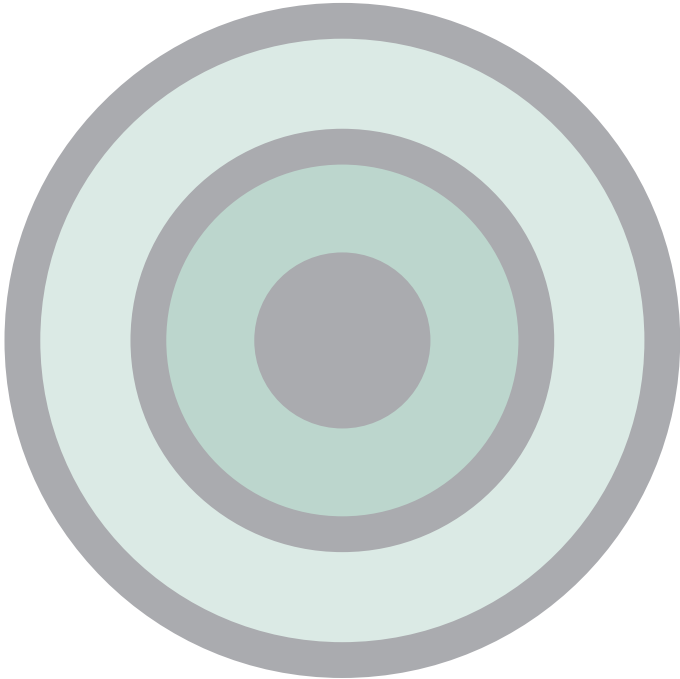


ANALYSERAR

2006:13



Försäkringsmässighet:
skatter och avgifter
i socialförsäkringens finansiering



Försäkringskassan

Utgivare Försäkringsdivisionen
Enheten för analys

Upplysningar Jon Dutrieux
08-786 98 28
jon.dutrieux@forsakringskassan.se

Kent-Rune Sjöholm
08-786 92 24
kent-rune.sjoholm@forsakringskassan.se

Beställning E-post: forsakringskassan@ontime.se
Telefon: 08-556 799 29, On Time
Internet: www.forsakringskassan.se

Tryck Lenanders Grafiska AB, 2006

Förord

Försäkringskassan brukar framhålla att bara försäkringsmässiga socialförsäkringsförmåner bör finansieras med avgifter medan bidrag bör finansieras med skatter. I rapporten diskuteras mot den bakgrunden möjligheterna att skapa ett mått på försäkringsmässigheten i förmånerna och i vilken mån finansieringen överensstämmer med Försäkringskassans principiella hållning.

Ändamålet med arbetsgivar- och egenföretagaravgifter är att finansiera socialförsäkringar. Socialavgifter är premier för en obligatorisk försäkring och inte en skatt bland andra skatter. När en individs inkomst belastas av en avgift som inte ger underlag för nya rättigheter för den berörde, kan emellertid avgiften av denne ses som en (form av) skatt.

Med detta som utgångspunkt redovisas ett sätt att bedöma graden av försäkringsmässighet i socialförsäkringens finansiering. För varje socialavgift kan ett skatteinnehåll beräknas genom att studera hur stor andel av de extra avgifter som betalas in vid en marginell inkomstökning som inte ger upphov till en ökning av intjänade rättigheter. Ju lägre skatteandel, desto större grad av försäkringsmässighet i finansieringen och vice versa.

En alltför hög skatteandel av socialavgifterna kan vara problematisk för trovärdigheten om man vill att socialförsäkringarna ska uppfattas som försäkringsmässiga.

Författare till rapporten är Jon Dutrieux och Kent-Rune Sjöholm.

Stockholm i juni 2006

Carl-Göran Högås
Tf chef för enheten för analys

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund.....	5
1.2	Syfte.....	6
1.3	Disposition	6
2	Principer för socialförsäkringens finansiering.....	7
2.1	Socialförsäkring och socialavgifter – en begreppsförklaring.....	7
2.2	Mål och principer för socialförsäkringens finansiering	8
2.3	<i>Försäkringsmässighet</i> som princip i försäkringens finansiering.....	12
3	Att beräkna skatteinnehållet i socialavgifterna	22
3.1	Modellberäkningar av in- och utbetalningar i flera perioder....	23
3.2	Beräkningar på ett års in- och utbetalningar	24
3.3	Statliga ålderspensionsavgifter	29
3.4	Genomsnittlig respektive marginell skatteandel.....	30
4	Beräkningsresultat – hur mycket avgift, hur mycket skatt?	30
4.1	Sjukförsäkringsavgiften.....	31
4.2	Arbetsskadeavgiften	35
4.3	Arbetsmarknadsavgiften	36
4.4	Efterlevandepensionsavgiften.....	37
4.5	Ålderspensionsavgift.....	40
4.6	Allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift.....	43
4.7	Föräldraförsäkringsavgiften	44
4.8	Skatteandel av arbetsgivar- och egenavgifter totalt.....	45
5	Sammanfattning och diskussion	47
6	Referenser	54
	Bilaga – Socialavgifter: ändamål, omfattning, användning ...	55

1 Inledning

Socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen utgör centrala inslag, både i breda gruppers privatekonomi och i samhällsekonomin i stort. Hur förmånerna finansieras är av stor vikt för försäkringssystemets legitimitet. Försäkringskassan har i olika sammanhang framhållit fördelarna med att finansieringen blir mer försäkringsmässig. I denna rapport diskuteras och kvantifieras försäkringsmässigheten i socialförsäkringens finansiering.

1.1 Bakgrund

Socialförsäkringens syfte är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp och ålderdom samt för barnfamiljer. Försäkringarna ska också utjämna de ekonomiska villkoren mellan barnfamiljer och hushåll utan barn samt fördela de ekonomiska resurserna över livscykeln. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid arbetslöshet. Dessa förmåner är viktiga instrument för att skydda enskilda medborgare mot specifika risker och de utgör samtidigt en betydande del av samhällsekonomin. År 2005 motsvarade socialförsäkringens utgifter, inklusive arbetslöshetsförsäkring, drygt 17 procent av bruttonationalprodukten. Nettoutbetalningarna motsvarade omkring 26,5 procent av privat konsumtion.

Socialförsäkringen finansieras genom skatter, socialavgifter, allmän pensionsavgift och avkastning på fonderade medel. Socialavgifter utgör den viktigaste finansieringskällan för socialförsäkringen och svarar för en betydande del av den offentliga sektorns totala inkomster. År 2005 betalades drygt 340 miljarder kronor in till staten i form av arbetsgivar- och egenavgifter (se tabell 2 i Bilaga). När allmän pensionsavgift också räknas in, uppgick socialavgifterna 2005 totalt drygt

415 miljarder kronor. Detta motsvarar omkring 28 procent av den offentliga sektorns inkomster 2005¹.

En verksamhet med så stor ekonomisk tyngd och så central roll för enskildas ekonomiska trygghet måste åtnjuta allmänt förtroende, bland annat för att upprätthålla betalningsviljan som möjliggör dess finansiering. *Stabila försäkringsvillkor* och *transparens* är två egenskaper som båda bör bidra till att främja detta förtroende. Båda målsättningarna är emellertid otillräckligt uppfyllda i dagens finansiering av socialförsäkringen. Försäkringskassan² har vid flera tillfällen framhållit att en ökad *försäkringsmässighet* i socialförsäkringens finansiering är önskvärd av detta skäl. Detta begrepp som ofta används i debatten om socialförsäkringens finansiering kan definieras enligt flera kriterier. I denna rapport förs en diskussion av socialförsäkringens finansiering utifrån begreppet försäkringsmässighet som även bland annat lyfts fram av Socialförsäkringsutredningen.

Det principiella resonemanget kompletteras även med en kvantifiering av ett av kriterierna på försäkringsmässighet: hur starkt sambandet är på individnivå mellan inbetalda avgifter och storleken på de förmåner som kan betalas ut.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att principiellt diskutera och kvantitativt belysa försäkringsmässigheten i socialförsäkringens finansiering.

1.3 Disposition

I kapitel 2 följer en principiell diskussion om begreppet försäkringsmässighet i förhållande till socialförsäkringens finansiering. Därefter diskuteras, i kapitel 3, de beräkningar som genomförts. Resultaten av beräkningarna redovisas i kapitel 4. Slutligen diskuteras vad det innebär för socialförsäkringen att en del av socialavgifterna kan betraktas

¹ De finansiella flödena i socialförsäkringens finansiering beskrivs varje år i rapporten Socialförsäkringens omfattning och finansiering som ges ut av Försäkringskassan i serien Analyserar.

² Den 1 januari 2005 införlivades Riksförsäkringsverket och de 21 försäkringskassorna i den nya statliga myndigheten Försäkringskassan.

som skatt. I bilaga till rapporten finns en redogörelse för socialavgifternas konstruktion och omfattning.

2 Principer för socialförsäkringens finansiering

*Finansieringen av socialförsäkringen bör skapa förutsättningar för **stabila försäkringsvillkor**, vara så **transparent** som möjligt samt använda avgifter för att finansiera försäkringar och skatter för att finansiera bidragssystem. Sociala försäkringar är obligatoriska och kan därför utformas så att risker utjämnas mellan grupper av försäkrade i större utsträckning än vad som är möjligt i frivilliga, oftast privata försäkringar. För att en socialförsäkring lämpligen ska finansieras med avgifter bör den vara "tillräckligt försäkringsmässig". I detta avsnitt diskuteras principer för socialförsäkringens finansiering och i det följande redovisas en metod att kvantitativt uppskatta "försäkringsmässigheten".*

I detta kapitel redovisas först de målsättningar för socialförsäkringens finansiering som Försäkringskassan lyft fram i sitt budgetunderlag till regeringen. Därefter sätts dessa mål i relation till begreppet försäkringsmässighet med vars hjälp det är möjligt att definiera en principiell syn på hur socialförsäkringen bör finansieras.

2.1 Socialförsäkring och socialavgifter – en begreppsförklaring

Socialförsäkring definieras, enligt socialförsäkringslagen (1999:799), som de sociala försäkringar och bidragssystem som administreras av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Arbetslöshetsförsäkringen, som administreras av fristående arbetslöshetskassor, är därför formellt sett ingen socialförsäkring i lagens mening, trots att den till stor del finansieras av en socialavgift, arbetsmarknadsavgiften. Då fokus i denna rapport ligger på att belysa sambandet mellan socialavgifter och samtliga förmåner som dessa finansierar, har vi valt att behandla socialförsäkringar i lagens mening och arbetslöshetsförsäkring tillsammans under samlingsnamnet socialförsäkring.

Förmåner från renodlade bidragssystem som administreras av Försäkringskassan ingår däremot inte i det socialförsäkringsbegrepp som använts i rapporten. Bidragen finansieras till största delen redan i dag med skattemedel. Vilka förmåner som finansieras med socialavgifter framgår av bilagan.

I lagens mening omfattar begreppet **socialavgifter** endast arbetsgivar- och egenavgifter. I denna rapport benämns emellertid alla allmänna avgifter som finansierar socialförsäkringsförmåner med samlingsnamnet socialavgifter, det vill säga även allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift. Gemensamt för alla förmåner som finansieras genom socialavgifter är att de vilar på inkomstbortfallsprincipen. I den följande diskussionen framgår emellertid att inte alla dessa förmåner kan betraktas som försäkringar.

2.2 Mål och principer för socialförsäkringens finansiering

Försäkringskassan har tidigare lyft fram två mål som bör eftersträvas vid utformning av socialförsäkringens finansiering. Finansieringen bör möjliggöra *stabila försäkringsvillkor* och därtill vara så *transparent* som möjligt.

2.2.1 Stabilitet

Den avgiftsfinansierade socialförsäkringen är ett långsiktigt kontrakt mellan staten och medborgarna baserat på lagstiftade rättigheter och skyldigheter. Om försäkringsutfallet blir väsentligt lägre än det fanns skäl att förvänta när avgiften betalades in, riskerar tilltron att skadas inte bara till den aktuella försäkringen utan till hela socialförsäkringen. För att vinna medborgarnas förtroende bör försäkringsvillkoren vara både tydliga och långsiktigt stabila.

Inom den avgiftsfinansierade socialförsäkringen förekommer i princip två typer av förmåner, avgifts- respektive förmånsbestämda. Det nya ålderspensionssystemet – vilket skapats med utgångspunkt i ett klart uttalat mål att uppnå långsiktig stabilitet – är ensamt om att vara avgiftsbestämt. Detta innebär att det finansieras genom avgifter vars nivå ligger fast medan både individuella pensionsbehållningar och utgåen-

de pensioner anpassas enligt i förväg fastställda regler till systemets finansiella ramar.

Med undantag för ålderspensionssystemet är socialförsäkringen förmånsbestämd, det vill säga att reglerna för utbetalande av förmåner i princip ligger fast medan avgiftssatserna kan justeras (normalt en gång om året) för att anpassa inbetalningarna till hur utgifterna varierar. Att villkoren för att vara berättigad till en viss förmån i princip är desamma från år till år är önskvärt ur legitimitetssynvinkel. Allra tydligast är detta kanske inom sjukförsäkringen. Både sjukpenning och sjukersättning (tidigare förtidspension) har en tydlig åldersprofil med låg risk bland unga som sedan ökar med stigande ålder. För att säkerställa betalningsviljan krävs det att det framstår som troligt att dagens försäkringsvillkor kommer att gälla i stort sett oförändrade även om ett antal decennier.

I praktiken justeras emellertid försäkringsvillkoren relativt ofta, och inte endast för att förbättra försäkringsskyddet. Vid saneringen av statens finanser i mitten av 1990-talet vidtogs utgiftsdämpande åtgärder inom flera av socialförsäkringens områden. Ett flertal av dessa restriktiva reformer har sedan helt eller delvis ”återställts” då de offentliga finanserna förbättrats. Även de snabbt stigande utgifterna inom sjukförsäkringen mellan 1997 och 2003 medförde att utgiftsdämpande justeringar av försäkringsvillkoren vidtagits (sänkt ersättningsnivå, förlängd sjuklöneperiod).

Där socialförsäkringsförmånerna förutom ålderspensionssystemet i princip är förmånsbestämda är de alltså i praktiken varken helt förmåns- eller avgiftsbestämda. Både avgifter och förmånsvillkor ändras relativt ofta. Dessa reformer av försäkringsvillkoren har framför allt varit nödvändiga på grund av budgetmässig hänsyn. Med undantag från ålderspensionssystemet finansieras socialförsäkringsförmånerna över statsbudgeten. Stabila villkor inom socialförsäkringen kan därmed komma i konflikt med behov av kortsiktiga besparingsåtgärder orsakade av att utgifter inte får överskrida det av riksdagen fastställda utgiftstaket. Med denna finansieringsmodell kan det i praktiken uppstå situationer där det antingen är statsbudgeten eller de försäkrade som får agera buffert i försäkringssystemen.

Det nya ålderspensionssystemet kan däremot ett givet år redovisa mycket betydande negativ eller positiv skillnad mellan inkomster och utbetalningar utan att detta innebär ett problem då systemet är utformat för att vara *långsiktigt* stabilt³. Att kortsiktiga ”underskott” inte står i strid med statens krav på budgetdisciplin beror på att ålderspensionssystemet är finansiellt autonomt från statbudgeten. Denna autonomi grundar sig på att ca 70 procent av ålderspensionsavgifterna⁴, den allmänna pensionsavgiften och de statliga ålderspensionsavgifterna förs till AP-fonderna vilka fungerar som buffertar under perioder då in- och utbetalningar inte överensstämmer.

Med dagens finansiering behöver med undantag för ålderspensionsavgifterna varje avgiftssats i princip justeras årligen. I praktiken har dock de enskilda avgifterna justerats betydligt mer sällan. Det totala avgiftsuttaget har dessutom sedan mitten av 1990-talet hållits i stort sett konstant genom justeringar av avgiftssatsen för den *allmänna löneavgiften*. Denna avgift är inte kopplad till någon socialförsäkringsförmån utan behandlas i praktiken som en skatt (se bilaga).

