inkomstbas för prövning. En möjlig strategi skulle kunna vara att låta garantin minska i relativ betydelse – dvs. att låta den nuvarande trenden med en real urholkning av garantiförmånerna fortsätta. Här kan också nämnas att garantin, till skillnad från behovsprövade förmåner som kopplas till bosättning i landet, får behållas vid flytt till ett annat land inom EU. Även detta talar för att behålla nuvarande indexering av garantiförmånerna. I diskussionen om bostadstillägg nedan antas också oförändrade regler för garantiförmånerna.

### **2.3 Ersätt BTP, SBTP och ÄFS med ett nytt och begripligt stöd**

Som tidigare nämnts utgörs det yttersta skyddsnetet för långtidssjuka och ålderspensionärer i dag av tre system som i viss utsträckning kompletterar varandra. BTP är ett inkomstprövat stöd som når en förhållandevis bred krets. SBTP garanterar en skälig levnadsstandard till de som trots BTP inte når upp till en normnivå för skälig standard, och fungerar i praktiken som en förenklad och schabloniserad socialbidragsberäkning. Normen i SBTP ligger något högre än riksnormen för ekonomiskt bistånd. Tack vare SBTP så behöver pensionärer och långtidssjuka i regel inte söka socialbidrag. Ett undantag utgörs av invandrare och svenskfödda som bott långa perioder utomlands och därför inte uppfyller bosättningskraven inom pensionssystemet. Vid beräkning av BTP och SBTP antas att full garantipension uppbärs även om så inte är fallet, vilket medför att vissa mottagare inte når upp till socialbidragsnivå trots att de mottar både BTP och SBTP. ÄFS infördes för att lyfta bort denna kategori från behovet av socialbidrag. ÄFS beräknas i huvudsak på samma sätt som SBTP men utan krav på att mottagaren ska vara berättigad till någon pensionsförmån (i praktiken, uppfyller bosättningsvillkoret). Inkomstberäkningen i ÄFS är dessutom förenklad på så sätt att den faktiska disponibla inkomsten används i stället för en inkomst baserad på antagandet att mottagaren uppbär full garantipension även om så inte är fallet. Om denna beräkningsmetod, som bättre speglar mottagarens verkliga inkomstsituation, införs även i SBTP-

systemet och bosättningskravet<sup>13</sup> avskaffas för personer som är äldre än 65 år, kan ÄFS avskaffas. En sådan förändring i systemet skulle förbättra den fördelningsmässiga precisionen i SBTP och de som nu har ÄFS skulle få en exakt lika stor förmån som tidigare.<sup>14</sup>

Nedan skissas på en modell där de tre systemen slås samman till ett nytt system som liknar SBTP i sin konstruktion. Detta innebär bl.a. att alla sökande garanteras en disponibel inkomst som är högre än den som garanteras av socialbidragets riksnorm.<sup>15</sup> Om normen väljs så att reformen, vid i övrigt oförändrade regler, är budgetneutral kommer den garantinivån att bli betydligt högre än dagens nivå i SBTP. Detta skulle i så fall medföra en omfördelning av resurser från mottagare med ganska låg ekonomisk standard till de mottagare som har den allra lägsta standarden. En sådan reform skulle verka utjämnande på inkomstfördelningen och antalet personer med en mycket svag ekonomi skulle minska. En nackdel är att en större krets skulle möta hundraprocentiga marginaleffekter som innebär att en eventuell inkomstpension i praktiken saknar värde och att de inte kan dryga ut sin inkomst med hjälp av arbete. Sammantaget blir det dock färre som drabbas av de höga – om än inte hundraprocentiga – marginaleffekter som BTP i kombination med garantipensionens och grundavdragets avtrappning samt inkomstskatten i dagsläget ger upphov till. En tänkbar kompromiss kan vara att trappa av stödet med mindre än 100 procent. Nedan analyseras sålunda två varianter:

1. Stödet trappas av med hundra procent mot övriga nettoinkomster
2. Stödet trappas av med sjuttiofem procent mot övriga nettoinkomster

---

<sup>13</sup> Bosättningsvillkoret avser inte nuvarande bosättningsland utan är ett krav på att man under den aktiva delen av sitt liv ska ha bott i Sverige. De som inte uppfyller detta krav är personer som invandrat efter 65 års ålder.

<sup>14</sup> I den utredning som föregick införandet av ÄFS (SOU 1999:97) övervägdes att på detta sätt "släppa in" de som är äldre än 65 men som inte uppfyller de formella kriterierna för att uppbära allmän pension i BTP-systemet. Att i samma lagstiftning reglera ett grundläggande försörjningsbehov och bostadstillägg skulle dock, enligt utredningens uppfattning, innebära ett avsteg från grunderna för hur socialförsäkringsförmåner är utformade. Vår uppfattning är dock att BTP och, i synnerhet, SBTP redan i dag mer än något annat tillgodoser ett grundläggande försörjningsbehov. Problemet är därför inte reellt och om kopplingen till boendekostnaden tas bort föreligger inte ens detta teoretiska hinder för en sammanslagning.

<sup>15</sup> Samboende mottagare vars make/maka inte är berättigad till stöd samt mottagare med hemmavarande barn kan dock även fortsättningsvis erhålla en disponibel hushållsinkomst som understiger socialbidragsnivå.

Normen sätts i bägge förslagen på en budgetneutral nivå vilket innebär att den i alternativ två blir betydligt lägre än i alternativ ett. Förslagen kompletteras med ytterligare förenklingar:

- Kopplingen till boendekostnaden avskaffas, maximalt oreducerat stöd sätts, genom att normen höjs, till en budgetneutral nivå (detta är i praktiken liktydigt med att påföra alla mottagare en antagen schablonhyra i beräkningen).
- Förmögenhetsprövningen avskaffas (detta leder till att normen justeras ned)

Sammantaget medför dessa förändringar att bidragets grundnivå (det belopp som utbetalas till mottagare som helt saknar andra inkomster) höjs för mottagare med låga boendekostnader och sänks för de med höga boendekostnader (tabell 2.1).

**Tabell 2.1 Grundnivå enligt nuvarande SBTP-regler samt enligt reformförslagen**

	Nuvarande regler	Alt 1 100% avtrappning	Alt 2 75% avtrappning
<b>Norm</b>			
ogift	1,3546	2,94	2,41
gift	2,2892	4,17	3,28
kr/månad 2010			
ogift	4 786	10 388	8 515
gift	8 089	14 734	11 589
<b>Basersättning vid maximal boendekostnad (6 200 kr/månad)</b>			
ogift	10 986	10 388	8 515
gift 2 berättigade	14 289	14 734	11 589
gift 1 berättigad	7 144	7 367	5 795
<b>Basersättning vid en boendekostnad på 3 600 kr/månad</b>			
ogift	8 386	10 388	8 515
gift 2 berättigade	11 689	14 734	11 589
gift 1 berättigad	5 844	7 367	5 795

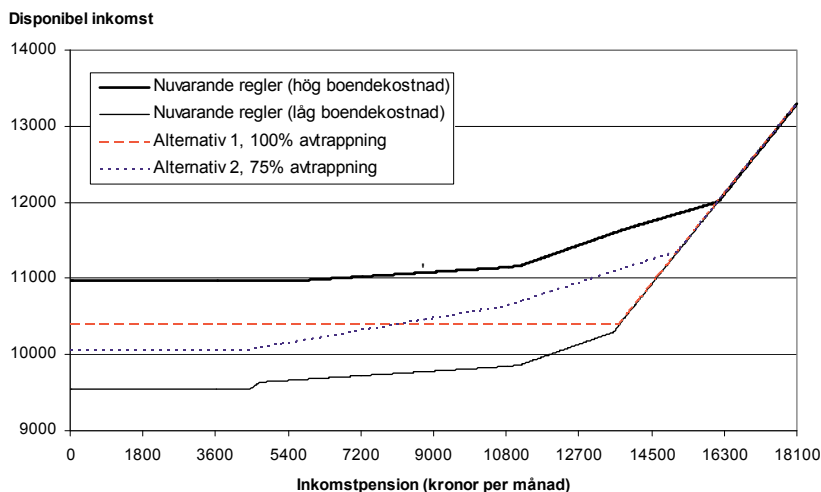
### 2.3.1 Förslagets konsekvenser

Den föreslagna reformen medför i bägge alternativen att stödet minskar för de med höga boendekostnader. I figur 2.2 visas reformens effekter för en ogift pensionär som saknar förmögenhet. För de med höga boendekostnader (och ingen förmögenhet) innebär reformen att den disponibla inkomsten sänks oavsett nivå på den bidragsgrundande inkomsten (resultaten blir kvalitativt desamma för samboende). I alternativ 1 där avtrappningen är 100 procent börjar den disponibla inkomsten öka först vid en inkomstpension på 13 700 kronor per månad. I ett kort intervall därefter ökar avkastningen på inkomstpensionen något (marginaleffekten sjunker) jämfört med nuvarande regler, förutsatt en hög boendekostnad. För de med lägre inkomster höjs dock marginaleffekten inom ett brett intervall. Om målet med reformen är att stärka kopplingen mellan inkomstpension och disponibel inkomst framstår alternativ 1 därför som mindre lämpligt. Alternativ 2 ger tack vare en långsammare avtrappning en tydligare koppling mellan inkomstpension och disponibel inkomst.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Marginaleffekten blir i alternativ 2 dock större än 75 procent, vilket förklaras av att det föreslagna stödet reduceras med *nettoinkomsten* som på grund av garantipensionen och inkomstskatten ökar långsammare än inkomstpensionen. När garantipensionens avtrappning eller marginalskatten ändras kommer därför även den sammantagna marginaleffekten att påverkas. I figuren framkommer detta som variationer i kurvans lutning.

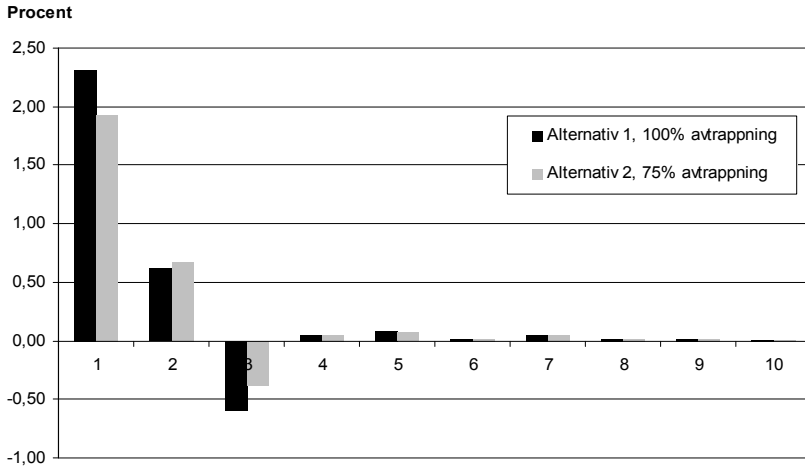
**Figur 2.2** Disponibel inkomst vid olika nivåer på inkomstpensionen för en ogift pensionär



Anm: Hög boendekostnad motsvarar taket i nuvarande system på 6 200 kronor per månad, låg boendekostnad definieras som 3 600 kronor per månad.

Reformpaketet medför även att den faktiska disponibla inkomsten används som bidragsgrundande inkomst, vilket kommer att gynna de som av olika skäl inte har rätt till oavkortade garantipensioner. Därigenom flyttas resurser från pensionärer med förhållandevis låga inkomster till de med de allra lägsta inkomsterna. Resurser flyttas även från de med höga boendekostnader till de med lägre. Sammantaget har detta en utjämnande effekt på inkomstfördelningen, den s.k. gini-koefficienten (som mäter hur jämt eller ojämnt inkomsterna fördelas i befolkningen) minskar men ytterst marginellt.<sup>17</sup> Andelen med en disponibel inkomst som understiger halva medianinkomsten minskar också från 7 till 6,7 procent. I figur 2.3 nedan redovisas hur genomsnittsinkomsterna påverkas inom s.k. inkomstdeciler baserade på justerad disponibel inkomst.

<sup>17</sup> Paradoxalt nog medverkar även den avskaffade förmögenhetsprövningen till att de uppmätta inkomstskillnaderna minskar. Detta beror på att förmögenhet inte direkt påverkar den disponibla inkomst som mäts (avkastning i form av kapitalinkomster ingår dock i inkomstbegreppet).

**Figur 2.3 Förändring av justerad disponibel inkomst per inkomstdecil**

De som påverkas av reformen är de pensionärer och långtidssjuka som i dag mottar någon av de aktuella förmånerna och de befinner sig i regel långt ner i inkomstfördelningen. Av figur 2.3 framgår att det framför allt är personer i de tre lägsta inkomstdecilerna som påverkas. Det framgår också tydligt att reformen innebär en omfördelning från hushåll med ganska låga inkomster (decil 3) till hushåll med mycket låga inkomster (decil 1 och 2). Den utjämnande effekten är naturligt nog större i alternativ 1 men även alternativ 2 har en tydligt utjämnande profil.

### 2.3.2 Sammanfattande slutsatser

Genom att slå samman de tre systemen BTP, SBTP och ÄFS kan ett betydligt enklare system skapas. Genom att basera förmånerna på mottagarnas verkliga inkomster får det nya stödet en mer utjämnande profil utan att kostnaderna ökar. Andelen pensionärer och långtidssjuka med otillräcklig inkomststandard kan då minska. Av de två alternativ som prövas har alternativ 1 med en hundra procentig avtrappning den bästa träffsäkerheten. Ett av de problem som lyfts fram i denna rapport är dock den svaga kopplingen mellan intjänad pension och disponibel inkomst som kännetecknar dagens regler. Med reformalternativ 1 förbättras inte denna koppling, den blir möjligen ännu svagare. Alternativ 2 med



en långsammare avtrappning stärker dock sambandet mellan intjänande och inkomst som pensionär. Incitamenten till arbete påverkas inte av de förslag som prövas. Ett sätt att förbättra möjligheten även för äldre med låg pension att dryga ut sin inkomst genom eget arbete är att vikta ner arbetsinkomsten när den bidragsgrundande inkomsten beräknas. Detta görs i dagens regler för BTP (dock inte SBTP och ÄFS) och bör övervägas även i ett reformerat system.



### 3 Grundskydd för människor i arbetsför ålder och deras barn

Personer i arbetsför ålder kan motta ett stort antal ekonomiska stöd från den offentliga sektorn varav flera kan anses vara av grundskyddskaraktär. Det yttersta skyddsnätet för såväl barnfamiljer som barnlösa utgörs av socialbidragen. Socialtjänstlagens intention är att dessa ska fungera som *tillfälliga inkomststöd*. Övriga förmåner inom grundskyddet är utformade för att kunna ge ett *varaktigt inkomststöd*. Socialbidragen behandlas därför separat i kapitel 4.

Gemensamt för övriga delar av grundskyddet är att förmånerna företrädesvis är riktade till barnfamiljer. Barnbidragen är generella och utbetalas till alla barnfamiljer oavsett inkomst varför de kanske inte i första hand uppfattas som ett grundskydd. Barnbidragets generella konstruktion gör dock att det kan betraktas som en grundinkomst för barn (se avsnitt 2.2 för en diskussion om begreppet grundinkomst). I termer av fattigdomsbekämpning är barnbidragen mycket trubbiga men då de inte är inkomstprövade har de heller inga snedvridande effekter.<sup>18</sup> Underhållsbidrag reglerar försörjningsansvaret mellan frånskiljda föräldrar. Om en underhållsskyldig förälder saknar betalningsförmåga träder staten in i hans eller hennes ställe med underhållsstöd. De som mottar underhållsstöd är framför allt ensamstående kvinnor med barn som ofta har låga disponibla inkomster i förhållande till sitt försörjningsansvar. Underhållsstöden är därför ofta en viktig inkomstkälla för dessa låginkomsthushåll och därmed förhållandevis träffsäkra ur ett fördelningsperspektiv.

---

<sup>18</sup> Det allmänna barnbidragets förhållandevis höga nivå gör att det ändå medverkar till att minska barnfattigdomen. Ferranini (2009) visar t.ex. genom att använda data för 16 olika länder för 20-årsperioden 1980 - 2000 att barnbidragens generositet har en signifikant effekt på graden av barnfattigdom.

Det förmånssystem som, vid sidan av socialbidragen, har störst betydelse ur ett grundskyddsperspektiv är bostadsbidraget. Bidraget baseras på antal barn och boendekostnader, och prövas mot såväl inkomst som förmögenhet. Den tydliga kopplingen till inkomst och försörjningsansvar medför att bostadsbidragen är fördelningspolitiskt träffsäkra. Inkomstprövningen medför dock negativa inlåsnings effekter som kan göra det svårt för mottagarna att ta sig ur den beroendesituation som bidragsmottagande innebär. Framställningen fokuserar i det följande på bostadsbidraget och dess funktion i detta avseende. Inledningsvis beskrivs systemets utformning samt dess konsekvenser för incitament och arbetsutbud. Därefter diskuteras hur de negativa effekterna skulle kunna mildras utan att inkomstfördelningen dras isär. I detta sammanhang bör det påpekas att det finns omständigheter som kan begränsa effekten av förbättrade ekonomiska incitament för de grupper som nu står i fokus. För t.ex. ensamstående som själva bär fullt ansvar för flera barn kan det vara svårt att öka sitt arbetsutbud oavsett hur ekonomiskt fördelaktigt detta är. Analysen i kapitlet tyder dock på att ekonomiska incitament är betydelsefulla även i dessa sammanhang och det är svårt att finna hållbara argument mot reformer som leder till förbättrad ekonomisk effektivitet utan att negativa fördelningseffekter uppkommer.

