

FÅR FATTIGA LÖN FÖR MÖDAN?

VÄGEN UT UR SOCIALBIDRAGS-
BEROENDE ENLIGT CAMERON

NIMA SANANDAJI

www.timbro.se/innehall/isbn=9175668147&flik=4

MAJ 2011

TIMBRO

Nima Sanandaji är vd för tankesmedjan Captus och associerad utredare vid Skattebetalarnas Förening. Han har tidigare skrivit en rad rapporter om olika sätt att reformera ersättningssystemen.

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-814-7

www.timbro.se

info@timbro.se

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668147&flik4

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	7
Inledning.....	9
Bidragsberoende i Sverige.....	11
Socialbidrag och barnfattigdom.....	14
Valet mellan arbete och bidrag.....	18
Olika reformvägar.....	20
Diskussion – möjliggör små steg mot arbete.....	22
Referenser.....	24

Förord

Min make, som är brittisk medborgare, arbetade tidigare som socialrådgivare på ett kommunalt kontor i Skottland. Jag har många gånger känt igen Sverige i hans beskrivning av det brittiska socialbidragssystemet. Socialbidraget minskar när arbetsinkomsten ökar, men det är först när arbetsinkomsten når en viss nivå som arbete faktiskt börjar att löna sig.

I Sverige har vi samma problem, men det är djupare. Det beror på att socialbidraget också täcker hyra och oregelbundna kostnader som till exempel tandläkarbesök, vilket gör att drivkraften att ta sig ur bidragsfällan och kunna stå på egna ben, med ett eget arbete, minskar. Varför ska man kämpa mot ett system, som inte belönar att man anstränger sig?

Detta är ett systemfel som hindrar människors utveckling. Även små steg in på arbetsmarknaden måste löna sig. I Storbritannien tar man nu tag i problemet. Ett aktuellt lagförslag, som kallas för den största förändringen inom det brittiska välfärdssystemet på 60 år, har som mål att få fler i arbete genom att se till att arbete alltid lönar sig, skydda de mest utsatta i samhället och vara rättvist både mot skattebetalare och mot personer som behöver bidrag. Men kan man lagstifta bort fattigdom?

Premiärminister David Cameron svarar ja på den frågan, och menar att arbete nu kommer att börja löna sig även för de fattigaste i vårt samhälle. Kanske är det dags för Fredrik Reinfeldt att tänka i samma banor för att utveckla den svenska arbetslinjen.

Jag bad **Nima Sanandaji** att undersöka reformen vidare. Goda exempel från andra länder är till för att spridas, och jag kände på mig att just detta är precis ett sådant exempel. Nima Sanandaji är vd för tankesmedjan Captus och associerad utredare vid Skattebetalarnas Förening. Han har tidigare skrivit en rad rapporter om olika sätt att reformera ersättningssystemen. I "Får fattiga lön för mödan? - Vägen ut ur socialbidragsberoende enligt Cameron" föreslår han ändringar som kan lägga grunden till de största förändringar det svenska välfärdssystemet någonsin haft.

Är Sverige redo för det?

Eva Cooper

Ansvarig för välfärdsfrågor på Timbro

Sammanfattning

I Storbritannien håller parlamentet på att behandla ett lagförslag som enligt den brittiske premiärministern David Cameron medför ”den mest fundamentala och radikala förändringen av bidragssystemet sen den infördes”. Reformen går ut på att skapa tydliga incitament till att börja arbeta, för den som i dag lever på socialbidrag.

I det rådande brittiska systemet lönar sig en övergång från bidrag till arbete först när arbetsinkomsten blir tillräckligt hög. Innan dess minskar bidraget lika mycket som arbetsinkomsten ökar, vilket leder till att incitamentet till arbete i princip blir noll. Den brittiska regeringens utredare menar att systemet är utformat så att det fångar både individer, familjer och hela områden i fattigdom.

Situationen i Sverige påminner mycket om den i Storbritannien. Det finns inga ekonomiska incitament för en övergång till arbete innan bidragstagaren når en viss arbetsinkomst. Anledningen är att bidraget minskas med en krona för varje krona som intjänas via arbete.

Framförallt i hushåll som erhåller höga socialbidrag – exempelvis de som har flera barn, höga boendekostnader och höga oregelbundna kostnader som tandläkarbesök – försvåras övergången till arbete.

Som en offentlig studie nyligen visat kan långvarigt bidragsberoende ”leda till en fattigdomsfälla”. Trots de goda intentionerna med bidraget är det således viktigt att skapa en balans i systemet. Socialbidraget måste vara generöst men samtidigt inte skapa beroende och passivitet bland mottagarna.

Bland de som försörjs av socialbidrag under en längre tid är det många som pendlar mellan socialbidrag och andra former av offentlig hjälp. Forskningen visar att få lyckas bryta beroendet och övergå till en arbetsinkomst som innebär att de är helt självförsörjande.

Framförallt är det invandrare som inte har sitt ursprung i rika industriländer som hamnar i beroende av socialbidrag. Hela en femtedel av de arbetsföra personerna i denna grupp försörjs via socialbidrag, jämfört med enbart 3 procent bland de som är födda i Sverige.

Totalt lever 128 000 barn, majoriteten av de barn som enligt Rädda Barnen lever i barnfattigdom, i hushåll som någon gång under året mottar socialbidrag. Andelen barn som lever i hushåll med socialbidrag uppgår till 30 procent i Rinkeby och 40 procent i Bergsjön och Rosengård.