Detta har förstärkt socialförsäkringarnas roll som buffert vilket i sig medfört att försäkringsvillkoren behövt ändras ofta av budgetmässiga hänsyn. Om tillräcklig stabilitet i stället uppnås i socialförsäkringens finansiering finns ingen principiell anledning till att de ska ingå i de takbegränsade utgifterna. Försäkringskassan har tidigare framfört att det reformerade ålderspensionssystemet inte längre skulle behöva inkluderas under utgiftstaket, vilket dock fortfarande är fallet⁵.

³ Se Bilaga för ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2000–2005.

⁴ Av resterande ca 30 procent av ålderspensionsavgiften gick ca 19 procent till premiepensionssystemet via Riksgäldskontoret medan statsbudgeten tillfördes ca 11 procent 2005.

⁵ Försäkringskassans påpekar i sitt senaste budgetunderlag till regeringen (2007–2009) att både pensionssystemet och systemet med utgiftstak vinna på att ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten dessutom lades vid sidan av utgiftstaken. Pensionssystemets regelverk syftar till, och har lyckats med, att göra pensionssystemet självreglerande medan utgiftstaken syftar till att öka statsmaktens förmåga att styra utgiftsutvecklingen. Att ålderspensionssystemet redovisas under utgiftstaket skapar osäkerhet om vilket regelverk, vilken princip, som är överordnad

2.2.2 Transparens

Vid sidan om de aspekter av socialförsäkringens finansiering som bidrar till instabila försäkringsvillkor har Försäkringskassans främsta synpunkt varit att finansieringen är svärgenomskådlig vilket inte bör främja allmänhetens tilltro till försäkringen. Försäkringskassan har också påpekat att försäkringarnas finansiering via statsbudgeten är en starkt bidragande orsak till deras bristande transparens⁶.

En ytterligare aspekt som bidrar till denna bristande transparens är att avgiftssatserna för socialavgifterna inte justeras årligen för att anpassa avgiftsinbetalningarna till prognostiserade förmånsutbetalningar (se bilaga). Summan av totalt inbetalda socialavgifter har sedan 2000 överstigit summan av utbetalningar för de förmåner som de ska finansiera. Under åren fram till 2003 inbringade endast sjukförsäkringsavgiften systematiskt lägre inkomster än vad de till avgiften knutna förmånerna kostat i direkta utbetalningar. Sedan sjukförsäkringsavgiften höjdes 2003 har avgiftsinbetalningarna överstigit de utgifter de ska finansiera med drygt tio miljarder om året 2003–2005. Avgiftsintäkterna har alltså endast delvis anpassats till utgiftsutvecklingen.

En mer autonom finansiering av socialförsäkringar skulle kunna tydliggöra sambandet mellan försäkringens intäkter och utgifter på medellång sikt. En viktig fråga som kvarstår är emellertid vilka socialförsäkringar som bör finansieras via avgifter. Försäkringskassan har tidigare lyft fram framför allt sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Dessa har gemensamt att de är just försäkringar. De ger båda ekonomiskt skydd vid inkomstbortfall (på grund av sjukdom eller arbetsskada) som alla

⁶ ”Det svenska försäkringssystemet finansieras till dels med arbetsgivaravgifter, baserade på hela lönesumman, till återstående del av bidrag över statsbudgeten. Det är uppenbart att dessa avgifter i väsentlig grad fungerar som skatter. Det finns endast ett svagt samband mellan utgående ersättningar från systemet och inbetalade avgifter. För den enskilde är det svaga samband som finns i praktiken dessutom helt anonymt. Avgifter för olika system adderas till varandra och till ett antal andra poster till en stor samlad post. Vidare tas, även för de delar som har samband med en försäkring, avgifter ut på lönedelar som ligger utanför de som grundar förmåner. Till den delen utgör avgiften ett progressivt moment i den personliga inkomstskatten”. *En ny socialförsäkring, rapport till ekonomikommisionen*, RFV 1993, sid. 153. Se även *Avgifter och fonder inom socialförsäkringen*, Protokoll RFV 2000-03-31.

försäkrade riskerar att drabbas av och finansieringen genom avgifter på de försäkrades inkomster kan ses som försäkringspremier.

En principiell hållning är just att endast de delar av socialförsäkringen som utgör försäkringar bör finansieras med avgifter. Övriga förmåner, vilka i princip är olika typer av bidrag, skulle då finansieras med allmänna skattemedel. Socialförsäkringens finansiering skulle alltså vinna mycket i transparens om den följde principen:

Försäkringar finansieras med avgifter, bidrag finansieras med skatt.

En sådan uppdelning skulle bidra till en större tydlighet i socialförsäkringens finansiering. Dels skulle det bli tydligare hur mycket olika delar av den allmänna socialförsäkringen kostar. I ett läge där sjukförsäkringsavgiften varje år inbringar drygt tio miljarder kronor mer än vad som betalas ut från sjukförsäkringen kan dess kostnader annars överskattas av den avgiftsskyldige. Dessutom skulle bättre förutsättningar finnas för att de socialavgifter som tas ut uppfattas som individuella premier till en försäkring. Om socialavgifterna i dag uppfattas som skatter skulle detta förtydligande dessutom kunna främja arbetslinjen genom ökat arbetskraftsutbud.

Denna uppdelning är emellertid inte så enkel som den kan verka. En betydande gråzon finns i praktiken mellan begreppen bidrag och försäkring samt mellan skatt och avgift. För att förtydliga diskussionen i följande avsnitt utgår den från begreppet *försäkringsmässighet*.

2.3 Försäkringsmässighet som princip i försäkringens finansiering

I detta avsnitt diskuteras begreppet försäkringsmässighet som principiell utgångspunkt för en uppdelning av socialförsäkringens finansiering. Fyra kriterier på försäkringsmässighet sätts i relation till hur den svenska socialförsäkringens finansieras. Det som kommer att utvecklas vidare i kommande avsnitt är att ett tydligt positivt samband ska finnas mellan storleken på individuella inbetalda avgifter och på de förmånsutbetalningar individen kan få om en försäkringshändelse inträffar.

Alla försäkringar, såväl privata som socialförsäkringar, är system för riskspridning. Detta gäller i någon mån även för stora delar av den offentliga verksamheten, till exempel sjukvården. För att kunna särskilja vad som menas med en försäkring används begreppet *försäkringsmässighet*. Detta begrepp har dock ingen fast och enhetlig definition utan kan beskrivas som en glidande skala där olika system för riskspridning är mer eller mindre försäkringsmässiga men där knappast något fullt ut uppfyller samtliga kriterier (se nedan). Principen för socialförsäkringens finansiering kan därför formuleras om som att:

Endast förmåner med hög grad av försäkringsmässighet bör vara avgiftsfinansierade.

Denna rapport syftar till att utifrån fyra kriterier på försäkringsmässighet ge underlag för vidare bedömningar av vilka socialförsäkringsförmåner som bör vara avgiftsfinansierade och vilka som bör finansieras via skatt.

Det första kriteriet på försäkringsmässighet är att försäkringar ska ge ekonomisk kompensation i samband med händelser som förknippas med så kallade *försäkringsbara risker*⁷. Viktiga allmänna förutsättningar för att en risk ska vara försäkringsbar är att:

- ersättningen ska vara i förväg definierad och betalas ut till försäkringstagare som, *utan att kunna påverka det*, drabbas av en händelse som avtalet försäkrar emot,
- risken för att en definierad ”försäkringshändelse” ska inträffa, som försäkringen skyddar emot, ska kunna bedömas av både försäkringsgivare och försäkringstagare *på samma mängd information*,
- försäkringstagaren *förutsätts sträva efter att undvika försäkringshändelsen* eller åtminstone inte kan framkalla den utan att försäkringsgivaren får kännedom om detta.

⁷ Resonemanget återfinns bland annat i Socialförsäkringsboken 1999, sid. 41 ff, samt i Socialförsäkringsutredningens första delbetänkande *Vad är försäkring?*

Det första kriteriet på försäkringsmässighet formuleras här som att:

1. För att en försäkring ska vara försäkringsmässig måste den aktuella förmånen ger skydd mot en **försäkringsbar risk** (enligt ovan).

Därtill kommer tre kriterier som direkt berör socialförsäkringens finansiering. För att även finansieringen ska vara försäkringsmässig förutsätts att:

2. inbetalade **avgifter fullt ut används för att finansiera utbetalade ersättningar** på systemnivå, åtminstone över en längre tidsperiod, medan kortfristiga under- eller överskott kan utjämnas med exempelvis buffertfonder,
3. det på individnivå finns ett tydligt **positivt samband mellan den försäkrades bidrag** till finansieringen **och storleken på den ersättning som utbetalas** om en försäkringshändelse inträffar,
4. försäkringspremien avspeglar försäkringens kostnader genom det **förväntade utfallet**, det vill säga **risken** att försäkringens behöver utlösas och **ersättningens storlek** om detta är fallet.

I de närmast följande styckena av kapitel 3 samt i kapitel 4 diskuteras hur finansieringen av den svenska socialförsäkringen motsvarar dessa kriterier. För kriterium nummer 1 räcker ett teoretiskt resonemang kring de respektive socialförsäkringsförmånerna. Kriterium nummer 2 kvantifieras varje år i Försäkringskassans Budgetunderlag till regeringen. I kapitel 5 redovisas därefter kvantitativa uppskattningar av försäkringsmässigheten enligt kriterium nummer 3 ovan. Även kriterium nummer 4 skulle kunna kvantifieras för en mer heltäckande bedömning av socialförsäkringens försäkringsmässighet. Detta är ett intressant studieområde som dock inte ryms inom ramen för denna rapport.

2.3.1 Skydd mot försäkringsbara risker

De allra flesta förmåner som finansieras med socialavgifter tycks vid första anblick motsvara det första kriteriet, att förmånen ska skydda

mot en försäkringsbar risk. Sjukdom (tillfällig eller permanent), arbetskada, arbetslöshet eller att mista en nära anhörig är alla exempel på ”försäkringshändelser” som kan inträffa i samtliga försäkrades liv även om de försöker undvika det. Risken att något av detta ska inträffa kan förvisso påverkas av den försäkrade och Försäkringskassan eller arbetslöshetskassan kan heller aldrig känna denna individuella risk lika väl som de försäkrade själva. Detta gäller emellertid i varierande grad för alla försäkringar. I socialförsäkringen, liksom i privata försäkringar, är en metod att kompensera för detta att ge de försäkrade ekonomiska drivkrafter att undvika att utlösa försäkringarna, genom ersättningsgrader under 100 procent, karensdagar och dylikt. Utgångspunkten är dessutom att dessa försäkringshändelser *i sig* inte är eftersträvarvärda.

Ålderspensionen kan till största delen liknas vid ett sparande som genom lagstiftning gjorts obligatoriskt. För att inte tvingas att försörja sig genom förvärvsarbete efter en viss ålder sparar individen en del av sin inkomst under sitt förvärvsaktiva liv. Ålderspensionen innehåller emellertid ett försäkringsmoment eftersom individen inte vet hur många år som återstår vid pensionstillfället. Ålderspensionssystemet är på så sätt delvis en försäkring för det fall individen lever längre än förväntat.

Föräldraförsäkringsavgiften finansierar förmåner vilka inte ger skydd mot någon försäkringsbar risk. Två förmåner som finansieras av denna avgift, föräldra- och havandeskapspenning, är inte försäkringsmässiga. Anledningen är att föräldraskap inte är en risk som man kan försäkra sig mot utan i de allra flesta fall resultatet av ett medvetet val. Försäkringskassan har därför föreslagit att denna avgift avskaffas och att dessa förmåner i stället finansieras med reguljära skattemedel⁸.

För försäkrade som redan är föräldrar är det emellertid rimligt att se barnets sjukdomar som en försäkringsbar risk. Försäkringskassan har därför tidigare föreslagit att förmånen tillfällig föräldrapenning för vård av barn även fortsättningsvis ska vara avgiftsfinansierad, och då från sjukförsäkringsavgiften⁹. Många som bidrar med föräldraförsäk-

⁸ Avgifter och fonder inom socialförsäkringen, Promemoria, Dnr. 3118/00, Försäkringskassans Budgetunderlag 2007–2009.

⁹ Försäkringskassans Budgetunderlag 2006–2008.

ringsavgift är dock inte föräldrar eller har vuxna barn och för dem är det inte aktuellt att ersättning betalas ut. I vilken utsträckning sjukdom hos barn ska anses vara en försäkringsbar risk är därför inte självklart. Då det kan uppfattas som en otydlighet i reglerna att sjukförsäkringsavgiften finansierar tillfällig föräldrapenning och då denna förmån är för liten att finansieras av en egen avgift ändrade Försäkringskassan ståndpunkt i sitt senaste budgetunderlag till regeringen och föreslog att även denna förmån ska skattefinansieras¹⁰.

2.3.2 Avgifter som endast används till att finansiera förmåner och administration

Kriterium nummer 2 för försäkringsmässig finansiering – att avgiften ska användas till att finansiera förmånerna på åtminstone medellång sikt – har endast gällt i begränsad omfattning. Skillnaden mellan influtna avgifter och de utbetalningar som de ska finansiera framgår av tabell 1.

Tabell 1 Avgiftsinbetalningar och förmånsutbetalningar

Miljoner kronor	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ålderspensionsavgifter*	152 020	167 614	172 448	177 621	184 061	190 904
Övriga socialavgifter	159 210	174 157	180 101	188 106	192 612	199 085
Allmän löneavgift	31 386	27 124	26 599	32 029	32 295	32 918
Totala avgiftsinkomster	342 616	368 895	379 148	397 756	408 968	422 907
exklusive allmän löneavgift	311 230	341 771	352 549	365 727	376 673	389 989
Totala utbetalningar**	374 473	386 780	403 786	442 732	459 730	466 348
varav avgiftsfinansierade	259 037	311 802	330 081	342 931	358 089	365 203

* Ålderspensionsavgift, allmän åp-avgifter och statliga åp-avgifter, exklusive den som förts till PPM.

** Hela socialförsäkringen, exklusive premiepension men inklusive arbetslöshetsersättning.

Av tabellen framgår att påståenden av typen ”socialförsäkringen var år X över-” eller ”underfinansierad” behöver preciseras betydligt för att ge någon användbar information. Totala avgiftsinkomster har under perioden 2000–2005 motsvarat ungefär 90 procent av de totala utgif-

¹⁰ Försäkringskassans Budgetunderlag 2007–2009.

terna från de förmåner som administreras av Försäkringskassan samt arbetslöshetsersättningen. De omkring 20 miljarder om året i ålderspensionsavgifter som förs till PPM har här exkluderats då systemet befinner sig i en uppbyggnadsfas där det är naturligt att avgiftsinbetalningar överstiger utbetalade pensioner.

En jämförelse mellan de båda totalraderna i Tabell 1 skulle kunna vara av intresse för en studie av socialförsäkringssektorns påverkan på statsbudgeten. För att förstå socialförsäkringens finansiering säger den emellertid inte mycket. Den allmänna löneavgiften som här inkluderats är inte knuten till någon enskild socialförsäkringsförmån och bör därför lyftas ur resonemanget. Detsamma gäller de delar av socialförsäkringen som enligt lag ska finansieras med skatter.

Resultatet när man endast ser till influtna socialavgifter och de förmåner dessa ska finansiera blir ett ”överskott” på omkring 25 miljarder kronor om året sedan 2001 för de avgifter som är knutna till specifika socialförsäkringsförmåner. Här inkluderas emellertid ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Då detta vilar på en buffertfond (AP-fonderna) samt har givna regler för hur avgifter och utbetalningar ska fördelas över tid är emellertid avgiftsöver- eller underskott enstaka år inget utslag för att avgiften satts på fel nivå utan en naturlig följd av bland annat demografiska svängningar. De avgifter för vilka ett resonemang om över- eller underskott är aktuellt är därför de socialavgifter som redovisas i Tabell 2.

