

JAKTEN PÅ DEN DOLDA SKATTEN

DIAGNOS OCH RÄDDNINGSPÅN
FÖR EN SJUK FÖRSÄKRING

LUDVIG LARSSON

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667232&flik=4

2009-09-15

TIMBRO

Copyright © Författaren och Timbro 2009
ISBN 978-91-7566-723-2

Timbro, Kungsgatan 60, Box 3037, 103 61 Stockholm
Telefon 08-587 898 00, info@timbro.se, www.timbro.se

Innehåll

Innehåll	3
Förord	4
Inledning.....	6
Socialförsäkringarnas framväxt.....	6
Problem i det svenska socialförsäkringssystemet.....	7
Otydliga socialförsäkringar	8
Osjälvständiga socialförsäkringar.....	8
Låg försäkringsmässighet.....	9
Skillnaden mellan skatt och avgift	10
Socialförsäkringarnas omfattning.....	11
Socialförsäkringarnas finansiering	12
Försäkringspremie eller skatt?.....	13
Vad löntagarna vet om arbetsgivaravgifter och socialförsäkringar – en undersökning .	16
Osynliga arbetsgivaravgifter	16
Löntagarna förda bakom ljuset.....	17
Förtroendekollaps för staten	18
Slutsatser.....	20
Förändringsförslag.....	21
Tydlig redovisning av arbetsgivaravgifterna.....	21
Inför en statlig grundtrygghetsfond	22
Obligatorisk icke-statlig socialförsäkring.....	23
Noter i texten	26
Källor	28
Bilaga	29

Förord

De senaste årens debatt om socialförsäkringar har framför allt handlat om ersättningsnivåer och sjukskrivningsperioder. Dessa frågor är inte oväsentliga vare sig för enskilda människor eller för statskassan. Men debatten om hur våra socialförsäkringar fungerar behöver bli både bredare och djupare än den hittills varit.

Föreliggande rapport är ett konkret bidrag till ett sådant samtal. Utifrån en definition av vad "socialförsäkringar" egentligen är, deras funktion och idémässiga konstruktion, visas tydligt att det svenska systemet lämnar mycket i övrigt att önska. Till stor del har våra "socialförsäkringar" utvecklats till något annat än de var tänkta att vara, och borde vara på grund av att deras finansiering består av en hög andel dold skatt. Alla vi enskilda betalar avgifter – rent praktiskt via våra arbetsgivare, alltså via vårt totala löneutrymme – som inte motsvaras av någon förmån. Detta skapar en otydlighet som i sin förlängning försvårar för "försäkringarna" att vara det skydd vid främst omställning av levnads- och intjänandeomständigheter som de faktiskt är tänkta att vara. Och som de borde vara.

I rapporten redovisas en specialbeställd och tidigare opublicerad attitydundersökning bland drygt 1 000 representativt utvalda svenska löntagare. Denna undersökning visar att kunskapen om, och därmed i förlängningen förtroendet för, de svenska socialförsäkringarna är skrämmande låg. Det legitimitetsproblem som undersökningen och analysen blottlägger är ett hot mot försäkringarnas långsiktiga hållbarhet. Om människor vare sig känner till eller litar på kopplingen mellan avgifter och förmåner, kommer politiker av skilda kulörer att kunna fortsätta använda "socialförsäkringarna" som budgetregulatorer och verktyg för att uppnå partipolitiska mål. Systemet kommer då i praktiken längre och längre bort från sin ursprungliga funktion. Möjligheten att till exempel motverka långvarigt utnyttjande, och att via sjukförsäkringen specifikt få en snabbare och effektivare rehabilitering, kommer då att ytterligare försvåras.

Efter problembeskrivning och redogörelse för allmänhetens kunskaper avslutas rapporten med att presentera inriktningen på några önskvärda och fullt möjliga förändringar för att återupprätta socialförsäkringssystemet just som försäkringssystem. Och utgångspunkten är tydlig: varje inslag av dold beskattning måste avskaffas. De krokiga rören måste rätas ut. Att försäkringar är obligatoriska behöver heller inte betyda att de måste vara kollektivt finansierade eller administreras av staten.

Rapporten har författats av Ludvig Larsson, som är folkpartistisk ledamot av landstingsstyrelsen i Uppsala län och arbetar som utredare på fackförbundet Sveriges Ingenjörer. Rapporten och dess slutsatser står emellertid för författaren själv och sammanfaller inte nödvändigtvis med ovanstående organisationers politiska ståndpunkter.

Stockholm i september 2009

Thomas Idergard

Programansvarig, Valfärd & Reformstrategi, Timbro

Inledning

Socialförsäkringar ger ekonomisk trygghet när vi av olika anledningar inte kan arbeta. Det kan exempelvis bero på sjukdom, ålder eller arbetslöshet. Ett robust socialförsäkringssystem tillsammans med en öppen marknadsekonomi ses av många som grundstenen i den europeiska samhällsmodellen.

Den här rapporten handlar om de svenska socialförsäkringarna. Hur fungerar de och vilka utmaningar står de inför? Kommer vi att kunna bygga robusta trygghetslösningar för framtiden och hur gör vi det i så fall? Rapporten gör inte anspråk på att vara heltäckande eller vetenskapligt fulländad. Syftet är i stället att ge läsaren en orientering i socialförsäkringarnas snårskog och att mana till eftertanke, nytänkande och debatt om de gemensamma trygghetslösningarna.

Först presenteras en enkel historisk överblick över trygghetslösningar i Sverige. Därefter redogörs för ett antal problem i det svenska socialförsäkringssystemet med avseende på finansiering, försäkringsmässighet och dess förhållande till staten. Sedan redovisas en undersökning av löntagarnas kännedom om hur mycket de betalar i avgift till socialförsäkringarna och hur stor andel av pengarna som används till försäkringsförmåner. Slutligen skisseras förslag på förändringar i socialförsäkringssystemet.

Socialförsäkringarnas framväxt

Olika former av sociala trygghetsnät har förekommit i alla tider. De har förstås inte alltid varit så genomorganiserade som i dag. Till för inte så länge sedan bestod tryggheten i det nära sociala nätverket, det vill säga av familjen, kyrkoförsamlingen eller bygemenskapen. Det var innan industrialismen förde stora skaror till städerna i jakten på arbete och ett bättre liv.

