

# Förord

Som ett led i det fortlöpande arbetet med att följa utvecklingen av sociala utgifter är föreliggande rapport den andra i raden av undersökningar som genomförts på Socialdepartementet med avseende på sociala utgifter och dess utveckling. Tidigare har departementet inom ramen för Valfärdsprojektet publicerat i kapitel 2 i rapporten Valfärden och Samhällsekonomi en analys av utvecklingen av de sociala bruttoutgifterna i ett jämförande OECD-perspektiv. I och med denna rapport går vi ett steg längre och introducerar jämförelsen av de sociala nettoutgifterna. I denna rapport kan för första gången en analys av de sociala nettoutgifternas utveckling i Sverige under 1990-talet presenteras.

Rapporten har arbetats fram av Bengt Eklind, Tom Nilsson och Ilija Batljan inom ramen för Socialdepartementets analysfunktion. Skatteberäkningar har gjorts i nära samarbete med Finansdepartementets skatteprognosenhet och Sten Hansen som har svarat för kvalitetssäkring när det gäller skatteberäkningar. Värdefulla synpunkter har erhållits från flera medarbetare på Social- och Finansdepartementet. Författarna svarar för såväl rapportens innehåll som de slutsatser som dras.

Stockholm i mars 2003

Ilija Batljan  
Departementsråd

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Inledning och bakgrund .....	11
2 Metoder för beräkning av nettotransfereringar .....	17
3 Utvecklingen under 1990-talet.....	23
3.1 Arbetslöshet.....	24
3.2 Boende.....	26
3.3 Efterlevande .....	28
3.4 Familj/barn.....	30
3.5 Ålderdom .....	33
3.6 Ohälsa.....	36
3.7 Social utsatthet.....	37
3.8 Totala sociala utgifter (transfereringar och välfärdstjänster) .....	41
3.9 Sociala brutto- och nettoutgifter som procent av BNP till marknadspris .....	43
4 Internationella jämförelser .....	47
5 Slutsatser.....	53
 Bilaga.....	 53

# Sammanfattning

Sverige är det land i världen som har de högsta sociala utgifterna räknat som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Även övriga nordiska länder har genomgående höga sociala utgifter. Analyser av vad som ligger bakom de stora skillnaderna med avseende på omfattning av de sociala utgifterna mellan de nordiska länderna och framförallt de andra välfärdsstaterna i Europa visar att skillnaderna mellan länderna i nivån på sociala utgifter i väsentlig grad påverkas av hur olika länder valt att utforma sina skatte- och socialpolitiska system. Ett land som använder sig av skatteavdrag eller skattereduktion för att finansiera olika sociala insatser (det bör påpekas att främsta syftet med dessa oftast är att stimulera privata initiativ) sänker sina sociala utgifter i alla officiella redovisningar. Samtidigt blir vissa sociala insatser mer eller mindre osynliga som sociala utgifter. Ett land som väljer att inte beskatta transfereringar sänker sina sociala utgifter. Samma gäller för ett land som har relativt stora inslag av obligatoriska avtalsförsäkringar – som för den enskilde individen har en skattelikhande karaktär – och därmed redovisar oftast både lägre sociala utgifter och lägre skattekvot än ett land som finansierar samma typ av försäkringar via skattemedel. Sverige och övriga nordiska länder som väljer att utforma sociala insatser som direkta transfereringar och att beskatta desamma ökar sina sociala utgifter och också sin skattekvot.

I den här rapporten presenteras för första gången en beräkning av omfattningen av det sociala skyddet i Sverige korrigerat för skatt på transfereringar för perioden 1991-2000. Vi ger också några internationella utblickar avseende denna problematik. Vid

beräkning av det sociala skydds nätet har vi utgått från ett antal områden, som i stort sett sammanfaller med den områdesindelning (funktionsindelning) som tillämpas av den europeiska unionens statistikmyndighet (EUROSTAT) i deras system för klassificering av det sociala skydds nätet (ESSPROS).

Utifrån Statistiska Centralbyråns undersökningar om hushållens ekonomi (HEK), en urvalsundersökning på ca 15 000 hushåll, har vi beräknat summan av skattepliktiga och skattefria kontantförmåner (pensioner, sjukpenning, etc.). Därigenom fås en bruttoberäkning av kontantförmåner i det sociala skydds nätet.

Utöver offentliga bidrag ingår avtalspensioner och sjuklön som betalats av arbetsgivaren. Avtalspensionerna utgör kollektiva avtal mellan arbetsgivare och fackföreningar och omfattar ca 90 procent av de anställda. Sjuklönen utgör lagstadgad sjuklön de 14 första dagarna av ett sjukfall, och liksom för pensionerna finns det kollektivavtal som täcker större delen av arbetsmarknaden vid längre sjukfall. Vi finner det därför, i likhet med ESSPROS - systemet, välbefogat att inkludera dessa två förmåner i det sociala skydds nätet.

Genom att använda HEK har vi sedan uppskattat skattekvoterna och beräknat skydds nätet netto i procent av bruttoberäkningarna. Vid nettoberäkningarna har vi använt bruttoberäkningarna enligt ESSPROS som utgångspunkt, då nettoberäkningar och bruttoberäkningar skall samordnas. Omfattningen av det sociala skyddet är inte enbart beroende av de direkta skatterna på transfereringar. Det sociala skyddet är också beroende av hur stora de indirekta skatterna är. Det är därför som vi inkluderar moms i vår analys. Vi har tagit fram uppgifter om momsens andel av den privata konsumtionen. Denna andel har vi sedan använt för att räkna fram hur stor del av nettotransfereringarna som används för betalning av indirekt skatt. Resultatet blir då sociala nettoutgifter korrigerade för värdet på moms.

Vi har slutligen valt som vårt huvudmått på omfattningen av det sociala skyddet i Sverige att beräkna sociala nettoutgifter (exklusive moms) som andel av BNP till faktorpris. Vi väljer att

relatera till BNP till faktorpris därför att BNP till marknadspris innehåller de indirekta skatterna och som vi påpekat ovan har vi tagit bort moms i vårt slutliga nettomått på de sociala utgifterna.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att de totala sociala utgifterna har tagit allt lägre andel av våra gemensamma resurser under 1990-talet. Detta oavsett vilket mått som används att relatera utgifterna till BNP. Val av olika mått ger stora skillnader i nivån på de sociala utgifterna. År 2000 motsvarade sociala bruttoutgifter i Sverige 32,3 procent av BNP. Räknar vi netto dvs. korrigerat för skatt på transfereringar minskar de sociala utgifterna till 27,9 procent av BNP till marknadspris. Om vi där- emot tar hänsyn till moms och relaterar de sociala utgifterna till BNP till faktorpris motsvarar de sociala utgifterna till 28,5 procent av BNP till faktorpris. Det betyder att de "faktiska" sociala utgifterna ligger cirka 4 procentenheter lägre än de redovisade. Svaret på frågan om den finansiella omfattningen av det sociala skyddet i Sverige är således att de sociala utgifterna i Sverige motsvarar cirka 28 procent av BNP.