Forskningen har visat att en övergång från bidrag till arbete bland föräldrarna leder till sociala förbättringar för barnen, framförallt om de befinner sig i skolåldern. Exempelvis klarar sig barnen bättre i skolan om deras föräldrar lämnar bidragen och övergår i arbete. I takt med att föräldrarna bryter den sociala fattigdom som bidragsberoende innebär skapas bättre förebilder och större interaktion med samhällslivet också för barnen.

Studier och erfarenhet visar att flera slags reformer, som aktiveringskrav och tidsbegränsning av bidrag, kan leda till att minska socialbidragsberoendet. En reform som skulle kunna minska

beroendet, utan att sätta större press på de som inte kan arbeta, vore att liksom i Storbritannien införa ett system där det konsekvent lönar sig att arbeta för den som försörjs via socialbidrag.

I stället för att bidraget minskar med en krona för varje ny krona som tjänas in skulle den kunna minska med exempelvis 70 öre. Regeringen borde utreda möjligheten att införa ett sådant system, som också måste balanseras med skattelättnader för låginkomsttagare så att det inte blir mer förmånligt att lämna arbetet för att i stället kombinera arbete med socialbidrag.

Möjligheten för bidragstagare att genom små steg engagera sig på arbetsmarknaden, inte minst om det kombineras med sänkt skatt för låginkomsttagare, skulle utgöra ett kraftfullt verktyg för att minska den ekonomiska och sociala fattigdomen hos både vuxna och barn.

I Sverige, liksom i Storbritannien, innebär bidragsberoendet samhällsekonomiska förluster och ett slöseri med mänsklig potential. Visst finns det behov av grundläggande sociala skyddsnät, men samhället tjänar inget på att genom låga incitament försvåra övergången från bidrag till självförsörjning.

Inledning

I mitten av februari 2011 introducerade den brittiske premiärministern David Cameron ett lagförslag som han menade "skulle medföra den mest fundamentala och radikala förändringen av bidragssystemet sen det infördes". Cameron förklarade: "aldrig igen kommer det vara så att arbete inte lönar sig... Vi kommer äntligen se till att arbete börjar löna sig för en del av de fattigaste i vårt samhälle."¹

Förslaget, som i skrivande stund håller på att behandlas i det brittiska parlamentet, grundar sig på en utredning som regeringen presenterade i slutet av 2010. Utredningen finner att familjer som lever på socialbidrag kan hamna i en situation där de ekonomiskt förlorar på att börja arbeta. Anledningen är att flera olika former av bidrag betalas ut, som alla minskar vid övergång till arbete.²

Det bidragssystem som skapats i Storbritannien för att skydda allmänheten från fattigdom har enligt utredningen haft den motsatta effekten. Individer, familjer och hela områden har fångats i fattigdom. Resultatet, menar regeringens utredare, är ett slöseri med mänsklig potential men betyder också mycket höga kostnader för den offentliga sektorn.

I dag delas flera olika bidrag ut i Storbritannien. Alla minskar i takt med att inkomsten ökar. Regeringens förslag går ut på att införa ett enhetligt bidragssystem, där det alltid finns starka incitament för övergång till arbete. Systemet ska säkerställa att den som försörjs via bidrag ska kunna öka sin levnadsstandard även genom att arbeta ett fåtal timmar per vecka.

I det nuvarande systemet är incitamentet till arbete nästan noll för den bidragstagare som övergår till arbete, innan personen har arbetat ett visst antal timmar. Med det nya systemet skulle inkomsten öka för varje arbetad timme samtidigt som det överlag skulle löna sig mer att arbeta.

Den brittiska regeringens utredare räknar på att reformen kan leda till att antalet hushåll där ingen arbetar minskar med så mycket som 300 000. I takt med att flera bidrag ersätts med ett enhetligt hoppas regeringen dessutom spara 1,5 miljard brittiska pund på enklare administration samt minskad risk för överutnyttjande och fusk.³

Radikala förändringar i bidragssystem är i regel mycket kontroversiella, inte minst om de siktar på att minska på bidragsberoendet. Det brittiska lagförslaget är samtidigt mycket intressant ur ett svenskt perspektiv. Även i Sverige är det nämligen ett stort problem att individer och familjer fångas in i ett långvarigt beroende av socialbidrag.

¹ BBC News (2011).

² Department for Work and Pensions (2010).

³ Ibid.

Som diskuteras i denna rapport visar internationella erfarenheter att övergång från bidrag till arbete inte bara stärker familjers ekonomiska situation, utan också minskar den sociala fattigdomen. Därför kan det finnas skäl för svenska politiker att liksom i Storbritannien verka för ett system där det alltid lönar sig för den som lever på bidrag att börja arbeta – även om det till en början bara rör sig om några timmar i veckan.

Det svenska samhället kan nämligen, precis som det brittiska, tjäna mycket på att bryta det beroende av socialbidrag som för många riskerar bli livslångt. Att uppmuntra till en övergång från bidrag till arbete skulle också vara bland de bästa sätten att minska barnfattigdomen.

Bidragsberoende i Sverige

En övergripande målsättning i den svenska politiken är att skapa välfungerande sociala skyddsnät för dem som inte kan försörja sig själva. Utöver socialförsäkringarna finns därför ett behovsprövat socialbidrag för individer som inte omfattas av försäkringssystemet.

Socialbidrag, eller mer formellt ekonomiskt bistånd, omfattar all den ekonomiska hjälp som ges enligt socialtjänstlagen. En viktig del av detta är försörjningsstödet, som innebär att alla som bor i Sverige och saknar pengar till uppehälle⁴ har rätt till en offentlig ersättning.