I takt med att allt fler människor flyttade in till städerna ökade också behovet av sociala trygghetslösningar. En som tidigt insåg riskerna med en växande social otrygghet i urbaniseringens spår var den tyske kanslern Otto von Bismarck. Under hans styre

infördes olika grundläggande, om än begränsade, offentliga trygghetslösningar.

När stadsbefolkningen växte även i Sverige bildades olika typer av hjälpkassor i privat regi för den som blev sjuk eller arbetslös. De kunde omfatta anställda på en arbetsplats eller bildas av fackföreningar alternativt andra fristående föreningar som förvaltade en sjukkasse eller arbetslöshetskassa. De var förstås inga heltäckande system, men gav ändå en viss trygghet.

Sverige tog tidigt intryck av de tyska tankegångarna om offentlig social trygghet.

Redan på 1910-talet blev den grundläggande idén att socialförsäkringen skulle vara allmän och administreras av staten.¹ Det gällde dock inte arbetslöshetsförsäkringen som än i dag hanteras av icke-statliga arbetslöshetskassor.

Under 1930-talets ekonomiska svårigheter pågick en intensiv socialpolitisk debatt i Sverige. Det dröjde dock till 1950-talet innan den konkretiserades i form av en allmän obligatorisk socialförsäkring.² Den byggde på inkomstbortfallsprincipen, det vill säga att försäkringen ersätter förlorad arbetsinkomst i stället för att bara ge ett grundskydd. Inkomstbortfallsprincipen var inte ny³, men det är med 1950-talets reformer den etablerar sig som norm i det svenska socialförsäkringssystemet.⁴

Tanken att ersätta de inkomster som faller bort vid arbetsoförmåga gäller fortfarande som grundprincip, men socialförsäkringarna gör avsteg från den. Hur stor andel av inkomsten som ersätts har varierat beroende på statens finansiella förutsättningar. Exempelvis ledde den försämrade ekonomin i början av 1990-talet till att socialförsäkringarna inte längre kunde ersätta lika stor del av inkomstbortfallet. Försäkringarna har också begränsningar i hur höga belopp som ersätts, så kallade ersättningstak. Det gör att många försäkrade får ännu lägre andel av inkomsten i ersättning.

Problem i det svenska socialförsäkringssystemet

Skatter och avgifter beslutas i demokratisk ordning. Utdebitering från medborgarna för att betala offentlig verksamhet har alltså folklig förankring. Det gäller även socialförsäkringar som finansieras med obligatoriska avgifter som riksdagen har

beslutat om.

Eftersom riksdagen beslutar om skatter och avgifter måste vi som väljare och skattebetalare ha tilltro till att pengarna används som vi förväntar oss. Vi måste kunna betrakta den offentliga verksamheten som effektiv och det måste vara tydligt hur mycket man betalar in och vad pengarna används till. Som enskild skattebetalare är det naturligtvis svårt att bedöma effektiviteten annat än om den framstår som särskilt dålig. De flesta av oss har åtminstone en översiktlig bild av vad pengarna går till och därmed vad vi kan förvänta oss för motprestation från det offentliga.

Socialförsäkringssystemet vilar förvisso på demokratiska beslut, men uppvisar allvarliga brister när det kommer till tydlighet och transparens.

Otydliga socialförsäkringar

Socialförsäkringarna utgör en betydande del av den statliga verksamheten. Det ställer stora krav på att det är tydligt hur mycket vi betalar för socialförsäkringarna och vad vi kan förvänta oss få ut av dem.

Socialförsäkringarna finansieras huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Dessa betalas in av arbetsgivaren på de löner och förmåner som en löntagare får för utfört arbete. Arbetsgivaravgifterna är alltså en del av lönekostnaden, men pengarna passerar aldrig den enskilda skattebetalaren. Därmed blir det otydligt för den enskilde hur mycket socialförsäkringarna kostar, särskilt om arbetsgivaravgifterna inte redovisas på exempelvis lönebeskedet. En sådan otydlighet gör att det blir svårt att veta vilken motprestation man kan förvänta sig för de pengar som betalas in. Det blir också svårt att ha en uppfattning om hur mycket av pengarna som används till socialförsäkringar.

Osjälvständiga socialförsäkringar

När man talar om socialförsäkringar är det lätt att föreställa sig dem som ett självständigt finansiellt system. Det faktum att de betalas genom särskilda avgifter stärker intrycket. Så är emellertid inte fallet. Med undantag för det reformerade

pensionssystemet går avgifterna till socialförsäkringarna direkt in i statskassan. På motsvarande sätt betalas ersättningar i socialförsäkringssystemet ur statskassan.

Det finns alltså inte någon direkt koppling mellan de pengar som går in i respektive ut ur socialförsäkringarna. De avgifter som betalas in för socialförsäkringar kan användas till allmänna statliga utgifter lika väl som till socialförsäkringsförmåner. Att socialförsäkringarna inte är finansiellt självständiga bidrar till att systemet inte är transparent.

Ytterligare en konsekvens av sammanblandningen mellan statskassan och socialförsäkringarna är att systemet inte är hållbart. Avgifterna bygger på arbetsinkomster medan ersättningarna beror av helt andra faktorer, som sjukfrånvaro, omfattning av arbetsskador, nativitet, arbetslöshet och så vidare. Det gör att systemet visserligen kan stärka statens finanser, det vill säga avgifterna drar in mer pengar än ersättningarna motiverar. Men när intäkterna minskar och kostnaderna ökar, exempelvis vid lågkonjunktur, är det statsbudgeten som belastas om pengarna inte räcker till.

Låg försäkringsmässighet

Försäkringar bygger på idén att sprida risker. För en enskild kan en skada innebära stora ekonomiska svårigheter. Genom att dela på kostnaderna och därigenom sprida risken blir sådana skador hanterliga både för kollektivet och för den enskilde.

I en traditionell försäkring betalar individen en avgift, försäkringspremie, som motsvarar den personens risk. Exempelvis beräknas premien för en bilförsäkring på en rad individuella faktorer som ålder, kön, bostadsort, bilmodell, körsträcka, skadefria år och så vidare. I försäkringen som helhet ska de inbetalade premierna motsvaras av förväntade utbetalningar.

Traditionella försäkringar bygger på affärsmässighet och individuell riskspridning. Men socialförsäkringar har dessutom en social dimension. De sprider förvisso kostnader mellan individer för exempelvis arbetslöshet eller sjukdom, men de fördelar också risker mellan riskgrupper. Samhällsgrupper som exempelvis drabbas av

sjukdom oftare eller under längre tid bär inte själva hela kostnaden för det.

