

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.