

1 Sammanfattning

Den höga arbetslösheten och den omfattande förtidspensioneringen innebär att allt färre människor måste försörja allt fler. Det tär på de offentliga finanserna, tunnar ut medborgarnas kunskapskapital och på sikt kan det hota den sociala sammanhållningen. Det finns många orsaker till varför arbetslösheten och förtidspensioneringen ökar, och andra till varför den består. En viktig faktor är våra drivkrafter att arbeta. Delvis bestäms drivkrafterna av hur reglerna för sociala ersättningar, skatter och bidrag samverkar. Om inkomsten vid arbete inte är högre än sociala ersättningar kan det negativt påverka viljan att arbeta. Men alltför låga ersättningsnivåer kan skapa försörjningsproblem och minskat stöd bland medborgarna för generella offentliga socialförsäkringar. Denna målkonflikt står högt på dagordningen i de flesta EU-länder. Ett växande antal studier har under senare år behandlat skatte- och bidragssystemens utformning.

Denna undersökning visar för första gången vilket ekonomiskt skydd som dagens socialförsäkringar i Sverige ger vid arbetslöshet och långvarig sjukdom med hänsyn till skatter, inkomstberoende bidrag och avgifter. För ett urval av hushåll som representerar hela befolkningen har vi analyserat det ekonomiska utfallet när man förvärvsarbetar jämfört med utfallet när man måste klara sin försörjning med olika sociala ersättningar. Analyserna kompletteras med statistiska jämförelser och illustrativa typfallsberäkningar.

Finns det arbetslöshetsfällor i Sverige?

Om en arbetslös inte får påtagligt bättre inkomst när hon eller han börjar arbeta brukar man tala om att skatte- och transfererings-systemen har skapat en arbetslöshetsfälla. För att undersöka om problemet finns i Sverige har vi beräknat ersättningsgraden för ett representativt urval av alla arbetslösa. Metoden är enkel men robust: arbetsmarknadsstödet för arbetslösa har ersatts med den lön de hade före arbetslösheten, varefter skatter, bidrag och avgifter för barnomsorg räknats om. Ersättningsgraden är den årsinkomst man får efter skatter och bidrag som arbetslös i procent av motsvarande inkomst i arbete. Reglerna för ersättningarna för 1997 har använts men de höjda ersättningarna till 80 procent har beaktats.

- Arbetslöshetsfällor finns i Sverige. Ca 4 procent av de arbetslösa, 13 000 personer, skulle vid en återgång i arbete inte få en bättre ekonomisk standard. Mer än var tredje arbetslös har en ersättningsgrad på 90–99 procent och även många av dessa har på kort sikt små ekonomiska motiv att återgå till arbete. Den genomsnittliga ersättningsgraden är 85 procent, vilket är oväntat högt med hänsyn till att många arbetslösa endast erhåller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) eller har en lön före arbetslösheten som ligger mycket högre än taket i A-kassan.
- Hög ersättningsgrad är vanligast bland arbetslösa som har barn, bland kvinnor och personer som tidigare haft en låg lön. Höga nivåer orsakas främst av att bostadsbidragen och socialbidragen minskar eller faller bort helt när man börjar jobba, samtidigt som många får betala betydligt mer för barnomsorgen.
- När de arbetslösa börjar arbeta försvinner största delen av den lön man får, både genom förlorat arbetsmarknadsstöd och minskade bidrag, höjda skatter och avgifter för barnomsorgen. Tröskeleffekterna i skatte- och bidragssystemet är i genomsnitt 83 procent, dvs. om årslönen exempelvis blir 100 000 kronor

när man börjar arbeta ökar den disponibla inkomsten bara med 17 000 kronor.

Om man i stället antar att arbetslösa får lägre lön vid återgång till arbete än de hade tidigare, som flera studier pekar på, ökar andelen arbetslösa med hög ersättningsgrad.

Motsvarande beräkningar har också gjorts för alla förvärvsarbetande. Deras löner har bytts ut mot det arbetsmarknadsstöd de skulle få vid arbetslöshet. För de förvärvsarbetande är ersättningsgraden lägre, ca 78 procent i genomsnitt. Jämfört med de arbetslösa är det färre bland de förvärvsarbetande som har mycket höga ersättningsgrader. De förvärvsarbetande som har en hög risk att bli arbetslösa har också högre ersättningsgrader. Nästan en femtedel av alla förvärvsarbetande skulle få inkomster under socialbidragsnormen vid arbetslöshet.

Små inkomstskillnader

Simuleringar av detta slag säger naturligtvis inget om den ekonomiska standarden bland hushåll som faktiskt drabbats av arbetslöshet jämfört med dem som har arbete. För att bedöma detta måste man göra statistiska jämförelser mellan grupperna. Det är svårt att göra rättvist eftersom grupperna skiljer sig åt på många sätt. De arbetslösa är exempelvis i genomsnitt yngre och har lägre utbildning. Med en enkel regressionsmetod har vi försökt rensa för ett antal viktiga skillnader (ålder, kön, utbildning, bostadsregion, invandring samt förankring på arbetsmarknaden). Det visar sig då att de stora inkomstskillnaderna mellan arbetslösa och förvärvsarbetande som finns i inkomststatistiken framför allt beror på andra faktorer än arbetslösheten. Arbetslösa har i genomsnitt en oväntat hög ekonomisk standard, den motsvarar 85–95 procent av standarden bland förvärvsarbetande beroende på familjetyp, utom för ensamstående utan barn.