### **3.1 Bostadsbidragets utformning**

Syftet med bostadsbidraget har över tiden pendlat mellan två utvecklingslinjer; dels som ett bostadsstöd och dels som ett allmänt konsumtionsstöd. Ursprungligen betonades de bostadspolitiska målen, över tiden har dock en tydlig förskjutning mot familjepolitiska mål skett. De bostadspolitiska målen för bostadsbidragen får i dag anses ha spelat ut sin roll. Dagens barnfamiljer har i regel en god boendestandard och trångboddhet är ovanligt. I allt väsentligt fungerar bidraget i stället som ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer och ungdomar med låga inkomster.

#### **3.1.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer**

Bidragets storlek beror på antalet barn i hushållet, boendekostnaden samt den/de sökandes inkomster. Ett reducerat bidrag ges till den

som har en inkomst som är lägre än 117 000 kronor per år. Bostadsbidraget består av tre delar: ett bidrag för boendekostnader, ett särskilt bidrag för hemmavarande barn (950, 1 325 och 1 750 kronor per månad för ett, två respektive tre eller flera barn) och ett umgängesbidrag (300, 375 och 450 kronor per månad för ett, två, respektive tre eller flera barn). Umgängesbidraget betalas ut till den med barn som inte bor stadiggt i hushållet. Barn räknas in i hushållet tills månadens de fyller 18 år.

För barnfamiljer beräknas den boendekostnadsanknutna delen av bidraget som 50 procent av boendekostnaden mellan en övre och en nedre gräns som bestäms av antalet barn.<sup>19</sup> Det sammantagna bidraget beräknas som summan av det särskilda bidraget för barn som bor hemma, umgängesbidraget och bidraget för boendekostnader minus 20 procent av den inkomst som överstiger 117 000 kronor.

### 3.1.2 Bostadsbidrag till personer 18-28 år

Personer under 29 år kan ha rätt till bostadsbidrag även om de inte har barn. För att vara berättigad måste man bo i en egen bostad och ha en hyra på minst 1 800 kronor per månad. Bostadsbidraget är 75 procent av bostadskostnaden mellan 1 800 och 2 600 och 50 procent av kostnaden mellan 2 600 och 3 600 kronor. För en ensamstående minskas bidraget med en tredjedel av den inkomst som överstiger 41 000 kronor per år och för par med en tredjedel av den sammanlagda inkomsten som överstiger 58 000 kronor per år.

## 3.2 Bostadsbidragets omfattning

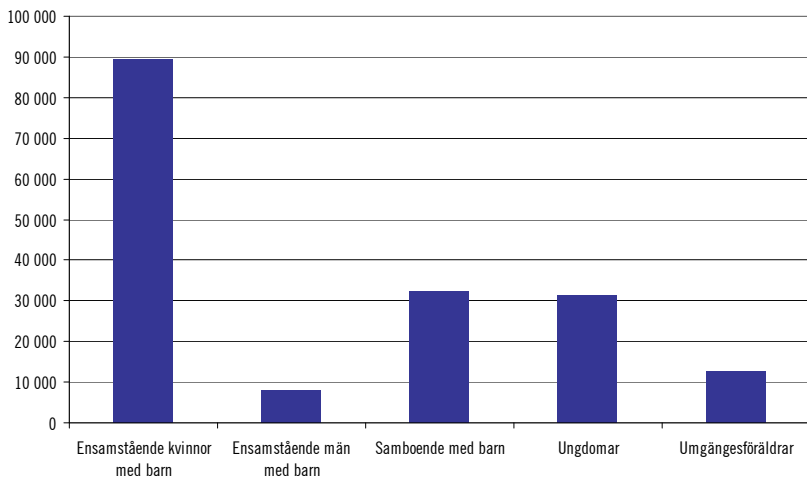
I december 2007 mottog 174 000 hushåll bostadsbidrag, där 142 000 var hushåll med barn och 31 000 hushåll utan barn. Bostadsbidragstagare utan barn är ungdomar och unga vuxna mellan 18 och 28 år. Av dessa var 94 procent ensamhushåll och cirka 70 procent studerande. Barnfamiljer med hemmavarande barn kan få bidrag till bostadskostnader och det särskilda bidraget. Barnfamiljer med barn som endast tidvis bor i hushållet kan få

---

<sup>19</sup> Den nedre gränsen är 2 000 kronor per månad oavsett antalet barn och den övre är 5 300, 5 900 respektive 6 600 kronor per månad för familjer med ett, två respektive tre eller fler barn. Boendekostnaden kan justeras ned om bostadens yta bedöms vara "onödigt" stor.

bidrag till bostadskostnader och umgängesbidrag. Om ett barn bor växelvis hos föräldrarna och de har gemensam vårdnad om barnet, kan den förälder som barnet är folkbokfört hos få det särskilda bidraget och bidrag till bostadskostnader. Den andre föräldern kan få umgängesbidrag och bidrag till bostadskostnader. Figur 3.1 visar antalet hushåll med bostadsbidrag i december 2007 uppdelat på hushållstyp och där det är relevant, hushållsföreståndarens kön.

**Figur 3.1** Antal hushåll med bostadsbidrag december 2007



Källa: Försäkringskassan.

Den vanligaste hushållstypen som uppbar bostadsbidrag består av en ensamstående kvinna med barn. Denna grupp utgör drygt hälften av alla dem som uppbar bostadsbidrag i december 2007. Bostadsbidragshushåll bestående av två sökande med barn utgjorde en knapp femtedel av kollektivet liksom ungdomar. Föräldrar med umgängesrätt utgör 7 procent av barnfamiljerna med bostadsbidrag.

En i sammanhanget viktig observation är att en ökande andel barn till särlevande föräldrar bor hos båda föräldrarna. Sedan mitten av 1980-talet har andelen barn till särlevande föräldrar som bor lika mycket hos båda föräldrarna ökat från 1 till 28 procent (tabell 3.1).

**Tabell 3.1 Andel av barn till särlevande föräldrar som bor växelvis**

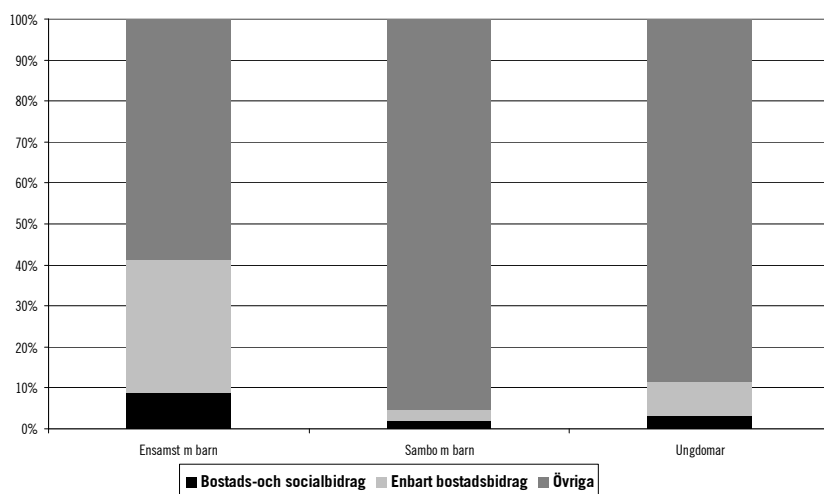
År	1984/85	1992/1993	2000/2001	2003/2004	2004/2005	2006/07
Andel barn	1%	4%	18%	20%	21%	28%

Källa: ULF.

Bostadsbidragen utformades alltså under en tid då det var ovanligt att barnen bodde lika mycket hos båda föräldrarna. De växelvis boende barnen kan bara vara folkbokförda hos den ena föräldern. I takt med att andelen växelvis boende barn ökar blir därför begreppet "ensamstående förälder" alltmer missvisande. Bidrag som, liksom bostadsbidraget, kopplas till ensamförälderskap baserat på folkbokföring kan därmed på sikt bli otidsenliga.

### 3.3 Samspelet mellan socialbidrag och bostadsbidrag

Många familjer som uppbär bostadsbidrag har också socialbidrag. Figur 3.2 nedan visar den andelsmässiga uppdelningen av hushåll med bostadsbidrag och socialbidrag i kombination med socialbidrag fördelat på hushållstyp. Av alla som tar emot bostadsbidrag uppbär 26 procent även socialbidrag.

**Figur 3.2 Andel hushåll med bostadsbidrag och socialbidrag**

Källa: HEK 2007.

De flesta som har socialbidrag har också bostadsbidrag. En individ som ansöker om socialbidrag måste också först ansöka om bostadsbidrag. För individer i dessa hushåll innebär en ökning av bostadsbidraget enbart en motsvarande minskning av socialbidraget.

### 3.4 Problem med nuvarande system

Bostadsbidraget får genom de inkomstprövade inslagen en stor inkomstutjämnande effekt eftersom det går till familjer som har låga inkomster och ofta stor försörjningsbörda. Inkomstprövningen har dock en allvarlig baksida eftersom den med nödvändighet också medför s.k. margineffekter som försvagar de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Margineffekterna kan ge upphov till fattigdomsfällor. Eftersom de individer och hushåll som har dåliga incitament till arbete inte i någon större utsträckning kan påverka sin ekonomi genom att börja arbeta eller arbeta mer blir de inlåsta i en situation med dålig ekonomi. Dessutom gäller de problem med en snedvridning av konsumtionsbesluten till förmån för boendekonsumtion som diskuterades i samband med BTP i kapitel 2 även bostadsbidragen. I detta avsnitt beskrivs fortsättningsvis hur bostadsbidragen påverkar drivkrafterna till arbete och därigenom även arbetsutbudet.

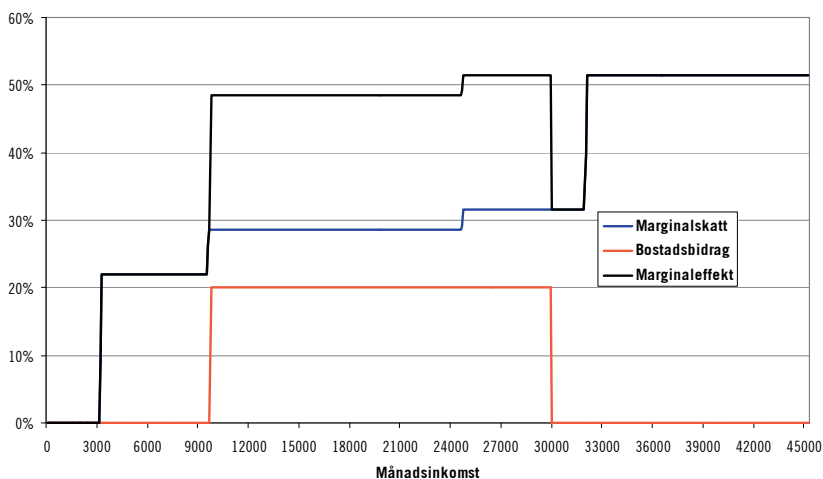
#### 3.4.1 Margineffekter

##### Barnfamiljer

För barnfamiljer bidrar bostadsbidraget med 20 procentenheter till de totala margineffekterna. I kombination med marginalsatser och barnomsorgstaxor m.m. medför detta mycket höga margineffekter. I figur 3.3 nedan redovisas hur bostadsbidraget i kombination med inkomstskatten bidrar till de totala margineffekterna. Exemplet avser en ensamstående person med tre barn och visar hur olika system sammantaget påverkar avkastningen av arbete vid olika inkomstnivåer. I beräkningarna antas att boendekostnaden överstiger den översta gränsen i bostadsbidragssystemet vilket i detta fall med tre barn motsvarar en hyra på 6 600 kronor per månad. Vidare har kommunalskatten satts till riksgenomsnittet 31,52 procent.



**Figur 3.3 Marginalskatt och margineffekt från bostadsbidrag för en ensamstående med tre barn 2010**

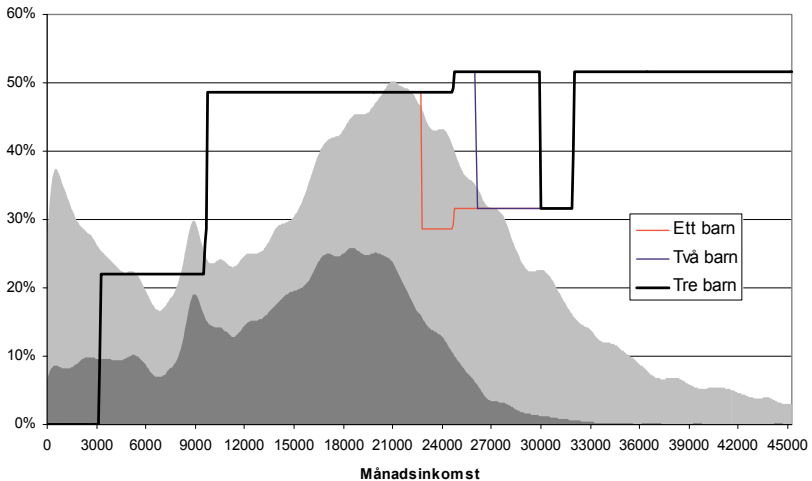


Källa: Egna beräkningar.

För ensamstående föräldrar börjar bostadsbidraget trappas av med 20 procent för inkomster över 117 000 kronor per år. Det innebär att för månadsinkomster under 9 750 kronor uppstår ingen margineffekt i bostadsstödet. För inkomster mellan 10 000–30 000 kronor per månad är margineffekten 20 procent. Vid 30 000 kronor är bostadsbidraget fullt avtrappat och för högre inkomster utgår inget bostadsbidrag. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att skiktgränsen för statlig inkomstskatt bara är 2 000 kronor högre. Skillnaden mellan att, enligt bostadsbidragssystemet vara i behov av ett extra konsumtionsstöd, och att enligt skattesystemet vara höginkomsttagare är alltså liten. Vid mycket låga inkomster (mindre än ca 6 000 kronor per månad) kan hushållen få socialbidrag som kompletterande stöd. Socialbidragets konstruktion medför som tidigare nämnts hundra procentiga margineffekter (redovisas inte i diagrammet). Eventuella margineffekter från barnomsorgsavgifter, betalt underhållsbidrag och återbetalt studiemedel kan också tillkomma men redovisas ej. Maximalt kan barnomsorgsavgiften medföra en margineffekt på 6 procentenheter och återbetalning av studiemedel kan bidra med 5 procentenheter. Margineffekten från betalt underhåll ökar med antalet barn som den underhållsskyldige betalar för, bland dem som har margineffekter från detta system motsvarar det genom-

snittliga bidraget knappt 14 procentenheter.<sup>20</sup> I figur 3.4 nedan visas den sammantagna margineffekten från skattesystemet och bostadsbidragen för ensamstående med ett, två respektive tre barn. Ytterligare barn utöver tre påverkar inte bostadsbidragets storlek och därmed inte heller margineffekterna.

**Figur 3.4 Margineffekt från skatt och bostadsbidrag för en ensamstående med ett, två respektive tre barn 2010**



Källa: Egna beräkningar och LINDA 2007.

Det maximala bostadsbidraget ökar med antalet barn och det krävs därför högre inkomster för att nå den övre inkomstgränsen för när bidraget kan utgå. För ensamstående med ett barn nås gränsen vid en inkomst på 22 750 kronor per månad, med två barn 26 125 och med tre barn 30 000 kronor. Den skuggade ytan i bakgrunden avser fördelningen av ensamstående föräldrars taxerade inkomst.<sup>21</sup> Den ljusare fördelningen avser samtliga ensamstående med barn och den mörkare endast bostadsbidragstagarna. Toppen av fördelningen, där flest individer återfinns, ligger inom det intervall där bostadsbidrag utgår. Den slutsats som kan dras av detta är att bostadsbidrag utgår inom de inkomstintervall där ensamstående

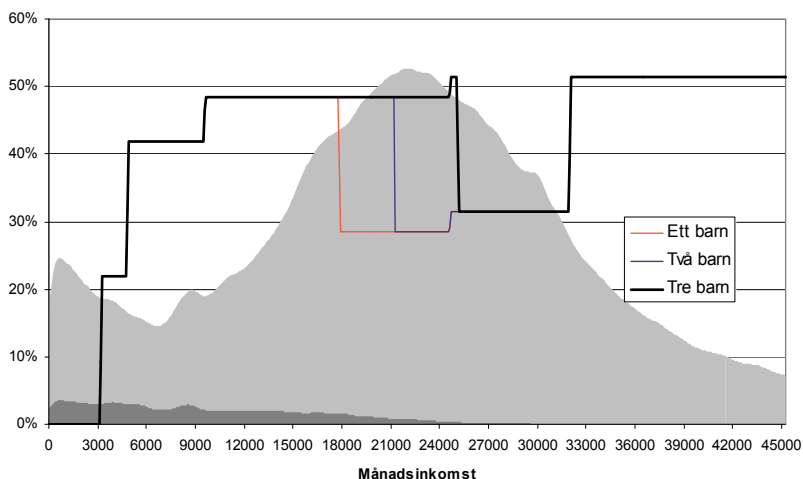
<sup>20</sup> De maximala margineffekterna från barnomsorgen och studiemedlen ges av respektive regelsystem. Den genomsnittliga effekten från underhållssystemet har beräknats med hjälp av FASIT-modellen (se appendix).

<sup>21</sup> Fördelningarna avser taxerade förvärvsinkomster hämtade från LINDA 2007. Dessa har räknats upp till 2010 års nivå m.h.a. den genomsnittliga timlöneutvecklingen.

föräldrar normalt befinner sig och därför potentiellt kan ha stora negativa effekter på arbetsutbudet.

Figur 3.5 nedan visar motsvarande margineffektskurvor för samboende med barn där endast den ena maken har en bostadsbidragspåverkande inkomst.

**Figur 3.5 Margineffekt från skatt och bostadsbidrag för samboende med ett, två respektive tre barn 2010**



Källa: Egna beräkningar och LINDA 2007.