Om man jämför de sociala utgifterna i Sverige med andra länder har val av redovisningsmetod stor betydelse. När det gäller bruttoredovisningar hamnar Sverige alltid högst i alla jämförelser. Det visar sig dock att den främsta förklaringen för detta är det faktum att Sverige beskattar transfereringar i mycket större utsträckning än andra länder. Om man jämför sociala nettoutgifternas andel av BNP blir bilden delvis annorlunda.

Våra analyser visar tydligt att skillnaderna mellan Sverige och andra länder när det gäller socialutgifternas andel av BNP krymper väsentligt när man tar hänsyn till effekten av beskattningen. En jämförelse mellan Sverige och Tyskland avseende sociala nettoutgifternas andel av BNP för år 1999 visar att de sociala utgifterna i Tyskland som andel av BNP översteg motsvarande i Sverige. Dessa beräkningar visar att om man tar hänsyn till utformning av olika socialpolitiska system och skattesystem minskar skillnaderna när det gäller de sociala utgifternas omfattning mellan EU-länderna. Sverige som i många sammanhang pekas ut som ett land med mycket stora sociala utgifter hamnar över-

raskande efter Tyskland och ligger i nivå med ett antal andra EU-länder år 1999. Också beräkningar gjorda av OECD visar att skillnaderna mellan Sverige och andra länder minskar avsevärt om man tar hänsyn till utformningen av de olika socialpolitiska systemen och skattesystemen.

Avslutningsvis konstaterar vi att varje jämförelse av sociala utgifter eller skattekvoter som inte tar hänsyn till nettoeffekt är mer eller mindre missvisande.

Det som presenterats i denna rapport är bara ett första men viktigt steg i en analys som är nödvändig att göra när man jämför olika länder och omfattning av de sociala utgifterna. Vi hoppas att denna typ av analys skall genomföras regelbundet i framtiden och att rekommendationer oavsett varifrån de kommer och oavsett vilken värderingsgrund de baseras på ska vila på en bättre analytisk faktabas. Sociala nettoutgifter måste självklart finnas med i en sådan fakta-redovisning.

Vi välkomnar därför EUROSTAT:s initiativ att skapa ett system för att redovisa de sociala nettoutgifterna för alla EU:s länder på ett jämförbart och transparent sätt. Vi välkomnar också OECD:s fortsatta arbete inom detta fält.

# 1 Inledning och bakgrund

Sverige är det land i världen som har högst sociala utgifter som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Även övriga nordiska länder har genomgående höga sociala utgifter. Dessa påståenden anses så självklara att det i debatten både i Sverige och i internationella sammanhang oftast räcker med att påstå detta utan att överhuvudtaget reflektera över hur beräkningarna har gjorts till ett visst år när jämförelsen är gjord.

Enkla sanningar och jämförelser som ovan nämnda brukar då och då sättas under förstoringsglaset. Detta ofta med främsta syftet att försöka se vad som ligger bakom de stora skillnaderna med avseende på omfattning av de sociala utgifterna mellan de nordiska länderna och framförallt de andra välfärdsstaterna i Europa. Sådana analyser har lett till en hel del nya insikter om hur stora skillnaderna i de sociala utgifternas omfattning egentligen är. Det visar sig nämligen att skillnaderna mellan länderna i nivån på sociala utgifter i väsentlig grad påverkas av hur olika länder valt att utforma sina skatte- och socialpolitiska system. Ett land som använder sig av skatteavdrag eller skattereduktion för att finansiera olika sociala insatser (det bör påpekas att främsta syftet med dessa oftast är att stimulera privata initiativ) sänker därmed sina sociala utgifter i alla officiella redovisningar. Samtidigt blir vissa sociala insatser mer eller mindre osynliga som sociala utgifter. Ett land som väljer att inte beskatta transfereringar sänker sina sociala utgifter. Samma gäller för ett land som har relativt stora inslag av obligatoriska avtalsförsäkringar – som för den enskilde individen har en skattelikhande karaktär – och därmed redovisar oftast både lägre sociala utgifter

och lägre skattekvot än ett land som finansierar samma typ av försäkringar via skattemedel. Sverige och övriga nordiska länder som väljer att utforma sociala insatser som direkta transfereeringar och att beskatta desamma ökar sina sociala utgifter och också sin skattekvot.

Sammantaget innebär detta att länder med ungefär samma ambitionsnivå (samma värde på de sociala förmånerna) i de socialpolitiska systemen rent bokföringsmässigt kan ha helt olika skattekvoter och nivåer på det s.k. sociala skyddsnetet.

Det bör dock nämnas att de sociala utgifterna räknat i fasta priser ökat med knappt 15 procent mellan 1991 och 2000. Med fastprisberäkning tas hänsyn endast till inflationen (KPI). Många transfereringar och inte minst de offentliga tjänsterna påverkas dock inte enbart av inflationen utan också av löneförändringar (inflation plus real lön). En relaterad fråga till frågan om omfattningen av det sociala skyddet är hur hög den svenska skattekvoten egentligen är relativt andra länder. Skattekvoten brukar uttryckas som förhållandet mellan det totala skatteuttaget inklusive socialavgifter och BNP. Detta är det mest använda måttet när det gäller internationella jämförelser av finansieringen av den offentliga sektorn. Utgiftskvoten är ett bättre mått, eftersom man här även beaktar underskott i de offentliga finanserna. Med detta sagt måste man också konstatera att internationella jämförelser av skattekvoter är relativt svåra att göra beroende på att skattelagstiftningar skiljer sig rätt mycket åt. Å andra sidan är det möjligt att, genom att göra kalkylmässiga korrigeringar, få en bättre bas för jämförelse mellan länderna. Dessa korrigeringar brukar resultera i att den svenska skattekvoten sänks med 4-5 procentenheter. T.ex. konstaterar Finansdepartementet i budgetpropositionen för år 2003 att en övergång från brutto- till nettoredovisning där pensioner, sjuk- och föräldrapenning samt ersättningar vid arbetslöshet betraktas som skattefria skulle leda till att skattekvoten skulle sjunka till ca 46 procent. Samtidigt som de individer och hushåll som är föremål för dessa transfereringar får samma belopp i plånboken.



Vilka problem följer i spåren av att enbart analysera de konventionella måtten på skattekvot och offentliga utgifter? För det första innebär en sådan analys ett antagande att inhemska aktörers handlande styrs av en "nominell illusion". Det antas således att hushåll och företag inte observerar värdet på förmånerna. När det gäller andra ekonomiska aspekter och mått som t.ex. skillnaden mellan nominell och real löneutveckling är det troligt att den så kallade nominella illusionen numera är just en illusion och att aktörerna brukar genomskåda det reala värdet och handlar därefter, t.ex. i löneförhandlingar. På samma sätt måste man anta att hushåll är väl medvetna om värdet på en t.ex. familjepolitisk förmån oavsett om den är utformad som obeskattat barnbidrag, beskattat barnbidrag eller skatteavdrag.