Höga förtidspensioner

Beräkningar har också gjorts av den genomsnittliga ersättningsgraden i förtidspensioneringen med hänsyn till tilläggsförmåner, skatter, bostadstillägg och avtalspensioner. Lönen för dem som nu arbetar har ersatts med den förtidspension inkl. andra förmåner de skulle få om arbetsförmågan var nedsatt. Analysen visar att mer än var tredje förvärvsarbetande skulle förlora högst 10 procent vid en förtidspensionering. Personer med högst risk att förtidspensioneras är ofta äldre, kvinnor, deltidsarbetande och de som har en relativt låg lön och för dem är ersättningsgraden ofta nära 100 procent.

Marginaleffekten i genomsnitt 46 procent

Marginaleffekten visar hur mycket det lönar sig för den enskilde att arbeta något mer, att söka ett bättre avlönat jobb eller utbilda sig för få en högre lön. Inom den ekonomiska forskningen anses höga margineffekter skapa störningar som kan minska arbetsutbudet och på sikt därmed också efterfrågan på arbete. Den totala margineffekten visar hur mycket man får behålla av en liten löneökning efter höjd skatt, minskade bidrag och höjda barnomsorgsavgifter. För alla löntagare som arbetar minst halvtid har den synliga margineffekten beräknats vid en löneökning lika för alla på 1 000 kronor (margineffekter till följd av momsens ingår ej).

I genomsnitt är margineffekten 46 procent dvs. man får behålla något mer än hälften av en ökad lön. Den största andelen av alla löntagare har en margineffekt i intervallet 30–40 procent men det finns också en koncentration kring nivån 55–60 procent där alla finns som har inkomster över gränsen för statlig skatt. Det finns dock närmare 240 000 personer som har en hög margineffekt på 60–70 procent och drygt 10 000 över 70 procent. Dessa höga nivåer förklaras av kombinerade effekter av statlig skatt, bostadsbidrag, underhållsstöd, barnomsorgsavgift och socialbidrag. Höga margineffekter förekommer främst bland barnfamiljer, särskilt bland ensamföräldrar och drabbar ofta kvinnor.

Förtidspensioner och A-kassa i Sverige och andra länder

En jämförelse av förtidspension och andra ersättningar till äldre som lämnar arbetsmarknaden i förtid i åtta länder visar att ersättningsnivåerna i Sverige genomsnittligt ligger på europeisk nivå. Jämförelsen bygger på stiliserade typfallsberäkningar av pensioner efter skatter och bidrag i olika inkomstlägen för en ensamstående löntagare 60 år och äldre som antas ha haft en inkomst varje år tidigare i livet.

Förtidspensionens ersättningsgrad för en genomsnittlig industriarbetare är ca 84 procent i Sverige, vilket är relativt högt jämfört med t.ex. Danmark (77 procent), Finland (65 procent), Nederländerna (74 procent) eller Storbritannien (43 procent). Endast i Italien och Spanien ligger ersättningsnivåerna högre.

Helt förtida uttag av ålderspension vid 60 års ålder ger i Sverige vid samma antaganden en ersättningsgrad som ligger under en genomsnittlig europeisk nivå. Vid halvt uttag av ålderspension har flera andra länder väsentligt bättre villkor. Vid arbetslöshet är nettokompensationen relativt god jämfört med de andra länderna. För en genomsnittlig industriarbetare är ersättningsgraden i Sverige 74 procent (vid 75 procent ersättningsnivå), vilket skall jämföras med 65 procent i Danmark, 61 procent i Finland, 75 procent i Frankrike och 74 procent i Nederländerna. Efter höjningen till 80 procent kommer Sverige ha den högsta ersättningsgraden av de länder som jämförts.

Några slutsatser

Analyserna visar att arbete lönar sig för de flesta vanliga löntagare även i ett kort perspektiv. Nuvarande system ger inte upphov till utbredda arbetslöshetsfällor eller mycket höga marginaleffekter. Samspelet mellan socialförsäkringar, bidrag, skatter och kommunernas barnomsorgsavgifter ger dock upphov till olika systemproblem. Som visats arbetar ganska många löntagare utan att det är särskilt privatekonomiskt lönsamt. Det är ganska vanligt att arbetslösa bara marginellt kan förbättra sin ekonomiska standard

genom att börja arbeta. De kommunala barnomsorgstaxorna gör att arbete lönar sig dåligt för många småbarnsfamiljer jämfört med den ekonomiska standarden vid arbetslöshet. Allt fler hushåll har socialbidrag allt längre tider, varför socialbidragen betyder allt mera för ersättningsgrader och marginaleffekter. De senaste årens höjda skatter till följd av saneringsprogrammet, införandet av allmänna egenavgifter och höjda barnomsorgstaxor har inneburit att alltfler personer har höga sammanlagda synliga marginal-effekter. Det mesta pekar på att ersättningsgrader, tröskeleffekter och marginaleffekter i analysen snarare underskattas än över-skattas. Omfattningen av nuvarande systemproblem är således större än vad som visas i analyserna.

Systemproblemen orsakas enligt vår bedömning av att olika delsystem, som kanske är funktionellt väl avvägda var för sig sam-mantaget när de utnyttjas leder till åtskilliga både okontrollerade och oönskade kombinationseffekter. När exempelvis A-kassans eller förtidspensionens utformning övervägs tar man inte till-räckligt hänsyn till att progressiva skatter, avtalsförmåner, in-komstprövade bostadsbidrag, barnomsorgsavgifter, socialbidrag också i praktiken fungerar som delar av försäkringarna vid arbets-löshet eller långvarig sjukdom. Om problemen skall minskas måste man i grunden förenkla skatte-, socialförsäkrings-, bidrags- och avgiftssystemen så att tröskeleffekter och marginaleffekter redu-ceras och kontrolleras i ett och samma system, företrädesvis inom skattesystemet.