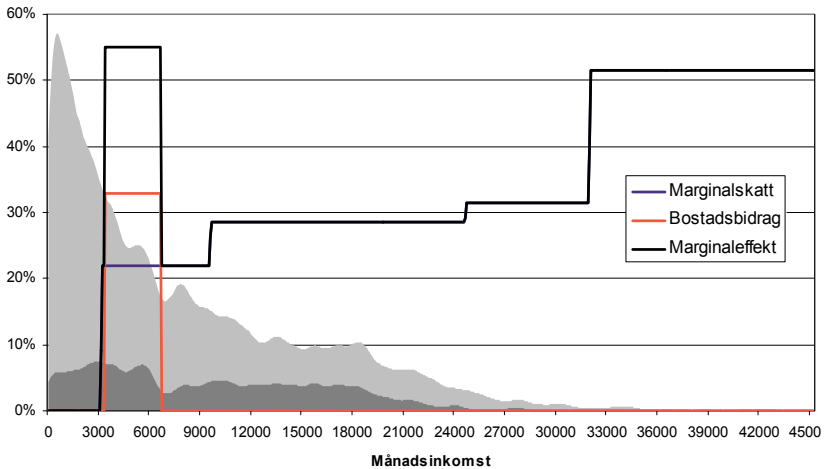
Även för samboende träffar bostadsbidragen relativt vanliga inkomster, här har dock fler högre inkomster varför de inte kan beviljas bidrag. Man kan också notera att bostadsbidragstagarna utgör en väldigt liten del av de samboende med barn.

## Ungdomar

För ungdomar mellan 18 och 28 år bidrar bostadsbidraget med 33 procentenheter till de totala margineffekterna. I kombination med marginals-katten medför detta att de privatekonomiska incitamenten till arbete kan bli mycket små. I figur 3.6 nedan redovisas hur bostadsbidraget i kombination med inkomstskatten bidrar till de totala margineffekterna. Exemplet avser en ensamstående person och visar hur olika system sammantaget påverkar avkastningen av arbete vid olika inkomstnivåer. I beräkningarna

antas att boendekostnaden överstiger den översta gränsen i bostadsbidragssystemet vilket för ungdomar utan barn motsvarar en hyra på 3 600 kronor per månad. Vidare har kommunalskatten satts till riksgenomsnittet 31,52 procent.

**Figur 3.6 Marginal-effekt från skatt och bostadsbidrag för en ensamstående utan barn 2008**



Anm: Den ljusgrå ytan avser fördelningen av taxerad inkomst bland ensamstående ungdomar mellan 18 och 28 år som har en inkomst. Den mörkgrå ytan representerar de som dessutom mottar bostadsbidrag.  
Källa: Egna beräkningar och LINDA 2007.

Bostadsbidraget för ungdomar är lägre än för barnfamiljer, avtrappningstakten är högre och avtrappningen börjar vid en lägre inkomstnivå. Sammantaget medför detta att bostadsbidraget till barnlösa ungdomar endast utgår inom ett snävt inkomstintervall. En marginaleffekt på 33 procentenheter uppkommer vid inkomster mellan 3 400 och 6 800 kronor per månad för ensamstående. För samboende är motsvarande intervall 4 800 och 8 200 per månad förutsatt att den ena maken/makan inte arbetar.

Inom detta intervall blir dock den sammanlagda marginal-effekten stor och bostadsbidragen gör det i princip ekonomiskt ointressant för t.ex. studerande med bostadsbidrag att arbeta extra eller att ta ett arbete under sommaren. Denna problematik försvåras dessutom av att studiemedlen i viss utsträckning är inkomstprövade (denna effekt analyseras dock inte här).

## Sammantagen effekt

För befolkningen i sin helhet uppgår den genomsnittliga margineffekten sammantaget till 33,2 procent. För personer med bostadsbidrag är den totala margineffekten 40,3 procent. Detta innebär att de individer som erhåller bostadsbidrag, företrädesvis ensamstående föräldrar med låga inkomster, upplever betydligt högre margineffekter än genomsnittet för befolkningen i sin helhet. Bostadsbidragens bidrag till de totala margineffekterna är små om de beräknas på hela befolkningen men mycket påtagliga för berörda individer. I tabell 3.2 redovisas margineffekterna i bostadsbidraget för hela befolkningen respektive endast de med bostadsbidrag.

**Tabell 3.2** Genomsnittlig margineffekt uppdelad på källa för bostadsbidragstagare och för samtliga 2010

	Samtliga	Bostadsbidragstagare
Marginalskatt	31,5	16,2
Barnomsorgsavgift	0,2	0,9
Bostadsbidrag	0,5	11,5
Socialbidrag	0,7	10,4
Underhållsstöd	0,3	1,3
<b>Totalt</b>	<b>33,2</b>	<b>40,3</b>

Bostadsbidragstagarna har i genomsnitt lägre inkomster än befolkningen i sin helhet och deras marginalskatt blir därför lägre. Det tillskott till de totala margineffekterna som de erhåller från bostadsbidragssystemet motsvarar i genomsnitt knappt 12 procentenheter. De har också i större utsträckning än andra socialbidrag och detta drar upp den genomsnittliga margineffekten.

### 3.4.2 Varaktighet

De negativa inlåsnings effekter som bostadsbidragen kan ge upphov till och som illustrerats ovan skulle möjligen kunna anses vara mindre allvarliga om systemet fungerar som ett tillfälligt stöd. Att under en kortare period ta emot ett inkomstprövat stöd kan inte anses ha en inlåsnings effekt. Emellertid är bostadsbidragssystemet

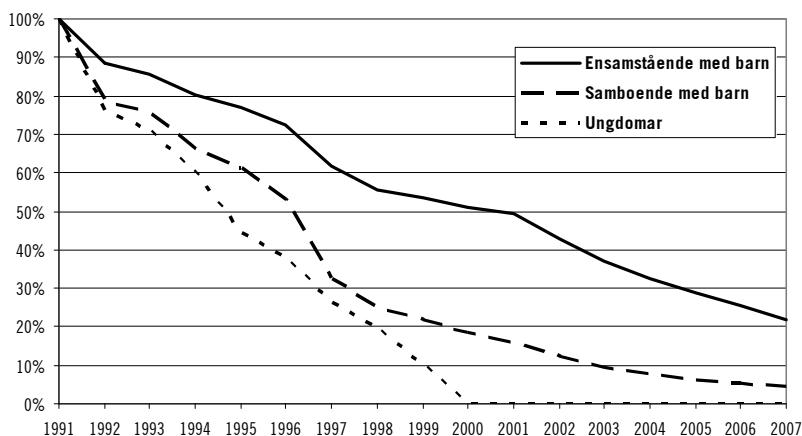
inte utformat som ett tillfälligt system. Bidrag kan utgå under längre perioder utan att det, ur ett systemperspektiv, anses problematiskt. En förutsättning för att bostadsbidragen inte bara orsakar teoretiska utan också faktiska problem är att mottagarna befinner sig i systemet under längre perioder. Med andra ord kan längre perioder i systemet utgöra ett tecken på att systemet fungerar som en fattigdomsfälla. I figur 3.7 nedan visas hur stor andel av de hushåll som mottog bostadsbidrag 1991 som fanns kvar i systemet år för år t.o.m. 2007. De bidragsperioder som observeras i datamaterialet kan avslutas genom att villkoret för utflöde uppfylls (får inte längre bostadsbidrag), att individen lämnar panelen (avlöder eller emigrerar) eller av att mätperioden tar slut. För att undvika att klassificera de två senare sätten att avsluta perioderna som utflöde från bidragssystemet skattas en överlevnadsfunktion där dessa observationer betraktas som censurerade.<sup>22</sup> Med hjälp av överlevnadsfunktionen kan man sedan beräkna den förväntade andelen bidragstagare efter 1 år, 2 år, 3 år osv.

---

<sup>22</sup> Överlevnadsfunktionen  $S(t)$  beskriver sannolikheten att överleva (dvs. att vara kvar i bostadsbidragssystemet) minst till perioden  $t$ .  $S(t) = P(T > t)$  där  $T$  är livslängden för en slumpvis vald individ. Överlevnadsfunktionen beräknas enligt Kaplan-Meier metoden. Låt  $n_i$  vara antalet individer som överlevt (fortfarande uppbär bostadsbidrag) vid tidpunkten  $t_i-1$  och således utgör de som riskerar att dö (lämna systemet) vid  $t_i$ . Låt vidare  $d_i$  vara antalet individer som dör (lämnar systemet) vid  $t_i$  och  $s_i = n_i - d_i$  antalet individer som överlever perioden  $t_i$ . Överlevnadsfunktionen för tidpunkten  $t_i$  skattas som den kumulativa produkten enligt följande samband:

$$\hat{S}(t_i) = \prod_{j=1}^i \left( 1 - \frac{d_j}{n_j} \right).$$

**Figur 3.7** Andel av 1991 års bostadsbidragstagare som finns kvar i systemet 1992 - 2007



Källa: LINDA, Egna beräkningar.

Bland ensamstående med barn fanns hälften av 1991 års bidragshushåll kvar i systemet efter 10 år och en knapp tredjedel var fortfarande kvar efter 15 år. Bland samboende hushåll var överlevnaden något lägre men fortfarande hög medan ungdomarna lämnar systemet något snabbare.

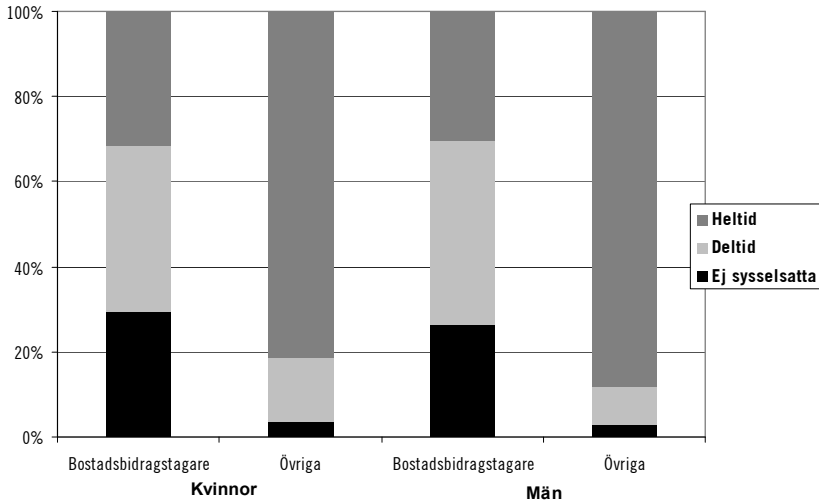
Att ensamstående föräldrar i större utsträckning finns kvar i systemet beror sannolikt på att de måste upp på förhållandevis höga inkomstnivåer för att inte vara berättigade och att de på vägen upp möter mycket ogynnsamma incitament. Många har dessutom yrken som medför att inte ens ett heltidsarbete ger en tillräcklig inkomst, för dessa krävs ett karriärbyte som sannolikt även kräver flera års utbildning. Det är också sannolikt att ensamstående föräldrar upplever tidsrestriktionen som starkare, de ska ju ensamma ta hand om allt hemarbete och kan därför värdera sin fritid högre och kräva tydligare ekonomiska drivkrafter för att öka sitt arbetsutbud.

### 3.4.3 Bostadsbidragstagarnas arbetsutbud

Arbetsutbudet för dem med bostadsbidrag skiljer sig från dem utan bostadsbidrag. Detta är inte så förvånande då de möter synnerligen dåliga incitament till arbete samtidigt som bostadsbidrags-

kollektivet består av en stor grupp ekonomiskt utsatta familjer varav många även uppstår socialbidrag.

**Figur 3.8** Sysselsättningsstatus för ensamstående kvinnor och män med barn

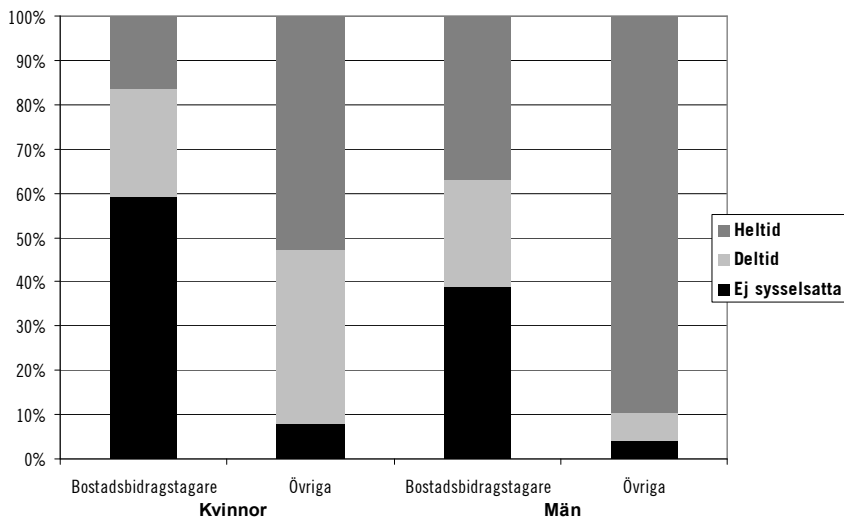


Källa: HEK 2007.

Ensamstående kvinnor med barn som mottar bostadsbidrag jobbar i stor utsträckning deltid eller inte alls (figur 3.8). Förekomsten av heltidsarbete är betydligt lägre för kvinnor och män i bostadsbidragskollektivet än för ensamstående föräldrar som inte har bostadsbidrag. En tolkning av resultatet är att bostadsbidragen hämmar mottagarnas arbetsutbud. Det är dock inte uppenbart åt vilket håll kausaliteten går. Då bostadsbidragssystemet fångar upp de med de lägsta inkomsterna innehåller gruppen naturligen en större andel av de som saknar arbete och som uppstår socialbidrag. Individer som får socialbidrag kan också tillhöra en grupp med en bredare problembild.



Figur 3.9 Sysselsättningsstatus för samboende kvinnor och män



Källa: HEK 2007.

Bland de samboende kvinnor med barn som återfinns i bostadsbidragssystemet jobbar ännu fler deltid eller inte alls. Figur 3.9 visar att sammanboende föräldrar med bostadsbidrag har ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande än ensamstående med barn. Detta är en konsekvens av att inkomstprövningen för sammanboende är betydligt hårdare än för ensamstående, bostadsbidraget börjar reduceras vid halva inkomsten jämfört med ensamstående. Detta medför att samboende föräldrar som har ett heltidsarbete i liten utsträckning kan bli berättigade till bostadsbidrag. Återigen är det inte självklart hur kausaliteten mellan bostadsbidrag och arbetsutbud ser ut. Troligen är det så att sannolikheten att söka och få bostadsbidrag ökar ju mindre man arbetar samtidigt som inkomstprövningen medför att de som hamnat i bidragsberoende har dåliga incitament att ta sig därifrån vilket hämmar deras arbetsutbud.

### 3.4.4 Slutsatser

Bostadsbidragen försämrar alltså de ekonomiska drivkrafterna till arbete och har inlåsningseffekter. De som drabbas av sådana inlåsningseffekter på grund av bostadsbidragen är framför allt

ensamstående kvinnor med barn men även kvinnor i samboende bostadsbidragshushåll drabbas. För ungdomsgruppen utgör bostadsbidragen ett kraftigt etableringshinder. Inlåsnings effekterna leder till att mottagarna riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden och att möjligheterna till självförsörjning successivt försämras. Det som vid en ytlig betraktelse kan ses som ett välkommet tillskott till resurssvaga hushålls konsumtionsmöjligheter riskerar i förlängningen snarare att leda till det motsatta. Då mottagarna i stor utsträckning är kvinnor kan bidraget betraktas inte bara som en fattigdomsfälla utan även en jämställdhetsfälla.

Bilden som framkommer här tyder på att för många personer kan bostadsbidraget bidra till långa perioder av arbetslöshet eller någon annan typ av försörjning utan eget arbete. Detta ökar också risken för att utanförskapet förs vidare till nästa generation.<sup>23</sup> Nedan presenteras ett förslag på hur de negativa effekter på drivkrafterna till arbete som bostadsbidragen ger upphov till skulle kunna elimineras.

### 3.5 Ersätt bostadsbidragen med ett ensamförälderstöd

I familjeutredningen (SOU 2001:24) presenterades ett antal ”förslagspaket” där bostadsbidraget helt eller delvis avskaffades för att i stället ersättas med ett ensamförälderstöd och ett stöd till studerande föräldrar samt höjt flerbarnstillägg.

År 2005 reformerades bostadsbidragen (prop. 2004/05:112) men i denna reform lämnades familjeutredningens förslag utan avseende. Någon motivering till detta lämnades inte. Bland de remissinstanser som behandlade utredningens förslag var reaktionerna på att avskaffa bostadsbidragen och att införa ett ensamförälderstöd blandade. Några, såsom konsumentverket, SACO och jämställdhetsombudsmannen, var positiva och välkomnade en utveckling mot mer generell utformade bidrag och minskade marginaleffekter. Statskontoret, kommunförbundet och LO m.fl. avstyrkte förslaget. De invändningar som framfördes var

<sup>23</sup> Stenberg (2000) finner att socialbidragstagande går i arv mellan generationer men endast om även andra försvärande omständigheter, som dåliga skolresultat och kriminalitet i familjen, föreligger. Bäckman & Nilsson (2007) visar att risken för marginalisering i vuxen ålder är högre för de som växt upp i familjer med socialbidrag, i synnerhet om bidragsberoendet varit långvarigt.

bland annat att inkomstprövningen bidrar till hög fördelningspolitisk träffsäkerhet, att samboende föräldrar med låga inkomster inte kompenseras i tillräckligt hög utsträckning och att socialbidragstagandet riskerar att öka om utredningens förslag genomförs.<sup>24</sup>

I utredningen visades dock att reformen kan genomföras utan att den fördelningspolitiska profilen sammantaget försämras varför förslaget åter förtjänar att uppmärksammas. Det problem som i våra ögon kvarstår att lösa rör effekter för enskilda hushåll vid den tidpunkt då reformen genomförs. Trots att den fördelningsmässiga träffbilden upprätthålls kan enskilda hushåll drabbas av stora inkomstbortfall. En oförändrad eller t.o.m. jämnare inkomstfördelning ställs mot att effekten på hushållsnivå kan bli att den disponibla inkomsten minskar med upp till 4 000 kronor per månad. Det fundamentala problemet med en reform som innebär att ett inkomstprövat system ersätts av ett mer generellt är de stora inkomstminskningar som enskilda hushåll kan drabbas av. På aggregerad nivå förblir inkomstfördelningen i stort sett oförändrad men det sker en omfattande ”omsortering” som för vissa, redan resurssvaga hushåll, kan vara mycket svår att hantera. Om reformen i sin helhet tillåts öka de offentliga utgifterna, dvs. om den besparing som ett avskaffat bostadsbidrag medför inte täcker de ökade utgifterna, kan de negativa effekterna på hushållsnivå mildras.