För de internationella aktörerna kan det däremot vara svårare att genomskåda vad som ligger bakom de olika redovisade uppgifterna. Så t.ex. kan en bokföringsmässigt hög skattekvot och relativt höga offentliga sociala utgifter leda till en orättmätigt låg värdering av t.ex. Sverige på de internationella kapitalmarknaderna. Ojämförbara data kan också försvåra diskussioner mellan enskilda länder och olika internationella organisationer som EU, OECD, IMF m.fl.

Det som sagts ovan gör det angeläget att beräkna och regelbundet redovisa också sociala utgifter netto av olika länders insatser på det socialpolitiska området och inte minst se den verkliga andelen av BNP som används för att finansiera dessa insatser (utgiftskvot). Här har vi begränsat oss till att genomföra beräkningar av de sociala nettoutgifterna i Sverige under 1990-talet. Dessa har vi jämfört dels med de konventionella brutto-redovisningarna, dels med av OECD framtagna data om sociala nettoutgifter.

Denna rapport är ett första försök att beskriva hur utgifterna för det sociala skyddsnätet har utvecklats i Sverige (med vissa internationella utblickar) och hur bruttoutgifterna kan korrigeras till nettoutgifter.

Med hänsyn till detta och i syfte att uppmärksamma detta problem kommer vi i fortsättningen att kalla de redovisade

sociala utgifterna för bruttoutgifter. Vi kommer också att göra en redovisning av den verkliga omfattningen av förmånerna genom att redovisa sociala utgifter netto i relation till bruttonationalprodukten (BNP).

### Vad finns gjort tidigare?

I en studie från ESO (DS 1994:33) "Nettokostnader för Sverige och några andra länder 1994", jämförs transfereringarna till hushållen i Sverige med fem länder; Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Norge och Tyskland. I rapporten fann man att bördan av de offentliga utgifterna är betydligt mer likartad länderna emellan än vad enkla bruttoberäkningar antyder. En viktig poäng är att för Sveriges del utgjorde nettotransfereringarna till hushåll drygt 13 procent av BNP. Detta kan jämföras med de 20 procent transfereringarna utgör i bruttotermerna. Som vi skall se höjdes dock nettotransfereringarnas andel under början av 1990-talet. En viktig orsak till detta var att BNP minskade medan utgifterna för arbetslöshetsersättning ökade kraftigt.

I en pilotstudie av OECD<sup>1</sup> avseende 1993, och som omfattade länderna Danmark, Tyskland, Nederländerna, Sverige, Storbritannien och USA, fann man att skillnaderna minskade påtagligt, när man redovisade nettoutgifter i stället för bruttoutgifter.

### Rapportens disposition

Rapporten disponeras fortsättningsvis på följande sätt. Kapitel 2 ägnas åt en metoddiskussion. Vi diskuterar de metodproblem som finns med i beräkningarna och presenterar de metodologiska val vi har gjort.

I kapitel 3 presenterar vi resultat av våra beräkningar. Först redovisar vi resultaten i enlighet med funktionsindelningen som

---

<sup>1</sup> Adema, Einerhand, Eklind, Lotz, Pearson: labour Market and Social policy Occasional papers No. 19 NET PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE

används i ESSPROS-systemet<sup>2</sup>. *Avslutningsvis koncentrerar vi oss på de sociala brutto- respektive nettoutgifternas andel av bruttonationalprodukten (BNP) till marknadspris samt sociala nettoutgifternas andel (korrigerade för värdet av moms) av bruttonationalprodukten (BNP) till faktorpris.* Vi preciserar också vad som ingår i och vad vi har uteslutit inom ramen för funktionsindelningen.

Kapitel 4 utgörs av en sammanfattande diskussion kring internationella jämförelser. Jämförelserna görs på basis av OECD publicerade data. Rapporten avslutas med ett kort kapitel där vi lyfter fram och diskuterar våra slutsatser.

---

<sup>2</sup> ESSPROS = European System of integrated Social Protection Statistics

## 2 Metoder för beräkning av nettotransfereringar

Vid beräkning av det sociala skydds nätet har vi utgått från ett antal områden, som i stort sett sammanfaller med den områdesindelning (funktionsindelning) som tillämpas av den europeiska unionens statistikmyndighet (EUROSTAT) i deras system för klassificering av det sociala skydds nätet (ESSPROS). Vi har delat upp skydds nätet i funktionerna

1. sjukdom/hälso- och sjukvård/funktionshinder<sup>3</sup>
2. efterlevande,
3. ålderdom,
4. familj/barn,
5. arbetslöshet,
6. boende,
7. övrig social utsatthet.

Det totala skydds nätet utgör summan av de enskilda grupperna. De exakta definitionerna framgår av bilaga 1.

### Genomsnittsmetod för allokering av skatt

Utifrån Statistiska Centralbyråns undersökningar om hushållens ekonomi (HEK), en urvalsundersökning på ca 15 000 hushåll, har vi beräknat summan av skattepliktiga och skattefria kon-

---

<sup>3</sup> I ESSPROS utgör funktionshinder en särskild funktion. I våra beräkningar ingår de i sjukdom/hälso- och sjukvård.

tantförmåner (pensioner, sjukpenning, etc.). Därigenom fås en *bruttoberäkning* av kontantförmåner i det sociala skydds nätet.

Utöver offentliga bidrag ingår avtalspensioner och sjuklön<sup>4</sup> som betalats av arbetsgivaren. Avtalspensionerna utgör kollektiva avtal mellan arbetsgivare och fackföreningar och omfattar ca 90 procent av de anställda<sup>5</sup>. Sjuklönen utgör lagstadgad sjuklön de 14 första dagarna av ett sjukfall, och liksom för pensionerna finns det kollektivavtal för kompletterande sjukersättning som täcker större delen av arbetsmarknaden vid längre sjukfall. Vi finner det därför, i likhet med ESSPROS – systemet, välbefogat att inkludera dessa två förmåner i det sociala skydds nätet.

### *Skattepliktig bruttoinkomst*

För att beräkna den skatt, som är associerad med respektive skydds nät har det skattemässiga inkomstbegreppet, taxerad inkomst, korrigerats med vissa avdrag (reseavdrag, avdrag för tjänsteresor, avdrag för dubbel bosättning, övriga kostnadsavdrag, periodiskt understöd, nystartad verksamhet samt avdrag för pensionsförsäkringspremie). Därigenom erhålls en *skattepliktig bruttoinkomst*.