Enligt riksnormen för 2011 motsvarar det socialbidrag som ges till en ensamstående vuxen och två hemmavarande ungdomar mellan 15–18 år knappt 9 600 kronor. Utöver det ges ersättning som täcker kostnaden för boende samt stöd för oregelbundna kostnader som exempelvis tandläkarbesök.⁵

Samtidigt som socialbidraget motverkar fattigdom, genom att ge personer som saknar egen inkomst en ersättning som de kan leva på, leder den också till att många fastnar i ett långvarigt bidragsberoende som också låser fast dem i fattigdom.

En offentlig studie har framfört att långvarigt bidragstagande kan ”leda till en fattigdomsfälla”.⁶ Trots de goda intentionerna med bidraget är det således viktigt att skapa en balans i systemet, så att den å ena sidan är generös men å andra sidan inte skapar beroende och passivitet bland mottagarna.

Den fattigdomsfälla som långvarigt beroende av socialbidrag kan innebära drabbar i stor utsträckning invandrare som inte har sitt ursprung i rika industriländer.⁷ År 2005 mottog exempelvis 18 procent av männen och 20 procent av kvinnorna i denna invandrargrupp, i åldrarna 18–64 år, socialbidrag. Bland personer födda i Sverige försörjdes bara 3 procent, det vill säga en sjättedel så stor andel, av socialbidrag.⁸

Flyktingar som kommer till Sverige försörjs ofta initialt genom ekonomiskt bistånd, i form av introduktionsersättning. Tanken är att beroendet av socialbidrag ska vara tillfälligt och ersättas av deltagande på arbetsmarknaden.

⁴ Och inte heller kan få stöd från sin make/maka/sambo.

⁵ Socialstyrelsen (2010) och egna beräkningar.

⁶ Dahlberg m.fl. (2009).

⁷ Det vill säga utrikesfödda som inte är födda i Västeuropa, Nordamerika och Australien.

⁸ Dahlberg m.fl. (2009).

Att så många som en femtedel av invandrarna med ursprung utanför den rika industrivärlden är beroende av socialbidrag för sin försörjning är ett tydligt tecken på att många även på längre sikt har svårt att komma i arbete.

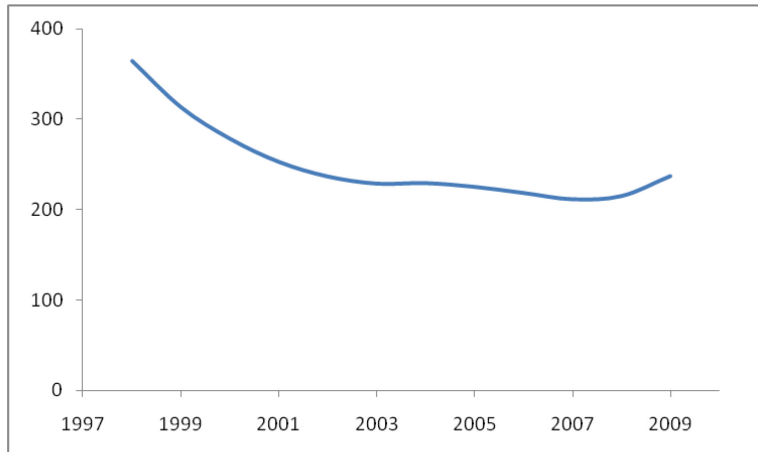
Som bland annat en offentlig utredning från 2007 noterar utgör inte långvarigt beroende av socialbidrag enbart en infångning i ekonomisk fattigdom, utan också i social fattigdom. Bidragssökande hamnar utanför fungerande sociala nätverk, utöver deras kontakt med socialhandläggaren.⁹

Antalet hushåll som försörjs via socialbidrag ökade till mycket höga nivåer i slutet av 1990-talet, för att därefter minska och stabiliseras kring något över 200 000. De år i slutet av 1990-talet då beroendet av socialbidrag var som högst var också en tid när incitamenten att övergå från bidrag till arbete var som lägst, eftersom priset på boende (som socialbidraget täcker) hade stigit men inkomsterna ännu inte stigit i samma utsträckning.¹⁰

Som visas i figur 1 har antalet bidragstagande hushåll ökat under senare tid, vilket förklaras av finanskrisen 2008 samt en ökad flyktinginvandring. Statistiken för antal hushåll, i tusental, som mottar socialbidrag, som visas i figur 1, sträcker sig fram till 2009. För 2010 finns statistik om utbetalningar.

Under 2010 ökade kostnaden för utbetalt socialbidrag med 4 procent jämfört med föregående år, till nära 12 miljarder kronor. Drygt två av dessa miljarder var i form av introduktionsersättning till nyinflyttade flyktingar, en minskning med 6 procent jämfört med 2009.¹¹

Figur 1. Antalet hushåll, i tusental, som försörjs via ekonomiskt bistånd.



Källa: SCB

Kortsiktiga förändringar av antalet hushåll i socialbidrag lyfts ofta fram som det mest intressanta i samhällsdebatten. Det finns dock skäl att i större utsträckning fokusera på varför beroendet har

⁹ Socialdepartementet (2007).

¹⁰ Socialdepartementet (2004).

¹¹ Socialstyrelsen (2011).

tillåtits bita sig fast på en så hög genomsnittlig nivå. Det är också viktigt att belysa att beroendet i så många fall inte övergår till självförsörjning, vilket reflekterar en djup ekonomisk och social fattigdom.

Vid en första anblick kan det verka som att en relativt liten andel av bidragstagarna befinner sig i mycket långvarigt beroende. 6 procent av alla som hade socialbidrag 1990, och 4 procent av alla som hade socialbidrag 1995, försörjdes av bidraget under elva år i följd.¹²

En mer detaljerad granskning visar dock att många pendlar mellan beroende av socialbidrag och andra offentliga program. Få individer lyckas gå från socialbidragsberoende till självförsörjning genom arbete. En vetenskaplig studie har exempelvis följt de personer som försörjts under 19 eller fler sammanhängande månader av socialbidrag.