Underfinansiering och kompenserande åtgärder kan dock inte helt eliminera negativa effekter på hushållsnivå. Att kompensera ett inkomstprövat stöd med generella, icke inkomstprövade, åtgärder skulle ta orimliga resurser i anspråk. Att t.ex. kompensera barnfamiljerna med en höjning av det generella barnbidraget skulle kräva att det höjdes från 1 050 till 2 400 kr/månad. Detta skulle i så fall medföra en permanent utgiftsökning på ca 27 miljarder kronor per år och ungdomar och umgängesföräldrar som i dag uppstår bostadsbidrag skulle inte kompenseras.

Ett betydligt mer effektivt sätt att neutralisera de negativa effekter som kan uppkomma på hushållsnivå är att tillämpa generösa övergångsregler. Det förslag som presenteras i denna rapport är ett reformpaket där övergångsreglerna är så generösa att inget enskilt hushåll kan drabbas av någon inkomstminskning.

---

<sup>24</sup> Boverket och Statskontoret lyfte även fram bostadsbidragens bostadspolitiska betydelse.

Detta medför att de offentliga utgifterna initialt ökar, på lång sikt är dock förslaget budgetneutralt. Om hänsyn tas till de dynamiska effekter som förslaget förväntas ge upphov till blir den långsiktiga effekten snarast positiv för de offentliga finanserna.

Detta förslag skulle på sikt helt eliminera de inlåsnings effekter som bostadsbidragen skapar. Detta kan ske utan att inkomstfördelningen blir ojämnare, och om hänsyn tas till den anpassning av arbetsutbudet som reformen förväntas medföra blir effekten på lång sikt snarare utjämnande. Den negativa fördelningseffekt som uppkommer är helt teoretisk och avser hushåll som i framtiden skulle bli berättigade till bostadsbidrag om det fortfarande fanns kvar, dessa hushåll har då dock aldrig faktiskt uppburit sådant stöd.

En komplikation som uppkommer är att principen om lika behandling tillfälligt åsidosätts. Två i alla relevanta avseende identiska hushåll kan beviljas olika stora stöd från samhället beroende på skillnader i bidragshistorik. Detta fenomen är relativt vanligt när system fasas ut eller in över en längre period, jämför t.ex. med pensionsreformen som medförde att ålderspensionärer behandlades olika beroende på vilken sida av ett årsskifte de var födda. Då den här föreslagna reformen avsevärt förbättrar drivkrafterna till arbete utan att inkomstfördelningen blir ojämnare och inget enskilt hushåll drabbas av minskade inkomster kan dock denna komplikation betraktas som ringa i sammanhanget.

### 3.5.1 Förslagets utformning

Bostadsbidragen avskaffas på sikt helt för samtliga grupper som i dagsläget kan erhålla sådant stöd. Ett ensamförälderstöd införs och ersätter bostadsbidragen. Personer som, utan att vara sammanboende, har försörjningsansvar för barn som är skrivet på samma adress blir berättigade till ensamförälderstödet.<sup>25</sup> Ensamförälderstödet storlek uppgår till 550 kronor per barn och månad. När bostadsbidrag beräknas ingår barn under 18 år samt hemmaboende barn 18-20 år som uppbär studiemedel. Dessa kriterier används

---

<sup>25</sup> Ensamförälderstödet kommer därmed, i likhet med dagens bostadsbidrag, att ha den problematiska koppling till "ensamförälderskap" och växelvis boende som beskrevs i avsnitt 3.2. Syftet med förslaget är dock att eliminera skadliga marginaeffekter. Hur trygghetssystemen ska anpassas till förändrad familjestruktur med en ökande andel växelvis boende barn är en mer omfattande fråga som inte hanteras i denna rapport. Ytterligare en eventuell komplikation är att incitamenten för fusk i form av skenseparationer ökar. Problemet finns redan i dagens bostadsbidragssystem men med ett ensamförälderstöd blir det mer uppenbart.

även för beräkning av ensamförälderstöd.<sup>26</sup> Antalet barn som berättigar till ensamförälderstöd maximeras till 3. Ensamförälderstödet hanteras, i likhet med flerbarnstillägget, inom ramen för det generella barnbidraget. Samboende barnfamiljer och hushåll utan hemmavarande barn (umgängesföräldrar och ungdomar 18-29 år) kompenseras inte för de borttagna bostadsbidragen.<sup>27</sup>

För att undvika att enskilda hushåll drabbas av inkomstbortfall införs reformen stegvis under en övergångsperiod. Den konstruktion som presenteras här medför att inget enskilt hushåll får någon inkomstminskning. Övergångsperioden blir därför mycket lång. De som uppbar bostadsbidrag i december månad under det år som föregår reformen får kvarstå med oförändrade regler tills de inte längre är berättigade. En förutsättning för att fortsätta uppbära bostadsbidrag under utfasningsperioden är att hushållet fortfarande är berättigat till bidrag enligt de ursprungliga reglerna. Bidragsnivån bestäms på årsbasis genom att de regler som gällde före avskaffandet tillämpas (med oförändrade belopp och gränser). Samboende föräldrar, umgängesföräldrar och barnlösa ungdomar som i dagsläget är berättigade till bostadsbidrag fasas även de ut på samma sätt.

Nya hushåll kan inte beviljas bostadsbidrag under utfasningsperioden och de hushåll som finns kvar i systemet får inte räkna in nya barn utan endast de som ingick från början. Ensamförälderstödet införs direkt till sitt fulla belopp. De som har bostadsbidrag kan inte samtidigt få ensamförälderstöd men de kan välja ensamförälderstöd i stället om detta skulle visas sig vara mer fördelaktigt. De kan då inte samtidigt uppbära bostadsbidrag.

Denna konstruktion medför att ingen kan få sänkt bidrag om det inte beror på lägre behov (högre inkomst eller förmögenhet, lägre boendekostnad, färre antal barn etc.). Däremot kan potentiellt nyberättigade få lägre disponibel inkomst än vad de skulle kunna ha haft om de gamla reglerna fortfarande gällde. Bostadsbidragen kan som längst bli kvar i 18 år. För de som ligger kvar med gamla regler under övergångsperioden ska, på samma sätt som i dag, utbetalt bidrag kontrolleras mot taxeringen i efterhand. Om någon vid en sådan kontroll får ett beräknat bostadsbidrag

<sup>26</sup> För beräkning av den boendekostnadsanknutna delen av bostadsbidraget ingår även umgängesbarn, dessa barn inkluderas dock inte när ensamförälderstödet storlek bestäms.

<sup>27</sup> En tänkbar kompensatorisk åtgärd för ungdomsgruppen skulle kunna vara att förstärka studiestödet med de medel som i dagsläget används för ungdomsbostadsbidrag. Flerbarnstillägg skulle kunna användas för att mildra effekterna för samboende barnfamiljer. I det förslag som analyseras här ingår dock inga sådana åtgärder.

som understiger ensamförälderstödet ska ett bidrag på samma nivå som ensamförälderstödet utbetalas. För att ta ett exempel: Ett ensamstående hushåll med ett barn har under ett år mottagit bostadsbidrag på 1 200 kronor per månad eller 14 400 kronor på årsbasis. Vid en efterkontroll konstateras att hushållet endast borde ha fått 400 kronor per månad, varför ett återbetalningskrav på  $(1\,200 - 400) * 12 = 9\,600$  kronor uppstår med dagens regler. Om ensamförälderstödet det aktuella året är 550 kronor per månad blir återbetalningskravet i stället  $(1\,200 - 550) * 12 = 7\,800$ .

### 3.5.2 Förslagets konsekvenser

I detta avsnitt ges en kortfattad och översiktlig beskrivning av hur förslaget påverkar den offentliga budgeten, incitament, arbetsutbud och inkomstfördelning. Redovisningen avser i huvudsak effekterna i ett tänkt "fullfunktionsläge" utan övergångsregler vilket kan ses som teoretiska effekter när de nya reglerna helt har trätt i kraft och övergångsperioden är över.

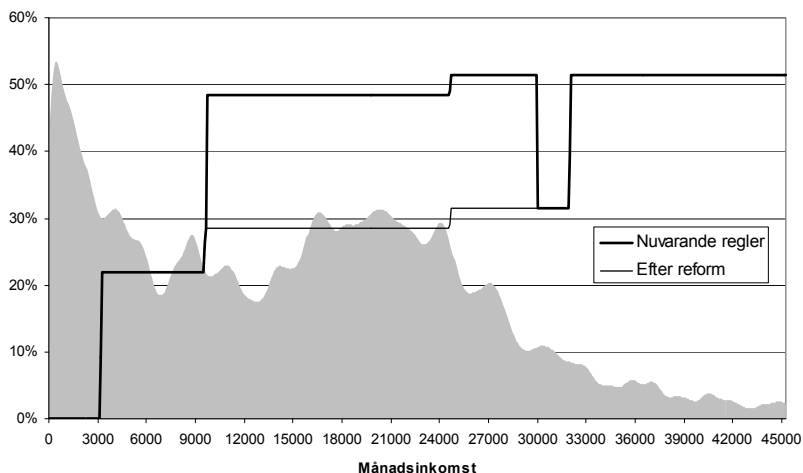
#### Budgeteffekter

Nivån på ensamförälderstödet är vald så att förslaget i avsaknad av övergångsregler är budgetneutralt. Kostnaden för ensamförälderstödet motsvarar alltså den besparing som ett avskaffat bostadsbidrag medför. Den kostnad som ändå uppkommer beror på övergångsreglerna. Eftersom bostadsbidragen inte avskaffas i sin helhet när ensamförälderstödet införs så kommer systemen att finnas parallellt och därigenom ta ett större budgetutrymme i anspråk. År ett kan kostnaderna i princip fördubblas vilket motsvarar en kostnad på ca 3,2 miljarder kronor. När inflödet stängs så minskar dock utgifterna för bostadsbidrag och efter 18 år är systemet helt utfasat.

#### Incitamenteffekter

För de barnfamiljer som har bostadsbidrag kommer den sammantagna marginaleffekten att minska med 20 procentenheter. I figur 3.10 nedan illustreras effekten för en ensamstående med tre barn.

**Figur 3.10** Marginaleffekt för en ensamstående med tre barn före respektive efter en reform



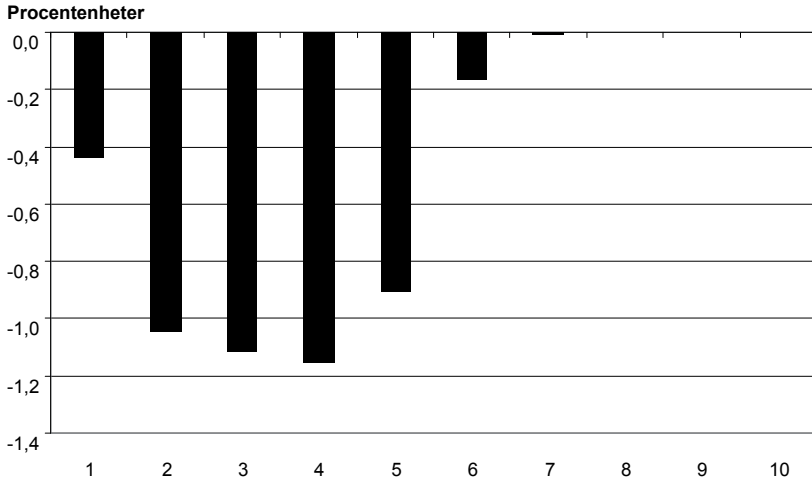
Anm.: Den skuggade ytan representerar fördelningen av taxerad inkomst för ensamstående med 3 barn.  
Källa: LINDA 2007 och egna beräkningar.

För ensamstående med tre barn sänks marginaleffekterna inom ett månadsinkomstintervall mellan 9 700 och 30 000 kronor.<sup>28</sup> Dessutom minskar marginaleffekterna för de samboende barnfamiljer och ungdomar mellan 18 och 28 år som i dag har bostadsbidrag.

Då bostadsbidragshushållen endast utgör en liten del av samtliga hushåll kommer effekten på de sammantagna marginaleffekterna i befolkningen att vara liten. För de som påverkas sänks marginaleffekten påtagligt men när dessa effekter fördelas på samtliga hushåll framstår de som små. Det är framför allt hushåll i den nedre delen av inkomstfördelningen som får lägre marginaleffekter (figur 3.11). Störst effekt uppnås i decil 4 där den genomsnittliga marginaleffekten minskar med 1,2 procentenheter.

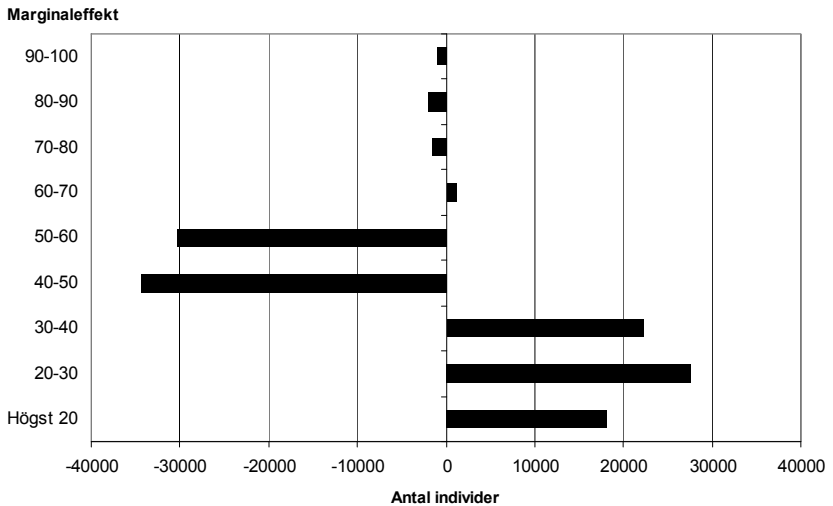
<sup>28</sup> För ensamstående med ett barn blir motsvarande intervall 9 700 till 22 700 kronor per månad och för ensamstående med två barn 9 700 till 25 200.

**Figur 3.11** Förändring av genomsnittlig marginaleffekt per inkomstdecil.



Det är framför allt marginaleffekter på mellan 40 och 60 procent som blir ovanligare medan fler kommer att ha sammantagna marginaleffekter på mellan 0 och 40 procent (figur 3.12).

**Figur 3.12** Förändring av antalet individer i olika marginaleffektsklasser.





## Arbetsutbudseffekter

Om bostadsbidragen avvecklas medför de sänkta marginal-effekterna att det blir mer lönsamt att arbeta. När den marginella avkastningen på en ytterligare arbetstimme ökar medför det en entydigt positiv effekt på arbetsutbudet som benämns substitutionseffekten. Denna beror på att avkastningen på arbete, och därmed kostnaden för fritid, ökar. Det är framför allt för att uppnå sådana effekter som reformen motiveras. Den ökande marginalavkastningen medför också, allt annat lika, att man behöver arbeta mindre för att uppnå en given konsumtionsnivå. Denna s.k. inkomsteffekt har en negativ inverkan på arbetsutbudet.

I den aktuella reformen uppkommer inkomsteffekter som kan verka både positivt och negativt på arbetsutbudet. Om man efter reformen får ett högre nettobidrag (om ensamförälderstödet överstiger det tidigare bostadsbidraget) så verkar det negativt på utbudet. Om hushållets disponibla inkomst minskar till följd av att man mister ett bidrag verkar det positivt på arbetsutbudet. Inom samboende hushåll kan det även uppkomma kompensatoriska förändringar av utbudet; om en maka ökar sitt arbetsutbud uppstår en inkomsteffekt för maken som därför kan komma att minska sitt arbetsutbud. Sammantaget uppkommer alltså såväl positiva som negativa inkomsteffekter samt positiva substitutionseffekter. Hur de totala effekterna på arbetsutbudet blir är en empirisk fråga.