### *Skattepliktig funktion och skattefri funktion*

För varje individ och funktion beräknas inledningsvis två inkomstbegrepp, dels *skattepliktigt skydds nät brutto*, dels *skattefritt skydds nät*. Efter det att skatten har räknats ut och fördelats på de olika funktionerna är det möjligt att räkna ut ett tredje inkomstbegrepp, socialt skydds nät netto, se nedan.

---

<sup>4</sup> I den statistiska databasen finns avtalspensionerna särredovisade per individ för 1993 och senare, varför individerna kan påföras denna förmån på ett exakt sätt. Avtalspensionen för 1991 har uppskattats utifrån avtalspensionerna 1993, och sjuklönen har uppskattats utifrån beräkningar utförda av Riksförsäkringsverket.

<sup>5</sup> Här bör påpekas att andelen pensionärer med avtalspension ligger kring ca 75 procent.

### Skatt

För varje individ definieras en *inkomstskatt*. Den består av statlig och kommunal inkomstskatt, allmänna egenavgifter (t.ex. allmän pensionsavgift) minskat med skattereduktioner. Det exakta innehållet av allmänna egenavgifter och skattereduktioner varierar mellan olika år, bl.a. vill följd av den successiva infasningen av allmänna egenavgifter under 1990-talet.

Förmögenhetsskatter och kapitalinkomstskatter ingår inte i den beräknade inkomstskatten. I Sverige tillämpas ett dualt skattesystem, vilket innebär att förvärvsinkomster och kapitalinkomster beskattas var för sig (med undantag för vissa skattereduktioner). Därigenom är det möjligt att ha en progressiv skatteskala för förvärvsinkomster samtidigt som kapitalinkomster beskattas likformigt. Inkomster från det sociala skydds nätet räknas till förvärvsinkomsterna.

Den skatt som individ  $i$  enligt genomsnittsmetoden kan anses betalas på funktion  $f$  beräknas som:

$$Skatt_i^f = \frac{\text{Skattepliktig funktion}_i^f}{\text{Skattepliktig bruttoinkomst}_i} Skatt_i,$$

där inkomstskattekvoten för funktion  $f$  är det skattepliktiga skydds nätet brutto i denna kategori i förhållande till den skattepliktiga bruttoinkomsten. Den valda metoden innebär att inkomstskatten delas upp proportionellt mellan funktionerna i förhållande till den specifika inkomstens andel av den skattepliktiga bruttoinkomsten.

### Nettofunktion

Kontantförmånen, dvs. *socialt skydds nät netto*, för individ  $i$  med avseende på respektive funktion  $f$  ges av:

$$\text{Nettofunktion}_i^f = (\text{Skattepliktig funktion}_i^f - Skatt_i^f) + \text{Skattefri funktion}_i^f$$

### *Aggregat*

Genom att summera en specifik inkomst (eller skatt) för alla individer i stickprovet erhålls motsvarande inkomst (eller skatt) för populationen. Med denna metod ges exempelvis det aggregerade sociala skydds nätet netto avseende funktion  $f$  av:

$$\text{Nettofunktion}^f = \sum_{i=1}^n \omega_i \text{Nettofunktion}_i^f, \quad ,$$

där  $n$  är antal individer i stickprovet och  $\omega_i$  är uppräkningsfaktorn för individ  $i$ . Övriga inkomster (eller skatter) kan beräknas analogt.

### **Marginalmetod vs genomsnittsmetod**

Den ovan redovisade metoden innebär att alla inkomster, vare sig det är arbetsinkomster eller inkomster som hör till skydds nätet, anses beskattad med samma skattesats. En alternativ metod till genomsnittsmetoden kan vara att göra en marginalberäkning, det vill säga att undersöka hur mycket skatten ökar, om inkomsten från ett visst skydds nät läggs till på marginalen. Vid beräkning av kostnaden för förändring av en enskild transfereering är marginalberäkning den metod som bör användas.

Att implementera marginalmetoden har sina svårigheter i det fall det finns fler än ett skydds nät att beakta. Ett sätt att gå tillväga är att för varje inkomst göra beräkningen under antagandet att den ligger på toppen. Det leder emellertid till att skatten för var och en av inkomsterna tenderar till att överskattas så att summan av skatterna överstiger skatten på det totala skydds nätet. Därför är det ofta nödvändigt att justera varje specifik skatt (förslagsvis proportionellt) så att summan stämmer med totaluttaget.

En annan metod är att rangordna inkomsterna så att en av dem ligger på toppen, en annan som nummer två, etc. En fördel med denna metod är att någon omskalning inte är nödvändig. Dock är det så att den skatt som anses höra till en viss inkomst

kommer att bero av den inbördes rangordningen vid beräkningen. Vi menar att denna metod ej bör användas.

Vilken metod som är att föredra beror dels på syftet med beräkningen, dels på hur väl individens beteende är känt. Om den som använder sig av uppgifterna vet att de uppfyller kraven för hans/hennes studie kan någon av de angivna metoderna kanske vara att föredra, helt och hållet beroende på den specifika situationen. Om däremot uppgifterna tas fram utan hänsyn till användningen är det ofta så att genomsnittsmetoden är den bättre. Den metoden kan sägas innehålla ett viss mått av neutralitet med avseende på rangordningen av inkomster, vilket är huvudskälet till att vi har valt att använda denna metod. Vid en vidareutveckling av denna rapport vore det önskvärt att jämföra utfallet av olika av olika metoder.

### Tillförlitlighet och gruppindelning

Genom att använda HEK har vi i denna studie uppskattat skattekvoterna och beräkna skyddsnätet netto i procent av bruttoberäkningarna. HEK är emellertid en urvalsundersökning, varför statistiska urvalsfel uppträder. Dessutom har vi i HEK-beräkningarna i viss utsträckning renodlat grupperna. Exempelvis omfattar gruppen med ålderspensionärerna enbart personer som är 66 år fyllda. Därigenom har vi i större utsträckning än i ESSPROS renodlat gruppen så att färre av dem samtidigt under året är förvärvsarbetande. Dessa omständigheter leder emellertid till att bruttoberäkningarna i viss mån avviker från resultat, som redovisas i ESSPROS. Vid nettoberäkningarna har vi använt bruttoberäkningarna enligt ESSPROS som utgångspunkt, då nettoberäkningar och bruttoberäkningar skall samordnas. För 1991 finns inga ESSPROS – beräkningar att tillgå, och i detta fall har vi använt den korrigeringsprofil, som gällde för 1993, och applicerat denna på 1991 års förhållanden.

I ESSPROS betraktas bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer inte som en kontantförmån, utan som en tjänst. Det argument som framförts för detta är att dessa förmåner inte är



fria utan är att betrakta som en subvention av boendet och delvis beror på hyrans storlek. Vi menar emellertid att dessa sociala förmåner i huvudsak är ett kontantstöd och har behandlat det därefter.