Bland dem som faktiskt lyckas bryta beroendet var det bara 14 procent av männen och 6 procent av kvinnorna som lyckades nå upp till en så hög arbetsinkomst att de kunde betraktas som självförsörjande. Många av individerna lämnade socialbidragsberoendet genom försörjning av andra program, exempelvis arbetsmarknadsutbildningar och pension.¹³

Inlåsning i socialbidragsberoende är således ett omfattande problem som är kopplat till såväl ekonomisk som social fattigdom. Det är en sak att vissa tillfälligt måste förlita sig på den lägsta nivån av trygghetsnäten i Sverige, som socialbidraget utgör. Det stora problemet är inlåsningseffekten.

Långvarigt beroende av socialbidrag skapar i sig sociala problem, genom att låsa in hundratusentals familjer i utanförskap. Det är exempelvis en viktig förklaring till den omfattande barnfattigdom som existerar i Sverige.

¹² Dahlberg m.fl. (2009).

¹³ Bergmark & Bäckman

Socialbidrag och barnfattigdom

Många barn, inte minst barn med invandrarbakgrund, lever med försörjningsstöd. År 2008 levde 44 000 barn i hushåll som betecknades som ekonomiskt fattiga och som åtminstone under en del av året mottog försörjningsstöd.

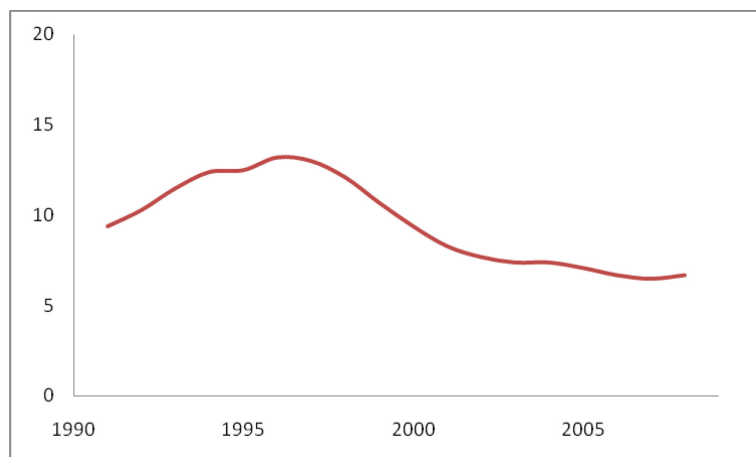
Ytterligare 84 000 barn levde i hushåll som erhöll försörjningsstöd, men vars inkomster som genomsnitt av året låg över gränsen för ekonomisk utsatthet – enligt den definition som används av Rädda Barnen.

Det kan tolkas som att dessa familjer under en del av året (när de levde på försörjningsstöd) upplevde ekonomisk fattigdom medan de under en annan del av året (när de levde på arbetsinkomst) låg ovan denna nivå.¹⁴

Rädda Barnen räknar med båda grupperna i sin beräkning av barnfattigdomen. Totalt utgör de barn som lever på socialbidrag någon gång under året närmare 60 procent av de 220 000 barn som lever i ekonomisk utsatthet i Sverige. Resterande 92 000 bor i hushåll vars inkomst är under fattigdomsgränsen, men som inte mottar socialbidrag.

Den totala barnfattigdomen i Sverige har minskat från bottenåret 1997, då hela 22 procent av barnen levde i fattigdom, till att stabiliseras kring 12–13 procent. I figur 2 visas andelen barn som lever i hushåll med socialbidrag. Även denna andel har halverats sedan toppnoteringen i senare delen av 1990-talet, till cirka 7 procent under senare år.¹⁵

Figur 2. Procentandelen barn i hushåll med socialbidrag.



Källa: Salonen (2010).

¹⁴ Salonen (2010).

¹⁵ Ibid.

Återigen är det viktigt att inte bara fokusera på utvecklingen från år till år. Andelen barn som försörjs via socialbidrag har minskat över tid, men trots detta stabiliserat sig på en hög nivå. Bara för att det tidigare har varit värre innebär det inte att den nuvarande situationen är acceptabel.

På samma sätt är problemet knappast löst eftersom vissa positiva förändringar skett. Nyligen argumenterade den moderate riksdagsledamoten Jan Ericson för att regeringens jobbskatteavdrag, enligt beräkningar av riksdagens utredningstjänst, minskat barnfattigdomen mellan 2007 och 2010 genom att öka inkomsten efter skatt för låginkomsttagande familjer.¹⁶

Det är fullt möjligt att regeringens politik har haft en sådan effekt, men den motbalanseras i så fall av att barnen till många nyanlända flyktingar till Sverige försörjs via socialbidrag och att även många invandrare som levt i Sverige under längre tid mottar socialbidrag eller har låga inkomster. Den totala barnfattigdomen ser ut att ha ökat fram till 2008 av den förra anledningen.¹⁷

Barnfattigdomen är starkt fokuserad till personer med invandrarbakgrund, som i många fall fastnat i långvarigt beroende av socialbidrag. Endast drygt 5 procent av barnen med svensk bakgrund lever i ett hushåll som antingen har en låg levnadsstandard eller försörjningsstöd. Bland personer med utländsk bakgrund är andelen hela 30 procent.¹⁸