Socialförsäkringar har alltså fördelningspolitiska inslag som en traditionell försäkring saknar.

Den sociala dimensionen, idén att fördela kostnaden mellan riskgrupper, är anledningen till att socialförsäkringar generellt sett är allmänna och obligatoriska. Därför baseras heller inte socialförsäkringsavgiften på en individuell riskbedömning. Obligatoriska socialförsäkringar är ofta statliga, men behöver inte vara det.

Socialförsäkringar avviker alltså från traditionella försäkringar när det gäller riskfördelning mellan individer och grupper. Däremot bör de uppfylla försäkringskravet att de inbetalade avgifterna samlat motsvaras av förväntade utbetalningar. Den kopplingen är svag i det svenska socialförsäkringssystemet.

Ett annat kännetecken för kommersiella försäkringar är att de strävar efter skadebegränsning. En försäkringsskada betyder att ersättning ska betalas ut, alltså en kostnad för försäkringen. Följden är att avkastningen blir sämre, alternativt att premien måste höjas och försäkringen förlorar konkurrenskraft. Eftersom kopplingen mellan premier och skadeersättning är svag i de statliga socialförsäkringarna och staten inte har några affärsmässiga drivkrafter, är inslaget av skadebegränsning i socialförsäkringssystemet inte särskilt stort.

Skillnaden mellan skatt och avgift

När det gäller offentlig finansiering är det viktigt att skilja på skatt och avgift. Skatter är obligatoriska och tas ut utan att det finns någon specifik förmån kopplad till dem. De betalar för samhällsfunktioner som försvar, polis, snöröjning, lekparkar och så vidare. Skatter finansierar även sådant som det går att dra personlig nytta av, exempelvis högskoleutbildning eller dagisplats. Man kan även få del av förmåner som bostadsbidrag eller försörjningsstöd. Gemensamt för allt detta är att det inte är hur mycket skatt man betalar som avgör vilken service man kan åtnjuta eller vilken förmån man kan få del av. Skatter används alltså till offentlig konsumtion och rena inkomstfördelningar.

Avgifter ska däremot vara direkt kopplade till förmåner. En avgift kan vara obligatorisk eller frivillig. För att exempelvis få det skydd som socialförsäkringarna ger måste den enskilde enligt grundprincipen ha betalat in avgifter till systemet. Avgifterna till socialförsäkringarna beror på individens inkomst. Enligt inkomstbortfallsprincipen ska även förmånerna vara strikt kopplade till inkomsten. Det stämmer endast delvis i dagens socialförsäkringssystem.

Socialförsäkringarnas omfattning

De obligatoriska, offentliga socialförsäkringar som diskuteras här innefattar sjukpenningförsäkringen⁵, arbetsskadeförsäkringen, föräldraförsäkringen⁶, ålderspensionen och efterlevandepensionen.

Arbetslöshetsförsäkringen räknas också till socialförsäkringarna, men har en säregen konstruktion. Den administreras av fristående arbetslöshetskassor där det krävs medlemskap för att få tillgång till försäkringen. Medlemskapet är frivilligt. Finansieringen sker dels via medlemsavgifter i arbetslöshetskassorna, dels via de obligatoriska avgifterna.

Utöver de offentliga socialförsäkringarna finns olika privata försäkringslösningar. Arbetsmarknadens parter har i kollektivavtal kommit överens om olika försäkringar för de anställda. I praktiken har parterna växlat in löneutrymme mot trygghetslösningar som kompletterar de statliga socialförsäkringarna. Många fackförbund erbjuder även inkomstförsäkringar som komplement till arbetslöshetsförsäkringar. På den kommersiella marknaden finns också individuella trygghetsförsäkringar att köpa. Dessa försäkringar ingår alltså inte i socialförsäkringssystemet, men de har blivit en allt vanligare del av den sociala tryggheten.

Sociala förmåner i form av exempelvis subventionerad sjukvård eller äldreomsorg finansieras via skatter och ingår inte i socialförsäkringssystemet.

Socialförsäkringarnas finansiering

De statliga socialförsäkringarna finansieras nästan uteslutande genom arbetsgivaravgifter.⁷ Arbetsgivaravgift betalas in av den som ger ersättning till anställda för utfört arbete. Annorlunda uttryckt, när arbetsgivaren betalar ut löner och förmåner så ska även arbetsgivaravgift betalas till staten. Arbetsgivaravgifter är alltså ur försäkringsperspektiv den del av den anställdes lön som går till att betala premien för dennes socialförsäkring.

De senaste åren har arbetsgivaravgiften sjunkit en aning och ligger år 2009 på 31,42 procent. Det betyder att när en anställd får 10 000 kr i lön före inkomstskatt betalas ytterligare 3 142 kr in i arbetsgivaravgift.

Arbetsgivaravgiften består av följande delar (procent):

Ålderspensionsavgift	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70
Sjukförsäkringsavgift	6,71
Föräldraförsäkringsavgift	2,20
Arbets-skadeavgift	0,68
Arbetsmarknadsavgift	2,43
Allmän löneavgift	7,49
Totalt	31,42

Var och en av dessa avgifter ska teoretiskt sett finansiera utgifter på respektive område.⁸

Det innebär att sjukförsäkringsavgiften täcker ersättning vid längre sjukfrånvaro, arbets-skadeavgiften betalar för ersättning vid arbets-skada och så vidare.

Arbetsmarknadsavgiften går till olika ersättningar som utgår vid arbetslöshet eller inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Den allmänna löneavgiften finansierar däremot inte någon socialförsäkring alls.

Avgifterna är i praktiken inte kopplade till respektive försäkring. De går i stället direkt in i statskassan och de olika ersättningarna betalas också ut därifrån.

Ålderspensionsavgiften utgör ett undantag, eftersom den är öronmärkt för sitt

ändamål. Överensstämmelsen mellan inbetalade avgifter och utbetalade ersättningar varierar.

Försäkringspremie eller skatt?

Som vi har sett tidigare är ett viktigt kriterium för försäkringar att de inbetalade premierna ska motsvaras av förväntade utbetalningar. Hos socialförsäkringarna utgörs premien av arbetsgivaravgifter som ska motsvaras av förmåner i försäkringen.