Tabell 2 Över- och underskott för influtna socialavgifter

Miljoner kronor	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sjukförsäkringsavgift*						
Summa inkomster	74 574	82 546	86 020	108 278	113 083	110 342
Över-(+)/underskott (-)	-5 494	-6 428	-9 435	9 695	13 776	11 274
Arbets-skadeavgift						
Summa inkomster	4 839	5 676	4 795	7 665	7 246	7 266
Över-(+)/underskott (-)	2 212	7 888	12 683	1096	537	656
Efterlevandepensions-avgift						
Avgiftsinkomster	14 790	16 109	16 743	17 115	17 577	18 164
Över-(+)/underskott (-)	935	2 057	2 278	1 498	1 673	2 193
Föräldraförsäkrings-avgift						
Avgiftsinkomster	19 141	20 849	21 634	22 143	22 738	23 504
Över-(+)/underskott (-)	2 050	2 213	1 336	-136	-898	-1 128
Arbetsmarknadsavgift						
Avgiftsinkomster	45 866	48 977	50 909	32 905	31 968	39 809
Över-(+)/underskott (-)	3 354	14 877	15 935	-7 195	-10 006	-6 629
Totalt dessa 5 avgifter						
Avgiftsinkomster	159 210	174 157	180 101	188 106	192 612	199 085
Över-(+)/underskott (-)	3 057	20 607	22 797	4 958	5 082	6 366
Andel av inkomster (%)	2	12	13	3	3	3

* Inklusive särskild sjukförsäkringsavgift från 2005.

När man endast ser till de avgifter som förutom ålderspensionsavgifterna är knutna till specifika förmåner har avgifterna generellt genererat större inbetalningar än vad som motsvarats av utbetalningar. Då dessa överskott inte förts till någon särskild fond har de i stället stärkt statens budgetsaldo och i praktiken använts på samma sätt som skatter. Dessa ”överskott” redovisas varje år i Försäkringskassans budgetunderlag till regeringen. Försäkringskassan ger i detta sammanhang även rekommendationer för justeringar av avgiftssatser för att bättre motsvara utgiftsutvecklingen.

I de beräkningar som presenteras i kapitel 5 har vi bortsett från effekten av denna överfinansiering vilken i sig dock kan anses utgöra en skatteandel av socialavgifterna. Anledningen är att denna ”skattean-

del” av avgifterna är av en helt annan art än den som tas upp i nästa avsnitt och att de svårligen kan adderas.

2.3.3 Positivt samband mellan avgifter och förmåner

Kriterium numer 3 är att det ska finnas ett positivt samband mellan den avgift som betalas in av eller för en individ och storleken på den förmån som individen kan få om försäkringen utlöses. I en frivillig försäkring råder det normalt ett klart samband mellan avgift/premie och försäkringsförmån.

Socialavgifter tas också ut på inkomster med stöd av lagen men ger upphov till individanknutna rättigheter till försäkringsförmåner för de ”avgiftsskyldiga”, dock inte med full proportionalitet. En socialavgift kan anses bestå av två komponenter, en förmånspåverkande avgift (försäkringspremie) och en icke förmånspåverkande del vilken för individen vars inkomst avgiften belastar har egenskaper som är att skatt likna vid inkomstskatt. Hur fördelningen mellan dessa två komponenter ser ut påverkar bedömningen av graden av försäkringsmässighet i den aktuella försäkringen.

Med inkomstskatt avses ett ekonomiskt belopp som med stöd av lagen tas ut på en individs inkomst med syfte att finansiera verksamhet som inte nödvändigtvis har någon direkt anknytning till den enskilde skattskyldige.

I lag finns inget egentligt samband mellan avgiftsinbetalningar och rättigheter. I praktiken stämmer emellertid underlaget för avgifter och de inkomster som ligger till grund för socialförsäkringens förmåner nära överens även om till exempel möjligheten till vilande SGI begränsar överensstämmelsen.

I dag har samtliga socialförsäkringsförmåner som ska finansieras med avgifter det gemensamt att de ger ersättning enligt den så kallade *inkomstbortfallsprincipen* vilken ligger nära det kriterium på försäkringsmässighet som ska studeras här. Sambandet mellan avgifter och möjliga förmånsutbetalningar begränsas dock på flera sätt.

Socialförsäkringens förmåner har ofta en lägsta garanterad nivå för ersättning samt en högsta ersättningsgrundande inkomst, ett ”tak” som begränsar förmånens storlek uppåt utan att den inkomstrelaterade av-

giften i motsvarande mån begränsas. Detta medför en omfördelning mellan grupper *med olika höga inkomster*, oberoende av de risknivåer som diskuteras i följande avsnitt¹¹. I denna studie behandlas kopplingen mellan den individuella inkomsten och de förväntade förmånsutbetalningarna utan att beakta skillnader i risker eller inkomstens samband med dessa risker.

I kapitel 4 följer ett försök att uppskatta begränsningarna i sambandet mellan avgifter och möjliga förmånsutbetalningar, det vill säga hur stor del av avgifterna som fungerar som skatt. Det finns ingen given nivå på hur starkt detta samband måste vara för att försäkringsmässigheten ska anses tillräcklig för att en avgiftsfinansiering ska vara befogad. De beräkningar som presenteras i följande kapitel kan endast ses som underlag för en vidare diskussion.

2.3.4 Premien avspeglar det förväntade utfallet

Kriterium nummer 4 på försäkringsmässighet innebär att avgiftsinbetalningarna, premien, ska motsvara förväntade utbetalningar.

Alla försäkrade förutsätts ha en viss positiv sannolikhet (risk) att kunna drabbas av en försäkringshändelse. Denna sannolikhet varierar från individ till individ men kan i praktiken endast bedömas och hanteras för grupper av individer: *riskgrupper*. Förväntade förmånsutbetalningar inom en riskgrupp kan beräknas genom att beakta både risken för att försäkringshändelser inom riskgruppen kommer att äga rum och storleken på de utbetalningar som då följer. Om det för enkelhets skull här bortses från storleken på förmånen vid ett försäkringsutfall (=kriterium 3), innebär kriterium 4 att avgiften ska variera med risken för att en försäkringshändelse ska inträffa. Två nivåer kan urskiljas.

¹¹ Inom flera försäkringsområden finns dessutom ett *samband mellan inkomstnivå och risk*. Inom låglönegrupper är till exempel risken att sjukskrivas eller att bli arbetslös högre än i högre inkomstkikt. Detta förstärker den omfördelning från högvärlöna till lågvärlöna som följer av att de senare betalar lägre premier. Inom ålderspensionssystemet är emellertid riskprofilen den motsatta. "Risken" att leva länge är, allt annat lika, högre för höginkomsttagare än för låginkomsttagare, varför de senare i viss mån missgynnas av systemet.

Om alla försäkrade bildar en gemensam riskgrupp, är det den genomsnittliga risken på systemnivå som avses. Kriterium nummer 4 blir då identiskt med kriterium nummer 2, nämligen att en avgift ska sättas så att den fullt ut motsvarar förmånsutbetalningarna. Om grupper med olika riskprofil behandlas separat, blir innebörden av kriteriet att avgifterna *riskgruppdifferentieras*, så att hänsyn tas till respektive grupps riskprofil. I privata, frivilliga försäkringar förekommer ofta riskdifferentierade premier efter bland annat kön och ålder.

Socialförsäkringen omfattar alla som har inkomst av tjänst eller överskott av näringsverksamhet, *oberoende av risknivå*. Socialförsäkringarnas avgiftssatser (premier) differentieras inte heller med avseende på skillnader i de försäkrades risknivåer. Detta åstadkommer en utjämning av ekonomiska risker mellan försäkringstagare *med olika höga risker* (oberoende av inkomst). Socialförsäkringar är obligatoriska och skiljer sig från privata, frivilliga försäkringar främst genom att de förra i högre grad är *riskgruppsutjämnande* medan de senare i större utsträckning är *riskgruppsdifferentierade*.

En viktig skillnad mellan obligatorisk och frivillig försäkring är just att den förra möjliggör medvetna omfördelningar i en omfattning som är svår att åstadkomma om avgifterna är frivilliga, försäkringstagarna välinformerade och benägna att maximera egen nytta. Obligatoriet hos socialförsäkringen kan i många fall vara ett nödvändigt villkor för att högriskgrupper ska komma i åtnjutande av försäkringsskydd.

En socialförsäkring kan alltså kombinera skyddet mot en given risk med andra politiska ambitioner som till exempel att samtliga invånare ska omfattas av en försäkring. En annan sådan ambition som uttalats i reformen av det svenska ålderspensionssystemet är att kvinnor inte ska behöva betala in högre sammanlagda avgifter än män under sitt förvärvsaktiva liv för att få samma månatliga pension. Att ambitionen medför en omfördelning av resurser från män till kvinnor har ansetts politiskt försvarbart och utgör inte heller något hinder för att ålderspensionssystemet ska bedömas vara försäkringsmässigt. På individnivå uppfyller emellertid privata försäkringar ofta detta fjärde kriterium i högre grad än socialförsäkringar.

En bedömning av försäkringsmässigheten i finansieringen av den svenska socialförsäkringen skulle kunna grunda sig bland annat på

uppskattningar av detta kriterium. Beräkningar av hur stor del av inbetalda avgifter som betalas ut i form av förmåner till grupper med olika höga risker skulle kunna ge ökad förståelse av socialförsäkringens omfördelningsmekanismer vilka till exempel inte alltid behöver vara de som åsyftats. Omfördelningseffekter begränsar försäkringsmässigheten i viss utsträckning, dock utan att eliminera den. Vad som är viktigt i detta sammanhang är emellertid att socialförsäkringarnas riskgruppsutjämnande karaktär är just en av dess särskiljande drag och inte enligt Försäkringskassans mening bör ligga till grund för en bedömning av hur den bäst kan finansieras. Det är väsensskilt att en avgift finansierar en försäkring som gäller alla oberoende av risk från att avgiften till exempel belastar inkomster som inte täcks av den finansierade försäkringen.

3 Att beräkna skatteinnehållet i socialavgifterna

En noggrann analys av hur stor del av influtna socialavgifter som påverkar storleken på framtida förmånsutbetalningar skulle kräva tillgång till en mycket komplett ekonomisk modell med god förutsäggelseförmåga i vissa fall även för långa perspektiv. Någon sådan har för tillfället emellertid inte utvecklats för svenska förhållanden. Analysen i denna rapport utgår i stället från en relativt enkel analys av försäkringarnas regelverk i kombination med data över ett års in- och utbetalningar samt över befolkningens inkomstfördelning.

Den principiella skillnaden mellan skatt och avgift kan avläsas i det samband som finns mellan avgiftsinbetalningar och storleken på de förmåner som en individ kan få vars inkomst avgiften belastar. Om inget samband alls finns på individnivå mellan inbetalad avgift och förmånsrättigheter, är avgiften i sin helhet att betrakta som skatt. I motsatt fall är avgiften att anse som en försäkringspremie fullt ut. Hur skatteandelen av socialavgifterna kan uppskattas för de förmåner som finansieras med socialavgifter diskuteras närmare nedan.

3.1 Modellberäkningar av in- och utbetalningar i flera perioder

Ett sätt att beräkna skatteinnehållet i socialavgifterna som följer direkt av ovanstående definition är att jämföra nuvärdet på de extra förmånsutbetalningar som är förknippade med en marginell inkomstökning och den därav föranledda ökningen av avgiftsinbetalningar. Om detta görs för hela den förvärvsaktiva befolkningen ger den ett mått på försäkringsmässigheten (eller skatteinnehållet) i socialavgifterna.

Antag *exempelvis* att den betalda arbetstiden hos löntagarna under året ökar med samma procentsats för alla så att de inkomster som ingår i avgiftsunderlaget sammanlagt ökar med 1,0 miljard kronor. Med 2006 års avgiftssatser¹² skulle inbetalade arbetsgivaravgifter öka med 322,8 miljoner kronor. Denna inkomstökning leder till en uppskrivning av sjukpenninggrundande respektive pensionsgrundande inkomster och därmed till att framtida utbetalningar av pensioner, sjukpenning, aktivitets- och sjukersättning och övriga förmåner kommer att öka. Förutsatt att vi har kunskap om hur stora marginalförmånshöjningarna blir och vilken tidsprofil de har för vart och ett av förmånsslagen, kan de nuvärdesberäknas och summeras. Med ett nuvärde på *exempelvis* 125 miljoner kronor, skulle förmånsdelen av arbetsgivaravgifterna på marginalen bli 12,5 procentenheter och den resterande delen skulle motsvara en skattesats på 19,78 procentenheter¹³.

En sådan kalkyl förutsätter i praktiken tillgång till en mycket välutvecklad ekonomisk modell med förmåga att beräkna samband mellan demografisk utveckling, sysselsättning, inkomstbildning, socialavgifter och förmåner över flera perioder. Modellen måste möjliggöra beräkningar av framtida förmånsutbetalningar för hela befolkningen. Ingen sådan modell finns emellertid färdigutvecklad. Resultatet av nuvärdesberäkningar är dessutom alltid starkt beroende av vilken diskonteringsränta som används.

¹² Arbetsgivaravgiftssats 2006 är 32,28 procent.

¹³ Här frånses från möjligheten till nedsättning av socialavgifter.

3.2 Beräkningar på ett års in- och utbetalningar

För att kunna uppskatta kopplingen mellan socialavgifter och förmåner på individnivå har beräkningar genomförts som endast utgår från ett års in- och utbetalningar samt från socialförsäkringsförmånernas regelverk. Utgångspunkten har varit att socialavgifterna är att betrakta som avgifter till den del de inte kunnat visas vara skatt.

Tre fall har kunnat identifieras där socialavgiften kan betraktas som skatt. Dessa är då avgiften

1. belastar del av inkomst överskridande aktuellt *tak*
2. belastar del av inkomst som underskrider aktuellt *golv*
3. finansierar en förmån *under avveckling* för vilken inga eller endast begränsade *nya* rättigheter kan tjänas in.

Med utgångspunkt i denna definition kan det sägas att vissa delar av de socialavgifter som betalas in utgör skatt snarare än avgift.

3.2.1 Avgifter över inkomsttak och under inkomstgolv

Samtliga socialavgifter belastar delvis inkomstskikt som inte täcks av de aktuella försäkringarna. Detta gäller till exempel individer med inkomster över de så kallade *inkomsttaken*. Då arbetsgivaravgifter tas ut, inte på individuella inkomster utan på arbetsgivarens lönesumma, finns ett administrationsförenklande skäl till att låta avgifterna belasta samtliga inkomstskikt. Resultatet är dock att en del av arbetsgivaravgifterna belastar inkomster som inte ger upphov till motsvarande rättigheter till förmånsutbetalningar.

Utformningen av socialförsäkringsförmånerna, av vilka de flesta innehåller en garanterad lägsta ersättning, innebär dessutom att det i praktiken även finns en lägsta förmånsgrundande inkomst (ett *golv*). Avgifter baserade på inkomster under "golvet" leder inom vissa försäkringsslag till att ingen förmån alls utges och i andra fall blir resultatet att den försäkrade får en garanterad miniminivå, det vill säga förmånens storlek påverkas inte.

För individer vars totala inkomster understiger golven är all avgift att betrakta som skatt då de inte ger några rättigheter utöver vad de annars fått. I beräkningarna av skatteandelen *på marginalen* (se nedan) är det

individens totala inkomst som spelar in. För inkomster under golven (som inte hamnar över vid en marginell inkomstökning) är avgiften att betrakta som skatt medan skatteandelen är noll för avgifter på inkomster som ligger mellan golv och tak både före och efter en marginell ökning.