### BNP till faktorpris eller till marknadspris

Huvuddelen av de sociala utgifterna används för att finansiera privat konsumtion. Det leder i sin tur till att staten får in inkomster via moms och andra indirekta skatter. I och med detta är det också viktigt att inkludera de indirekta skatterna i analysen. Samtidigt finns det många gånger ett direkt samband mellan förmånens storlek och de indirekta skatterna. Så t.ex. är utgifterna för socialbidrag direkt beroende av vad som anses som skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån bestäms i sin tur av kostnader för ett antal konsumtionsposter som livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, hushållsel, arbetsresor, boende m.m. Hur stora de skäliga kostnaderna är blir därmed också beroende av hur stora de indirekta skatterna är. Det är därför som vi inkluderar moms i vår analys<sup>6</sup>.

Vi har tagit fram uppgifter om momsens andel av den privata konsumtionen. Denna andel har vi sedan använt för att räkna fram hur stor del av nettotransfereringarna som betalas i form av indirekt skatt. Resultatet blir då en nettoutgift korrigerat för värdet på momsen.

Vi har slutligen valt som vårt huvudmått på omfattningen av det sociala skyddet i Sverige sociala nettoutgifter som andel av BNP till faktorpris. Vi väljer att relatera till BNP till faktorpris därför att BNP till marknadspris innehåller de indirekta skatterna (både moms och punktskatter) och som vi påpekat ovan har vi tagit bort moms i vårt slutliga nettomått på de sociala utgifterna.

---

<sup>6</sup> Vi väljer att justera sociala nettoutgifter enbart för värdet av momsen i vår analys. Punktskatterna lämnas därmed utanför. Här är det viktigt att i samband med framtida analyser av sociala nettoutgifter diskutera i vilken omfattning punktskatterna skall inkluderas i analyserna.

### 3 Utvecklingen under 1990-talet

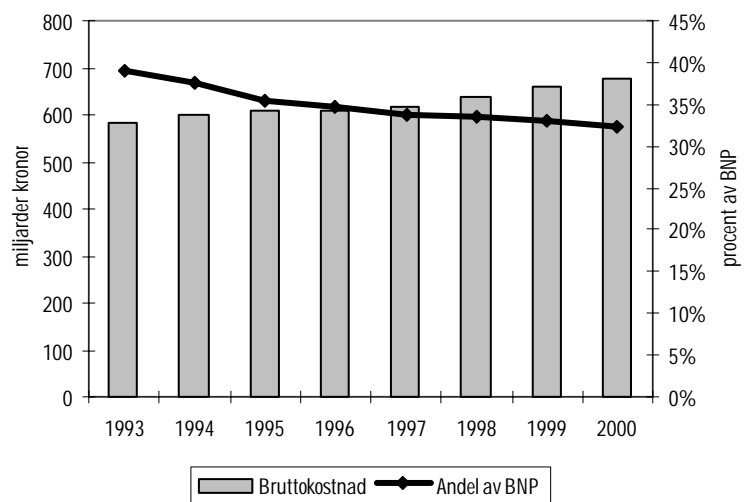
Vi avser att beskriva den svenska utvecklingen av sociala nettoutgifter till individer och hushåll under 1990-talet. Vi fokuserar analysen på ett antal tidpunkter. De år som har valts är 1991, 1994, 1997, 1998, 1999 och 2000. Vi redovisar också sociala bruttoutgifter för perioden 1993-2000.

Funktionsindelningen är gjord i enlighet med den redovisning som används inom EU för redovisning av de sociala utgifterna (ESSPROS, se ovan). Sociala utgifter eller utgifter för socialt skydd definieras som "samtliga insatser från offentliga eller privata organ som syftar till att avlasta hushåll och enskilda personer från speciellt definierade risker eller till att tillgodose speciellt definierade behov under förutsättning att insatsen inte kräver en samtidig gentjänst eller att insatsen är baserad på individuella arrangemang". Definitionerna är fastlagda i ESSPROS Manual 1996, som publicerats av EUROSTAT. I det sociala skyddet ingår också de kollektiva försäkringarna mellan arbetsgivare och fack, t.ex. avtalsförsäkringarna när det gäller pension och liknande. Redovisningen nedan är upplagd på det sättet att för varje funktion i enlighet med ESSPROS redovisas först de sociala utgifterna – alltså både tjänster (naturaförmåner) och transfereringar (kontantstöd) i löpande priser och som andel av BNP, därefter redovisas brutto och nettotransfereringar i fasta priser samt nettotransfereringarnas andel av bruttotransfereringar.

### 3.1 Arbetslöshet

År 2000 uppgick bruttoutgifterna för arbetslöshet till 2,1 procent av BNP. Deras andel av de totala sociala utgifterna har fallit från 11,6 procent 1993 till 6,5 procent år 2000. Kostnaderna för arbetslöshet (transfereringar och tjänster inklusive bl.a. arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling, arbetsmarknadsinstitut m.m.) har således minskat trendmässigt under perioden 1994 till 2000. Förklaringen är den fallande arbetslösheten i Sverige.

*Diagram 1. Totala utgifter för arbetslöshet (transfereringar och tjänster inklusive bl.a. arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling, arbetsmarknadsinstitut m.m.), löpande priser och som andel av BNP, enligt ESSPROS<sup>1</sup>*



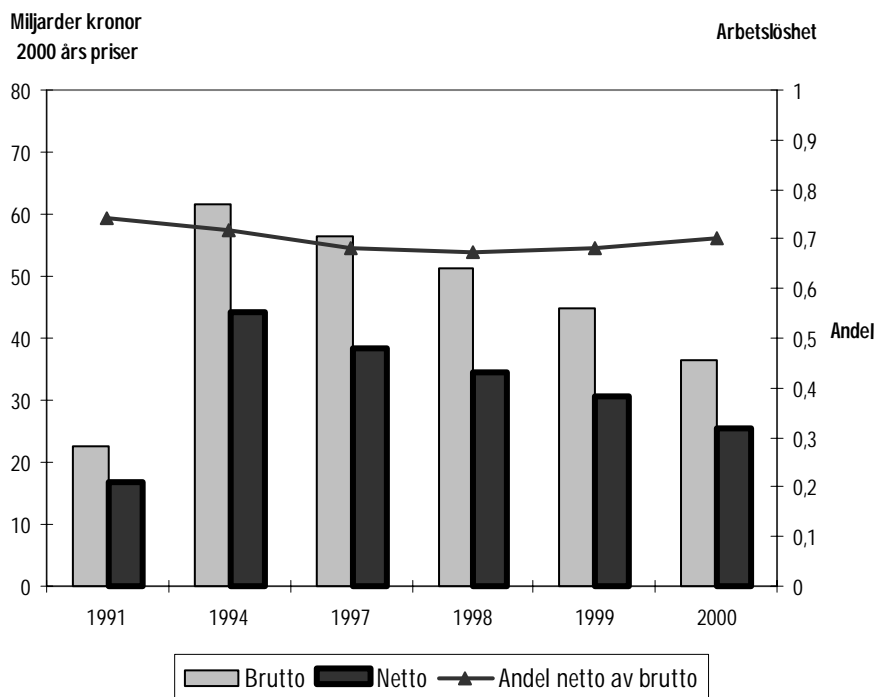
Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

<sup>1</sup> Beräkningarna om hur sociala utgifter i Sverige fördelar sig på de olika funktionerna och redovisat enligt ESSPROS manualen finns enbart från och med år 1993.