Obligatoriska avgifter som inte motsvaras av förmåner är detsamma som skatt.⁹

Ersättningarna i socialförsäkringarna baseras i princip på inkomstbortfallsprincipen. Det vill säga inkomsten – och därmed avgiften – ska ligga till grund för ersättningsnivån. Ersättningarna i de olika socialförsäkringarna är dock utrustade med olika golv respektive tak, det vill säga lägsta och högsta ersättningsnivåer. Det betyder att den som har låga inkomster kan få en högre ersättning än de inbetalade avgifterna motiverar. Omvänt får den som har inkomster över taket lägre ersättning i förhållande till inbetalade avgifter.

Golven och taken i socialförsäkringarnas ersättningssystem försvagar kopplingen mellan avgifter och ersättningar. Det betyder att arbetsgivaravgifterna inte fullt ut kan ses som försäkringspremier. De avgifter som betalas in över taket motsvaras inte av en förmån och ska alltså betraktas som skatt. De ersättningar som, tack vare golven, betalas ut trots att avgifter inte har betalats in för dem är alltså en ren inkomstfördelning. Inkomstfördelning finansieras normalt av skatt, inte av försäkringspremier.

Den fackliga centralorganisationen Saco har kartlagt hur stor skattekomponenten är för de olika socialförsäkringsavgifterna.¹⁰ Följande tabell bygger på resultatet av den kartläggningen och beskriver arbetsgivaravgiftens genomsnittliga skattekomponent inkomståret 2006¹¹:

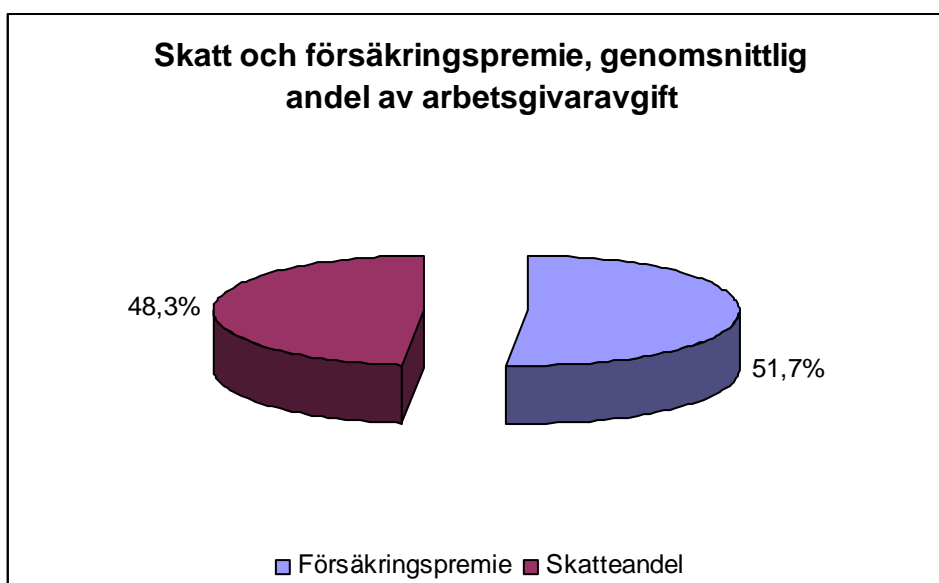
	Skatt (procent)	Försäkringspremie (procent)
Sjukförsäkringsavgift	44,2	55,8
Föräldraförsäkringsavgift	36,2	63,8
Ålderspensionsavgift	19,6	80,4
Efterlevandepensionsavgift	88,5	11,5
Arbetsmarknadsavgift	66,2	33,8
Arbets-skadeavgift	16,9	83,1
Allmän löneavgift	100,0	0,0
Sammanvägt	48,3	51,7

Tittar vi exempelvis på ålderspensionsavgiften, som är den största avgiften, är den genomsnittliga skatteandelen 19,6 procent.¹² För varje hundralapp som arbetsgivaren betalar in motsvaras alltså 80 kronor och 40 öre av en försäkringsförmån medan 19 kronor och 60 öre är skatt.

Av de arbetsgivaravgifter som finansierar en socialförsäkring är det efterlevandepensionsavgiften som har störst genomsnittlig skatteandel, nämligen 88,5 procent.¹³ Av en inbetald hundralapp är det följaktligen bara 11 kronor och 50 öre som är försäkringspremie. Efterlevandepensionsavgiften är dock inte så stor och får därför måttligt genomslag på den sammanvägda genomsnittliga skatteandelen.

Särskilt anmärkningsvärt är att den näst största av arbetsgivaravgifterna, nämligen allmän löneavgift, inte har något med finansiering av socialförsäkringar att göra. Hela den avgiften är en skatt.

När skattekomponenterna i alla arbetsgivaravgifter vägs samman blir den totala genomsnittliga skatteandelen 48,3 procent.¹⁴ Arbetsgivaravgifterna borde vara utformade som premier till socialförsäkringar. Som systemet ser ut i dag är nästan hälften av arbetsgivaravgifterna att betrakta som skatt.



Det faktum att i genomsnitt hälften av arbetsgivaravgiften utgörs av skattekompontener betyder inte att den andra hälften går till andra saker än ersättningar i de sociala trygghetssystemen. Det är i stället så att ersättningarnas undre och övre begränsningar – golven och taken – leder till inkomstfördelning från dem med högre inkomster till dem som har lägre inkomster. Sådan inkomstfördelning ska inte göras med försäkringspremier, den ska finansieras med skatter.

Det som redovisas här är den genomsnittliga skatteandelen av arbetsgivaravgiften. På grund av att ersättningarna är belagda med tak, men inte avgifterna, ökar skatteandelen ju högre inkomst över tak man har. Konstruktionen ger följaktligen progressiva fördelningseffekter.

Den enskilde bör rimligen kunna förvänta sig att få ett socialförsäkringsskydd som motsvaras av de inbetalade avgifterna. Det är också viktigt för tilltron till systemet att försäkringsinslaget är tydligt.¹⁵ I verkligheten är systemet konstruerat så att den genomsnittliga skatteandelen i arbetsgivaravgiften är nästan hälften.

Socialförsäkringarna är i lika stor utsträckning ett fördelningspolitiskt verktyg och en del av skattesystemet, som de är regelrätta försäkringar.

Vi har alltså att göra med ett förtäckt skattesystem. Enligt principerna om tydlighet och transparens är dolda skatter inte acceptabla. Välfärdslösningar kan visserligen

finansieras med skatter, men då ska de bygga på en uttalad omfördelningspolitisk ambition. Sådan grundläggande välfärd måste också klart och tydligt vara en del av skattesystemet och får inte förkläs till socialförsäkringar.