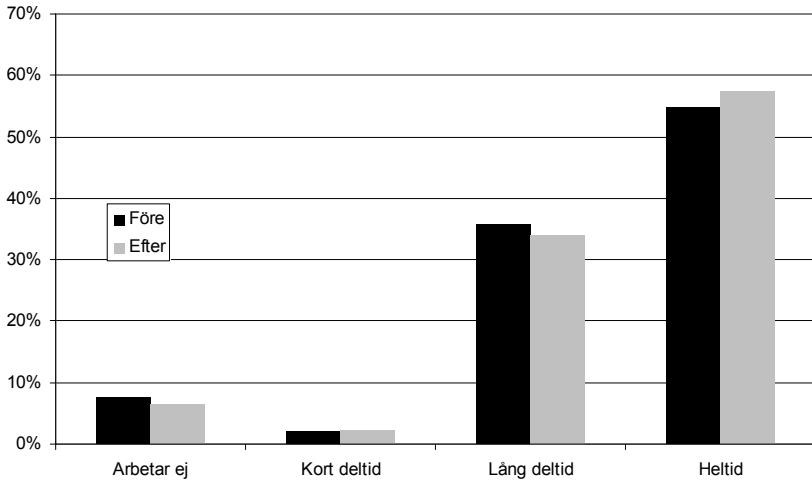
De långsiktiga effekterna på arbetsutbudet analyseras med hjälp av en mikrosimuleringsmodell.<sup>29</sup> Den totala effekten är att antalet arbetade timmar förväntas öka med 0,3 procent när individernas beteende anpassats till de nya reglerna. Större delen av ökningen härrör från den *extensiva marginalen*, dvs. från individer som går från att inte arbeta till att arbeta. Effekten på den *intensiva marginalen*, dvs. ökningen i arbetstid bland de som arbetade redan före reformen, motsvarar en ökning av antalet arbetade timmar med 0,07 procent. Omräknat till helårsekvivalenter (med en antagen årsarbetstid på 1 850 timmar) motsvarar den totala ökningen på 0,3 procent 13 100 personer. Den grupp som förändrar sitt beteende mest är inte oväntat ensamstående kvinnor med barn som i genomsnitt ökar sin årsarbetstid med 1,6 procent

---

<sup>29</sup> Modellen innehåller ett antal skattade ekvationer som 1) beskriver individens preferenser för marknadsarbete och 2) beräknar sannolikheter för övergångar från icke-arbete (arbetslöshet, sjukskrivning eller sjuk/aktivitetsersättning) till arbete samtidigt som de ekonomiska incitamenten beaktas. För en utförlig beskrivning av modellen, se Sacklén (2009).

(detta motsvarar 28 timmar). I figur 3.13 visas hur denna ökning fördelar sig med avseende på arbetstidsklasser.

**Figur 3.13** Andel ensamstående kvinnor med barn i olika arbetstidsklasser. Före och efter att reformen genomförs



Anm.: Kort deltid motsvarar 0-19 timmar per vecka, lång deltid 20-35 timmar och heltid minst 36 timmar per vecka.

Trots att ensamstående kvinnor med barn är den grupp som ändrar sitt beteende mest kommer det största bidraget till det ökade arbetsutbudet från samboende. De förändrar i mindre utsträckning sitt beteende (de ökar i genomsnitt sitt arbetsutbud med 4 timmar om året) men detta genomsnitt är dock beräknat på en betydligt större grupp varför den absoluta effekten blir stor. I tabell 3.3 redovisas hur mycket olika grupper bidrar till det ökade arbetsutbudet.

**Tabell 3.3** Arbetsutbudsökning per grupp

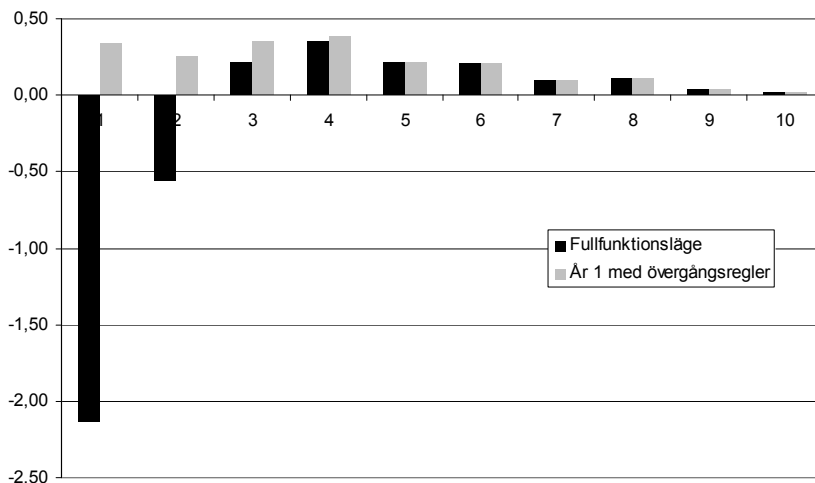
Grupp	Antal helårsekvivalenter	Procentuell ökning
Ensamstående kvinnor med barn	2 600	1,9
Ensamstående kvinnor utan barn	1 250	0,2
Ensamstående män	2 500	0,3
Samboende	6 750	0,3

Anm.: Gruppindelningen baseras på den som finns i FASITs arbetsutbudsmodell. Effekten bland barnlösa ensamstående kvinnor beror dels på att i gruppen ingår ungdomar mellan 18-28 år samt umgängesföräldrar, dels på att definitionen av barn inte helt överensstämmer med den som används i bostadsbidragssystemet.

### Fördelningseffekter

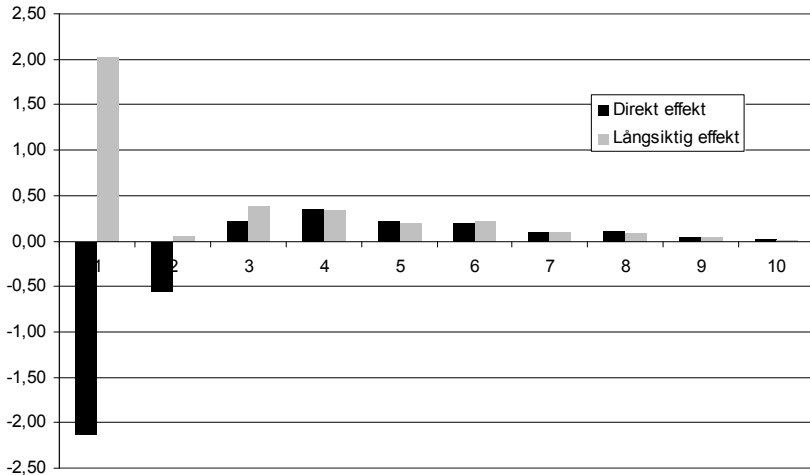
Sammantaget medför reformen små effekter på inkomstfördelningen. De hushåll som påverkas kan få förhållandevis stora förändringar i sin disponibla inkomst men andelen som berörs är liten. Mätt med GINI-koefficienten för justerad disponibel inkomst (vilket är det vanligaste sättet att beskriva inkomstolikheter) förblir ojämnheten i det närmaste oförändrad. I figur 3.14 redovisas de genomsnittliga effekterna per inkomstdecil. De fördelningseffekter som redovisas är statiska, ingen hänsyn har alltså tagits till de arbetsutbudseffekter som redovisas i ovan. I redovisningen med övergångsregler har ett ensamförälderstöd införts men de som är berättigade till bostadsbidrag utöver denna nivå har fått behålla det.

**Figur 3.14** Genomsnittlig procentuell förändring av justerad disponibel inkomst per inkomstdecil



Om hänsyn tas till de förväntade arbetsutbudseffekter som reformen ger upphov till blir bilden en annan. De som börjar arbeta till följd av regeländringen befinner sig i utgångsläget i huvudsak i den lägsta decilen. Effekten på deras disponibla inkomster av att gå från icke arbete till arbete är kraftig och det drar upp den genomsnittliga effekten inom decil 1 från en inkomstminskning till en inkomstökning (figur 3.15).

**Figur 3.15** Genomsnittlig procentuell förändring av justerad disponibel inkomst per inkomstdecil i fullfunktionsläge med och utan beteendeanpassning



### Effekter på socialbidragstagandet

Enligt det datamaterial som använts i dessa beräkningar (HEK) hade totalt 235 200 hushåll bostadsbidrag och av dessa hade 90 800 också socialbidrag. Av de 144 400 hushåll som hade bostadsbidrag men inte socialbidrag hade 99 500 vid en schablonmässig bedömning så höga årsinkomster att de inte var berättigade till socialbidrag och 44 900 av bostadsbidragshushållen hade alltså ett "behov" av socialbidrag utan att erhålla något. Det bör i detta sammanhang påpekas att det inte finns någon automatik i socialbidragsreglerna som ger hushåll med låga årsinkomster rätt till bidrag. I varje enskilt fall sker en individuell prövning.

Vid en reform kommer de som redan från början uppbar socialbidrag i regel inte att påverkas ekonomiskt. De kan dock få en högre tröskeffekt vid en ökad inkomst om de får "längre upp" till socialbidragsgränsen. Av de 99 500 som före reformen uppbar bostadsbidrag men som inte hade något behov av socialbidrag får 3 500 så låga inkomster att de bedöms behöva socialbidrag. I simuleringsmodellen tilldelas endast 1 000 av dessa ett sådant.

### 3.6 Sammanfattande slutsatser

Bostadsbidragen är inkomstprövade och därför definitionsmässigt träffsäkra ur ett fördelningsperspektiv. Inkomstprövningen försämrar dock de ekonomiska drivkrafterna till arbete och medför inlåsnings effekter. Den största mottagargruppen av bostadsbidrag är ensamstående kvinnor med barn och det är alltså i huvudsak denna grupp som gynnas av bidragen samtidigt som de också drabbas av inlåsnings effekter. Inlåsnings effekterna drabbar även kvinnor i samboende bostadsbidragshushåll och för ungdomsgruppen utgör bostadsbidragen ett kraftigt etableringshinder.

Att avskaffa bostadsbidragen skulle lösa de incitamentsproblem som beskrivs i kapitlet. För att motverka de negativa effekter på inkomstfördelningen som detta skulle medföra föreslås dels en kompensatorisk åtgärd i form av ett ensamförälderstöd, dels att bidragen fasas ut över en längre tidsperiod. Den reform som lanseras skulle på ett övergripande plan ge små fördelningseffekter och en positiv effekt på arbetsutbudet. Tack vare de generösa övergångsreglerna skulle inget enskilt hushåll drabbas av inkomstminskningar.



## 4 Socialbidrag

För individer vars försörjningsproblem inte kan lösas på något annat sätt utgör socialbidragen det yttersta ekonomiska skyddsnätet. Har man inte mat för dagen eller råd att betala för en bostad har kommunen det yttersta ansvaret för att ställa upp med ekonomiskt och annat bistånd. Detta system är tänkt att möta de dagliga behoven hos personer som för tillfället befinner sig i en ekonomiskt mycket utsatt ställning.

De flesta som söker och får socialbidrag gör det under korta perioder. Statistiken visar dock att ca fem procent av bidragstagarna är kvar i systemet längre än 10 år.<sup>30</sup> För att motverka moral hazard krävs att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande och, om så bedöms vara lämpligt, deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I princip ska ansökan om försörjningsstöd förnyas varje månad, vilket kan ses som ytterligare en åtgärd att motverka moral hazard.

För att kvalificera sig för ekonomiskt bistånd måste individen göra gällande för kommunens socialnämnd att han eller hon inte har något alternativt försörjningsätt. Det finns emellertid undantag. När flaskhalsar uppstår hos arbetslöshetskassorna så att utbetalning av arbetslöshetsersättning dröjer eller hos Försäkringskassan så att en förmånsutbetalning dröjer kan individer som inte har något annat alternativ få socialbidrag för att försörja sig.

### 4.1 Socialbidragens utveckling över tid

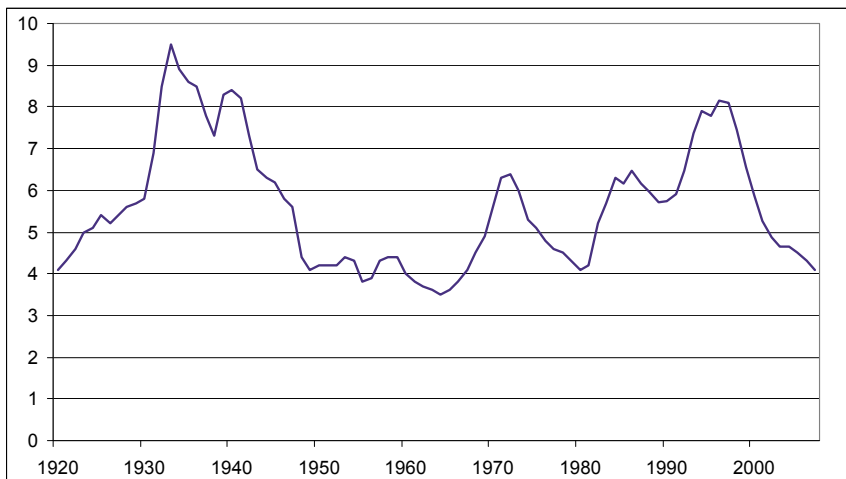
I Sverige har det under lång tid funnits någon form av yttersta skyddsnät. Utformningen har varierat över tid men det har historiskt funnits en tydlig konjunkturrell koppling mellan

---

<sup>30</sup> Dahlberg m.fl. (2009).

arbetslöshet och socialbidrag.<sup>31</sup> Socialbidragstagandet är knutet till den makroekonomiska utvecklingen i allmänhet och sysselsättningsutvecklingen i synnerhet. Andelen av befolkningen som har behövt stöd i form av socialbidrag har därför varit hög under krisperioder och lägre under goda tider. Det tycks även finnas en nedre gräns på ungefär 4 procent av befolkningen som alltid är i behov av försörjningsstöd (figur 4.1). Det finns dock sannolikt ett antal åtgärder som skulle kunna pressa ner jämviktsnivån och förhoppningsvis även begränsa ökningen i lågkonjunktur. Forskning och internationella erfarenheter pekar ut de ekonomiska drivkrafterna att ta sig från bidrag till arbete, subventionerad barnomsorg samt aktiva stödjande insatser som speciellt viktiga.<sup>32</sup>

**Figur 4.1** Andel socialbidragstagare 16-64 år 1920 - 2008



Källor: Stenberg (1998) och Socialstyrelsen.

För den som har socialbidrag avräknas detta till 100 procent mot ökade inkomster. Så länge hushållets disponibla inkomst vid arbete inte överstiger den disponibla inkomst man får med socialbidrag, finns ingen kortsiktig ekonomisk vinst av att arbeta. I detta avsnitt diskuteras först betydelsen av ekonomiska drivkrafter att arbeta, därefter refereras exempel på svenska och internationella erfarenheter av reformer som syftar till att förbättra de ekonomiska drivkrafterna för ekonomiskt svaga hushåll. Slutligen diskuteras

<sup>31</sup> Stenberg (1998).

<sup>32</sup> Se t.ex. OECD (2005).



hur drivkrafterna kan stärkas och vilka tänkbara effekter det skulle ge. Diskussionen om socialbidragstagande behandlar enbart ekonomiska incitament, för en analys av andra åtgärder som potentiellt skulle kunna minska socialbidragstagandet hänvisas till Dahlberg m.fl. (2009).

## 4.2 Betydelsen av ekonomiska drivkrafter

Det finns en omfattande litteratur som behandlar sambandet mellan avkastning på arbete och arbetsutbud. Det finns ingen klar bild av hur dessa samband exakt ser ut, eftersom det är en empirisk fråga som kan bero på de omständigheterna som råder när effekterna uppskattas. Men de flesta forskare är eniga om att det finns ett positivt samband mellan avkastning på arbete och arbetsutbud.<sup>33</sup> Styrkan i detta samband varierar mellan länder, undersökningar och olika grupper. Även inom förhållandevis homogena grupper reagerar individer olika på förändrade incitament. Individen gör en avvägning mellan konsumtion och fritid där fritid antas ha ett positivt värde. Om avkastningen på arbete är låg (och således inte ger så mycket större konsumtionsmöjligheter) väljer individen mer fritid och mindre arbete.

Arbetsutbudslitteraturen behandlar vanligtvis individer som faktiskt arbetar eller åtminstone befinner sig ganska nära arbetsmarknaden. Det finns flera förhållanden som kan påverka hur den som mottar socialbidrag ser på värdet av fritid och arbete. Det är till exempel inte säkert att socialbidragstagare upplever att mer fritid har ett positivt värde. Att vara beroende av socialbidrag uppfattas av många som stigmatiserande, vilket kan minska värdet av fritiden. Hur utbrett och socialt accepterat bidragstagandet är i den närmaste omgivningen kan påverka stigmaeffekten.<sup>34</sup> Arbete ger inte bara pengar utan kan ha ett värde i sig. För den som saknar arbete kan den delaktighet som arbetet ger värderas högre än mer fritid. Dessutom ställs det krav på att den som har socialbidrag aktivt söker jobb och ibland även på deltagande i olika former av aktiviteter. Bland socialbidragstagarna finns också en liten grupp personer som på grund av psykiska besvär, missbruks- eller

---

<sup>33</sup> En översikt av arbetsutbudslitteraturen återfinns i Blundell och MaCurdy (1999). I Skatteväxlingskommitténs expertrapport Skatter, löner och sysselsättning SOU 1996:117 sammanfattas resultaten från ett antal studier på svenska data.

<sup>34</sup> I Lindbeck, Palme och Persson (2004) påvisas att så tycks vara fallet för sjukfrånvaro.

hälsoproblem saknar möjligheter till egen försörjning. De som befinner sig i denna situation ska normalt få sin försörjning tryggad genom sjukförsäkringen men uppbär alltså ibland ekonomiskt bistånd. Denna grupp är sannolikt svår att påverka med ekonomiska incitament. För att förbättrade incitament ska resultera i ökad sysselsättning måste också ett ökat arbetsutbud mötas av efterfrågan på arbetskraft. Erfarenheterna från de internationella studierna som refereras nedan tyder dock på att ekonomiska drivkrafter har stor betydelse även för socialbidragstagandet.