Även för individer med inkomster över golven i försäkringarna kan emellertid den del av inkomsterna som ligger under golvet anses utgöra skatt genom ett ”omvänt” marginalperspektiv. Utgångspunkten är att rätten till en förmån skulle minska om inkomsten och avgiftsinbetalningarna minskade men endast ned till golvet. Ytterligare minskningar skulle inte påverka förmånsrätten varför avgifter på dessa inkomstdelar här anses ha egenskaper som är att likna vid skatt. Detta perspektiv är det som valts för beräkningarna av den *genomsnittliga* skatteandelen av avgifterna (se nedan).

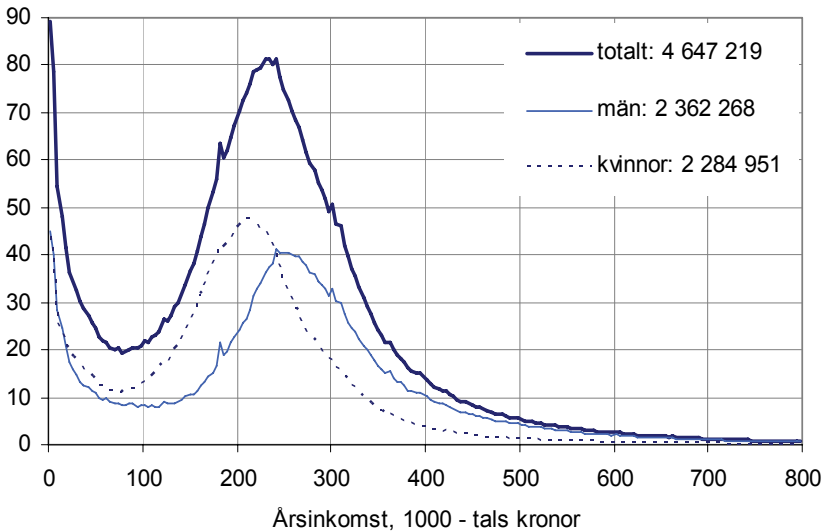
För att kunna uppskatta hur stor andel av inbetalade socialavgifter som ligger över inkomsttak respektive under inkomstgolv för en given förmån måste nivån på vart och ett av dessa golv och tak beräknas. Detta har gjorts utifrån regelverket för förmånerna 2006. Nivåerna för tak och golv matchas därefter, efter prisnivåjustering, mot uppgifter på individnivå om pensionsgrundande inkomster för inkomståret 2004¹⁴. För varje individ sammanställs före jämförelsen inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet och transfereringsinkomster (sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning etc.).

Inkomstavgifterna i beräkningarna omfattar totalt drygt 4,8 miljoner individer födda 1938 och senare med inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Däremot har uppgifter för knappt 549 000 personer, 236 000 män och 313 000 kvinnor, uteslutits från beräkningarna. Anledningen är att deras inkomster uteslutande består av transfereringar. Gruppens inkomster ingår därför inte i underlaget för andra socialavgifter än statliga ålderspensionsavgifter och allmän pensionsavgift. Hälften av denna grupp är personer mellan 40 och 64 år med en genomsnittlig årsinkomst på omkring 124 000 kr. Övriga åldersgrupper har lägre genomsnittliga årsinkomster.

¹⁴ ”Otakad” pensionsgrundande inkomst (”PGI”), det vill säga inte uppåt begränsad till 8,07 basbelopp.

Diagram 1a Inkomster 2004, inkl. transfereringar, för anställda födda 1938 och senare (max SEK 800 000)

Antal personer, 1000 - tal

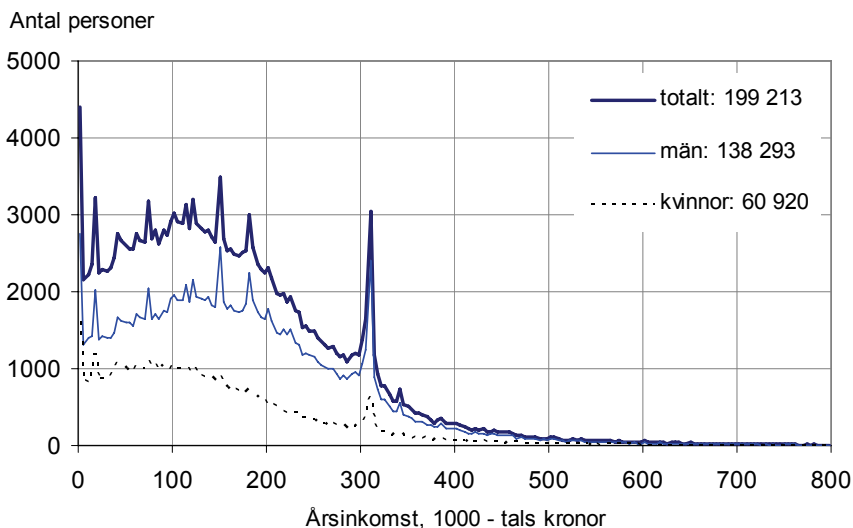


Av de kvarvarande hade det övervägande flertalet, drygt 4,6 miljoner, sin huvudsakliga inkomst från anställning ("anställda") medan resten, drygt 199 000, hade huvuddelen av sin inkomst från näringsverksamhet ("egenföretagare"). Uppgifter om pensionsgrundande inkomst på individnivå, inklusive transfereringar, har använts¹⁵. Gruppen "anställda" med årsinkomster under 80 000 kr representeras grafiskt av den första delen av kurvan i diagram 1a med negativ lutning. Denna grupp består av drygt 698 000 personer av vilka 77 procent är under 29 år, 19 procent är i åldrarna 30–64 år och 4 procent är 65 år eller äldre. För gruppen som helhet kommer 4 procent av inkomsten från transfereringar, en något mindre andel för personer under 49 år (3,7 procent) medan personer mellan 50 och 64 får 8,4 procent av inkomsterna från transfereringar. Ett annat mönster är att ju närmare 80 000 kr årsinkomsterna kommer för dessa låginkomsttagare, desto större är transfereringsandelen. Sammantaget kan sägas att flertalet personer

¹⁵ Vi antar att PGI utgör en bra approximation av sjukpenninggrundande inkomst, SGI, som ligger till grund för bland annat sjukpenning och arbetslöshetsersättning.

med inkomster i detta intervall är unga som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden.

Diagram 1b Inkomster 2004, inkl. transfereringar, *egna företagare* födda 1938 och senare (max SEK 800 000)



Källa: Försäkringskassans register över pensionsgrundande inkomst (PGI)

Diagram 1b visar egenföretagarnas inkomsfördelning 2004. En skillnad som går att notera mellan anställda och egenföretagare är att de senares (taxerade) inkomster över lag ligger betydligt lägre. Inkomster runt 150 000 kronor var 2004 vanligast bland egenföretagare medan de vanligast förekommande inkomsterna bland anställda låg runt 230 000 kronor. En större del av egenföretagares avgiftsinbetalningar ligger därför under golven i försäkringarna och en mindre del över taken.

Att inkomstskiktet 308 000–312 000 kronor står ut så tydligt bland personer som har sin främsta inkomst från näringsverksamhet bör bero på att denna inkomst efter avdrag för allmänt grundavdrag i skattelagstiftningen nära motsvarar både den nedre brytpunkten för att betala statsskatt (291 800 kronor) och inkomsttaket i sjuk- och föräldraför-

säkringen (294 750 kronor) och att det därför kan finnas anledning som egenföretagare att ta ut så hög lön/inkomst men att den privat-ekonomiska vinsten av högre deklarerade inkomster sedan minskar och kan upplevas som mindre förmånliga än att till exempel återinvestera eventuell vinst i företaget. Det är noterbart att inget motsvarande fenomen uppstår i inkomstskiktet 340 000–344 000 kronor som motsvarar inkomsttaket i ålderspensionssystemet.

Vid beräkningarna görs en sammanställning av hur stor andel av samtliga inkomster som ligger över tak respektive under golv för respektive förmån med särredovisning för anställda och egenföretagare.

3.2.2 Förmåner under avveckling

Två förmåner som finansieras med socialavgifter, tilläggspension (före detta ATP med tillägg för folkpension) och änkepension, håller på att avvecklas. Efter 2018 kan inga nya rättigheter till tilläggspension tjänas in och därmed rent formellt inte heller till änkepension. Båda pensionsförmånerna kommer dock att med dagens regler att utbetalas fram till mitten av århundradet. Inbetalda avgifter överstiger varje år under avvecklingen värdet av under året intjänade rättigheter.

I dag är det ytterst få som kan tjäna in nya rättigheter till änkepension. Under 2005 disponerades 80 procent av intäkterna från efterlevandepensionsavgiften för att finansiera änkepensioner och då efterlevandepensionsavgiften i denna del inte kan knytas till nya rättigheter har vi i det empiriska avsnittet¹⁶ valt att redovisa denna avgift som skatt.

Nya rättigheter till tilläggspension kan däremot fortfarande tjänas in av förvärvsaktiva personer som är födda före 1954. Det är också möjligt att på årsbasis beräkna differensen mellan avgifter som avser tilläggspension, dvs avgifter som inte ger pensionsrätt för inkomstpension, och värdet av de nya pensionspoäng som tjänats in. Denna differens redovisas nedan som skatteandel av de avgifter som avser tilläggspensionen, enligt det skattebegrepp som tillämpas i denna studie. Några kommentarer till detta bör tillfogas.

¹⁶ Se vidare under rubrikerna ”Pensionsavgifter” respektive ”Efterlevandepensionsavgift” i avsnitt 5.

Full utdelning på intjänade pensionspoäng inom ATP-systemet förutsätter förvärvsinkomster över viss miniminivå under minst 30 år. Ersättningsnivån definieras av pensionspoäng som beräknats på basis av de 15 bästa inkomståren. Dessa regler kan leda till stor utdelning för avgifter som betalats in under ett begränsat antal år men oftast liten eller ingen utdelning på avgifter som betalas in i slutet av förvärvslivet. Bland personer födda före 1954 har åtskilliga sina 15 bästa intjänandeår bakom sig. Pensionsavgifter från dessa ger då inte upphov till nya rättigheter i det äldre pensionssystemet. Avgifterna skulle kunna betraktas som inbetalning ”i efterskott” för tidigare erhållna pensionsrättigheter men då dessa rättigheter inte beror av sådana avgifter fungerar de senare i praktiken som skatt.

Att ATP kunde tjänas in under ett begränsat antal år samtidigt som systemet för sin finansiering var och är beroende av avgifter under hela förvärvslivet, har fått till följd att sambandet mellan inbetalda avgifter och utbetalda förmåner blev relativt svagt i detta system. Vissa personer har betalat in mer i avgift än vad de kommer att få i pension och för dem är en del av avgiften att likna vid skatt. För andra är förhållandet det motsatta, dvs de kan sägas få en subvention från systemet. Från 2018 kommer samtliga ålderspensionsavgifter mellan tak och golv att ge pensionsrätt för inkomstpension och premiepension, varför tilläggs pensionen i denna mening kommer att vara avvecklad. Att avgifterna även därefter är nödvändiga för att finansiera tilläggs pensioner följer av att det reformerade svenska pensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket inte i sig inskränker försäkringsmässigheten.

3.3 Statliga ålderspensionsavgifter

De statliga ålderspensionsavgifter som baseras på utbetalda förmåner (sjukpenning, arbetslöshetsersättning etc.) finansieras av samma socialavgifter som förmånerna i sig. Avgifterna anpassas för att endast belasta inkomster mellan inkomstgolv och inkomsttak. Den del av de statliga ålderspensionsavgifterna som går till att finansiera differensen mellan inbetalda avgifter och intjänade rättigheter till tilläggs pension (*förmån under avveckling*) är emellertid att betrakta som en skatt. Denna skatteandel av de statliga ålderspensionsavgifterna fungerar i praktiken som en skatteandel av de socialavgifter som ska finansiera dem.

3.4 Genomsnittlig respektive marginell skatteandel

Det går att se på försäkringsmässigheten i sambandet mellan socialavgifterna och de förmåner de ska finansiera ur åtminstone två synvinklar. Dels genom att se till den del av totala inbetalda avgifter som kan liknas vid skatt, dels genom att mäta samma andel av den extra avgiftsinbetalning som följer av en marginell ökning av avgiftsunderlaget. Den genomsnittliga andelen tillför kunskap ur ett systemperspektiv om hur stor andel av socialförsäkringarna som är skattefinansierade medan den marginella andelen kan säga något om socialavgifternas inflytande på individens ekonomiska drivkrafter. I denna rapport har beräkningar genomförts enligt båda perspektiven.

Skatteandelen av marginellt ökade avgiftsinbetalningar har beräknats genom att samtliga individuella förvärvsinkomster 2004 räknas upp med en procent (1%). Därefter matchas dessa individuellt ökade inkomster på samma sätt som i basalternativet mot gränserna tak och golv och de delar av inkomsterna som ligger över tak (under golv) ackumuleras. För varje tak (och golv) beräknas därefter skillnaden mellan ackumulerade inkomster över tak (under golv) efter inkomstökningen och ackumulerade inkomster över tak (under golv) vid basalternativet. Dessa differenser divideras sedan med den totala inkomstdifferensen mellan de två inkomstalternativen. Kvoterna tolkas som marginella skatteandelar av avgifterna (se vidare faktaruta ”så här har vi räknat” sidan 32).

4 Beräkningsresultat – hur mycket avgift, hur mycket skatt?

Beräkningarna visar att omkring 35 procent av totalt inbetalade socialavgifter och omkring 47 procent av extra avgifter vid en marginell inkomsthöjning har egenskaper som är att likna vid skatt. På marginalen förklaras denna skatteandel främst av att betydande grupper har inkomster över taken i de olika försäkringsslagen. Övriga orsaker är att vissa avgifter bland annat finansierar förmåner under avveckling där inga eller få nya rättigheter kan tjänas in samt att

vissa individer har så låga inkomster att avgifter även vid en marginell inkomsthöjning hamnar under golven.

I detta avsnitt presenteras tillvägagångssätt och resultat av de beräkningar som genomförts för att uppskatta skatteandelen av socialavgifterna. Resultaten presenteras för en avgift i taget.

Andelar av både inkomster och individer som ligger under respektive golv eller över respektive tak sammanfattas i tabell 3. Hur nivåerna på taken och golven beräknats framgår i avsnitten nedan.

Tabell 3 Andel individer och inkomster i respektive intervall bland samtliga med förvärvsinkomst under 2004

	Nivå i kronor per år (2004 års priser)	Genomsnittlig andel (%) under golv/över tak av		Marginell andel (%) av inkomster
		Individer	inkomster	
Golv sjukpenning*	9 432	4,0	0,1	-0,04
Golv ålderspension*	16 624	6,0	0,2	-0,2
Golv föräldrapenning	81 298	15,7	31,5	2
Golv barnpension	95 959	16,8	36,4	2,4
Golv A-kassa	102 952	18,3	39,2	2,9
Golv sjuk- aktivitetsersättning	147 375	25,0	54,2	5,8
Tak A-kassa, dag 1–100	234 860	45,9	22,4	72,6
Tak sjuk- och föräldrapenning	294 750	24,8	13,5	48,3
Tak ålderspension	341 361	14,9	9,7	34,2
Nytt tak för dagersättningar**	393 000	9,4	7,0	25,0

* Endast inkomster för individer vars totala inkomster ligger under golv.

** Föreslaget för sjuk- och föräldraförsäkring till i juli 2006.

Källa: Försäkringskassans register över pensionsgrundande inkomst (PGI)

4.1 Sjukförsäkringsavgiften

Sjukförsäkringsavgift togs 2005 ut med 10,15 procent och är 2006 8,64 procent. Avgiften finansierar sjukpenning, inkomstgrundad sjuk- och aktivitetsersättning och ett antal mindre förmåner. Liksom för övriga socialavgifter, förutom ålderspensionsavgiften, finansierar sjukförsäkringsavgiften även de statliga ålderspensionsavgifter som

motsvarar den pensionsrätt de respektive transfereringarna ger upphov till.