Vad löntagarna vet om arbetsgivaravgifter och socialförsäkringar – en undersökning

Offentligt finansierad verksamhet bygger på att människor gemensamt bestämmer sig för att avstå pengar i form av skatter och avgifter. De flesta av oss har en god överblick över hur mycket skatt vi betalar. Men hur ser det ut när det gäller arbetsgivaravgifter? Vet vi hur mycket av vår lön som betalas in i arbetsgivaravgift och vad pengarna används till?

För att få en bild av löntagarnas kännedom om arbetsgivaravgifter har Timbro i samarbete med Novus Opinion låtit göra en telefonundersökning bland 1 068 personer som har en anställning.¹⁶

Undersökningen sökte svar på följande frågor¹⁷:

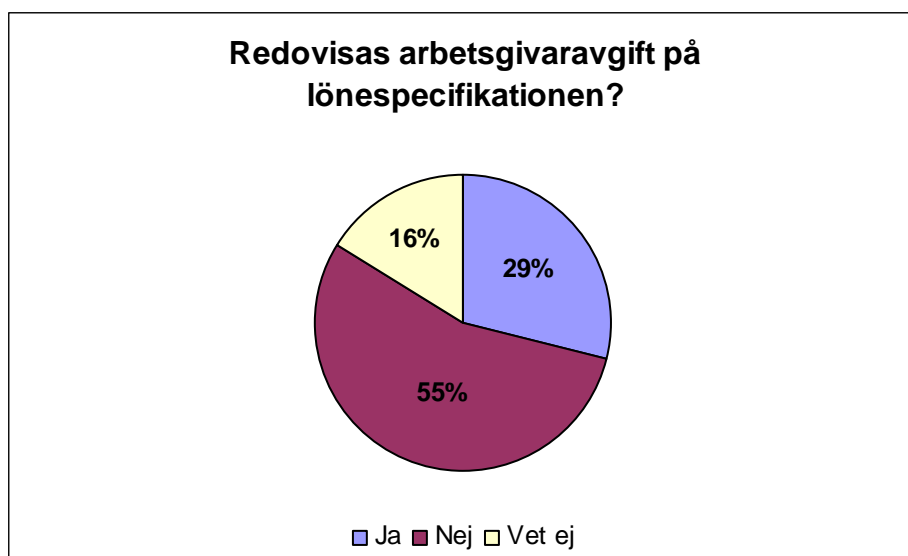
- Anges på lönespecifikationen hur mycket som betalas in i arbetsgivaravgift?
- Hur mycket arbetsgivaravgift tror den anställde betalas in för henne eller honom?
- Hur mycket av arbetsgivaravgiften tror den anställde går till att finansiera socialförsäkringarna?

Osynliga arbetsgivaravgifter

Skatter och avgifter bör redovisas tydligt för att skapa transparens. De flesta vet ungefär hur mycket de betalar i inkomstskatt eftersom det framgår av lönespecifikationen och i skattedeklarationen. Arbetsgivaravgiften blir däremot synlig endast om den finns angiven på lönespecifikationen. Hur stor andel av löntagarna uppfattar då att arbetsgivaravgiften redovisas?

I undersökningen anger 29 procent av löntagarna att det finns uppgifter på lönespecifikationen om hur mycket arbetsgivaravgift som betalas in. 55 procent svarar

att det inte redovisas och 16 procent vet inte.



Det råder alltså ett stort informationsunderskott när det gäller arbetsgivaravgifter. Hela 71 procent av löntagarna anger att de antingen inte vet om de får den informationen eller att de inte har informerats.

Skillnaderna är mycket små mellan olika grupper när det gäller hur stor andel som får arbetsgivaravgifterna redovisad. Det går alltså inte att säga om en sådan redovisning är mer eller mindre vanlig i olika sektorer på arbetsmarknaden.

Det är vanligare än genomsnittligt att personer mellan 16 och 29 år respektive personer med låga inkomster inte vet huruvida arbetsgivaravgiften redovisas på lönespecifikationen. Bland dem som har en månadsinkomst över 27 000 kr är det mindre vanligt att avgiften redovisas.

Löntagarna förda bakom ljuset

Skattebetalarna måste förstås veta hur mycket pengar de betalar in i skatter och avgifter för att kunna bedöma om de får en rimlig motprestation från det offentliga. Detsamma gäller avgifterna till socialförsäkringarna. Vet då löntagarna hur mycket

som betalas in för dem i arbetsgivaravgift?

I den tidigare frågan om arbetsgivaravgiften redovisas på lönespecifikationen, var det förhållandevis få som svarade ja. Det finns alltså risk för att kännedomen är dålig även om hur mycket som betalas in. Så är också fallet, visar det sig. Av de tillfrågade anger 55 procent att de inte vet hur mycket som betalas in för dem i arbetsgivaravgift. Det är inte förvånande, men anmärkningsvärt med tanke på hur mycket pengar löntagaren avstår.

Det är fler bland de lägst utbildade, hela 69 procent, som inte kan svara på hur mycket som betalas in för dem än bland dem med högre utbildning. 56 procent av de gymnasieutbildade och 49 procent av de högre utbildade vet inte. Det är också de yngre, 16–29 år gamla, som har svårigheter att svara på hur mycket som betalas in (hela 65 procent).

Bland dem som har normala inkomster¹⁸ är det endast drygt var sjunde person som gör en realistisk bedömning av hur mycket som betalas in i arbetsgivaravgift. Ungefär lika stor andel underskattar inbetalningarna. Knappt var tredje överskattar hur mycket som betalas in, medan drygt hälften inte kan svara. Det är inte rimligt att så stora statliga utdebiteringar är i stort sett okända för den enskilde.

Förtroendekollaps för staten

Statens skatter och avgifter på arbete uppgick år 2007 till 872,1 miljarder kronor. Av detta togs 480,6 miljarder ut som direkta skatter på arbete medan 391,5 miljarder var indirekta skatter, det vill säga avgifter som tas ut för socialförsäkringar. Dessa avgifter utgör 36,6 procent av statens intäkter.¹⁹ Det rör sig alltså om betydande budgetposter för staten och därmed för skattebetalarna.