### 4.3 Tidigare reformer i Sverige och internationellt

Många länder har under senare år inriktat social-, arbetsmarknads- och skattepolitiken på att bryta ett högt bidragsberoende och öka arbetsutbudet hos svaga grupper. Politiken tar sikte på att mildra de arbetslöshets- och fattigdomsfällor som kan uppstå i samspelet mellan skatte- och bidragssystemen. Parallellt med detta har även reglerna inom social- och arbetsmarknadspolitiken stramats upp. I detta sammanhang har ett växande antal länder genomfört reformer inom skatte- och bidragssystemen i syfte att göra arbete mer lönsamt. De arbetsutbudsstimulerade reformer som genomförts har i flera fall kombinerats med riktade efterfrågestimulerande åtgärder.

För att öka efterfrågan på lågproduktiv arbetskraft har ett antal länder, däribland Frankrike, Nederländerna och Storbritannien,<sup>35</sup> reducerat arbetsgivaravgifterna för arbetskraft med låga inkomster. För att öka arbetskraftsutbudet har åtgärderna framför allt inriktats på att öka de disponibla inkomsterna vid arbete, s.k. in-work benefits. Dessa åtgärder har genomförts i form av inkomstskattereduktioner, men även i form av förhöjda barnbidrag till arbetande föräldrar. Genomgående har strategin varit att göra arbete mer ekonomiskt lönsamt i relation till försörjning på bidrag. De mest refererade reformerna är de som genomförts i USA, Storbritannien och i viss mån även Sverige.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Även Österrike, Belgien, Grekland och Mexico har infört motsvarande åtgärder, se OECD, Implementing the OECD Jobs strategy – Assessing Performance and Policy (1999).

<sup>36</sup> Utöver USA, Storbritannien och Sverige, vars reformer redovisas här, har många andra OECD länder genomfört likartade reformer i syfte att göra arbete mer lönsamt, t.ex.

- *USA* – Earned Income Tax Credit (EITC) är en skatte-reduktion riktad till de som förvärvsarbetar. Reduktionen varierar beroende på antal barn<sup>37</sup>. Den beviljas från första kronan och trappas ned långsamt med stigande inkomst och upphör när lönen motsvarar en genomsnittlig industriarbetarlön.
- *Storbritannien* – Working Family Tax Credit (WFTC) är en skattereduktion riktad mot barnfamiljer som arbetar mer än 16 timmar per vecka. Skattereduktionens storlek varierar beroende på antal barn, barnens ålder, barnomsorgstillgång och arbetets omfattning.<sup>38</sup> Vid låga inkomstnivåer kan reduktionen överstiga inkomsten, för att sedan trappas av relativt snabbt och på samma sätt som i USA upphöra vid lönenivåer motsvarande en genomsnittlig industriarbetarlön.
- *Sverige* – Jobbskatteavdraget sänker de effektiva ersättningsgraderna i inkomstbortfallsförsäkringarna och minskar potentiellt tröskeeffekten för den som går från socialbidrag till arbete. Detta förutsätter dock att inkomsten vid arbete helt eliminerar socialbidraget. Om nettoinkomsten inte överstiger socialbidragsgränsen förblir marginaleffekten 100 procent.

#### 4.3.1 Vilken effekt har arbetsutbudsstimulerande åtgärder haft i olika länder?

I en utvärdering av de skatterabatter som införts i England och USA finner Blundell & Hoynes starkt stöd för att de förbättrade incitament som dessa reformer medfört har haft betydande effekt på arbetsutbudet hos berörda grupper, framför allt för ensamstående mödrar.<sup>39</sup> Effekten är tydligast i USA. Detta förklaras bl.a. av att incitamenten i England motverkas av interaktion med andra välfärdssystem (framför allt bostads-

---

Australien, Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Japan, Kanada, Korea, Nederländerna, Nya Zeeland, och Tyskland.

<sup>37</sup> Även personer utan barn kan beviljas reduktionen.

<sup>38</sup> Extra skatterabatt utgår för de som arbetar mer än 30 timmar per vecka.

<sup>39</sup> Blundell & Hoynes (2004).

bidragen) och att socialbidragen gjordes mer generösa samtidigt som skatterabatten infördes.

OECD har vid ett flertal tillfällen sammanfattat resultaten av reformer som genomförts bland medlemsländerna. Utvärderingarna<sup>40</sup> har visat att politiken varit framgångsrik i att öka sysselsättningen bland grupper som har svag förankring på arbetsmarknaden. Ur ett inkomstfördelningsperspektiv har dessa reformer varit lyckade i både USA och Storbritannien. Ungefär hälften av subventionerna har tillfallit hushåll under fattigdomsstrecket och bidragit till minskad fattigdom. Subventionen har också varit avgörande för att minska antalet barnhushåll med mycket låg standard. Sett över hela inkomstfördelningen gynnas framför allt de grupper som befinner sig i andra och tredje decilen.

Makroekonomiska förhållanden, arbetsmarknadens funktionsätt och tillämpningen av gällande regler inom arbetslöshets- och socialförsäkringarna, är avgörande för om reformer i syfte att göra arbete mer lönsamt kan vara framgångsrika. Även interaktionseffekter mellan skatte- och bidragssystemen är avgörande för om skattestimulanser för ökad sysselsättning får effekter. Ju högre marginaeffekter i skatte- och bidragssystemen ett land har, desto svårare blir det att via riktade skattesubventioner öka sysselsättningsgraden. Med effektiva marginaeffekter upp mot 100 procent i vissa inkomstskikt finns inga ekonomiska incitament att öka arbetsutbudet på individnivå. Även lönespridningen är betydelsefull. I länder med stor inkomstspridning kan denna typ av åtgärder antas vara effektivare, eftersom bidragen kan trappas av successivt utan att ge alltför höga marginaeffekter.

Även om reformerna bidragit till att fler utsatta grupper fått sysselsättning finns risker. En nedtrappning av bidraget med stigande inkomst medför naturligtvis marginaeffekter, vilket minskar avkastningen av att öka arbetstiden utöver en viss nivå. Långsiktigt finns också en risk att incitamenten till vidareutbildning för lågavlönade försämras, med försämringar i human kapital, arbetslöshet och bidragsberoende som följd.

På ett makroekonomiskt plan spelar även finansieringen av denna typ av reformer stor roll. Om skattesänkningar för låginkomsttagare finansieras med skatthöjningar högre upp i inkomstfördelningen, finns en risk för ett minskat antal arbetade timmar bland dessa grupper.

---

<sup>40</sup> OECD, *Employment Outlook* (2003 & 2005), se även Blank (2003).

Jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet i Sverige har ännu inte kunnat utvärderas och det kommer att dröja ytterligare några år innan incitamenten kan antas ha fått fullt genomslag. Den nuvarande kraftiga recessionen kommer dessutom att försvåra en utvärdering. I dagsläget finns därför endast simuleringar och mer eller mindre kvalificerade bedömningar (baserade på relevant forskningslitteratur) av förväntade effekter att tillgå. De beräkningar och bedömningar som gjorts hittills pekar i huvudsak på positiva effekter där det framför allt är arbetskraftsdeltagandet som ökar.<sup>41</sup>

De reformer som diskuterats ovan har riktas mot låginkomsttagare och personer med svag, eller ibland ingen, förankring på arbetsmarknaden. De som berörs av reformerna behöver dock inte nödvändigtvis vara socialbidragstagare (eller motsvarande i de aktuella länderna). Det är inte självklart att de slutsatser som dragits kan generaliseras till socialbidragstagare i allmänhet. Viss kunskap om hur ekonomiska incitament påverkar de som befinner sig i socialbidragssystemet, eller som riskerar att hamna där, finns dock.

I Kanada genomfördes under 1990-talet ett omfattande försök med ekonomiska incitament för socialbidragstagare.<sup>42</sup> Försökets syfte var att kartlägga de sannolika effekterna på sysselsättning, inkomster, socialbidragstagande och fattigdom av att erbjuda långvarigt socialbidragsberoende personer förbättrade ekonomiska incitament till arbete. För att renodla effekterna av de förbättrade incitamenten utformades försöket som ett kontrollerat experiment med en grupp som fick "behandling" och en kontrollgrupp som inte fick motsvarande behandling. Försöket var uteslutande riktat mot ensamstående föräldrar varav majoriteten, över 90 procent, var kvinnor. De ekonomiska incitamenten förbättrades genom att hushållen erbjöds ett förvärvstillägg om de inom ett år skaffade ett heltidsarbete (minst 30 timmar i veckan). Förvärvstillägget betalades ut månadsvis i tre år under förutsättningen att mottagarna arbetade heltid och inte mottog socialbidrag. Om en mottagare förlorade sitt arbete under perioden drogs tillägget in men om han/hon började arbeta igen så återupptogs utbetalningarna. Förvärvstillägget hade stor effekt på såväl sysselsättning som socialbidragstagande. Efter ett år från att

---

<sup>41</sup> Se t.ex. Sacklen (2009), Lundgren m.fl. (2008) eller Ericsson, Flood & Wahlberg (2009).

<sup>42</sup> Omfattande beskrivning och utvärdering finns i Michalopoulos m.fl. (2002) samt i Ford m.fl. (2003).

försöket inleddes var andelen heltidsarbetande dubbelt så stor bland de som erbjöds förvärvstillägg jämfört med kontrollgruppen, 30 respektive 15 procent. Skillnaden i socialbidragstagande mellan grupperna var störst i början av år 2 då drygt 80 procent av kontrollgruppen fortfarande fick socialbidrag jämfört med drygt 65 procent i behandlingsgruppen. Skillnaderna mellan grupperna minskade dock över tiden och en slutsats som kan dras är att förvärvstillägget framför allt förkortade bidragstiderna och fick mottagarna ut i jobb betydligt snabbare än vad som annars kunde ha förväntats.

I en annan kanadensisk studie undersöktes hur arbetsutbudet hos 25–29-åringar i Quebec påverkades av att de under en period endast hade rätt till en socialbidragsnivå som var 60 procent lägre än för de över 30.<sup>43</sup> Forskarna fann även här starka belägg för att en högre nivå på socialbidragen leder till lägre sysselsättning.

#### 4.4 Förbättra drivkrafterna för socialbidragstagare

Ett gemensamt drag i de studier av arbetsutbudsstimulerande reformer som gjorts är att arbetsutbud och sysselsättning påverkats positivt av reformerna. Dessa resultat kan inte utan vidare översättas till svenska förhållanden men ger ändå en indikation om att nivån på socialbidragen kan påverka benägenheten att arbeta. Om skillnaden i inkomstnivå mellan att arbeta och att inte arbeta blev större skulle sannolikt arbetsutbudet öka och socialbidragstagandet minska även i Sverige. Det enklaste sättet att åstadkomma detta är att sänka ersättningsnivån (riksnormen), vilket stärker incitamenten samtidigt som kretsen potentiellt berättigade minskar. En sänkt nivå medför dock inkomstfördelningseffekter som kan vara mindre tilltalande. Om en sänkt ersättningsnivå skulle medföra oacceptabla inkomstfördelningseffekter måste fokus i stället riktas mot inkomstsituationen vid arbete.

Ett alternativt sätt att öka avkastningen av att gå från socialbidrag till arbete är att inte minska socialbidraget med 100 procent av arbetsinkomsterna. Detta kan göras antingen genom ett grundavdrag (earnings disregard) eller genom att endast en viss procentsats av arbetsinkomsten beaktas när socialbidragets nivå beräknas. Problemet med en sådan lösning är, i det förstnämnda

---

<sup>43</sup> Lemieux & Milligan (2008).

alternativet, att margineffekterna bara flyttar högre upp i inkomstfördelningen och där potentiellt gör större skada. I det andra alternativet med långsammare avtrappning förlängs det inkomstintervall där socialbidrag kan utgå och fler drabbas då av höga (dock inte hundra procentiga) margineffekter. Då lönefördelningen i Sverige är snäv skulle detta gälla en förhållandevis stor del av hushållen. Ytterligare en tänkbar metod är att införa en förvärvsstimulans till dem som tar sig från långvarigt bidragsberoende till arbete. Erfarenheterna från bl.a. Kanada visar att ett sådant system skulle kunna generera positiva resultat.

Ett alternativ till uppmjukad inkomstprövning inom socialbidragssystemet är att minska inkomstbeskattningen på låga inkomster. Detta kan göras på många olika sätt och har genom införandet av jobbskatteavdraget i viss mån redan gjorts. En förstärkning av jobbskatteavdraget som fokuseras på de med de allra lägsta inkomsterna skulle kunna ha positiva effekter på socialbidragstagandet. Nedan skissas på en justering av jobbskatteavdraget i denna riktning.

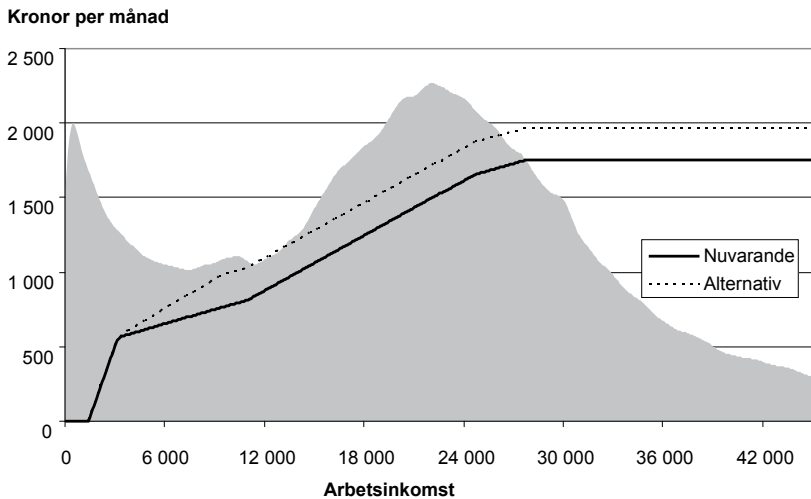
#### 4.4.1 Jobbskatteavdrag steg 5

Jobbskatteavdraget minskar inkomstskatten för alla som arbetar och är inriktat mot skattebetalare med låga och medelhöga inkomster. Avdraget trappas inte av och gynnar därför även höginkomsttagare. Motivet till att inte trappa av avdraget med ökande inkomster är att detta skulle medföra höjd marginals katt i ett inkomstintervall som omfattar en stor del av skattebasen. Ett sätt att höja de disponibla inkomsterna (exklusive eventuellt socialbidrag) för de med de allra lägsta inkomsterna är att trappa upp avdraget snabbare än i dag.

En sådan reform går inte att genomföra utan kostnader, förutsatt att ingen tillåts få minskade inkomster. De fyra första stegen i jobbskatteavdraget har dock sammantaget inneburit budgetförsvagningar på drygt 70 miljarder kronor (prop. 2009/10:1). Det första steget belastade budgeten med nästan 40 miljarder kronor medan de tre efterföljande omfattar ungefär 10 miljarder kronor vardera. Det här föreslagna femte steget skulle i likhet med steg 2, 3 och 4 försvaga de offentliga finanserna med närmare 10 miljarder kronor.

Förslaget är mycket enkelt och innebär i korthet att jobbskatteavdraget, för arbetsinkomster i intervallet 0,91 och 2,72 prisbasbelopp, räknas upp med 41 procent av arbetsinkomsten i stället för som nu med 30,4 procent.<sup>44</sup> Detta innebär att jobbskatteavdraget höjs för alla vars arbetsinkomst överstiger 3 200 kronor per månad. Maximal höjning uppnås för arbetsinkomster som överstiger 9 500 kronor per månad och motsvarar drygt 200 kronor per månad beroende på kommunalskattesats. I figur 4.2 framgår jobbskatteavdragets storlek enligt nuvarande och föreslagna regler för en individ som enbart har arbetsinkomster och inga andra skattepliktiga inkomster.

**Figur 4.2** Jobbskatteavdrag per månad för de som är yngre än 65 år enligt nuvarande och föreslagna regler



Anm: Beräkningarna baseras på en kommunalskattesats på 30,52% vilket motsvarar riksgenomsnittet 2009. Den grå ytan i representerar fördelningen av arbetsinkomster i befolkningen.  
Källa: LINDA 2007 och egna beräkningar.

I jämförelse med det fjärde steget som införs 2010 har det här föreslagna femte steget en tydligare låginkomstprofil som sannolikt även gynnar personer som endast arbetar i ganska liten utsträckning eller bara en kort del av året, t.ex. studenter. Det huvudsakliga argumentet för en sådan reform är att den ger ett kraftfullt incitament att över huvud taget befinna sig på

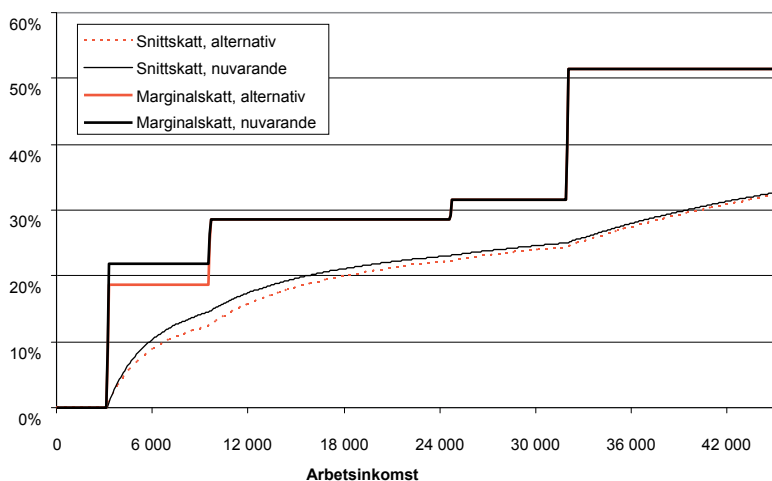
<sup>44</sup> Förslaget berör endast de som är yngre än 65 år, för de äldre behålls nuvarande regler.



arbetsmarknaden och att den inkomst som krävs för att ta sig över socialbidragsgränsen sänks med ungefär 200 kronor per månad.