## Transfereringar – Arbetslöshet

Under beteckningen Arbetslöshet finns kontantersättningar som utgår i samband med arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildningar. Det rör sig alltså om A-kassa och aktivitetsersättningar av olika slag.

Diagram 2. Netto- och bruttotransfereringar – Arbetslöshet



Källa: Socialdepartementet

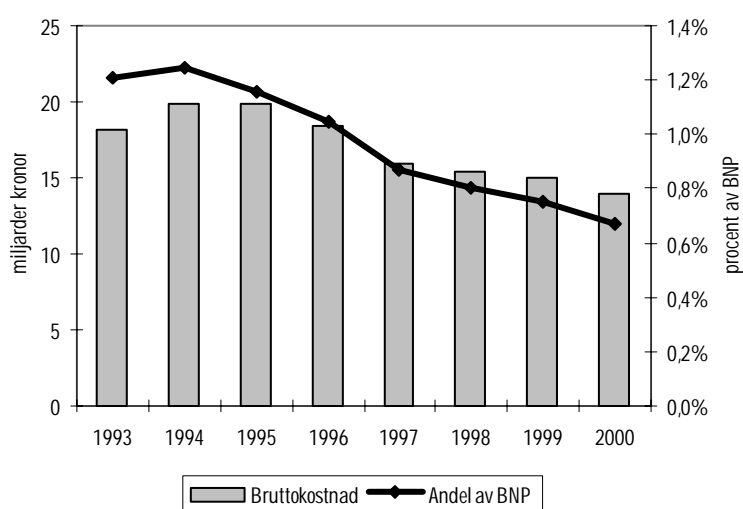
Mellan 1991 och 1994 ökade arbetslösheten som andel av arbetskraften kraftigt. 1991 var 3,3% av männen och 2,6% av kvinnorna arbetslösa. 1994 var den öppna arbetslösheten 9,1 % för män respektive 6,7 % för kvinnor. Detta innebar givetvis att arbetslöshetsersättningen ökade kraftigt. Utöver arbetslösheten ökade

även antalet personer i arbetsmarknadsutbildning, som också ingår i denna del av skyddsnetet. Under andra halvan av 1990-talet har arbetslösheten successivt minskat vilket också syns på att de sociala ersättningarna har minskat såväl brutto som netto. År 2000 var 5,0% av männen resp. 4,3 % av kvinnorna arbetslösa.

### 3.2 Boende

Enligt ESSPROS uppgick de sociala utgifterna för boende till 0,7 procent av BNP år 2000. Boendeutgifternas andel av BNP har nästan halverats från 1,2 procent 1993 till 0,7 procent år 2000.

*Diagram 3. Totala sociala utgifter för boende enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP*

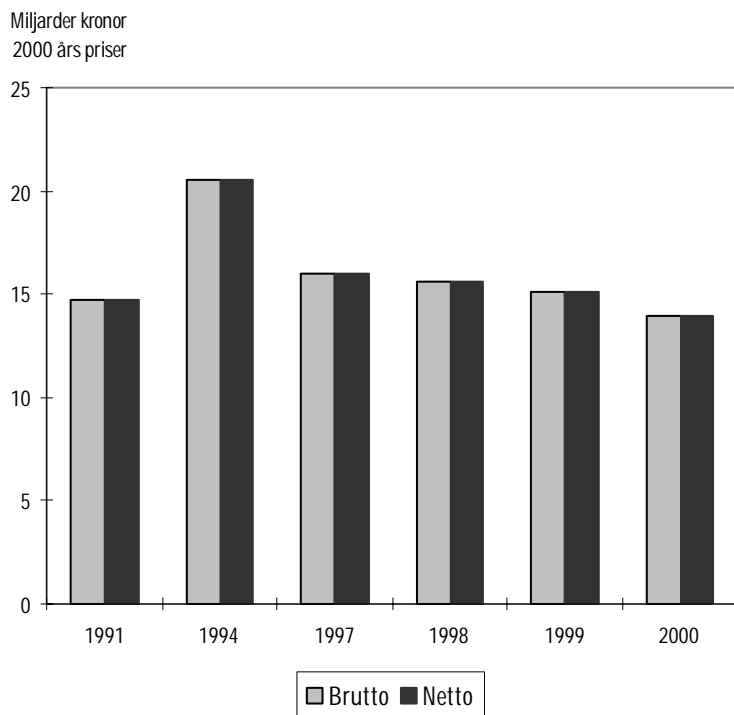


Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

Som vi påpekat ovan i kapitel 2 betraktar vi bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer som en kontantförmån och inte

som en tjänst som man gör enligt ESSPROS. Det betyder att hela den sociala utgiften under beteckningen Boende dvs de ersättningar som går till hushåll som stöd för kostnader för just boende har vi hanterat som en transferering. De förmåner som ingår är bostadsbidrag till barnfamiljer, bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer.

Diagram 4. Netto- och bruttotransfereringar – Boende



Källa: Socialdepartementet

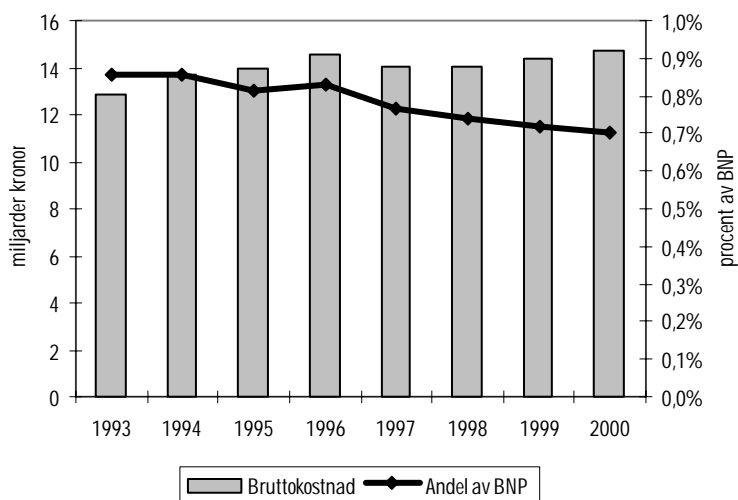
De kontantförmåner som finns inom boendeområdet är skattefria varför nettoförmånen är samma som bruttoförmånen. Under början av 1990-talet höjdes såväl bostadsbidraget som bostadstillägget kraftigt. Båda bidragen höjdes för att skydda familjer

med dålig ekonomi i samband med den skattereform som skedde år 1990-1991. Såväl bostadstillägget som bostadsbidragen är inkomstprövade och minskar vid ökande inkomst, och främst bostadsbidragen bör ha ökat beroende på konjunkturförsämringen i början av 1990-talet. Under senare delen av 1990-talet har främst bostadsbidraget minskat i omfattning. Fler sysselsatta tillsammans med den relativa urholkningen av förmånerna i bostadsbidragssystemet (inkomstgränser och hyresgränser har i stort sett varit nominellt oförändrade sedan 1997) förklarar en stor del av minskningen.