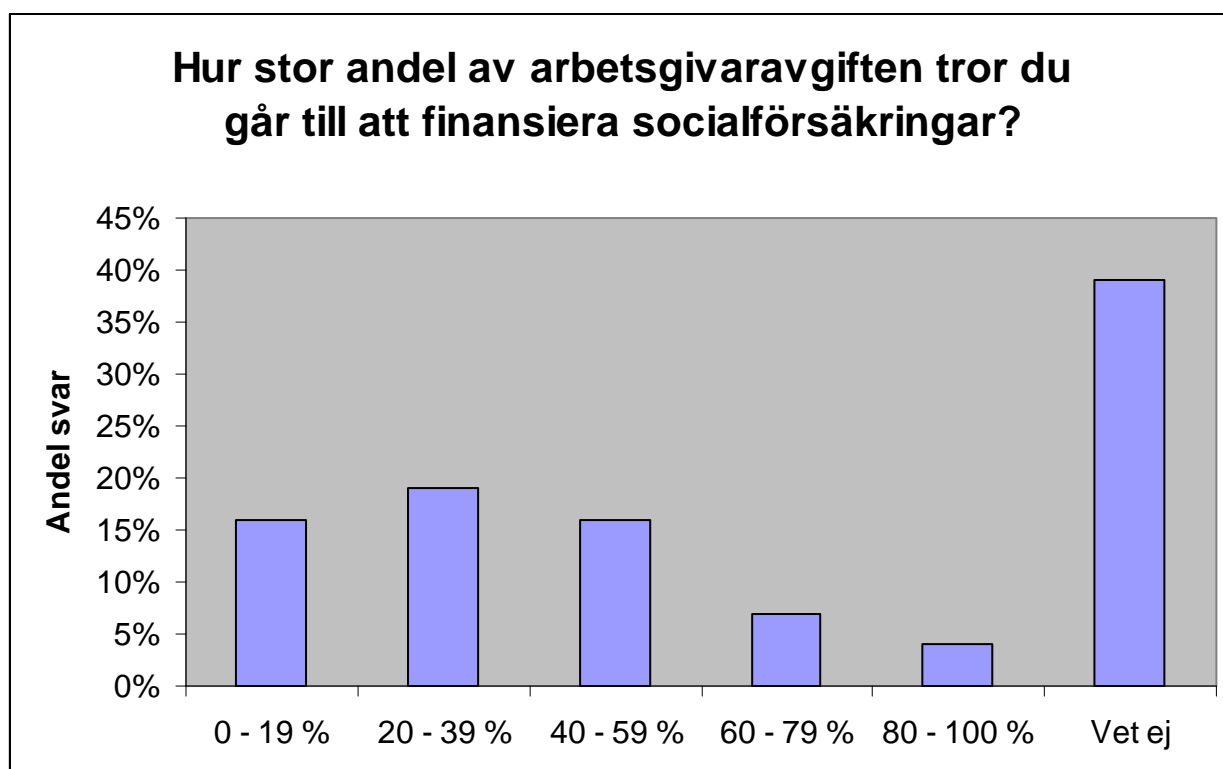
Eftersom socialförsäkringarna utgör en så betydande del av statens verksamhet och kostar skattebetalarna stora summor är det särdeles viktigt att tilltron till systemet är god. Den statliga socialförsäkringsutredningen från 2006 konstaterar att balans mellan inkomster och utgifter i socialförsäkringarna är viktigt för tilltron till systemet.²⁰ Vi har tidigare sett att avgifter på det hela taget ska motsvaras av förmåner i en försäkring. En

del av avgiften ska förstås täcka kostnader för förvaltning och administration av försäkringen, men i princip ska andelen avgifter som motsvaras av förmåner närma sig 100 procent. Ett mått på löntagarnas tilltro till staten som försäkringsgivare blir således hur stor andel av arbetsgivaravgifterna de bedömer används till socialförsäkringar.

Det visar sig att löntagarna har mycket dålig kännedom om och extremt låg tilltro till att de pengar som de betalar in i avgifter verkligen går till socialförsäkringar. Av de tillfrågade kunde hela 39 procent inte ge något svar på hur stor andel av arbetsgivaravgiften som går till socialförsäkringar. Med tanke på den låga kännedomen om arbetsgivaravgifterna i övrigt är det inte förvånande att den siffran är så pass hög.

I en försäkring ska ju i princip alla pengar som betalas in gå till förmåner. Teoretiskt sett torde alltså den som har hög tilltro till staten som försäkringsgivare ange att uppåt 100 procent av arbetsgivaravgifterna används till att finansiera socialförsäkringar. En mer modest definition för vad som får anses som hög tilltro till systemet vore att man anger att minst 80 procent av avgifterna går till försäkringar. Undersökningen visar att tilltron även med den definitionen är låg. Då är det, som framgår av diagrammet nedan, endast 4 procent av de tillfrågade som har hög tilltro till systemet.

Den som uppger sig tro att mindre än 40 procent av avgifterna går till försäkringar får anses ha låg tilltro till att arbetsgivaravgifterna går till socialförsäkringar. Enligt den definitionen är det hela 35 procent av löntagarna som har lågt förtroende för staten som försäkringsgivare.



Män har generellt sett en lägre tilltro till systemet än kvinnor. Samtidigt säger kvinnor i större utsträckning än män att de inte vet hur stor andel som går till försäkringarna. Nästan varannan kvinna anger att hon inte vet. Personer med låga inkomster har lägre tilltro till att avgiften går till försäkring, medan de med högre inkomster har något högre tilltro.

Undersökningen visar att löntagarnas förtroende för att staten presterar socialförsäkringsförmåner för de avgifter man driver in är extremt lågt. Samma mönster har trätt fram då detta område tidigare har undersökts.²¹

Slutsatser

Det svenska socialförsäkringssystemet är dåligt på att koppla avgifter till förmåner. Avgifterna har en stor skatteandel och att socialförsäkringarna används därmed i stor utsträckning till inkomstfördelning i stället för att sprida risker.

Arbetsgivaravgiften redovisas i liten utsträckning för löntagarna och följaktligen är det

mycket få som kan ge ett någorlunda riktigt svar på hur mycket som betalas in för dem.

Kännedomen om och tilltron till hur mycket av arbetsgivaravgifterna som används till socialförsäkringar är mycket låg. Det är ett förtroendeproblem som bör tas på allvar.

Sammantaget lider socialförsäkringssystemet brist på transparens. Socialavgifterna är nästan till hälften en förtäckt skatt. Arbetsgivaravgifterna är i stor utsträckning dolda för löntagarna och tilltron till att pengarna används till socialförsäkringar är därför mycket låg.