De barn som befinner sig i den svåraste situationen är de som själva är födda utomlands, alltså första generationens invandrare. Av alla de 105 000 barn som är födda utomlands lever hela 50 procent i barnfattigdom. I Malmö, en stad med många invandrare och dåligt fungerande integration, lever nästan en tredjedel av alla barn i fattigdom enligt Rädda Barnens beräkningar.¹⁹

Enbart de barn som lever i hushåll med socialbidrag uppgår till 30 procent av alla barn som bor i Rinkeby samt 40 procent av de barn som bor i Bergsjön och Rosengård. Till det ska läggas många barn som lever i hushåll med låg inkomststandard men utan försörjningsstöd.²⁰

Hur skulle en politik som minskade på inlåsnings i socialbidrag påverka barnfattigdomen? En del barn skulle direkt lyftas från barnfattigdom i takt med att deras föräldrar övergick till arbete. Samtidigt tenderar de personer som försörjs via socialbidrag ha lägre utbildningsnivå och arbetsmarknads- erfarenhet än genomsnittet, varför många kan förväntas övergå till låginkomsttagande yrken.

En del av hushållen kan förväntas övergå till en levnadsstandard där deras barn fortfarande räknas som fattiga, trots att föräldrarna arbetar. Även för dessa familjer finns dock två stora skillnader jämfört med att leva på socialbidrag.

¹⁶ Svenska Dagbladet (2011).

¹⁷ Salonen (2010).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

För det första kan den som deltar i arbetslivet med tiden höja sin inkomst, i takt med att den bygger upp arbetsmarknadserfarenhet. Familjer som övergår från socialbidrag till låga inkomster via arbete kan, efter deltagande på arbetsmarknaden under viss tid, med tiden förväntas höja sin inkomstnivå.

För det andra kan den sociala fattigdomen minska vid övergång till arbete, även om man bortser från de ekonomiska fördelarna. I takt med att föräldrarna börjar arbeta kan barnens förebilder och anknytning till samhällsgemenskapen förbättras, liksom normer relaterande till arbete och samhällsansvar. Det förbättrar förutsättningarna till att senare klara sig väl i livet.

Erfarenheterna från den stora bidragsreform som genomfördes under Bill Clintons presidentskap i USA, under mitten av 1990-talet, är att den mycket riktigt ledde till en minskning av barnfattigdomen.

Anledningarna är att föräldrarnas inkomster steg vid övergång till arbete samt att övergången till arbete sammanhörde med att färre barn växte upp med ensamstående föräldrar.²¹

Det finns stöd för att program som ökar incitamenten för en övergång från bidrag till arbete kan reducera fattigdom, leda till högre inkomster och till och med förbättra barnens sociala utfall.²²

Under 1990-talet genomfördes bidragsreformer i vissa delar av USA som riktade sig till slumpmässigt utvalda hushåll, så att effekten av programmen vetenskapligt kunde utvärderas genom jämförelse med motsvarande hushåll som inte valdes ut.

De olika programmen innehöll bland annat ett stärkt krav på att bidragstagarna skulle söka arbete samt ökade incitament att övergå från bidrag till arbete. Inom ramen för programmen studerades inte bara hur familjernas inkomster utvecklades, utan också barnens sociala utfall. Framförallt för barn i skolåldern visade det sig att en övergång från bidrag till arbete ledde till sociala förbättringar, exempelvis i form av bättre studieresultat.²³

Utvecklingen kan tolkas som att den sociala fattigdomen minskar bland familjer där föräldrarna övergår från bidrag till arbete, eftersom bättre förebilder skapas för barnen. Det kan också handla om att barnens självbild och/eller samhällsrespekt förbättras i takt med att föräldrar övergår till självförsörjning.

En erfarenhet från reformerna i USA är att bristande möjligheter till barnomsorg och fritidsprogram kunde vara problem för ensamstående föräldrar som övergick från bidrag till arbete. Reformerna hade sannolikt fungerat bättre ifall dessa program var utbyggda.²⁴

²¹ O'Neill & Korenman (2004).

²² Blank (2002). Som diskuteras längre fram i denna rapport är det viktigt att notera att reformerna har potentialen att nå dessa mål, men att det gäller att rätt form av reformer genomförs.

²³ Duncan & Chase-Lansdale (2002).

²⁴ Ibid.

I Sverige, som har mer utvecklad skattefinansierad barnomsorg och fritidsprogram, är det möjligt att de sociala fördelarna med övergång från bidrag till arbete skulle vara ännu större. Det finns skäl att tro att reformer som uppmuntrar övergång från bidrag till arbete, framförallt om de riktar sig in på att öka incitamenten till arbete (och inte på att bidragen sänks) kan minska både den ekonomiska och sociala fattigdomen hos barnen och föräldrarna.

Därmed kan en svensk bidragsreform vara ett sätt att minska på barnfattigdomen samtidigt som de sociala utfallen bland barnen, i termer av exempelvis skolresultat, förbättras. Problemet är inte att vissa individer och familjer förlitar sig på socialbidrag – sociala skyddsnät är viktiga och behövs – utan snarare att beroendet ofta blir långvarigt för många som skulle kunna arbeta. Hur kan vi bana väg för fler att ta sig ur beroendeställningen och bli självförsörjande?

Valet mellan arbete och bidrag

Vem ansöker om socialbidrag och hur kan en övergång från bidrag till arbete främjas? En naturlig anledning till att individer söker socialbidrag är att de, till exempel på grund av bristande möjligheter på arbetsmarknaden, skatteklar eller låg utbildningsnivå, helt enkelt har svårt att finna arbete.