I figur 4.3 redovisas hur marginal- och genomsnittsskatten påverkas. Den snabbare upptrappningen av jobbskatteavdraget sänker marginals-katten i intervallet mellan 3 200 och 9 500 kronor per månad för individer som enbart har arbetsinkomster. Genomsnittsskatten sänks däremot för alla inkomstnivåer som överstiger 3 200 kronor per månad. Reformen medför alltså att det blir mer lönsamt att börja arbeta om inkomsten vid arbete överstiger 3 200 i månaden och att det blir mer lönsamt att öka sin arbetsinsats om man befinner sig i intervallet 3 200 till 9 500 kronor per månad.

**Figur 4.3 Snittskatt och marginals-katt i olika inkomstlägen enligt nuvarande och föreslagna regler**



De minskade trösklarna in på arbetsmarknaden medför att arbetskraftsdeltagandet beräknas öka med drygt 7 000 personer. Antalet sysselsatta ökar, pga. minskad arbetslöshet, något mer och antalet personer som faktiskt arbetar ökar ytterligare något mer pga. minskad sjukfrånvaro. Dessa positiva arbetsutbudseffekter motverkas dock av att de med inkomster som överstiger 9 500 kronor per månad får lägre genomsnittsskatt men oförändrad marginals-katt vilket ger upphov till en inkomsteffekt som minskar

den genomsnittliga arbetstiden (bland de som är i arbete) med 1 timme om året. Sammantaget ökar arbetsutbudet med 0,16 procent vilket motsvarar knappt 7 000 helårsarbeten. I tabell 4.1 redovisas en sammanfattning av beräknade arbetsutbudseffekter.

**Tabell 4.1 Arbetsutbudseffekter av det föreslagna femte steget av jobbskatteavdraget**

	Före	Efter	Förändring	Procent
Antal i arbetskraften	4 624 000	4 631 400	7 400	0,16
Antal arbetslösa	245 200	244 800	-400	-0,16
Antal sysselsatta	4 378 800	4 386 600	7 800	0,18
Antal i arbete	4 107 600	4 116 700	9 100	0,22
Medelarbetstid <sup>i</sup>	1 946	1 945	-1	-0,04
Helårsarbeten <sup>ii</sup>	4 320 400	4 327 300	6 900	0,16

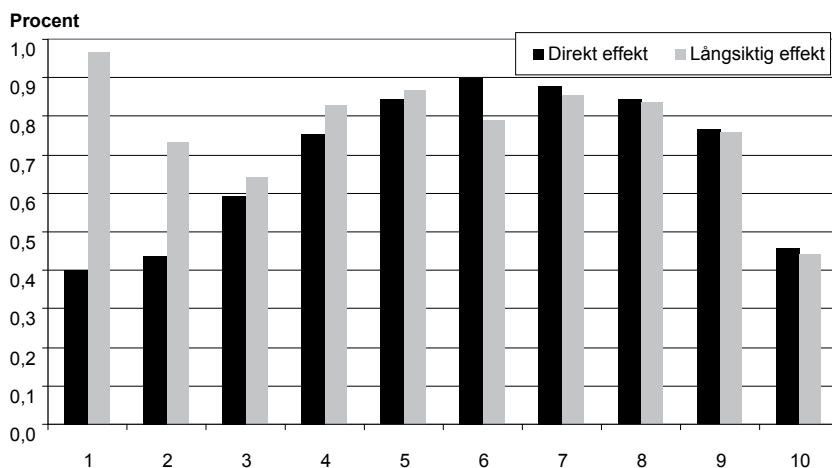
Anm: Klassificeringen är gjord med hjälp av inkomststatistiken och är ej helt jämförbar med arbetsmarknadsstatistiken (AKU).

<sup>i</sup>) Genomsnittlig årsarbetstid, inklusive semester, för de som klassas som "i arbete".

<sup>ii</sup>) Antal arbetade timmar omräknade till helårspersoner med en antagen årsarbetstid på 1 850 timmar (drygt 35 timmar per vecka).

I ett statistiskt perspektiv där eventuella beteendeffekter ignoreras ökar inkomsterna mest i mitten av inkomstfördelningen. Om hänsyn tas även till de förväntade dynamiska effekterna får reformen en tydligare låginkomstprofil, det ökade arbetskraftsdeltagandet gynnar framför allt decil 1 och 2 medan den minskade medelarbetstiden slår mot inkomsterna i de högre decilerna.

Figur 4.4 Genomsnittlig förändring av justerad disponibel inkomst per inkomstdecil



#### 4.4.2 Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis kan konstateras att den skattesänkning som analyserats här minskar trösklarna in på arbetsmarknaden. För att stimulera arbetsutbudet bland socialbidragstagare och motverka fattigdom är förslaget därmed lämpligt. Om förslaget gavs en ännu tydligare låginkomstprofil skulle denna effekt kunna förstärkas ytterligare utan att kostnaderna för reformen ökar. I arbetet med att utforma förslaget prövades en sådan konstruktion där jobbskatteavdraget trappades upp mycket snabbt men där slutnivån inte höjdes. Denna konstruktion gav en något större effekt på arbetskraftsdeltagandet och fördelningsprofilen var mer utjämnande. Ur ett effektivitetsperspektiv var det dock mindre lyckat då det gav upphov till högre marginalskatt inom ett brett inkomstintervall och ett minskat sammantaget arbetsutbud, och därmed en minskad produktionsnivå. Att sänka skatteuttaget enbart för låga inkomster förefaller därför mindre tilltalande.

Ytterligare en effekt av ett höjt jobbskatteavdrag enligt förslaget ovan är att skattesystemets progressivitet ökar, detta är dock fallet med samtliga steg av jobbskatteavdraget. Ett sätt att neutralisera denna ökade progression och få ett ännu bättre utfall ur ett

effektivitetsperspektiv är att kombinera reformen med åtgärder som även sänker marginalskatterna högre upp i inkomstfördelningen. Att konstruera ett sådant reformpaket ligger dock utanför ramen för denna rapport.

# Referenser

- Atkinson, Anthony B., 1996, "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.
- Aronsson, Tomas & James R. Walker, 2006, "Arbetsutbud, skattebas och ekonomisk politik" i Freeman, Richard B., Birgitta Swedenborg och Robert Topel (red.), *Att reformera välfärdsstaten*, SNS förlag, Stockholm.
- Blank, Rebecca M., 2003, "U.S. Welfare Reform: What's Relevant for Europe?", *CESifo Economic Studies*, vol. 49.
- Blinder, Alan & Harvey Rosen, 1985. "Notches", *American Economic Review*, Vol 75. No. 4.
- Blundell, Richard & Hilary W. Hoynes, 2004. "Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labor Market?," NBER Chapters, in: *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*, pages 411-460 National Bureau of Economic Research, Inc.
- Blundell, R och T. MaCurdy, 1999. "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches" i *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, eds. Ashenfelter, O och Card, D. I.
- Bäckman, Olof & Anders Nilsson, 2007, "Childhood Poverty and Labour Market Exclusion. Findings from a Swedish Birth Cohort". Institute for Futures Studies, Working Paper Series; 2007:13.
- Colombino, Ugo, 2009, "Evaluating Alternativ Basic Income Mechanisms – A Simulation for European Countries", Discussion Paper No. 578, February 2009, Statistics Norway, Research Department.
- Colombino, U., M. Locatelli, E. Narazini, C. O'Donoghue and I. Shima, 2008, "Behavioural Effects of Basic Income Policies: A Simulation for European Countries", *Child* n. 03/2008, Centre For Household, Income And Demographic Economics.

- Dahlberg, Matz, Karin Edmark, Jörgen Hansen & Eva Mörk, 2009. "Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning", IFAU Rapport 2009:4.
- Davies, James B. & Michael Hoy, 2002. "Flat Rate Taxes and Inequality Measurement", *Journal of Public Economics*, 84, 33-46.
- Edin, Per-Anders och Peter Fredriksson, 2000, "LINDA - Longitudinal INdividual DATA for Sweden", Working Paper 2000:19, Department of Economics, Uppsala University.
- Eklind, Bengt, Ingemar Eriksson, Carl Holmberg, Joakim Hussenius, Katarina Lindeborg och Lars-Erik Lindholm, 1997, "Lönar sig arbete?", Rapport till ESO, Ds 1997:73.
- Eklind, Bengt, Mårten Hultin, Bettina Kashafi, Lars-Erik Lindholm, Eva Löfbom och Kjell Nyman, 2004, "Vem tjänar på att arbeta?", Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:2.
- Ericsson, Peter, Lennart Flood & Roger Wahlberg, 2009, "SWETaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA Discussion Paper No. 4106, 2009.
- Ferrarini, Tommy, 2009, "Barnbidraget I internationellt perspektiv - De kontanta och skattebaserade barnbidragens utveckling och koppling till barnfattigdom i Sverige och andra välfärdsdemokratier 1930–2000". Försäkringskassan, Working Papers in Social Insurance 2009:2.
- Ford, Reuben, David Gyarmati, Kelly Foley, Doug Tattrie och Liza Jimenez, 2003 "Can Work Incentives Pay for Themselves?" *Final report of the Self-Sufficiency Project for welfare applicants*. Ottawa: Social Research and Development Corporation.
- Fortin, Bernard; Michel Truchon och Louis Beausejour, 1993, "On Reforming the Welfare System: Workfare Meets the Negative Income Tax", *Journal of Public Economics*, Vol. 51 Issue 2.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press.
- Lemieux, Thomas & Milligan, Kevin, 2008. "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach," *Journal of Econometrics*, Elsevier, vol. 142(2), pages 807-828, February.
- Lindbeck, Assar, Mårten Palme och , Mats Persson, 2004. "Sjukskrivning som ett socialt fenomen", *Ekonomisk debatt* 4/2004.

- Lundgren, Stefan (red.), Lars Behrenz, Harald Edqvist och Lennart Flood, 2008, "Vägar till full sysselsättning", Konjunkturrådets rapport 2008, SNS Förlag.
- Michalopoulos, Charles, Doug Tattrie, Cynthia Miller, Philip K. Robins, Pamela Morris, David Gyarmati, Cindy Redcross, Kelly Foley och Reuben Ford, 2002, "Making Work Pay" *Final report of the Self-Sufficiency Project for long-term welfare recipients*, Ottawa: Social Research and Development Corporation.
- OECD, Employment Outlook (2003 & 2005).
- OECD, 1999, Implementing the OECD Jobs strategy – Assessing Performance and Policy.
- OECD, 2008, "Growing Unequal? – Income Distribution and Poverty in OECD Countries".
- Pettersson, Thomas & Tomas Pettersson, 2003. *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, bilaga 9 till *Långtidsutredningen 2003/2004*, SOU 2003:110. Stockholm: Fritzes.
- Regeringens proposition 2004/05:112 Ändrade regler för bostadsbidrag.
- Regeringens proposition 2009/10:42 Ett ytterligare förstärkt jobbskatteavdrag.
- Sacklén, Hans, 2009. "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009", *Rapport från ekonomiska avdelningen*, Finansdepartementet, 2009.
- Stenberg, Sten-Åke, 1998. "Unemployment and economic hardship – A combined macro- and micro-level analysis of the relations between unemployment and means-tested social assistance in Sweden", *European Sociological Review*, Vol. 14, No. 1, 1-13.
- Stenberg, Sten-Åke, 2000. "Inheritance of Welfare Reciprocity: An Intergenerational Study of Social Assistance Reciprocity in Postwar Sweden", *Journal of Marriage & Family*, Feb 2000, Vol. 62 Issue 1.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, 2004, Socialförsäkringarna i Sverige, SNS Förlag.
- SOU 1979:94 En allmän socialförsäkring, bilaga B.
- SOU 1995:133 Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning – besparingar.
- SOU 1996:117 Skatteväxlingskommittens expertrapport Skatter, löner och sysselsättning.
- SOU 1999:52 Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer, Betänkande av BTP-utredningen.

SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling.

SOU 2001:24 Ur fattigdomsfällan, Familjeutredningens slutbetänkande.

The Canberra Group, 2001, "Expert Group on Household Income Statistics – The Canberra Group", *Final Report and Recommendations*. Ottawa 2001.



# Appendix A Dagens transfereringar utdelade som grundbelopp

Det fördelningsmässiga utfallet av att ersätta dagens system med en grundinkomst och platt skatt beror på vilken nivå som väljs för grundinkomsten. Ju högre nivå grundinkomsten och skatten får, desto jämnare blir inkomstfördelningen. Hur hög en fördelningsneutral grundinkomst måste vara bestäms av hur jämn eller ojämn den initiala inkomstfördelningen är. Om inkomstfördelningen initialt är mycket jämn måste grundinkomst och skattesats sättas högt. En komplikation kan då vara att ett väldigt högt skatteuttag kan leda till ett minskat arbetsutbud med minskade skatteintäkter som följd.

I litteraturen kring grundinkomst och platt skatt används simuleringsmodeller för att utvärdera och jämföra olika utformningar av välfärds- och skattesystem med varandra. Ett ambitiöst exempel är Colombino m.fl. (2008) som, för ett antal länder, utvärderar effekten av flera olika varianter av grundinkomst på olika nivåer kombinerat med platt eller progressiv skatt. I utvärderingen tas hänsyn till förväntade beteendeeffekter och ett antal olika utvärderingsmått används. Oavsett vilket utvärderingsmått som används går det, för samtliga undersökta länder, att uppnå välfärdsvinster genom att ersätta det nuvarande systemet med någon variant av grundinkomst. Ett av de undersökta länderna är Danmark som i likhet med Sverige har höga skatter och jämn inkomstfördelning. Trots detta skulle en grundinkomst som motsvarar halva medianinkomsten och som finansieras av en progressiv skatt kunna öka välfärden i Danmark även med hänsyn tagen till fördelningsutfallet.<sup>45</sup> Det är alltså inte osannolikt att liknande resultat skulle kunna genereras även för Sverige. Nedan genomförs ett något enklare experiment med utgångspunkt i

---

<sup>45</sup> I Colombino (2009) visas att detta även gäller Norge men då med en version av grundinkomsten som kopplas till arbetskraftsdeltagande – ”work fare”.

svenska förhållanden. I stället för att utvärdera en uppsjö av olika system på olika nivåer delas helt enkelt de nuvarande transfereringarna ut som en grundinkomst till befolkningen.

Med utgångspunkt från de transfereringar som beräknas<sup>46</sup> utgå till befolkningen 2010 kan nivån på grundinkomsten beräknas enligt följande:

De skattepliktiga transfereringarna uppgår till 413 miljarder kronor. Från detta belopp dras 120 miljarder som återförs till den offentliga sektorn som skatt vilket ger ett netto på 293 miljarder. Till detta kommer skattefria transfereringar på 78 miljarder. Tillgängligt att fördela som grundinkomst blir då 371 miljarder kronor. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer befolkningen 2010 att var drygt 9 385 miljoner personer. En grundinkomst som sätts till samma belopp för samtliga innevånare blir då 39 500 per person och år vilket motsvarar knappt 3 300 kronor per månad. För att uppnå en optimal fördelningsprofil är det lämpligt att differentiera grundinkomstens nivå mellan vuxna och barn samt eventuellt mellan ensamstående och samboende. I tabell A.1 redovisas den sammanlagda grundinkomsten för olika hushållskonstellationer om två alternativa differentieringar tillämpas.

I bägge alternativen får en ensamstående vuxen ett grundbelopp och barn under 18 år får 0,4 grundbelopp. I alternativ 1 får även gifta och samboende vuxna ett grundbelopp medan de i alternativ 2 endast erhåller 0,6 grundbelopp per person.<sup>47</sup> Grundbeloppen, som är skattefria, är satta så att omfördelning är kostnadsneutral. För att underlätta en jämförelse av dessa belopp med dagens förmåner och kombinationer av förmåner kan man räkna om dem till en tänkt skattepliktig nivå. I illustrationerna antas en skattesats på 30 procent.

---

<sup>46</sup> Reformutrymmet är beräknat m.h.a. FASIT-modellen, se Appendix B för en beskrivning av modellen och hur beräkningarna gjorts.

<sup>47</sup> Vikterna i alternativ 2 är härledda från den ekvivalensskala som i denna rapport används för att justera disponibla inkomster för försörjningsbörda. Se Appendix B för en beskrivning av skalan och hur vikterna räknats fram.