För att vara berättigad till *sjukpenning* måste en försäkrads sjukpenninggrundande inkomst uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Detta motsvarade 9 434 kronor 2004, vilket är det *golv* som använts i beräkningarna av sjukpenning och övriga dagarsättningar inom sjukförsäkringen. Om den sjukpenninggrundande inkomsten överstiger denna undre gräns, utgår förmånen däremot från första kronan. Sjukförsäkringsavgifter baserade på lägre inkomster än så ger ingen förmån alls och är från den berördes synpunkt att likna vid skatt. För högre inkomster uppstår emellertid ingen golveffekt.

Vid en marginell ökning i årsinkomst, från strax under 24 procent av prisbasbelopp till strax över, överstiger effekten av att golveffekten försvinner den extra avgiftsinbetalningen och den sammanlagda effekten blir en negativ skatteandel. Denna effekt framgår emellertid inte tydligt av resultatet för sjukförsäkringsavgiften eftersom denna även finansierar förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning, med ett annat (högre) golv än sjukpenningen.

Sjuk- och aktivitetsersättningen innehåller en lägsta garanterad ersättning som medför att golvet här ligger väsentligt högre. Hel sjukersättning beräknas som 64 procent av den så kallade antagandeinkomsten. Nivån för garantiersättning är 2,4 prisbasbelopp. Den inkomst under vilken marginella inkomstförändringar inte påverkar nivån på rätten till sjukersättning beräknas därför till 147 375 kronor¹⁷. Denna beräkning är schablonmässig eftersom antagandeinkomsten inte baseras på endast ett års inkomster.

För beräkningarna av golveffekten för hela sjukförsäkringsavgiften tillämpas golvet i sjukpenningen på en del av avgiften motsvarande dagarsättningarnas del av de totala utgifterna och golvet i sjuk- och aktivitetsersättningen på resten av de inbetalda avgifterna.

Taket i sjukförsäkringen är 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en årsinkomst på 294 750 kronor 2004. Ersättning med rehabiliterings-

¹⁷ $2,4 * PBB2004/0,64 = 147\ 375$

penning, närståendepenning och havandeskapspenning motsvarar sjukpenning.

Resultaten av beräkningarna summeras i tabell 4. Av de totala inkomsterna 2004 låg omkring 32 procent under det viktade golvet i sjukförsäkringen medan omkring 14 procent låg över taket. En knapp promille av inkomsterna låg under golvet för dagersättningarna (sjukpenning med flera) medan 54 procent låg under golvet för sjuk- och aktivitetsersättning.

Tabell 4 Skatteandel av sjukförsäkringsavgiften

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak 7,5 PBB (10 PBB)	Under golv	Statliga ÅP-avg.	Avveckling förmåner	Andel totalt* (med nytt tak)
I genomsnitt	109 253	13,5 (10,8)	31,8	0,7	–	45,7 (43,1)
Arbetsgivaravgift	106 661	13,7 (11,0)	31,6	0,7	–	45,7 (43,0)
Egenföretagaravgift	2 592	8,6 (6,8)	38,9	0,7	–	47,9 (46,1)
På marginalen		48,3 (38,7)	3,4	0,0	–	51,7 (42,0)
Arbetsgivaravgift		48,8 (39,0)	3,1	0,0	–	51,9 (42,1)
Egenföretagaravgift		34,5 (26,5)	12,9	0,0	–	47,4 (39,4)

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

När man ser till skatteandelen av en marginell ökning av inkomsten och därmed av avgiften blir bilden en helt annan. Andelen som hamnar under golv blir negativ eftersom effekten av att individer strax under golvet kommer upp över det överväger effekten av att inkomsterna under golvet ökar. Samtidigt hamnar omkring 48 procent av de extra inkomsterna över taket.

Den till juli 2006 beslutade höjningen av taket för dagersättningarna skulle medföra en sänkning med omkring 10 procentenheter av den andel av sjukförsäkringsavgiften som på marginalen är att likna vid skatt. För dagersättningarna medför höjningen att omkring hälften av skatteandelen försvinner.

Så här har vi räknat

Utgångspunkt är information om 4 846 432 invånares pensionsgrundade inkomster under 2004, varav 4 647 219 "anställda" och 199 213 "egenföretagare". Här redovisas uppgifterna för "anställda". Dessa hade en inkomstsumma på 1 095 miljarder kronor.

* $150/1\ 095$ miljarder = **13,7** procent av inkomsterna ligger över taket.

* $0,9/1\ 095$ miljarder = 0,08 procent är inkomster för individer som har total inkomst under golvet för dagersättning

* $590/1\ 095$ miljarder = 54 procent ligger under golvet för sjuk- och aktivitetsersättning

* Viktat med respektive förmånens andel av totala utgifter 2005 ligger **31,6** procent under golvet i försäkringen.

* 106 661 miljarder kronor betalades in 2005 i arbetsgivaravgift till sjukförsäkringen

* $12\ 341/106\ 661$ = 11,6 procent var utgifter för statlig ålderspension (SÅP)

* $0,116*6,4$ (=skatteandel av SÅP) = **0,74** procent skatt till sjukförsäkringsavgiften

* $13,7 + 31,6 + (1-0,137-0,316)*0,74$ = **45,7** procent i total skatteandel

* När inkomstsumman (minus transfereringar) skrivs upp med en procent blir den extra inkomstsumman 10,1 miljarder kronor.

* $4,9/10,1$ = **48,8** procent hamnar över taket

* Nettoeffekten är att $-0,004/10,1$ = -0,04 procent hamnar under golvet för dagersättningar och $0,53/10,1$ = 5,3 procent för sjuk-/aktivitetsersättning

*sammanvägt motsvarar detta **3,1** procent under golvet.

*då endast förvärvsinkomster skrivs upp blir den direkta effekten noll på den statliga ålderspensionsavgiften

* $48,8 + 3,1$ = **51,9** i total marginell skatteandel.

Sammanlagt visar beräkningarna att drygt hälften av en extra avgiftsinbetalning kan betraktas som skatt¹⁸. Egenföretagares lägre inkomster leder till att deras totala skatteandel är något högre än anställdas i genomsnittsberäkningen (där andelen under golv väger tyngst) och något lägre i marginalberäkningen (där takeffekten är viktigast). Dessa skillnader skulle bestå även efter ett genomförande av den beslutade höjningen av inkomsttaken.

4.2 Arbetsskadeavgiften

Arbetsskadeavgiften tas sedan 2003 ut med 0,68 procent. Avgiften finansierar ersättningar enligt lagen om arbetsskadeförsäkring samt motsvarande äldre ersättningar.

Taket i arbetsskadeförsäkringen motsvarar det i sjukförsäkringen.

Golvet i arbetsskadeförsäkringen motsvarar det i sjukpenningen, det vill säga 24 procent av prisbasbeloppet, 9 434 kronor 2004. Detta golv skiljer sig från övriga genom att ingen lägsta sjukpenning finns för individer med inkomster under golvet medan sjukpenninggrundande inkomst räknas från första kronan för personer med inkomster över golvet.

¹⁸ Här kan poängteras att vi valt att skriva upp samtliga individers inkomster med en procent. Detta innebär att andelen av totala inkomster som ligger över taket ökar snabbare än om samtliga individers inkomst ökat med samma nominella belopp. Den här valda utvecklingen torde emellertid anses vara rimligare.

Tabell 5 Skatteandel av arbetsskadeförsäringen

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak	Under golv	Statliga AP-avg	Avveckling förmåner	Andel totalt*
I genomsnitt	7 284	13,5	0,1	0,3	0,0	13,9
Arbetsgivaravgift	7 065	13,7	0,1	0,3	0,0	14,0
Egenföretagaravgift	219	8,6	0,1	0,3	0,0	8,9
På marginalen		48,3	-0,04	0,0	0,0	48,3
Arbetsgivaravgift		48,8	-0,04	0,0	0,0	48,7
Egenföretagaravgift		34,5	-0,03	0,0	0,0	34,5

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

Resultaten beträffande *taket* i försäkringen motsvarar de i sjukförsäkringen.

Det låga *golvet* har en försumbar betydelse i genomsnittsberäkningarna och ger genom sin speciella konstruktion en negativ skattepost i marginalberäkningarna¹⁹.

4.3 Arbetsmarknadsavgiften

Arbetsmarknadsavgiften togs 2004 ut med 3,7 procent av underlaget och tas sedan 2005 ut med 4,45 procent. Avgiften finansierar utgifter-
na för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd samt ett antal mindre förmåner.

Taket i försäkringen följer av den högsta nominella dagersättningen vilken är 730 kronor 2006²⁰. Dagersättning kan i denna försäkring betalas ut under 260 dagar om året och ersättningsgraden mellan tak

¹⁹ Se not 26.

²⁰ Detta är den högsta ersättningen under de 100 första dagarna av en arbetslöshetsperiod. Efter denna period är den högsta ersättningen 680 kronor om dagen. Vi har emellertid endast använt oss av den högre nivån. Våra uppskattningar underskattar därför den totala takeffekten på arbetsmarknadsavgiften något.

och golv är 80 procent av inkomsten. Taket sätts därför till 234 860 kronor²¹.

Golv beräknas på samma sätt utifrån den lägsta ersättningen, på 320 kronor, till 100 295 kronor.

Tabell 6 Skatteandel av arbetsmarknadsavgiften

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak	Under golv	Statliga AP-avg	Avveckling förmåner	Andel totalt*
I genomsnitt	39 841	22,4	39,2	0,5	0,0	61,8
Arbetsgivaravgift	39 791	22,6	38,9	0,5	0,0	61,7
Egenföretagaravgift	50	15,1	51,2	0,5	0,0	66,4
På marginalen		72,6	2,9	0,0	0,0	75,5
Arbetsgivaravgift		73,2	2,7	0,0	0,0	75,9
Egenföretagaravgift		50,2	10,5	0,0	0,0	60,7

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

Då taket är lägre och golvet högre för denna än inom övriga försäkringar ligger endast omkring 38 procent av totala inkomster i intervallet mellan de bägge. Därutöver går knappt en procent av avgiften till att finansiera utfasningen av tilläggs pensionen via den statliga ålderspensionsavgiften. Vid en marginell ökning av avgiftsinbetalningarna ligger drygt 72 procent av inkomsterna över taket i försäkringen och är därför att betrakta som skatt. Endast en fjärdedel av avgiftsinbetalningarna på marginalen påverkar storleken för anställda på de förmåner som kan betalas ut. För egenföretagare är det omkring 40 procent.

4.4 Efterlevandepensionsavgiften

Efterlevandepensionsavgiften tas ut med 1,7 procent av avgiftsunderlaget. Intäkterna från denna avgift används till drygt 90 procent för att finansiera utgifterna för förmånen änkepension. Då änkepensionen

²¹ Taket beräknas som $730 \cdot 260 / 0,8 \cdot \text{PBB}2004 / \text{PBB}2006 = 234\,860$.

som helhet är under avveckling beräknas **golvet** för efterlevandepensionsavgiften enligt reglerna för barnpension²². Grundnivån för barnpension (efterlevandestöd för barn) är 40 procent av prisbasbeloppet. För barn under tolv utgör barnpension 35 procent av den årliga inkomstpension barnets avlidna förälder skulle ha fått på grundval av faktisk pensionsbehållning samt en antagen pensionsbehållning som beräknas från och med det år dödfallet inträffade till och med 64 års ålder. Pensionsrätt intjänas med 18,5 procent av pensionsgrundande inkomst. Vi förutsätter att intjänandetiden (faktisk och antagen) är 40 år och antar delningstalet 15,81²³. Golvet för barnpension blir då 95 959 kronor²⁴.

Då både barnpension och omställningspension grundar sig på den avlidnes inkomstpension är den högsta pensionsgrundande inkomsten, **taket**, detsamma som i ålderspensionssystemet.

Änkepensionen, vilken motsvarar drygt 90 procent av de totala utgifterna, är en **förmån under avveckling**. Reglerna för änkepensionen medför att avgifter som betalas in på kvinnors inkomster inte är pensionsgrundande. För mäns inkomster beror möjligheten till intjänande av nya rättigheter på om hustrun är född 1929 eller tidigare, under åren 1930 till 1944 eller tidigast 1945. För den första gruppen, där hustrun 2004 var minst 75 år, antas antalet makar som ännu intjänar tilläggspension vara försumbar. För den andra gruppen, kvinnor födda mellan 1930 och 1944, kan deras makar visserligen teoretiskt fortfarande tjäna in ATP-rättigheter, men har i de flesta fall redan tjänat in sina 15 bästa år och ökar därför i praktiken inte rättigheterna för tilläggspension. För kvinnor födda 1945 och senare kan inga nya rättigheter tjänas in då det endast är makens intjänande till och med 1989 som ligger till grund för änkepension. I stort sett kan alltså *inga* nya rättigheter tjänas in varför den del av avgiften som finansierar änkepension i dessa beräkningar betraktas som skatt.

²² Vi bortser här från den mindre förmånen omställningspension.

²³ Vilket är det fastställda delningstalet vid 65 års ålder för personer födda 1941.

²⁴ $(40/35) * (15,81 / (40 * 0,185)) * PBB2004 = 95\ 959$

Tabell 7 Skatteandel av efterlevandepensionsavgiften

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak	Under golv	Statliga AP-avg	Avveckling förmåner	Andel totalt*
I genomsnitt	18 210	9,7	36,2	0,0	80,3	89,3
Arbetsgivaravgift	17 661	9,8	35,9	0,0	80,3	89,3
Egenföretagaravgift	549	5,9	47,7	0,0	80,3	90,9
På marginalen		34,2	2,5	0,0	80,3	87,5
Arbetsgivaravgift		34,5	2,3	0,0	80,3	87,6
Egenföretagaravgift		21,4	8,7	0,0	80,3	86,2

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

För denna avgift är den dominerande effekten avvecklingen av änkepensionen. Att anta att inga nya rättigheter tjänas in till änkepension är en förenkling men ligger rimligen mycket nära sanningen. Till helt dominerande del går därför avgiften till att finansiera förmåner för vilka rättigheterna framför allt tjänades in fram till slutet av 1980-talet, utan att ge upphov till motsvarande framtida förmånsutbetalningar. Sammanlagt kan nästan 90 procent av inbetalda efterlevandepensionsavgifter anses utgöra skatt enligt den definition som anammats här.

De avgifter som studerats så långt finansierar alla förmåner vilka ger skydd mot så kallade försäkringsbara risker. Samtliga finansieras även över statsbudgeten med de risker för instabilitet i försäkringsvillkoren som detta medför. Beräkningarna av hur stor del av avgifterna som påverkar storleken på möjliga förmånsutbetalningar är i detta sammanhang ämnade att ge ytterligare underlag i en bedömning av hur förmånerna bör finansieras.

Samma beräkningar har emellertid även genomförts för ålderspensionssystemet respektive föräldraförsäkringen, dels för att kunna säga något om skatteandelen i de sammanlagda socialavgifterna, dels för att även här kunna diskutera effekten av nivån på de respektive intjänandetaken.

4.5 Ålderspensionsavgift

Ålderspensionsavgift tas ut med 10,21 procent av avgiftsunderlaget och förs i huvudsak till AP-fonderna och premiepensionssystemet²⁵. Från dessa finansieras förmånerna tilläggspension (tidigare ATP med tillägg för folkpension), inkomstpension och premiepension.

Taket för pensionspoäng i det nya pensionssystemet är 8,07 inkomstbasbelopp, eller 341 361 kronor 2004. Avgift på högre inkomster än så är därför att betrakta som skatt.