Men förutom det spelar nivån på socialbidraget och minimilönen också en viktig roll. En offentlig rapport drar slutsatsen: ”Om bidragsnivån är så hög att ett arbete i ett låglöneyrke ger en lägre standard än socialbidraget, kan det skapa en ovilja till arbete.”²⁵

Den individ som skulle välja bidrag före ett arbete skulle å ena sidan ge upp möjligheterna till ett mera aktivt deltagande i samhället, genom interaktion i arbetslivet. Å andra sidan skulle personen få mycket mera fritid och möjligheter att kombinera bidraget med svartarbete.

Det är viktigt att notera att att vissa personer som skulle kunna tjäna på socialbidrag med hänsyn till deras ekonomiska situation inte ansöker om detta.²⁶ Anledningen kan vara att individerna medvetet satsar på att genom deltagande i arbetsmarknaden höja sin inkomst, inte anser det vara rätt att leva på det offentliga om de kan försörja sig själva eller värdesätter deltagande på arbetsmarknaden av andra skäl än rent ekonomiska.

Beroende av socialbidrag är också stigmatiserande. Det har visat sig leda till minskad självkänsla och depressioner.²⁷ Denna sociala dimension kan spela en avgörande roll, framförallt för den som bor i ett område där det är ovanligt med att vännerna/grannarna försörjs via bidrag.

En central fråga är hur stor skillnad det är i hur mycket ett hushåll tjänar på en övergång från socialbidrag till arbete. Offentliga beräkningar jämför de som övergår från bidragsförsörjning till låglönearbete. Anledningen är att personer som lever på socialbidrag i regel inte har kvalifikationer och arbetsmarknadserfarenhet att söka välbetalda arbeten.

Eftersom socialbidraget täcker boendekostnader samt delas ut också för barnen i varje familj, skiljer sig incitamentet till arbete beroende på familjens storlek och boendesituation. I en utredning från 2004 visar det sig att belöningen för arbete varierar delvis mellan olika grupper och delvis mellan olika år (på grund av att bland annat lönenivåer och boendekostnader ändras mellan olika år).

Den grupp som överlag kunde öka sin inkomst mest vid övergång till arbete visade sig vara ensamstående män, som tjänade 20–60 procent mer på att arbeta jämfört med att leva på socialbidrag (skillnaden varierade beroende på vilket år som studerades). Belöningen för arbete var 20–45 procent av löneinkomsten för ensamstående kvinnor.

²⁵ Socialdepartementet (2004).

²⁶ Se exempelvis Finansdepartementet (1997).

²⁷ Starrin (2001).

Incitamenten var lägre för ensamstående kvinnor med barn, för vilka belöningen för arbete enbart var 15–30 procent. Situationen var ännu sämre för ensamstående med två barn, som enbart tjänade 7–20 procent mer på arbete än bidrag.²⁸

Sedan dess har jobbskatteavdraget inneburit en rad riktade skattesänkningar, som framförallt minskar skatten för låginkomsttagare. Incitamenten till arbete har därmed förbättrats något. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att olika extra kostnader kan vara associerade med arbete, som transporter till och från jobbet, köp av arbetskläder eller extrakostnader för lunch.

Den som inte arbetar kan spara pengar genom att använda sin egen tid för att spara pengar. I stället för att köpa hämtmat eller färdiglagat kan föräldern som stannar hemma exempelvis laga mat med enkla ingredienser från grunden, eller lägga tid på att åka buss till den affär som har billigast livsmedel. Även små besparingar av denna sort kan räcka för att balansera ut den begränsade inkomstökning som övergång till arbete skulle ge.

Dessutom är det allt annat än en lätt tillvaro som möter den ensamstående förälder som måste arbeta inom ett låglöneyrke, ta hand om två barn, har små marginaler och måste vara sparsam med utgifterna (vilket som noterats ovan kan vara tidskrävande). Om incitamenten till arbete knappt existerar kan försörjning via bidrag vara ett sätt för den stressade att vinna tid för en del fritid.

De redan låga incitamenten till arbete kan bli lägre på grund av en rad olika faktorer. Det är exempelvis en sak att räkna på hur mycket en familj med två vuxna och två barn tjänar på att de vuxna båda övergår från bidrag till arbete. Om bara en av föräldrarna lyckas få arbete kommer det dock med hög sannolikhet inte innebära någon konkret ökning av familjens inkomst.

I praktiken kan det ofta vara så att båda föräldrarna inte kan hitta arbete samtidigt. Eftersom det inte lönar sig för bara en av föräldrarna att börja arbeta fångas familjen in i långvarigt beroende.

Ett annat exempel är en familj som tilldelats en ovanligt stor lägenhet med hög hyra, som socialbidraget inkluderar, eller har höga kostnader för till exempel tandläkarbesök som också täcks av bidraget. Eftersom incitamentet till arbete redan är lågt för många kan det lätt gå mot noll på grund av liknande faktorer.

De som bor i delar av Sverige där lägstalönerna är något lägre än i resten av landet kommer också att uppleva lägre belöning för arbete jämfört med bidrag. Till slut kan hushåll som kombinerar bidrag med visst mått av svartarbete faktiskt uppleva en högre levnadsstandard än många hushåll där de vuxna arbetar, inte mottar socialbidrag och betalar skatt.

Sammanfattningsvis är det inte bara förutsättningarna på arbetsmarknaden, utan också incitamenten för enskilda hushåll, som påverkar övergången från bidrag till arbete. Det finns därmed goda skäl att utforma system som uppmuntrar till övergång från bidrag till arbete. Hur kan då dessa system se ut?

²⁸ Socialdepartementet (2004).

Olika reformvägar

Såväl i Sverige som internationellt har en rad olika åtgärder testats för att förmå personer att övergå från socialbidrag till arbete. Det inkluderar bland annat aktiveringskrav, tidsbegränsade bidrag samt ökade incitament för de som lever på bidrag att börja arbeta.