Dessa brister innebär sammantagna ett stort legitimitetsproblem för systemet och är därmed ett direkt hot mot socialförsäkringarnas långsiktiga hållbarhet.

Förändringsförslag

Behovet av reformer i socialförsäkringssystemet är omvittnat. Den här rapporten har belyst några betydande brister som de svenska socialförsäkringarna dras med.

Inom ramen för denna rapport går det naturligtvis inte att presentera fullödiga modeller för hur socialförsäkringssystemet ska konstrueras. I stället skisseras nedan förslag på förändringar utifrån principiella utgångspunkter. Läsaren har sannolikt invändningar mot förslagen. I så fall är det utmärkt, de är nämligen avsedda att väcka diskussion om socialförsäkringarna.

Tydlig redovisning av arbetsgivaravgifterna

Skatter och obligatoriska avgifter måste redovisas tydligt. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning kunna göra sig en bild av vad hon eller han får ut av skatten eller avgiften. Otydligheten i dagens socialförsäkringssystem innebär att denna kunskap är mycket låg. Det leder till att förtroendet för systemet riskerar att urholkas, vilket i förlängningen äventyrar socialförsäkringarnas hållbarhet.

En genomgripande reform av socialförsäkringssystemet är nödvändig, men sådana reformer tar tid. Ett första steg är att göra socialförsäkringsavgifterna tydliga, något

som kan göras relativt enkelt. Lämpliga kanaler att förmedla den informationen är lönespecifikationen och skattedeklarationen.

På lönespecifikationen ska det framgå hur mycket arbetsgivaren har betalat in i arbetsgivaravgift, på samma sätt som det redovisas hur mycket inkomstskatt som har dragits av lönen. Det måste redovisas på ett sätt så att arbetsgivaravgiften inte blandas samman med inkomstskatten. Denna redovisningsskyldighet ska regleras i lag.

I skattedeklarationen ska det, utöver hur mycket arbetsgivaravgift som har betalats in under året, framgå hur stor del av den som motsvaras av försäkringsförmåner för just den individen.²² Det ska även framgå hur mycket förmåner personen har tagit del av under året. En enkel sådan redovisning skulle för en genomsnittlig inkomsttagare kunna se ut enligt följande:

Erlagd arbetsgivaravgift under inkomståret	x kr
Andel av avgift som motsvaras av förmån	48 %
Andel av avgift som utgör skatt	52 %
Utbetalade förmåner under inkomståret	y kr

Inför en statlig grundtrygghetsfond

Det ligger både i den enskildes och i samhällets intresse att alla har en grundläggande ekonomisk trygghet när de av olika skäl inte kan arbeta. Om en sådan allmän grundtrygghet inte finns är risken överhängande att det inom vissa yrkeskategorier uppstår trygghetsproletariat som inte täcks av något socialförsäkringsskydd. I ett utvecklat samhälle som vilar på humanistiska värderingar vore den otryggheten inte godtagbar. Det skulle också innebära sociala problem som i förlängningen blir kostsamma för samhället och staten.

Staten ska garantera en grundtrygghet som skyddar alla mot inkomstbortfall upp till en viss nivå. Detta grundskydd bör även gälla vid arbetslöshet, vilket betyder att arbetslöshetsförsäkringen måste göras obligatorisk. Det kan också innebära att basen i arbetslöshetsförsäkringen ska förstärkas. Dagens fristående arbetslöshetskassor har dock en relativt effektiv administration, vilket talar för att de kan hantera den grundläggande arbetslöshetsförsäkringen även i framtiden.

Ett sådant grundskydd bör finansieras genom en inkomstbaserad avgift som drivs in av staten. Inga avgifter tas dock ut över den inkomstnivå som grundskyddet maximalt täcker. Enligt en sådan modell finns en försäkringsmässig koppling mellan avgifter och förmåner.

En alternativ modell är att finansiera grundskyddet med inkomstskatter. Då är grundskyddet inte längre en försäkring utan ett trygghetssystem som bygger på inkomstfördelning. De med inkomster över ersättningstaket överfinansierar systemet medan de med lägre inkomst får ett subventionerat grundskydd.

Ett skattefinansierat grundskydd medför dock att ersättningstaket måste sättas lågt för att inte driva upp skattetrycket. Skattefinansiering betyder också att progressiviteten i den statliga inkomstskatten måste mildras eller helt tas bort för att inte förstärka margineffekterna i skattesystemet. Höga marginalskatter minskar arbetskraftsutbudet och därmed skattebasen, vilket följaktligen är kontraproduktivt för skattefinansiering.

Oberoende av finansieringsmodell ska medlen för grundskyddet förvaltas i en särskild statlig försäkringsfond. På så vis undviks sammanblandning mellan det sociala grundskyddssystemet och statskassan. Statsbudgeten ska inte användas som buffert för socialförsäkringar. Därför behövs en fondering för att skapa en självständig finansiering som är hållbar över en konjunkturcykel.

Obligatorisk icke-statlig socialförsäkring

Sociala trygghetssystem bör inte omfatta endast grundtrygghet. Den som förlorar sin arbetsinkomst ska under en övergångsperiod kunna fokusera på att återkomma i arbete. Om inkomstbortfallet är stort och omedelbart, tvingas den enskilde lägga sin energi på att snabbt minimera sina omkostnader i stället för att ägna sig åt att återkomma till arbetslivet. Det riskerar att förlänga bortavaron från reguljärt arbete. Det finns alltså goda skäl att inrätta en allmän och obligatorisk socialförsäkring.

Den obligatoriska socialförsäkringen ska finansieras av avgifter. De bör helst tas ut som egenavgift för att det ska vara tydligt för den enskilde hur mycket som betalas in.

Alternativt kan avgiften tas ut i form av arbetsgivaravgift, som i dag, men då ska den redovisas tydligt för den enskilde. Försäkringen ska ersätta inkomstbortfall på samma grunder som dagens socialförsäkringar, det vill säga vid sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet och så vidare.²³ Beläggs ersättningsnivåerna med tak, ska inga avgifter tas ut över taket.