Även ett **golv** för intjänande av pensionspoäng finns då årsinkomster under 42,3 procent av prisbasbeloppet (eller 16 624 kronor 2004) inte ger någon pensionsbehållning. Om den pensionsgrundande inkomsten överstiger denna undre gräns, utges förmånen från första kronan. Ålderspensionsavgifter baserade på lägre inkomster än så ger ingen förmån alls och är från den berördes synpunkt att likna vid skatt. För högre inkomster uppstår emellertid ingen golfeffekt²⁶.

I praktiken underskattar den beräkning som använts här hur stor andel av inbetald ålderspensionsavgift som inte leder till ökade pensionsrättigheter för att den belastar låga inkomster. Anledningen är att förmånerna Garantipension och Bostadstillägg till pensionärer (BTP) kompletterar den inkomstgrundade ålderspensionen för individer med låg pension. Därmed garanteras en viss lägsta pension under vilken olika nivåer av inkomstgrundad pension ger samma totala pension. Detta golv har dock bedömts omöjligt att beräkna tillfredsställande utifrån endast ett års intjänande. Anledningen är att garantipension och i stor utsträckning även BTP baseras på den inkomstgrundade pensionen vilken i sig baseras på hela livsinkomsten.

Tilläggspension är en **förmån under avveckling** eftersom den gradvis ersätts av den nya inkomstpensionen och premiepensionen. Bland de förvärvsaktiva som är födda 1953 och tidigare, och som därför tjänar in pensionspoäng till tilläggspension är det varje år en större och större

²⁵ För en grundligare beskrivning av socialavgifterna se bilaga.

²⁶ Vid en marginell ökning i årsinkomst, från strax under 42,3 procent av prisbasbelopp till strax över, överstiger effekten av att golfeffekten försvinner den extra avgiftsinbetalningen och den sammanlagda effekten blir en negativ skatteandel.

andel som har sina 15 bästa intjänandeår bakom sig och som därför inte ökar sin framtida tilläggspension. Samtidigt står tilläggspension för merparten av pensionsutbetalningarna för flera år framåt. Differensen mellan inbetalade avgifter för tilläggspension för förvärvsaktiva och värdet av de ytterligare pensionsrättigheter detta ger upphov till var 13,1 miljarder kronor 2004²⁷. Detta motsvarar 6,4 procent av de totala inbetalningarna av ålderspensionsavgift, statlig ålderspensionsavgift och allmän pensionsavgift²⁸. Andelen av en marginellt ökad avgift som går till att finansiera avvecklingen av tilläggspensionen bör vara minst lika hög. Denna effekt minskar emellertid från år till år och försvinner helt från och med 2018 då samtliga som kan tjäna in tilläggspension fyllt 65.

Resultaten av beräkningarna redovisas i Tabell 8.

Tabell 8 Skatteandel av ålderspensionsavgift

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak	Under golv	Statliga AP-avg.	Avveckling förmåner	Andel totalt*
I genomsnitt	109 585	9,7	0,2	–	6,4	15,6
Arbetsgivaravgift	106 070	9,8	0,2	–	6,4	15,7
Egenföretagaravgift	3 515	5,9	0,3	–	6,4	12,2
På marginalen		34,2	–0,2	–	6,4	38,2
Arbetsgivaravgift		34,5	–0,2	–	6,4	38,6
Egenföretagaravgift		21,4	–0,9	–	6,4	25,6

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

Av de totala inkomsterna 2004 låg omkring 0,2 procent under golvet i ålderspensionssystemet medan en knapp tiondel låg över taket. När man ser till skatteandelen av en marginell ökning av avgiften blir bil-

²⁷ Försäkringskassan, Pensionssystemets årsredovisning 2005 (våren 2006).

²⁸ Se tidigare resonemang i kap. 4 om huruvida dessa 13,1 miljarder ska anses vara en del av en från början avsedd reguljär finansiering av ATP-systemet eller om beloppen kan betraktas som en form av skatt.

den en helt annan. Andelen av de extra avgiftsinbetalningarna som ligger under golv blir negativ eftersom effekten av att individer strax under golvet kommer upp till det överväger effekten av att inkomsterna under golvet ökar. Samtidigt hamnar omkring 35 procent av de extra inkomsterna över taket. Endast 15 procent av befolkningen född 1938 och senare hade inkomster över taket i ålderspensionssystemet 2004. Som grupp motsvarade emellertid dessa individers inkomster alltså omkring 35 procent av de sammanlagda inkomsterna för samtliga individer i dessa åldrar.

Så här har vi räknat

Utgångspunkt är information om 4 846 432 invånares pensionsgrundade inkomster under 2004, varav 4 647 219 "anställda" och 199 213 "egenföretagare". Här redovisas uppgifterna för "anställda". Dessa hade en inkomstsumma på 1 095 miljarder kronor.

** $107/1\ 095$ miljarder = **9,8** procent av inkomsterna ligger över taket.*

** $2,0/1\ 095$ miljarder = **0,2** procent ligger under golvet.*

** $13,1/203,8 = \mathbf{6,4}$ procent som går till att finansiera avvecklingen av tilläggspensionen²⁹.*

** $9,8 + 0,2 + (1 - 0,098 - 0,002) * 6,4 = \mathbf{15,7}$ procent i total skatteandel.*

** När inkomstsumman (minus transfereringar) skrivs upp med en procent blir den extra inkomstsumman 10,1 miljarder kronor.*

** $3,47/10,1 = \mathbf{34,5}$ procent över taket.*

** Nettoeffekten är att $-0,018/10,1 = \mathbf{-0,2}$ procent hamnar under golvet.*

** Andelen som på marginalen går till att finansiera avvecklingen av tilläggspensionen sätts till 6,4 procent.*

** $34,5 - 0,2 + (1 - 0,345 + 0,002) * 6,4 = \mathbf{38,6}$ i total marginell skatteandel.*

²⁹ Differensen mellan vad som betalas in till tilläggspension och vilka nya rättigheter som tjänas in genom summan av ålderspensionsavgift, allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift.

Hur stor andel av en extra avgiftsinbetalning som skulle gå till att finansiera tilläggspension utan att nya rättigheter tjänas in är svårt att säga. Här har andelen satts på samma nivå som i genomsnittsberäkningen.

Sammanlagt visar beräkningarna att omkring 40 procent av en extra avgiftsinbetalning på marginalen kan betraktas som skatt.

4.6 Allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift

Allmän pensionsavgift tas ut med 7 procent på individuella löner upp till taket i ålderspensionssystemet. Statliga ålderspensionsavgifter betalas in till AP-fonderna av staten och belastar bland annat skattepliktiga transfereringar. För dessa är avgiftssatsen 10,21 procent³⁰. Dessa avgifter betalas inte in på inkomstskikt över taket eller under golvet i ålderspensionssystemet. Båda avgifterna går emellertid till att finansiera avvecklingen av tilläggspensionen.

Tabell 9 Skatteandel av allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar		Över tak	Under golv	Statliga ÅP-avg.	Avveck- ling för- måner	Andel totalt
	Allm. p.-avg.	St ÅP- avg.					
I genomsnitt	74 762	19 487	0,0	0,0	0,0	6,4	6,4
På marginalen			0,0	0,0	0,0	6,4	6,4

För både allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift är skatteandelen drygt 6 procent. Avgifter som finansierar förmåner vilka belastas med statlig ålderspensionsavgift får därför via denna en extra skatteeffekt. Bidraget till de totala skatteandelarna för övriga socialavgifter från de statliga ålderspensionsavgifterna kan variera beroende på vilka förmåner respektive avgift ska finansiera, vilket framgår av resultattabellerna.

³⁰ 18,5 procent för avgifter på sjuk- och aktivitetsersättning.

4.7 Föräldraförsäkringsavgiften

Föräldraförsäkringsavgift tas ut med 2,2 procent av avgiftsunderlaget. Intäkterna från avgiften används till drygt 80 procent för att finansiera föräldrapenning vid barns födelse och till knappt 20 procent för att finansiera tillfällig föräldrapenning. Om vi bortser från att föräldraskap inte är någon försäkringsbar risk och betraktar föräldraförsäkringsavgiften som en socialavgift bland andra, kan skatteandelarna beräknas med följande förutsättningar³¹.

Taket i föräldraförsäkringen motsvarar det i sjukpenningen, det vill säga en årsinkomst på 294 750 kronor 2004.

Golvet i föräldraförsäkringen har delats i två delar. För den del av föräldraförsäkringsavgiften som finansierar tillfällig föräldrapenning ligger golvet på samma nivå som för sjukpenning, det vill säga 24 procent av prisbasbeloppet motsvarande 9 432 kr 2004. Resterande omkring 80 procent av föräldraförsäkringsavgiften finansierar föräldrapenning vid barns födelse och här ligger golvet högre. I mars 2006 är lägstanivån 180 kronor per dag, vilket innebär att golvet i denna del har antagits vara 81 298 kr i 2004 års prisnivå³².

³¹ Här frånges från att närmare en femtedel av varje ålderskohort förblir barnlös och därför inte kan uppbära föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning för vård av barn kan emellertid betalas ut till person som avstår från förvärvsarbete i detta ändamål, oberoende av anknyningsgrad till barnet.

³² $(180 * 360 / 0,8) * \text{PBB}2004 / \text{PBB}2006 = 81\,298$

Tabell 10 Skatteandel av föräldraförsäkringsavgiften

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetal- ningar	Över tak 7,5 PBB (10 PBB)	Under golv	Statliga ÅP-avg	Avveck- ling förmåner	Andel totalt* (med nytt tak)
I genomsnitt	23 561	13,7 (7,0)	26,0	0,6	–	40,1 (33,5)
Arbets- givaravgift	22 856	13,9 (7,1)	25,8	0,6	–	40,1 (33,3)
Egenföre- tagaravgift	705	9,4 (4,2)	34,8	0,6	–	44,6 (39,4)
På marginalen		48,3 (25,0)	1,7	0,0	–	51,0 (26,6)
Arbets- givaravgift		48,8 (25,3)	1,5	0,0	–	50,3 (26,8)
Egenföre- tagaravgift		34,5 (15,2)	5,3	0,0	–	39,8 (20,6)

* Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

För föräldraförsäkringsavgiften står takeffekten för den allt över-
skuggande delen av skatteandelen på marginalen. Vid en höjning av
taket till 10 prisbasbelopp skulle därför den här beräknade skatteandel-
en minska till omkring hälften.

4.8 Skatteandel av arbetsgivar- och egenavgifter totalt

Sammanvägd skatteandel framgår av följande tabell.

Tabell 11 Skatteandel av arbetsgivar- och egenavgifter*

Milj. kronor (kolumn 1) resp. procent	Inbetalningar	Över tak	Under golv	Statliga AP-avg	Avveckling förmåner	Andel totalt**
I genomsnitt	340 677	11,3	18,5	0,3	6,4	34,6
Arbetsgivaravgift	332 048	11,5	18,6	0,3	6,3	34,7
Egenföretagaravgift	8 629	6,0	18,0	0,3	7,7	30,1
På marginalen		41,3	1,6	0,0	6,4	46,5
Arbetsgivaravgift		41,7	1,5	0,0	6,3	46,8
Egenföretagaravgift		24,4	4,6	0,0	7,7	34,4

* Exklusive allmän pensionsavgift.

** Denna andel är mindre än summan av de respektive effekterna då justering gjorts för att undvika dubbelräkning.

Arbetsgivaravgifter tas ut med 32,28 procent och egenföretagaravgifter med 30,71 procent av respektive av avgiftsunderlag, varav 4,4 procentenheter utgörs av allmän löneavgift som är en skatt. Skatteandelarna i tabellerna 4–11 avser arbetsgivar- och egenavgifter *exklusive* allmän löneavgift (och allmän pensionsavgift), det vill säga på avgiftsatserna 27,88 respektive 26,31 procent.

Det genomsnittliga skatteinnehållet i dessa ”nettoavgifter” kan uppskattas till omkring 35 procent. Skatteinnehållet i de ökade avgifter som tas ut vid en marginell höjning av avgiftsunderlaget ligger högre, på omkring 47 procent³³.

³³ En ”marginalskattesats” på 50 procent har för övrigt tillämpats som ”tumregel” av finansdepartementet, bl.a. i samband med justeringar av den särskilda löneskatten efter 1990-talets skattereform.

5 Sammanfattning och diskussion

Socialförsäkring, omfördelning och försäkringsmässighet

Socialförsäkringarna tillhandahåller ett grundläggande ekonomiskt skydd för flertalet medborgare och utgör också en betydande del av samhällsekonomin. Att skapa och vidmakthålla allmänhetens tilltro till socialförsäkringen är en viktig uppgift både för politiska beslutsfattare och för socialförsäkringens administration. Försäkringskassan har i olika sammanhang påpekat att denna uppgift underlättas av att försäkringens finansiering är **transparent** och **försäkringsvillkoren stabila**. Regeringen har också i sina direktiv till Socialförsäkringsutredningen (Dir 2004:129) framhållit att finansieringen är ett av de områden som ska utredas. I ett av utredningens senaste betänkanden³⁴ diskuteras huruvida sjukförsäkringen skulle vinna på större finansiell autonomi, om dess saldo ska rymmas under utgiftstaket och hur överskott respektive underskott påverkar försäkringstagarna.

En grundläggande fråga är i vilken utsträckning socialförsäkringen omfördelar resurser mellan olika grupper. Det ligger i socialförsäkringens idé att den ska vara **riskgruppsutjämnande**. Detta åstadkoms genom att försäkringen är obligatorisk och har enhetliga, riskoberoende, regler för hur avgifter tas ut på de försäkrades inkomster. Den avsedda effekten blir att resurser omfördelas från grupper med hög risk att råka ut för händelser vars ekonomiska konsekvenser försäkringen ska skydda emot till grupper med låg risk. Då risken att bli sjuk, arbetslös eller råka ut för en arbetsskada är högre för låginkomsttagare än för höginkomsttagare, medför riskgruppsutjämnningen inom dessa försäkringar även ett visst mått av inkomstutjämnning.

Denna inkomstutjämnande effekt förstärks av att förmånerna begränsas av inkomstrelaterade golv och tak medan socialavgifterna tas ut på hela inkomstsumman. Att fastställa önskvärd grad av inkomstutjämnning i socialförsäkringens olika delar förutsätter ett politiskt ställningstagande baserat på information om omfattningen på försäkringens omfördelande effekter. Dessa kan relateras till det ofta använda

³⁴ "Sjukförsäkring på egna ben", Samtal om socialförsäkringen Nr 8 Socialförsäkringsutredningen

men något vaga begreppet **försäkringsmässighet**. Hur försäkringsmässig finansieringen av socialförsäkringen är bedöms i denna rapport genom att uppskatta **skatteinnehållet** i socialavgifterna.

Totala inbetalningar av socialavgifter överstiger varje år utbetalningar av de förmåner som avgifterna ska finansiera

Varje år genererar socialavgifter större inbetalningar än vad som motsvarats av utbetalningar från de förmåner som de enligt lag ska finansiera. Då dessa överskott inte förs till någon särskild fond stärker de i stället statens budgetsaldo och används i praktiken på samma sätt som skatter. Dessa ”överskott” redovisas varje år i Försäkringskassans budgetunderlag till regeringen. Försäkringskassan ger i detta sammanhang även rekommendationer för justeringar av avgiftssatser för att bättre motsvara utgiftsutvecklingen. I de beräkningar som presenteras i denna rapport frånses från effekten av denna totala överfinansiering vilken i sig dock kan anses utgöra en skatteandel av socialavgifterna. Anledningen är att denna ”skatteandel” av avgifterna är av en helt annan art än den som beräknats här och att de svårigen kan adderas.