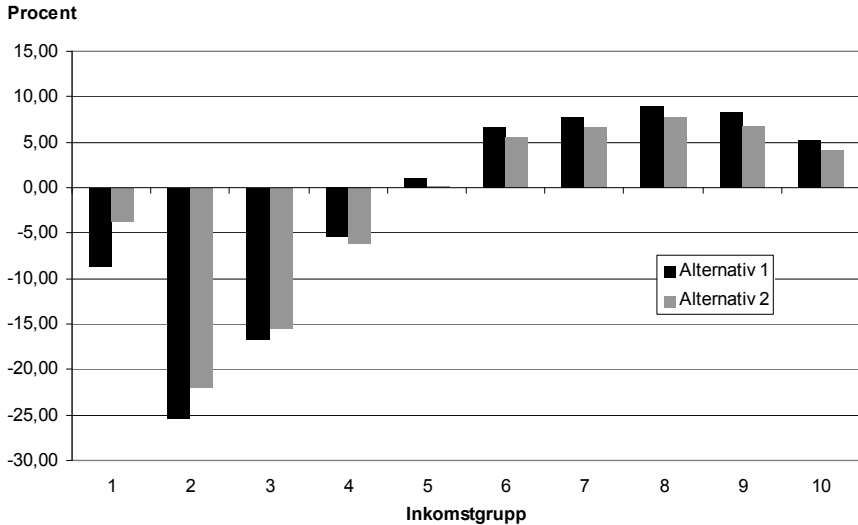
**Tabell A.1 Budgetneutral grundinkomst per hushållstyp 2010**

	<b>Barn 0,4 Alla vuxna = 1</b>		<b>Barn =0,4, En vuxen = 1; Två vuxna = 1,2</b>	
	<b>Månadsbelopp</b>		<b>Månadsbelopp</b>	
	Skattefritt	Brutto före skatt med skattesats 30%	Skattefritt	Brutto före skatt med skattesats 30%
En vuxen	3 750	5 357	4 725	6 750
Två vuxna	7 500	10 714	5 670	8 100
En vuxen med 1 barn	5 250	7 500	6 615	9 450
En vuxen med 2 barn	6 750	9 643	8 505	12 150
En vuxen med 3 barn	8 250	11 786	10 395	14 850
Två vuxna med 1 barn	9 000	12 857	7 560	10 800
Två vuxna med 2 barn	10 500	15 000	9 450	13 500
Två vuxna med 3 barn	12 000	17 143	11 340	16 200

Grundbeloppen blir som synes ganska låga, 3 750 respektive 4 725 kronor per månad i respektive alternativ. Detta kan t.ex. jämföras med den inkomstnivå som i dag garanteras via socialbidragens riksnorm som motsvarar 3 680 kronor per månad för en ensamstående person utan barn. Denna nivå kompletteras dessutom med ett antal poster som ligger utanför normen där boendekostnaden är den viktigaste. Vid långvarigt bidragstagande är ett tillägg på 570 kronor för poster utanför normen (möbler, försäkringar, tand- och sjukvård m.m.) inte orimligt. Om detta belopp och en lågt räknad boendekostnad på 3 250 kronor per månad läggs till riksnormens nivå fås en ersättning på  $3\,680 + 570 + 3\,250 = 7\,500$  kronor per månad. En övergång från dagens system skulle alltså innebära att den lägsta acceptabla inkomstnivån för denna hushållstyp skulle halveras. För de som i dagsläget erhåller ersättningar från andra system skulle inkomstminskningen bli än mer kännbar, detta gäller inte minst alla pensionärer. De tydligaste vinnarna är de som i dag inte har någon förmån alls under ett eller flera år. Med en given budgetrestriktion fördelas alltså pengar om från förmånstagare i dagens försäkrings- och bidragssystem till personer som inte är förmånstagare. Effekterna på inkomstfördelningen blir dramatiska, Gini-koefficienten ökar från 0,274 till 0,337 i alternativ 1 respektive 0,333 i alternativ 2. Andelen med inkomster under halva medianinkomsten ökar från 7

till 23 procent (gäller bägge alternativen). I figur A.1 nedan redovisas den genomsnittliga effekten per inkomstdecil.

**Figur A.1** Effekt på justerad disponibel inkomst av att ersätta dagens trygghetssystem med en grundinkomst

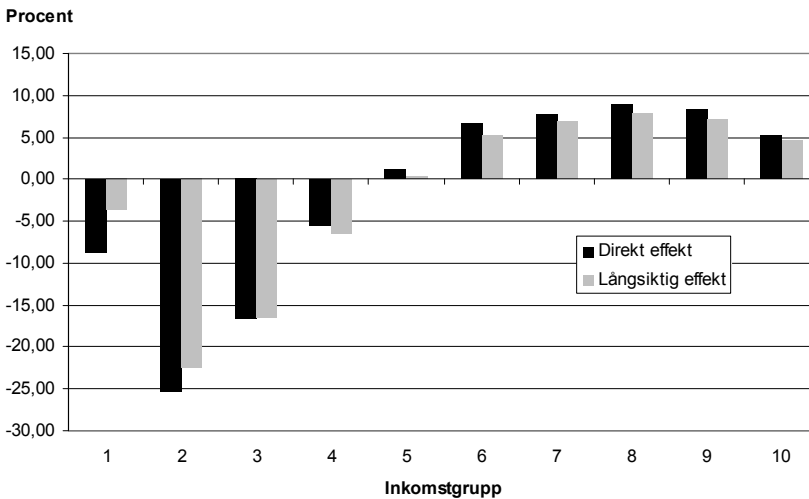


Sämst utfall återfinns i decil 2 där genomsnittsinkomsten minskar med 20 till 25 procent. De redovisade effekterna avser genomsnitt inom respektive inkomstgrupp (enskilda individer och hushåll kommer således att få betydligt större inkomstminskningar än de som redovisas). Eventuellt skulle de kraftiga fördelningseffekterna kunna motiveras av positiva beteendeffekter som ökar arbetsutbudet och därigenom hushållens välstånd och slutligen även motverkar fördelningsutfallet. En simulering av de arbetsutbudseffekter som kan förväntas av alternativ 1 ger dock ringa stöd för detta resonemang.<sup>48</sup> Att ersätta alla nuvarande transfereringar med en (förhållandevis låg) grundinkomst ger förvisso positiva effekter på arbetskraftsdeltagandet. Antalet personer i arbete ökar med 43 000. För de som i utgångsläget arbetar och inte mottar någon transferering alls medför en grundinkomst att den arbetsfria inkomsten ökar. Detta ger upphov till en *inkomsteffekt* som är entydigt negativ för arbetsutbudet. Den genomsnittliga arbetstiden bland de som arbetar både före och

<sup>48</sup> I Appendix B beskrivs hur denna simulering gjorts.

efter reformen minskar därför med 18 timmar per år. Den sammantagna effekten av alla beteendeförändringar blir att antalet helårsarbeten endast ökar med drygt 20 000 (om årsarbetstiden för en heltidsarbetande antas vara 1 850 timmar) vilket måste betraktas som en liten effekt mot bakgrund av reformens omfattning. I figur A.2 nedan redovisas hur fördelningsutfallet påverkas av det förändrade arbetsutbudet (grundinkomst enligt alternativ 1). I decil 1 och 2 mildras inkomstminskningen av ett ökat arbetsutbud. I de högre decilerna däremot motverkas inkomstökningarna av neddragningar av arbetstiden. Den sammantagna fördelningsprofilen kvarstår dock.

**Figur A.2** Effekt på justerad disponibel inkomst av att ersätta dagens trygghetssystem med en grundinkomst med och utan hänsyn tagen till beteendeförändringar



En slutsats som kan dras av denna enkla övning är att en budgetneutral grundinkomst inte kan bli fördelningsneutral i Sverige, även med hänsyn tagen till eventuella dynamiska effekter. De simuleringar som gjorts av Colombino m.fl. (2008) och som refererades i inledningen av detta avsnitt indikerar dock att det eventuellt skulle gå att uppnå välfärdsvinster även i Sverige men att grundinkomsten, och därmed även skattenivån, då behöver vara betydligt högre än i dagsläget.



# Appendix B Metoder, modeller och definitioner

I rapporten används ett antal begrepp för att beskriva inkomstfördelning och incitamentsstruktur m.m. Vidare analyseras hur de förslag som presenteras kan förväntas påverka inkomstfördelning, incitament och arbetsutbud. I detta appendix beskrivs de metoder, modeller och begrepp som används.

## **Inkomstfördelning**

Det är inte självklart hur inkomster ska mätas eller vilka mått och definitioner som ska användas för att bäst spegla hushållens faktiska nytta av inkomsten. Normalt försöker man skapa ett begrepp som på ett så realistiskt sätt som möjligt ska spegla individens eller hushållets konsumtionsutrymme. Olika val av metoder och definitioner ger olika resultat både avseende nivå och trend. Det förekommer därför olika beskrivningar av inkomstfördelningens utveckling, vilket kan verka förvirrande. Fördelningsanalyser är inte någon exakt vetenskap och varken forskning eller internationell standard ger någon entydig vägledning. De analyser som redovisas i denna rapport följer i huvudsak de rekommendationer som ges av The Canberra Group (2001).

## **Inkomstbegrepp**

För att komma så nära hushållets faktiska konsumtionsmöjligheter som möjligt används regelmässigt den *disponibla inkomsten*. Denna definieras som hushållets totala inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus betald skatt, betalt underhållsbidrag,

återbetalt studiemedel och återbetalt socialbidrag. Erhållet studiemedel betraktas som transferering och ingår i disponibel inkomst.

### *Inkomstenhet*

Vi vill mäta individernas inkomst och hur stora skillnader det är mellan olika individer i detta avseende men individers ekonomiska situation styrs i stor utsträckning av ekonomin i det hushåll de tillhör. De individer som ingår i en hushållsgemenskap har oftast en viss grad av gemensam ekonomi och det förekommer därför en omfördelning av resurser inom hushållet. Att det sker en omfördelning från föräldrar till barn är uppenbart men även makar eller samboende påverkas av varandras inkomster. Hur inkomstfördelningen ser ut inom hushållen vet vi väldigt lite om. Det standardmässiga antagandet är här att alla hushållsmedlemmar lever på samma materiella standard. Detta är ett starkt antagande som förmodligen i många fall är felaktigt men enligt de flesta bedömare är detta förhållningssätt det minst missvisande. Inkomsterna räknas därför samman på hushållsnivå.

### *Stordriftsfördelar*

För att kunna jämföra konsumtionsmöjligheter i familjer med olika sammansättning måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att ta hänsyn till såväl försörjningsbörda som stordriftsfördelar används en ekvivalensskala som ger varje hushåll en viss "konsumtionsvikt" beroende på hur många vuxna och barn som lever tillsammans. I denna rapport används Finansdepartementets PEL-skala som baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig boendekostnad enligt "trångboddhetsnorm 2". Ekvivalensskalan skrivs i matematisk form enligt:

$$\text{Hushållets konsumtionsvikt} = (\text{antal vuxna} + 0,7 * \text{antal barn})^{0,7}$$



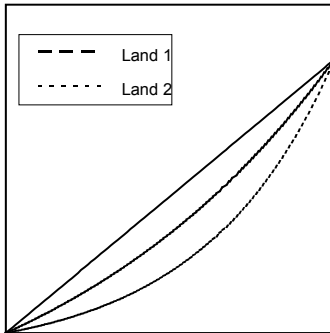
### *Justerad disponibel inkomst (ekonomisk standard)*

Hushållets sammanlagda disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt ovanstående formel. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Den justerade disponibla inkomsten utgör huvudbegreppet för inkomstfördelningsanalyserna och i bedömningen av de fördelningseffekter som beräknas i rapporten. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Inkomstbegreppet är alltså hushållsbaserat men redovisningen sker på individnivå. Samtliga hushållsmedlemmar antas, som tidigare nämnts, leva på samma materiella nivå och hushållets justerade disponibla inkomst påförs därför samtliga hushållsmedlemmar.

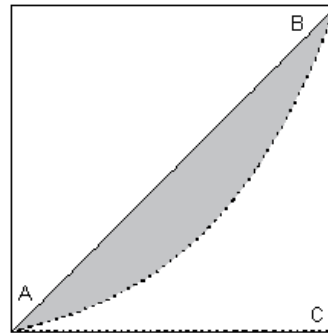
### **Gini-koefficienten**

Gini-koefficienten är det vanligaste måttet på ojämnheten i inkomstfördelningen. Koefficienten antar värdet 0 när inkomsten är lika för alla och värdet 1 vid maximal ojämnhet, dvs. när en person får alla inkomster. Gini-koefficienten definieras enklast utgående från den s.k. Lorenz-kurvan. För att definiera denna så rangordnas först alla individer efter inkomstens storlek så att den med lägst inkomst kommer först och den med högst inkomst kommer sist. Sedan beräknas den kumulativa inkomsten, dvs. i den första positionen placeras den fattigaste individens inkomst, på position 2 summan av de två fattigaste individernas inkomster, på position 3 summan av de tre fattigaste individernas inkomster osv. I den sista positionen placeras den totala summan av alla inkomster. I figur B.1 nedan har två serier med kumulativa inkomster plottats för två påhittade länder. De streckade och prickade linjerna är Lorenz-kurvorna för de två länderna. Om perfekt jämlikhet råder så har alla exakt lika stora inkomster, Lorenz-kurvan sammanfaller då med den räta diagonallinjen. Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen desto ojämnaire är fördelningen, i exemplet nedan är alltså inkomsterna jämnare fördelade i land 1 än i land 2.

Figur B.1 Lorenz-kurvor för två hypotetiska länder



Figur B.2 Lorenz-kurva och Gini-koefficienten



I figur B.2 ovan har en Lorenz-kurva ritats. Gini-koefficienten definieras som den skuggade arean i förhållande till arean av triangeln ABC. Vid perfekt jämlikhet är den skuggade arean noll och Gini-koefficienten blir 0. Vid maximal ojämnhet, dvs. när en individ har alla inkomster täcker den skuggade arean hela triangeln och Gini-koefficienten blir 1. För att översätta denna något abstrakta definition till mer konkreta siffror kan Gini-koefficienten sägas visa hur stor förväntad inkomstskillnad det är mellan två slumpmässigt valda individer/hushåll. Om Gini-koefficienten är 0,250 och medelinkomsten för alla är 100 000 kronor ska man vänta sig att den genomsnittliga skillnaden är  $2 \cdot 0,250 \cdot 100\,000$ , dvs. 50 000 kronor.

### Deciler – inkomstgrupper

När de förslag som presenteras i rapporten utvärderas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv delas befolkningen in i 10 lika stora grupper. I grupp ett (decil 1) placeras den tiondel av befolkningen som har lägst inkomst (justerad disponibel inkomst), de med näst lägst inkomst hamnar i decil 2 osv. ända upp till decil 10 där de med de högsta inkomsterna hamnar. Fördelningseffekterna redovisas sedan som genomsnittlig procentuell förändring av inkomsten inom respektive grupp.

## Datamaterial

### *HEK – Hushållens ekonomi*

Till de flesta analyser och beräkningar används inkomstfördelningsundersökningen – HEK. Denna är en urvalsundersökning som genomförs varje år i huvudsakligt syfte att ge en tydlig bild av den disponibla inkomstens fördelning bland olika hushåll och för att belysa inkomststrukturen. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna i HEK samlas in från deklara-tionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. Den versionen av HEK som används avser 2007 och i fördelningspopulationen ingår cirka 17 000 hushåll.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. barn som är 18 år och äldre. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas in i det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.

### *LINDA – Longitudinell individdatabas*

För att analysera bostadsbidragens varaktighet i kapitel 3 används LINDA<sup>49</sup> som är en panelurvalsundersökning vilket möjliggör observationer för samma individer över tiden. Databasen bygger helt på registeruppgifter. År 1994 drogs ett slumpmässigt urval om cirka tre procent av samtliga personer i Sverige. Dessa urvalspersoner följs både bakåt till 1968 samt framåt i tiden. För att urvalet ska motsvara befolkningen kompletteras det med nya personer varje år. De nya urvalspersonerna ersätter de som har lämnat databasen, t.ex. genom dödsfall eller emigration. Detta görs på ett sätt som säkerställer att databasen är representativ för det

---

<sup>49</sup> För en grundligare beskrivning av databasen se Edin och Fredriksson (2000).

enskilda året. På så sätt är LINDA även användbar för tvärsnittsstudier. Utöver urvalsindivider ingår även eventuella övriga hushållsmedlemmar. I LINDA finns uppgifter avseende bl.a. individernas inkomster, transfereringar och skatter. Sammanlagt omfattar databasen drygt tusen variabler. Uppgifterna samlas in främst från den totalräknade inkomststatistiken samt från registret över totalbefolkningen, RTB.

## Modeller och beräkningsmetoder

### *FASIT*

För att analysera fördelningseffekterna av en regeländring används SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. Kärnan i modellen utgörs av ett dataprogram som efterbildar nuvarande regler för skatter och transfereringar. Modellpopulationen utgörs av HEK-databasen. Med FASIT kan den disponibla inkomsten beräknas enligt nuvarande regelsystem för samtliga individer och hushåll i HEK. Genom att ändra reglerna i modellen kan den disponibla inkomsten under alternativa regelsystem beräknas. Då beräkningarna utförs på individnivå kan effekterna studeras för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till makronivå. Det går även att studera hur olika delar av den disponibla inkomsten påverkas. Det bör påpekas att FASIT, i sitt grundutförande, är en statisk modell vilket innebär att den inte tar hänsyn till eventuella beteendeförändringar vid en regeländring.

### *Beräkning av statistiska marginaleffekter*

Beräkning av marginaleffekter har utförts med hjälp av FASIT-modellen, genom att öka löneinkomsten för arbetande individer med 12 000 kronor. För personer med ekonomiskt bistånd antas att bidraget minskas när löneinkomsten ökar. De med sjuk- och aktivitetsersättning antas kunna öka sin arbetstid i den utsträckning som här är aktuell utan att pensionen reduceras. Marginaleffekten definieras som den andel av den marginella inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag.

*Simulering av långsiktiga arbetsutbudseffekter*

För att bedöma hur olika regelförändringar kan tänkas påverka arbetsutbudet har FASIT-modellen utvidgats med en arbetsutbudsmodell. Denna innehåller ett antal skattade beteendeeckvationer som bl.a. beskriver hur hushållen värderar fritid relativt konsumtion. Modellen beaktar också att olika typer av hushåll – ensamstående kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, ensamstående män och samboende – kan antas ha olika preferenser för marknadsarbete. Vid simulering av olika politikförändringar kommer t.ex. en skattesänkning att påverka de möjliga kombinationer av fritid och konsumtion som hushållet kan välja mellan. Detta ger impulser till beteendeförändringar i form av ett förändrat arbetsutbud. Förändringen i arbetstid påverkar individens arbetsinkomst och transfereringar, vilket i sin tur påverkar den offentliga sektorns ekonomi, hushållets inkomst och inkomstfördelningen. I Sacklén (2009) beskrivs modellen och dess egenskaper i detalj.



# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården

## 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

## 2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?

- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

## 2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

## 2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.



- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

### 2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

### 1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korrupcion.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.

- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

### 1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

### 1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

### 1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykelns En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

### 1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

### 1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.

- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

### 1990

- Läke-medelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

### 1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

### 1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

### 1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

### 1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt driven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

*1983*

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

*1982*

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.