Aktiveringskrav innebär att vuxna måste delta i någon form av aktivitet för att få rätt till socialbidraget. Aktiviteten kan exempelvis bestå av utbildning, arbetsträning, praktik, arbete inom offentlig sektor eller hjälp med jobbsökning.

Målsättningen med aktiveringskrav är dels att engagera individen mer på arbetsmarknaden och dels att skilja på de som inte kan få arbete och de som skulle kunna få arbete om de ansträngde sig mer.

Aktiveringsprogram infördes gradvis i Stockholms stadsdelar efter 1998. Programmen bestod i regel av jobbsökaraktivitet i kombination med jobbträning eller praktik. En vetenskaplig studie som granskat reformen har funnit att den ledde till att sannolikheten för deltagarna att försörjas via socialbidrag sjönk med cirka 6 procent. Dessutom ledde aktiveringskraven till att sysselsättningen ökade.²⁹

I Uppsala och Malmö har samtidigt försök med aktiveringsprogram genomförts som inte lyckats uppmuntra till en övergång till arbete.³⁰ Den kanske största studien om program med aktiveringskrav har genomförts i USA.

En genomgång av 26 program i nio olika delstater under en period av tio år visar att programmen ökade sannolikheten för deltagarna att få jobb och minskade beroendet av socialbidrag.³¹ Aktiveringskrav kan alltså åtminstone ibland vara en effektiv åtgärd för att förmå en övergång från bidrag till arbete.

Tidsbegränsade bidrag innebär att regleringar införs på hur länge socialbidrag betalas ut och/eller att ersättningen med tiden minskar. Systemet kan innebära att de som inte själva finner ett arbete när tiden för bidrag går ut erbjuds ett subventionerat arbete av det offentliga. En hårdare metod är att bidraget efter en tid tas bort, eller sänks, utan att bidragstagaren hjälps till jobb av det offentliga.

Amerikansk forskning visar att tidsbegränsade bidrag ökar andelen bidragstagare som övergår till arbete och att effekten är påtaglig redan innan tidsgränsen gått ut. Den bästa forskning som finns

²⁹ Dahlberg m.fl. (2008).

³⁰ Milton & Bergström (1998); Hallsten m.fl. (2002).

³¹ Bloom & Michalopoulos (2001).

undersöker ett system där de som fick tidsbegränsade bidrag samtidigt fick möjligheten att behålla delar av socialbidraget upp till en given arbetsinkomst om de fick ett arbete.³²

Andra studier pekar på att tidsbegränsning i sig kan räcka för att minska bidragsberoendet.³³

En tredje metod för att uppmuntra övergång till självförsörjning är införandet av **ökade incitament till arbete**. Denna strategi går helt enkelt ut på att göra det mera lönsamt att övergå till arbete. Reformen mot ökade incitament har redan börjat införas i Sverige, i form av olika steg i jobbskatteavdraget. Skattesänkningen är nämligen, som noterats tidigare, konstruerad så att den framförallt sänker skattenivån för låginkomsttagare. Därmed ökar belöningen för övergång till arbete.

Incitamenten kan också ökas genom att personer som mottar socialbidrag får möjligheten att kombinera bidraget med arbete och behålla en del av den extra arbetsinkomsten. Då kommer arbete börja löna sig direkt, till skillnad mot dagens situation i Sverige där det först lönar sig med arbete när arbetsinkomsten (plus bidrag som delas ut till de som arbetar) blir högre än ersättningen från socialbidrag.

Den aktuella reform som den brittiska regeringen håller på att införa bygger just på att skapa incitament för den som lever på socialbidrag att arbeta, så att det även kommer att löna sig att arbeta ett fåtal timmar per vecka.³⁴ En motsvarighet till denna reform kan vara intressant att införa i svensk tappning.

³² Ibid.

³³ Se till exempel Grogger (2003).

³⁴ Department for Work and Pensions (2010).

Diskussion – möjliggör små steg mot arbete

Övergången från bidrag till arbete måste i dagens Sverige ske genom ett stort kliv in på arbetsmarknaden, annars är det inte lönsamt. En vuxen, framförallt om denna har familj, måste i många fall börja arbeta heltid eller nästan heltid för att arbetsinkomsten ska bli märkbart högre än inkomsten från bidrag.

Hushåll med två vuxna och flera barn kan hamna i en situation där det inte lönar sig för en av de vuxna att komma i arbete om inte också den andra gör det. Anledningen är att bidraget minskar krona för krona när arbetsinkomsten ökar vid inkomstnivåer som understiger socialbidragsnormen.

Skattesatsen på arbetsinkomster under normbeloppet blir således 100 procent. Den som lever på socialbidrag finner det inte lönsamt att engagera sig på arbetsmarknaden i små steg, genom att börja arbeta någon dag per vecka. Denna form av arbetsmarknadsdeltagande blir först lönsam när det sker svart, då skatten sjunker från 100 till 0 procent.

Det skulle finnas flera fördelar med att personer som lever på socialbidrag kan tjäna på övergång till arbete i små steg, även om inkomsten inte blir tillräckligt hög för att bryta beroendet av socialbidrag helt. För det första skulle det vara en väg in på arbetsmarknaden. Den som börjar arbeta en dag i veckan i exempelvis en närbutik kan med tiden få möjligheten att arbeta heltid.

För det andra skulle samhällsekonomin tjäna på fler i arbete, även om det inte sker på heltid. I stället för att bidraget trappas ned med en krona för varje ny krona som tjänas in skulle avtrappningen kunna ske med exempelvis 70 öre.