Ett individperspektiv på skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering

I denna rapport diskuteras i huvudsak socialförsäkringarnas försäkringsmässighet ur ett **individperspektiv**. Vad som mätts är styrkan i det samband som råder mellan inbetalda avgifter och storleken på de förmånsutbetalningar som kan följa. **En avgift som i sig inte har något positivt samband med storleken på möjliga utbetalningar av en förmån definieras här som skatt**. Denna syn på skattebegreppet utgår från en principiell syn på socialavgifter enligt vilken dessa tas ut just för att finansiera försäkringsmässiga förmåner.

Sambandet mellan avgifter och förmåner begränsas på flera sätt. Låginkomsttagare kan ha inkomster under ett ”**golv**” för en socialförsäkring men bidrar ändå med avgifter, i vissa fall utan att nya rättigheter till försäkringsförmåner tjänas in. I andra fall inträder speciella garantiregler så att förmånen utgår utan koppling till inbetald socialavgift. Höginkomsttagare kan omvänt ha inkomster som hamnar över ett **inkomsttak** för en socialförsäkring. Socialavgifter betalas med hela

förvärvsinkomsten som avgiftsunderlag medan de nya rättigheter som tjänas in begränsas uppåt av inkomsttaket. Socialavgifter som baseras på inkomster under ”golv” eller över inkomsttak motsvarar det skattebegrepp som används här. Detsamma gäller de avgifter som går till att finansiera **förmåner under avveckling** där nya rättigheter inte tjänas in. Ju större andel av de försäkrades inkomster som ligger under golv och över tak, samt till att finansiera förmåner under avveckling, desto mindre försäkringsmässig kan den aktuella socialförsäringen anses vara ur ett individperspektiv.

Socialavgifter – hur mycket skatt, hur mycket avgift?

Om samtliga individer med förvärvsinkomster får dessa uppräknade med 1 procent, beräknas skatteandelen³⁵ uppgå till omkring 47 procent av de extra inbetalade arbetsgivar- och egenföretagaravgifter som inkomstökningen föranleder. Här är emellertid fördelningen mellan vad som beror på tak och golv en annan än i genomsnittsberäkningen. Omkring 41 procent av de extra inbetalningarna belastar inkomster över de respektive inkomsttaken och ger därför inga nya rättigheter. Även om inkomster under de respektive golven står för en stor del av totala inbetalningar är det få individer som har så låga totala inkomster varför endast knappt 2 procent av extra avgiftsinbetalningar hamnar under golven.

Drygt 6 procent av socialavgifterna går till att finansiera socialförsäkringsförmåner under avveckling där nya rättigheter inte tjänas in i samma utsträckning som det betalas in avgifter.

Allmän pensionsavgift och statliga ålderspensionsavgift betalas endast in på inkomster mellan tak och golv, varför skatteinnehållet är noll i dessa delar. Då båda avgifterna bidrar till att finansiera differensen mellan inbetalade avgifter och intjänade rättigheter till den tilläggs-pension (f.d. ATP) som är under avveckling, uppgår skatteandelarna av det skälet till drygt 6 procent.

³⁵ Beräkningarna har utgått från 2004 års inkomstfördelning vilket är den senast tillgängliga. Det regelverk som legat till grund för beräkningar av tak och golv i försäkringen är emellertid det som var aktuellt under 2006. Syftet är att få en så aktuell uppskattning som möjligt.

Takeffekten är av begränsad vikt för totala avgiftsinbetalningar men är av stor betydelse vid en marginell inkomsthöjning, eftersom en betydande del av den förvärvsaktiva befolkningen har inkomster över taken. År 2004 hade 46 procent av befolkningen med positiv förvärvsinkomst född 1938 och senare inkomster över taket i arbetslöshetsersättningen och 15 procent över taket i ålderspensionssystemet. Bland individer med mer än hälften av sin förvärvsinkomst från näringsverksamhet är andelarna något lägre.

Den till i juli 2006 beslutade höjningen av inkomsttaket för dagersättningarna inom sjuk- och föräldraförsäkringarna ger en sänkt skatteandel. Om en skatteandel beräknas för föräldraförsäkringsavgiften medför takhöjningen att denna på marginalen minskar från omkring hälften till omkring en fjärdedel av inbetald avgift. Inom sjukförsäkringen, där inte den tungt vägande sjuk- och aktivitetsersättningen påverkas av regeländringen, medför takhöjningen att skatteandelen sjunker med omkring 10 procentenheter av inbetald avgift.

Är en hög skatteandel problematisk?

Som nämndes inledningsvis är det en politisk fråga i vilken utsträckning socialförsäkringen bör fungera omfördelande mellan olika inkomstgrupper. Rimligen kan emellertid ett ”för högt ” skatteinnehåll medföra minskad tilltro till försäkringen om den för stora grupper inte fungerar som en försäkring.

Den höga andelen avgifter som på marginalen är att betrakta som skatt begränsar även teoretiskt individens ekonomiska drivkrafter till arbete. I det fall detta också är ett reellt problem bör regelverket för socialavgifterna ses över. Ålderspensionssystemet skiljer sig från övriga socialförsäkringar, i detta liksom i andra avseenden. Även för individer med inkomster över inkomsttaket ger extra år av intjänande utdelning i form av höjd inkomstpension. Däremot ger inte heller denna försäkring drivkrafter att höja *årsinkomsten* över inkomsttaket.

Att sluta ta ut avgifter över taken i försäkringarna vore generellt ett sätt att reducera ”marginalskatten” och förstärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Att höja taken, som nu beslutats för dagersättningarna i sjuk- och föräldraförsäkringarna, är ett annat. Båda alternativen är på kort sikt kostsamma för statens finanser. På längre sikt kan

starkare ekonomiska drivkrafter för förvärsarbete teoretiskt främja arbetskraftsutbudet och därmed leda till större avgifts- och skatteunderlag vilket kan kompensera för utgiftsökningen. Inom försäkringar där risken att behöva utnyttja försäkringen är förhållandevis låg bland höginkomsttagare (t.ex. sjukförsäkringen) bör dock även de kortsiktiga kostnaderna vara begränsade.

Det som här definierats som skatt på grund av *golv* i försäkringarna förklaras i sig av ambitionen att ha en lägsta garanterad ersättning. Detta är en naturlig del av socialförsäkringar och uppfattas förmodligen av de flesta som en motiverad omfördelning inom försäkringen. Samma sak gäller förmodligen i viss mån även för inkomsttaken. Att socialförsäkringarna innehåller ett direkt omfördelande element mellan olika inkomstgrupper är ett välkänt faktum som i sig tycks accepterat. Frågan är emellertid vilken omfattningen bör vara på denna omfördelning. *Var* den lägsta garanterade- respektive den högsta försäkrade inkomstnivån i socialförsäkringarna bör ligga är en politisk fråga som måste avgöras genom en avvägning mellan ambitionerna om en fullgod försäkring och ett värnande om försäkringsmässigheten samt om arbetslinjen.

Även den skatt som följer av att vissa **förmåner** är **under avveckling** är i sig svår att undvika. De är övergångsregler från en tidigare rättighetslagstiftning och kan inte rimligen avskaffas. Dessa förmåner skulle emellertid kunna finansieras med reguljär skatt vilket skulle medföra en större transparens i uppdelningen mellan vad som finansieras med skatter och vad som är avgifter. Detta borde enkelt kunna genomföras för förmånen änkepension. **Försäkringskassan föreslår också i sitt senaste budgetunderlag till regeringen att efterlevandepensionsavgiften avskaffas.** Det är dock svårare att uppnå en sådan uppdelning för tilläggspensionen då AP-fondens inkomster och utgifter är en del i den större pensionsreformen som svårligen kan lyftas ut. Denna effekt avtar dock snabbt för tilläggspensionen från år till år för att helt försvinna 2018.

Begränsningar i beräkningsansatsen

Att uppskatta skatteandelar av socialavgifter är ingen exakt vetenskap. Valet av perspektiv – kort/lång sikt, enskild försäkrad/samhället i stort – har betydelse för kalkylens förutsättningar och resultat. Ambition i

denna studie har varit att försöka hitta en metod att utifrån ett års in- och utbetalningar uppskatta hur stor del av influtna avgifter som inte påverkar storleken på möjliga framtida förmånsutbetalningar. Kalkylföresättningar bygger på 2006 års regelverk för socialförsäkringar medan 2004 års inkomststatistik på individnivå har använts. Givet de relativt schablonmässiga kalkylföresättningar detta resulterar i har dock beräkningarna därefter utförts så exakt som möjligt. Föresättningar kan vid behov preciseras ytterligare och analysen förfinas, exempelvis med avseende på kön, inkomstgrupper och riskgrupper.

Socialavgifter bör behandlas som avgifter

De ovan presenterade beräkningarna av skatteandelen av socialavgifterna ger ett underlag för att bedöma försäkringsmässigheten i olika socialförsäkringar. Denna kan även bedömas efter exempelvis vilken typ av risk en försäkring ger skydd mot. Försäkringskassan har i olika sammanhang framhållit fördelarna med att socialavgifter utnyttjas som finansieringskälla enbart för förmåner som kan anses vara tillräckligt försäkringsmässiga. Förmåner som inte motsvarar dessa krav bör likasom generella bidrag (t.ex. barnbidrag) i stället finansieras med reguljära skatter.

Försäkringskassan har föreslagit³⁶ att föräldraförsäkringsavgiften avskaffas och ersätts av skattefinansiering av föräldraförsäkringen. Att bli förälder är normalt ett aktivt val och inte en försäkringsbar risk, till skillnad mot att behöva ta ledigt för vård av sjuka barn sedan man väl blivit förälder.

Andra åtgärder för att förbättra transparensen i finansieringen vore att redovisa inbetalade socialavgifter på lönespecifikationen samt att ändra namn på den allmänna löneavgiften.

För de delar av socialförsäkringen som bedömts vara tillräckligt försäkringsmässiga för att finansiering med avgifter ska kunna motiveras, återstår frågan hur man kan uppnå långsiktig stabilitet i försäkringsvillkoren. I rapporten diskuteras huruvida försäkringsvillkoren för till exempel sjukpenning, inkomstgrundad sjuk- och aktivitetsersättning

³⁶ I hemställan för budgetåret 2006, budgetunderlaget Del 1 (2006-02-15).

och arbetsskadeförsäkring skulle kunna göras mindre beroende av budgetmässiga hänsyn genom att sjukförsäkringsavgift och arbetsskadaavgift blev mer finansiellt autonoma från statsbudgeten. Det är naturligt att här peka på ålderspensionssystemet som förebild. En viktig skillnad är dock att ålderspyramidens utveckling över tiden är lättare att förutse än ohälsans.

Särskilda fonder för sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och depension fanns formellt fram till 1998–1999. Reell betydelse hade sjukförsäkringsfonden emellertid endast fram till 1982 då dess behållning placerades på ett räntelöst konto hos Riksgäldskontoret. År 1998 avskaffades fonden formellt.

Att introducera fonder skulle medföra ökad autonomi vid finansiering av socialförsäkringarna, möjliggöra stabila försäkringsvillkor men även ett mer stabilt avgiftsuttag på längre sikt. Om avgiften sätts så att utbetalningarna täcks mer än väl under år med lågt försäkringsutnyttjande uppstår överskott i fonderna som kan täcka en del av utgifterna under år med högre utnyttjande. Därmed kan avgifterna sättas så att de täcker de förväntade utgifterna på medellång sikt vilket bör möjliggöra att justeringar av avgiftssatserna blir färre och/eller mindre omfattande.

Uppbyggnaden av tillräckligt stora fonder är emellertid mycket kostsam varför den endast kan vara motiverad på begränsade områden där den långsiktiga stabiliteten är av särskild vikt.

6 Referenser

Avgifter och fonder inom socialförsäkringen, protokoll 2000-03-11, Riksförsäkringsverket 2000

Budgetunderlag 2005–2007, del 2, Försäkringsförmåner, Riksförsäkringsverket 2004

Budgetunderlag 2006–2008, del 2, Försäkringsförmåner, Försäkringskassan, 2005

Budgetunderlag 2007–2009, del 2, Försäkringsförmåner, Försäkringskassan, 2006

En ny socialförsäkring, rapport till ekonomikommisionen, Riksförsäkringsverket 1993

Pensionssystemets Årsredovisning 2004, Försäkringskassan, 2005

Pensionssystemets Årsredovisning 2005, Försäkringskassan, 2006

Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2004–2007, Analyserar 2006:8, Försäkringskassan

Socialförsäkringsboken 1999, Riksförsäkringsverket, 1999

Socialförsäkringsutredningen, Sjukförsäkring på egna ben. Samtal om socialförsäkringen Nr 8, Stockholm 2005

Socialförsäkringsutredningen, Vad är Försäkring? Samtal om socialförsäkringen Nr 1, Stockholm 2005

Bilaga – Socialavgifter: ändamål, omfattning, användning

I denna bilaga ges en kortfattad finansiell översikt av de socialavgifter som tas ut. För en mer komplett genomgång hänvisas till Försäkringskassan budgetunderlag.

Med socialavgifter avses i lagens mening arbetsgivaravgifter och egenavgifter som betalas in till staten med stöd av socialavgiftslagen (2000:980). Avgifternas ändamål är att finansiera socialförsäkringar. Inbetalning av arbetsgivaravgifter görs av den som gett ut ersättning för arbete till anställd personal m.fl. Avgiftsunderlaget beräknas på summan av löner, arvoden och förmåner. Egenavgifter betalas av egna företagare med enskild firma eller handelsbolag. Avgiftsbasen för egenavgifter är företagets nettoinkomst (överskottet av näringsverksamhet). I denna analys kommer vi att i begreppet *socialavgifter* även inkludera *allmän pensionsavgift* som betalas av alla förvärvsaktiva (lag 1994:1744), och *statlig ålderspensionsavgift* (lag 1998:676). Därutöver finns en skatt som heter *allmän löneavgift* (lag 1994:1920). Den fungerar som övriga arbetsgivar- och egenavgifter och har betydelse för socialavgifternas effekter på det totala skatteuttaget (se nedan).

Tabell 1 Avgiftssatser för arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Avgiftssatser i %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ålderspensionsavgift *	10,21	10,21	10,21	10,21	10,21	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift *	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Sjukförsäkringsavgift							
– Arbetsgivaravg.	8,5	8,8	8,8	11,08	11,08	10,15	8,64
– Egenföretagare	9,23	9,53	9,53	11,81	11,81	11,12	9,61
Föräldraförsäkringsavgift *	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Arbetseskadeavgift *	1,38	1,38	1,38	0,68	0,68	0,68	0,68
Arbetsmarknadsavgift							
– Arbetsgivaravg.	5,84	5,84	5,84	3,7	3,7	4,45	4,45
– Egenföretagare	3,3	3,3	3,3	1,16	1,16	1,91	1,91
Allmän löneavgift *	3,09	2,69	2,69	3,25	3,13	3,07	4,4
Arbetsgivaravgift totalt	32,92	32,82	32,82	32,82	32,7	32,46	32,28
Egenavgifter totalt	31,11	31,01	31,01	31,01	30,89	30,89	30,71

* Arbetsgivar- och egenavgifter har samma avgiftssats.

Sedan 2000 är strukturen på socialavgifterna väsentligen oförändrad. Avgiftssatserna för de sju socialavgifter som tas ut sedan detta år återges i tabell 1. Avgiftssatserna för arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter skiljer sig åt för sjukförsäkringsavgift och arbetsmarknadsavgift.

Avgiftsinkomsterna för 2005 återges i tabell 2, som inkluderar inkomster av allmän pensionsavgift som betalas av alla förvävsaktiva³⁷ samt statlig ålderspensionsavgift som bland annat belastar på transfereringsinkomster (sjuk- och föräldrapenning, arbetslöshetsersättning etc.)³⁸.

³⁷ Baserat på avgiftssatsen 7 procent.

³⁸ Baserat på avgiftssatserna 10,21 procent på transfereringar och 18,5 procent på annat, ex.vis barnårsvård.