Den obligatoriska socialförsäkringen ska vara tillgänglig för privata försäkringsgivare. Det kan göras genom att socialförsäkringsavgifterna sätts in på ett individuellt konto. Den enskilde kan sedan välja hos vilken försäkringsgivare hon eller han vill teckna sin försäkring. För att ingå i det obligatoriska systemet måste försäkringsgivaren göra grundåtaganden enligt de regler som staten ställer upp. Exempelvis ska en försäkringsgivare inte kunna neka någon att ansluta sig till försäkringen och heller inte göra skillnader i individens förmåner beroende på hälsostatus eller liknande. Det kan även behövas vissa försäkringsmässiga minimikrav om karenstid, ersättningsnivåer eller ersättningstid. Det bör dock finnas utrymme för försäkringsgivarna att fritt utforma sina socialförsäkringstjänster så att den enskilde kan välja en försäkringsmodell som passar.

Det uppstår sannolikt ett antal aktörer av olika karaktär på en sådan socialförsäkringsmarknad. Traditionella försäkringsbolag kommer naturligtvis att erbjuda sina tjänster. I Sverige har dessutom arbetsmarknadens parter gedigen erfarenhet av att skapa olika former av försäkringslösningar för arbetslöshet, pension med mera. De vore därför lämpliga försäkringsgivare. Det kan även vara aktuellt med en statligt administrerad standardförsäkring för den som föredrar det.

En privatisering av den obligatoriska försäkringen kräver ett tillsynsorgan som övervakar att försäkringsgivarna sköter sina åtaganden eller att utbetalningar sker på rätt sätt. Här kan exempelvis dagens inspektion för arbetslöshetskassor tjäna som förebild.

I ett konkurrensutsatt och affärsmässigt system skapar försäkringsgivarna attraktiva tjänster för att vinna över fler kunder. Samtidigt frigörs drivkraft för skadebegränsning i försäkringen. Det kan ske genom att exempelvis erbjuda den försäkrade förebyggande hälsoinsatser, rehabilitering, köpt vård, arbetsmarknadsmatchning och

så vidare. De pengar som försäkringsgivaren frigör med skademinimering ger utrymme för ökad avkastning och möjlighet att erbjuda kunderna bättre försäkringsvillkor. Samtidigt gör både individen och samhället en vinst genom att tiden borta från arbete minskar.

Privata socialförsäkringar skulle alltså kunna vara en lösning på svårigheterna för de statliga försäkringarna att samverka med vården. I dag slösas enorma summor bort på att människor inte kan återgå i arbete eftersom de måste vänta på att få vård. Den privata försäkringens drivkraft att begränsa skadan leder till att försäkringspengar på ett effektivt sätt kan användas för att finansiera vård i stället för att betala ut ersättningar. Det förutsätter dock att de begränsningar att köpa vård av offentliga vårdgivare som finns i dag måste tas bort. I det sammanhanget finns anledning att se över hur sjukvården som helhet, i sin tur, finansieras och organiseras. Det är dock en diskussion som ligger utanför ramen för denna rapport.

Noter i texten

1. Ståhlberg, sid 20.
2. Junestav, sid 3.
3. Ståhlberg, sid 24.
4. Junestav, sid 3.
5. Den statliga sjukpenningförsäkringen täcker endast längre sjukfrånvaro. Vid kort sjukfrånvaro är det arbetsgivaren som står för kostnaden i form av sjuklön.
6. Föräldraförsäkringen ingår i socialförsäkringarna, men den är inte fullt ut en försäkring. Graviditet är inte en försäkringsbar risk och föräldraledighet är inte en försäkringsskada. Den tillfälliga föräldrapenningen ersätter däremot en försäkringsbar skada.
7. Socialavgifterna tas ut antingen som arbetsgivaravgift eller egenavgift. Egenavgift tas ut på inkomst från eget företag. Egenavgifternas andel av de totala socialavgifterna är endast 3 procent (Statens årsredovisning 2007 (2007/08:101), bilaga 5) och behandlas inte i denna rapport.
8. Kruse, sid 30.
9. Ståhlberg, sid 28.
10. Se Halápi.
11. Halápi, sid 13.
12. Ibid.
13. Här är det golv och förmåner under avveckling som ger den stora skatteandelen. Se Halápi, sid 13.
14. Halápi, sid 13.
15. SOU 2006:86, sid 196, 203.
16. Undersökningen genomfördes 10–23 februari 2009.
17. Se bilaga för de frågeformuleringar som ställdes till intervjupersonerna.
18. Här definieras normala inkomster som 18 000–33 000 kr/månad.
19. Statens årsredovisning 2007, bilaga 5 och 6.
20. SOU 2006:86, sid. 205.
21. Se Modig.

22. På grund av golv- och takbeloppen i de olika försäkringarna varierar denna andel i förhållande till inkomstnivån.

23. Den bör dock inte omfatta föräldraförsäkringen eftersom den inte kan utformas försäkringsmässigt. Föräldrapenningen bör därför vara statlig även i fortsättningen.

Källor

Tryckta källor

Halápi, Mikael (2006), *Mellan golv och tak – avgifterna på arbete*. Stockholm: Saco.

Junestav, Malin (2008), *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden*. Uppsala: IFAU.

Kruse, Agneta (2009), *Socialförsäkringar och globalisering*. Stockholm: Globaliseringsrådet.

Modig, Arne (2003), *Allmänhetens tilltro om socialförsäkringssystemet*. Temo.

Ståhlberg, Ann-Charlotte (2003), *Socialförsäkringarna i Sverige*. Stockholm: SNS.

Regeringsskrivelse

Årsredovisning för staten 2007 (2007:08:101).

Statens offentliga utredningar

SOU 2006:86 *Mera försäkring och mera arbete* (den s k Socialförsäkringsutredningen).

Bilaga

Undersökningen Anställda om arbetsgivaravgifter genomfördes 10–23 februari 2009 av Novus Opinion på uppdrag av Timbro. Undersökningen gjordes i form av en telefonomnibus med 1 068 respondenter som har en anställning.

De tillfrågade ombads svara på följande frågor:

1. Din arbetsgivare betalar in inkomstskatt på din inkomst till Skatteverket. Utöver det betalar din arbetsgivare också in en så kallad arbetsgivaravgift till Skatteverket.

Brukar det på den lönespecifikation du får finnas någon uppgift om hur mycket pengar som har betalats in till Skatteverket för dig i arbetsgivaravgift?

2. Hur mycket tror du normalt betalas in för dig i statlig arbetsgivaravgift per månad?

3. Arbetsgivaravgifterna används till att betala olika sorters statliga utgifter. Hur stor andel av arbetsgivaravgifterna tror du går till att finansiera de statliga socialförsäkringarna som t ex statlig ålderspension, sjukpenning vid längre sjukskrivning och föräldrapenning?