### 3.3 Efterlevande

De sociala utgifterna för efterlevande som andel av BNP uppgick till 0,7 procent av BNP år 2000. Endast en mycket marginell andel av dessa utgifter utgörs av välfärdstjänster.

Diagram 5. Totala sociala utgifter för efterlevande enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP



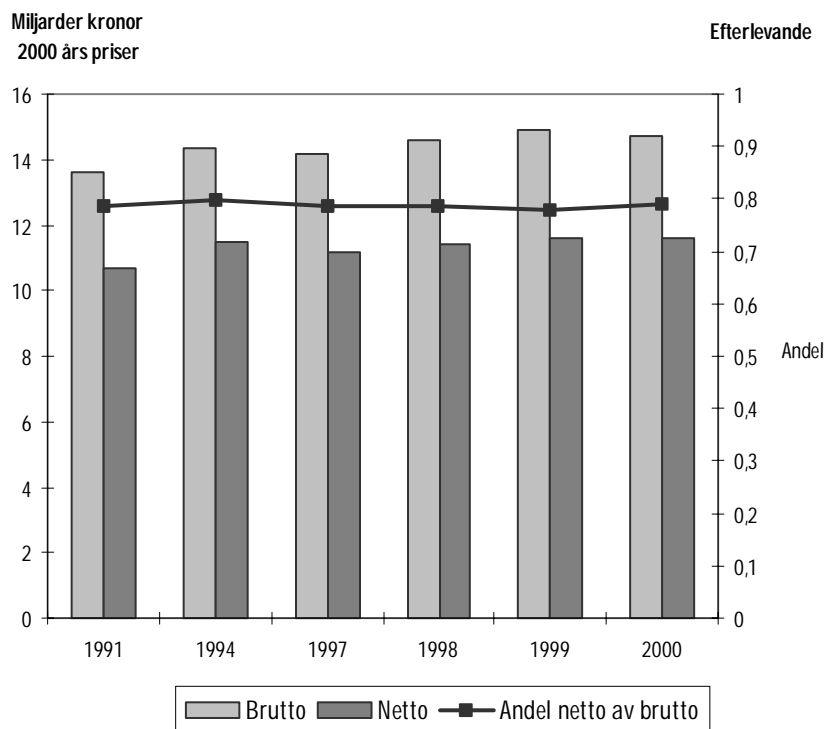
Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

### Transfereringar – Efterlevande

Under beteckningen Efterlevande finns ersättningar som går ut till personer som utan ersättningen skulle få försörjningsvärdigheter som ett resultat av en försörjares frånfälle. Det rör sig om olika former av pensioner som änkepension och barnpension.



Diagram 6. Netto och brutto transfereringar – Efterlevande



Källa: Socialdepartementet

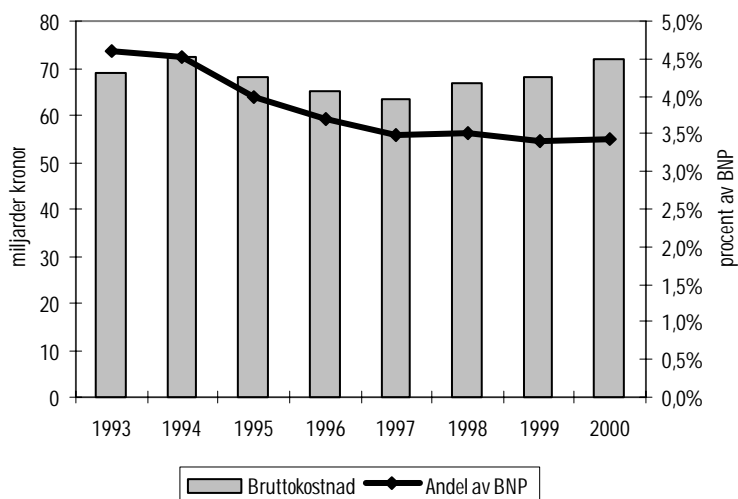
När det gäller transfereringar till efterlevande i fast penningvärde har variationerna varit ganska små under den studerade perioden.

### 3.4 Familj/barn

År 2000 uppgick totala bruttoutgifter för stöd till familjer och barn (utöver transfereringar ingår också välfärdstjänster som barnomsorg till förskolebarn och vård i familjehem och i hem för vård och boende) till 3,4 procent av BNP. Som andel av de totala sociala bruttoutgifterna uppgick utgifterna för familjer och barn

till 10,8 procent år 2000. Utgifterna för familjer och barn har, räknat som andel av BNP, varit mer eller mindre oförändrade under perioden 1997-2000, efter att tidigare ha fallit mellan åren 1994 och 1997.

*Diagram 7. Totala utgifter för stöd till familjer och barn enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP*

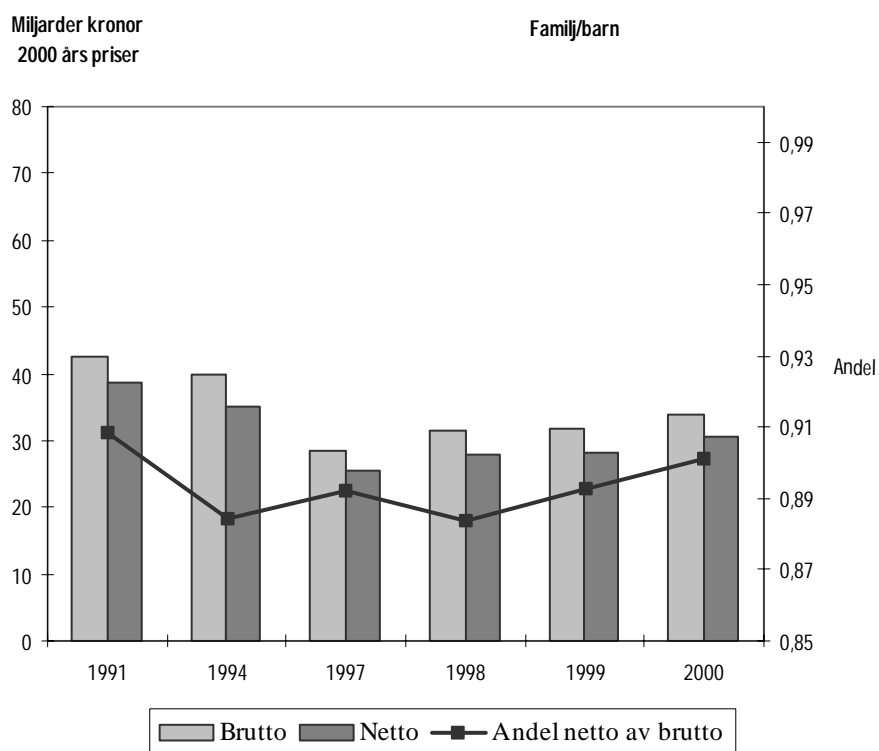


Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

### Transfereringar – Stöd till familjer och barn

Under beteckningen Familj/barn finns alltså transfereringar som riktas till familjer och barn. Dessa transfereringar är det generella barnbidraget, föräldrapenning vid födsel, underhållsstödet och havandeskapspenning.