Tabell 2 Inkomster av inbetalade socialavgifter 2005

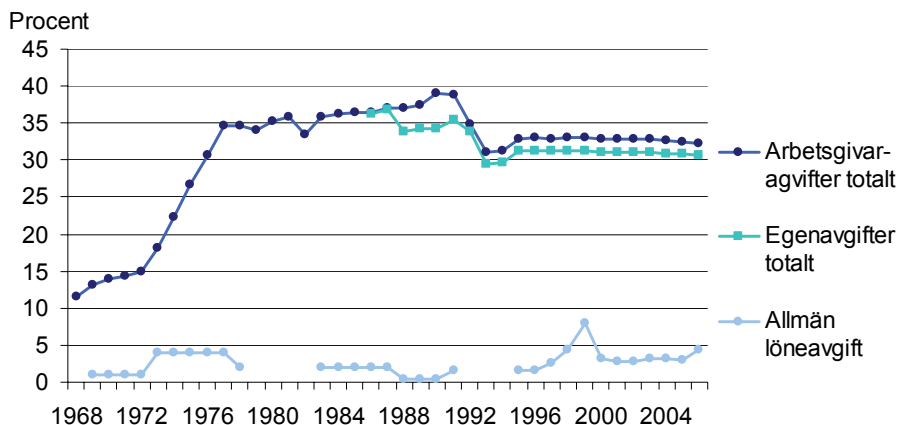
Miljoner kronor	Arbetsgivaravgifter	Egenavgifter ³⁹	Total
Efterlevandepension	17 661	549	18 210
Sjukförsäkring	106 661	2 592	109 253
Ålderspension	106 070	3 277	109 347
Föräldraförsäkring	22 856	705	23 561
Arbetskadeförsäkring	7 065	219	7 284
Arbetsmarknadsavgift	39 791	50	39 841
Allmän löneavgift	31 944	999	32 943
Totalt	332 048	8 391	340 439
Allmän pensionsavgift	–	–	74 762
Statliga ålderspensionsavg.	–	–	30 091
Totalt			445 292

Utöver de socialavgifter och löneskatter som redovisas i tabell 2, bör även nämnas att *särskild löneskatt* ska betalas på lön som utbetalas till löntagare eller på inkomst av aktiv näringsverksamhet avseende personer som vid årets ingång fyllt 65 år. Särskild löneskatt ska också betalas för passiv näringsverksamhet liksom på kostnader för premier till avtalspensioner och överföringar till vinstandelsstiftelser. Den särskilda löneskatten har från 1998 utgått med 24,26 procent och inbringade 27,9 miljarder kronor till statskassan under 2005.

Det finns vissa möjligheter till nedsättning av socialavgifterna. Egenavgiften till sjukförsäkringen kan reduceras om egenföretagaren väljer karensdagar. Ett generellt avdrag på socialavgifterna får göras som är konstruerat så att det gynnar småföretag. En extra nedsättning av avgiftssatser kan också ske om verksamheten bedrivs inom vissa regionala stödområden. En enskild socialförsäkringsavgifts andel av totala avgiftsinbetalningar motsvarar därför inte exakt avgiftens andel av den totala avgiftssatsen.

I ett något längre tidsperspektiv – sedan 1968 – har arbetsgivar- och egenavgifter utvecklats på det sätt som framgår av diagram 1.

³⁹ Egenavgifter 2005 är beräknade.

Diagram 1 Sammanlagda avgiftssatser (%) för socialavgifter 1970–2006

Sedan 1995 har en påtaglig stabilisering skett i den totala nivån på arbetsgivar- och egenavgifter. Den allmänna löneavgiften, som av och till tagits ut sedan 1960-talet, återinfördes 1995 och har satts så att totalnivån på socialavgifterna i stort sett varit oförändrad eller endast marginellt ändrad från år till år. Därmed har justeringar av övriga avgiftssatser, vilka över lag satts för att följa kostnadsutvecklingen inom respektive förmån, inte fått något genomslag i det totala avgiftsuttaget. Detta medför att avgiftsuttaget blir stabilt men även att den finansiella kopplingen mellan avgifter och de förmåner de ska finansiera försvagas.

Pensionsavgifter

Det nya svenska pensionssystemets finansiering är relativt komplex. Inkomsterna kommer från tre olika avgifter, från avkastning på finansiella tillgångar samt från skattemedel.

Garantipension till ålderspension finansieras helt från statsbudgeten.

Tabell 3 AP-fondernas inkomster och utgifter

Miljoner kronor	2003	2004	2005
Utgifter			
Pensioner m.m.	155 410	163 162	169 128
Särskild reglering ¹⁾		1 600	
Förvaltningsutgifter	2 359	2 737	2 032
Summa utgifter	157 769	167 499	171 160
Inkomster			
Avgifter	165 107	171 600	179 552
Räntor m.m. (netto)	82 059	65 162	114 598
Summa inkomster	247 166	236 762	294 150
Över-/underskott	+89 397	+69 263	+122 990
"Fond 31/12"	576 937	646 200	769 190
Fondstyrka ²⁾	3,7	3,9	4,5

¹⁾ År 2004 belastades AP-fonderna med 1 600 miljoner kronor som en retroaktiv reglering mot statsbudgeten för perioden 1999–2002.

²⁾ Fondkapital dividerat med utgifterna.

Inkomstgrundad ålderspension har efter pensionsreformen tre komponenter, inkomstpension, tilläggspension och premiepension. Inkomstpension och tilläggspension finansieras via AP-fonderna medan premiepensionen finansieras genom ett särskilt system som administreras av Premiepensionsmyndigheten (PPM). Både AP-fondernas och premiepensionsfondernas inkomster kommer, förutom avkastning på finansiella tillgångar, från följande avgifter:

Ålderspensionsavgiften, en socialavgift som betalas av arbetsgivare och egenföretagare med avgiftssatsen 10,21 procent. Ålderspensions-

avgiften delas i tre delar och förs till AP-fonden, till premiepensions-systemet (PPM) via Riksgäldskontoret och till statsbudgeten. Andelen som går till respektive mottagare justeras varje år. Den andel av ålderspensionsavgiften som anses motsvara inkomst över taket förs i stället till statsbudgeten. Denna andel är 10,7 procent 2006.

Allmän pensionsavgift, som betalas direkt av alla förvärvsaktiva med avgiftssats 7,0 procent. Den allmänna pensionsavgiften förs till AP-fonden och finansierar samma förmåner som den del av ålderspensionsavgiften som förs dit. Till skillnad från ålderspensionsavgiften belastar den endast inkomster upp till inkomsttak.

Statliga ålderspensionsavgifter vilka betalas sedan 1999 in av staten och belastar bland annat skattepliktiga transfereringar som exempelvis sjukpenning och föräldrapenning. För dessa är avgiftssatsen 10,21 procent. För så kallade pensionsgrundande belopp, till exempel pensionsrätt för barnår och studier, liksom för sjuk- och aktivitetsersättning, är avgiften 18,5 procent. Samtliga socialavgifter som finansierar dagarsättningar finansierar även sedan 1999 statliga ålderspensionsavgifter för dessa.

Sjukförsäkringsavgiften

Sjukförsäkringsavgiften finansierar sjukpenning, rehabiliteringsersättningar, närståendepenning och havandeskapspenning samt, sedan 2003, den inkomstgrundade delen av sjuk- och aktivitetsersättning. Avgiften finansierar också förvaltningsutgifter för dessa förmåner samt statliga ålderspensionsavgifter för dagarsättningarna och en del av de ålderspensionsavgifter som är att hänföra till sjuk- och aktivitetsersättning. Sjukförsäkringens inkomster och utgifter framgår av nedanstående tabell.

Det finns ingen regel om att sjukförsäkringsavgiften ska finansiera dessa förmåner i sin helhet. Om avgifterna inte räcker får statsbidrag lämnas för viss del av kostnaderna.

Tabell 4 Sjukförsäkringens inkomster och utgifter

Miljoner kronor	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomster:					
Sjukförsäkringsavgift ¹⁾	82 546	86 020	108 278	113 083	108 961
Särskild sjukförsäkringsavgift				–	1 380
Statliga medel enligt lag ²⁾	7 563	6 485	12 653	13 309	13 969
Summa inkomster	90 109	92 505	120 931	126 392	124 310
Utgifter:					
Sjukpenning och rehabilitering	39 364	43 795	43 704	39 321	35 230
Aktivitets- och sjukersättning	40 966	44 658	50 060	54 136	56 792
Havandeskapspenning	336	375	381	398	397
Närståendepenning	56	62	65	69	72
Sysselsättningsgaranti	5	10	14	16	22
Statliga ålderspensionsavgifter	12 624	9 834	13 288	14 808	16 621
Administration	3 004	3 206	3 724	3 868	3 903
Summa utgifter	96 355	101 940	111 236	112 616	113 037
Summa avgiftsfinansierat enligt regler	88 792	95 455	98 583	99 307	99 068
Överskott ³⁾	–	–	9 695	13 776	11 273
Avgiftstäckning (%)	93	90	110	114	110

¹⁾ Inklusive den särskilda sjukförsäkringsavgiften från 2005.

²⁾ Ej avgiftsfinansierade utgifter.

³⁾ Inga egentliga underskott kan uppstå då lagen inte föreskriver att avgiften ska täcka hela utgiften.

Arbetskadavgiften

Arbetskadavgiften finansierar ersättningar enligt lagen om arbetskadeförsäkring och motsvarande äldre lagar samt förvaltningsutgifter för dessa förmåner. Dessutom finansieras statliga ålderspensionsavgifter för arbetskadelivräntor med mera över avgiften.

Arbetskadeförsäkringen redovisade tidigare kraftiga underskott vilka under andra halvan av 1990-talet reducerades genom kostnadsreducerande regeländringar som begränsade försäkringens omfattning. Överskotten användes till att betala tillbaka den tidigare skulden och under 2000 blev skulden helt betald. Under 2002 blev överskottet drygt sex miljarder kronor. Den sänkta arbetskadavgiften reducerar sedan 2003 överskottet.

Arbetskadeersättningens inkomster och utgifter framgår av tabellen nedan.

Tabell 5 Arbetskadeförsäkringens inkomster och utgifter

Miljoner kronor	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomster:					
Arbetskadeförsäkringsavgift	13 077	13 620	7 665	7 246	7 266
Statliga medel	224	195	196	180	133
Summa inkomster	13 301	13 815	7 861	7 426	7 399
Utgifter:					
Ersättningar till försäkrade	5 757	5 882	5 984	6 051	5 957
Statlig ålderspensionsavgift	1 489	1 391	386	435	390
Administration	376	369	394	403	396
Summa utgifter	7 622	7 642	6 765	6 889	6 743
därav avgiftsfinansierat	7 398	7 447	6 569	6 709	6 610
Överskott under året	5 679	6 173	1 096	537	656
Avgiftstäckning (%)	177	183	117	108	110

Arbetsmarknadsavgiften

Arbetsmarknadsavgiften finansierar arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd under vissa förutsättningar, kostnader enligt lönegarantilagen och kostnader för tillsyn av arbetslöshetskassornas utbetalning. Avgiften finansierar även statliga ålderspensionsavgifter för motsvarande förmåner.

Tabell 6 Arbetsmarknadsförsäkringens inkomster och utgifter

Miljoner kronor	2001	2002	2003	2004	2005
Arbetslöshetsförsäkring	32 752	33 878	37 408	42 200	42 593
Aktivitetsstöd	1 276	1 710	1 517	1 395	888
Kostnader enligt lönegarantilagen	3 538	3 185	3 189	2 937	4 281
Avgiftsinkomster	48 977	50 909	32 905	31 968	39 809
Avgiftstäckning (%)	130	131	78	69	83

Efterlevandepensionsavgiften

Efterlevandepensionsavgiften finansierar sedan 2003 barnpension samt inkomstgrundad änkepension och omställningspension med mera. Dessutom ska förvaltningskostnader för dessa förmåner finansieras från avgiften. Garantipension till änkepension och omställningspension samt efterlevandestöd till barn är inte avgiftsfinansierade utan finansieras från statsbudgeten.

Tabell 7 Efterlevandepensionens inkomster och utgifter

Miljoner kronor	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomster:					
Efterlevandepensionsavgift	16 109	16 743	17 115	17 577	18 164
Statliga medel	13	26	1 114	1 228	1 052
Summa inkomster	16 122	16 769	18 229	18 805	19 216
Utgifter:					
Efterlevandepensioner	14 007	14 421	16 656	16 987	16 903
Administration	58	70	74	146	119
Summa utgifter	14 065	14 491	16 730	17 132	17 022
därav avgiftsfinansierat	14 052	14 465	15 617	15 904	15 971
Överskott under året	2 057	2 278	1 498	1 673	2 193
Avgiftstäckning (%)	115	116	110	111	114

Efterlevandepensionsavgiften infördes 1999 och övertog därmed finansiering från folkpensionsavgiften och ATP-avgiften. Den finansierade till och med 2002 förmånerna änkepension, omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och barnpension, såväl folkpension och pensionstillskott som ATP. Från och med 2003 finansieras endast inkomstgrundad efterlevandepension från avgiften medan garantipension och efterlevandestöd till barn finansieras från statsbudgeten. Avgiften finansierar också förvaltningsutgifter för motsvarande förmåner. Avgiften är 1,7 procent.

I serien Analyserar har följande skrifter publicerats under år 2006:

- 2006:1 Kundundersökning 2004
- 2006:2 Trygg i början – om samspelet sjukförsäkring, avtalsersättningar och tid (del 1)
- 2006:3 Trygg i början – om samspelet sjukförsäkring, avtalsersättningar och tid (del 2)
- 2006:4 Prognosverktyget – ett stöd i det första vägvalet vid handläggningen av sjukfall
- 2006:5 Socialförsäkringarna – rätt och fel. Rapport från forskarseminarium i Umeå 25–26 januari 2006
- 2006:6 Försäkringskassan och arbetslivsinriktad rehabilitering – regelverket i praktiken
- 2006:7 Skilda vägar. Föräldrars kunskaper om vårdnad, boende, umgänge och underhåll
- 2006:8 Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2004–2007
- 2006:9 Försäkringskassans utredningar av misstänkt fusk – metoder och kostnadseffektivitet
- 2006:10 Försäkringskassan och arbetslivsinriktad rehabilitering – aktiva åtgärder och återgång i arbete
- 2006:11 Genomsnittlig pensionsålder i de nordiska länderna – med internationell utblick
- 2006:12 Försäkringskassans arbete med misstänkta brott 2005
- 2006:13 Försäkringsmässighet: skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering

Försäkringsmässighet: skatter och avgifter i socialförsäkringens finansiering

Allmänhetens förtroende för socialförsäkringssystemet är viktigt och bör främjas av att avgiftsfinansierade socialförsäkringar kan särskiljas från skattefinansierade bidrag. För att socialförsäkringar ska uppfattas som försäkringar fordras det att socialavgifter används till att finansiera de förmåner de är knutna till och att det på individnivå finns ett klart och accepterat samband mellan inbetald avgift och storleken på rätten till förmånsutbetalningar.

Med en diskussion om allmänna principer för socialförsäkringens finansiering som bakgrund, presenteras här beräkningar över styrkan i sambandet mellan inbetalda avgifter och intjänade rättigheter.

Beräkningarna baseras på individuella inkomstuppgifter för 2004 samt på socialförsäkringens regelverk för 2006. Resultaten indikerar att de extra inbetalade socialavgifter som följer av en (tänkt) marginell uppskrivning av alla inkomster, till omkring 47 procent inte ger upphov till nya rättigheter för berörda individer.

Om denna "marginalskatt" är för hög för att socialförsäkringen ska uppfattas som försäkringmässig bör regeländringar övervägas, liknande den höjning av inkomst-taken i sjuk- och föräldraförsäkringarna som beslutats.