Det skulle innebära att mindre i bidrag skulle betalas ut till individen, som dock skulle ha samma grundskydd som i dag. Såväl den enskilde som skattebetalarna skulle därmed gå med plus.

Familjer som lever på socialbidrag skulle få möjligheten att öka sin inkomst via arbete. De skulle kunna bygga upp självkänsla och interagera mera med samhället, vilket i sig skulle minska den vanmakt, utanförskap och sociala fattigdom som präglar många som hamnat i bidragsberoende.

Den reform som brittiska regeringen försöker driva igenom bygger just på att den som lever på socialbidrag ska kunna tjäna pengar. Bidraget ska minska med 65 procent av intäkten snarare än 100 procent. Samtidigt ska högre krav ställas på jobbsökande.³⁵

Förändringen medför en utmaning då vissa familjer som i dag lever på en låg inkomst utan bidrag skulle tjäna på att övergå till ersättning från socialbidrag kombinerat med sin arbetsinkomst. Den föreslagna reformen i Storbritannien bygger på att skattelättnader införs för låginkomsttagare, för att balansera denna effekt.³⁶

³⁵ Department for Work and Pensions (2010).

³⁶ Ibid.

Det krävs noggranna samhällsekonomiska beräkningar för att skapa ett motsvarande system i Sverige, men det är helt klart genomförbart. Systemet skulle behålla grundtryggheten i välfärds-systemen som socialbidraget innebär (med samma ersättning vid noll kronors arbetsinkomst som i dag), skapa incitament för de som lever på bidraget att börja arbeta och därmed höja sin inkomst och slutligen kombineras med skattelättnader för låginkomsttagare.

Samhällsekonomin har mycket att tjäna på en reform som på detta sätt möjliggör små steg mot arbete, så att tröskeln till arbetsmarknaden inte innebär ett långt hopp direkt till heltidsarbete. Omvänt är det inte klokt med ett system där den som övergår från bidrag till arbete har noll utdelning på detta innan inkomsten har nått en viss nivå.

Sverige kan i detta avseende lära mycket av reformarbetet i Storbritannien. En svensk reform, som kombinerar incitament för socialbidragstagare att arbeta med sänkt skatt för låginkomsttagare, skulle kunna vara ett sätt att skapa ett ekonomiskt och socialt lyft.

Resultatet skulle bli högre levnadsstandard bland svenskar med låga inkomster och socialbidrag. Genom att uppmuntra till delaktighet i arbetsmarknaden skulle det vara ett bra sätt att bekämpa barnfattigdom liksom utanförskap för utlandsfödda. Därmed finns goda skäl att utreda hur en sådan reform kan bli möjlig i svensk tappning.

I Sverige, liksom i Storbritannien, innebär inlåsnings i bidragsberoendet samhällsekonomiska förluster och ett slöseri med mänsklig potential. Det finns behov av grundläggande sociala skyddsnät, men svårigheterna att gå från bidrag till självförsörjning gör att det främst liknar ett klabbigt spindelnät där människor fastnar. Vem tjänar på detta?

Referenser

BBC News (2011), "David Cameron sets out Welfare Reform Bill plans", 2011-02-17.

Bergmark Å & Bäckman O (2007), "Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidraget under 2000-talet". *Socialvetenskaplig Tidskrift*, nr 2–3.

Blank RM (2002), "Evaluating welfare reform in the United States". *Journal of Economic Literature*, 40;4:1105-1166.

Bloom D & Michalopoulos C (2001), *How welfare and work policies affect employment and income : a synthesis of research*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

Dahlberg M, Johansson K & Mörk E (2008), *On mandatory activation of welfare receivers*. Working Paper 2008:24. IFAU.

Dahlberg M, Edmark K, Hansen J & Mörk E (2009), *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*. IFAU.

Department for Work and Pensions (2010), *Universal credit : welfare that works*.

Duncan GJ & Chase-Lansdale PL (2001), *Welfare reform and child well-being*. Presenterad på Bland/Haskins-konferensen The New World of Welfare Reform, 1–2 februari 2001, Washington, DC.

Finansdepartementet (1997), *Lönar sig arbete?*. Ds 1997:73.

Grogger J (2003), "The effect of time limits, the EITC, and other policy changes on welfare use, work and income among female-headed families". *Review of Economics and Statistics* 85;394-408.

Hallsten L, Isaksson K & Andersson H (2002), *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. Rapport 2002:10. IFAU.

Milton P & Bergström R (1998), *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna : en effektutvärdering*. CUS-rapport 1998:1.

O'Neill JE & Korenman S (2004), *Child poverty and welfare reform : stay the course*. Civic Report No 44. Manhattan Institute for Policy Research.

Salonen T (2010), *Barns ekonomiska utsatthet*. Årsrapport 2010 för Rädda Barnen, Linnéuniversitetet & Malmö högskola.

Socialdepartementet (2004), *Rätt nivå på socialbidraget : är det lönsamt att inte arbeta?*. Ds 2004:5.

Socialdepartementet (2007), *Från socialbidrag till arbete*. SOU 2007:2.

Socialstyrelsen (2010), *Mindre ökning i 2011 års riksnorm för försörjningsstöd*. 2010-12-16.

Socialstyrelsen (2011), *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, år 2010*.

Starrin B (2001), "Skammen, självet och den sociala underordningen", i Aronsson G & Karlsson JC, *Tillitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur.

Statistiska centralbyrån (SCB), Data för Biståndshushåll efter region, född i Sverige/utrikes och tid.

Svenska Dagbladet (2011), "Sänkta skatter har gjort att färre barn är fattiga", 5 april.