*Diagram 8. Netto- och bruttotransfereringar – Stöd till familjer och barn*



Källa: Socialdepartementet

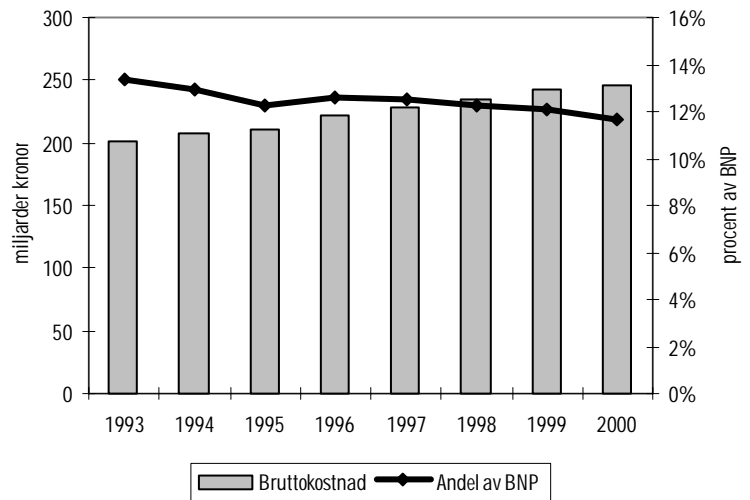
Det framgår av diagrammet att både brutto- och nettotransfereringar är lägre år 2000 än i början av årtiondet. En förklaring till nedgången är de nedskärningar i trygghetssystemen, som gjordes med anledning av den statsfinansiella kris, som Sverige genomled. Bland annat sänktes kompensationsnivån från 90 % till 75 % i föräldraperningen. 1998 höjdes den till 80 % igen. Barnbidraget sänktes från 750 till 640 kr/månad 1996 men höjdes till 750 kr 1998 och 850 kronor år 2000. Flerbarnstillägget sänktes 1995, och höjdes därefter år 2000. Den viktigaste förklaringen för de

minskade utgifterna inom detta område är att antalet födda barn har minskat. I början på 1990-talet var den summerade fruktbarheten ca 2,1 per kvinna, men låg på 1,54 barn per kvinna år 2000.

### 3.5 Ålderdom

De totala sociala utgifterna för ålderdom (både transfereringar och välfärdstjänster inklusive vård och hjälp i särskilda boendeformer, vård och hjälp i ordinärt boende, färdtjänst m.m.) uppgick år 2000 till 11,7 procent av BNP eller 36,9 procent av de totala sociala utgifterna. I jämförelse med år 1993 har de totala utgifterna för ålderdom minskat som andel av BNP. Som andel av de totala sociala utgifterna har de däremot ökat från 34,8 procent till 36,9 procent.

*Diagram 9. De totala sociala utgifterna för ålderdom (både transfereringar och tjänster – äldreomsorg m.m.) enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP*

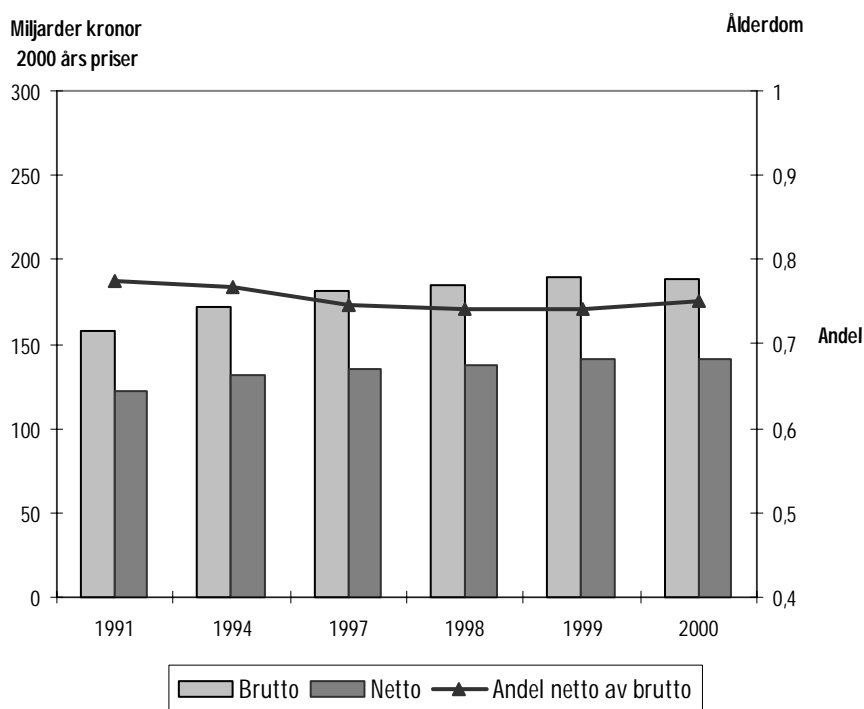


Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

### Transfereringar – Ålderdom

Under denna beteckning återfinns stöd för försörjning vid ålderdom. Ålderspension, hustrutillägg och barntillägg ingår.

Diagram 10. Netto- och bruttotransfereringar – Ålderdom



Källa: Socialdepartementet

Transfereringarna inom området ålderdom har i fasta priser ökat med ca 20 % under 90-talet. Denna ökning beror till stor del på att antalet personer med ingen eller låg tilläggspension (ATP) har minskat under perioden och dessa har i gruppen pensionärer ersatts med yngre personer (särskilt bland kvinnorna), som har förvärvsarbetat i större omfattning än äldre, och därmed också fått högre ATP. Antalet personer över 65 år har förändrats mycket litet under perioden och är ingen förklaring till de ökade sociala utgifterna. Utgifterna har delvis hållits nere genom att basbeloppet inte helt räknats upp i enlighet med prisutvecklingen. Detta gjordes för att pensionärerna i likhet med andra

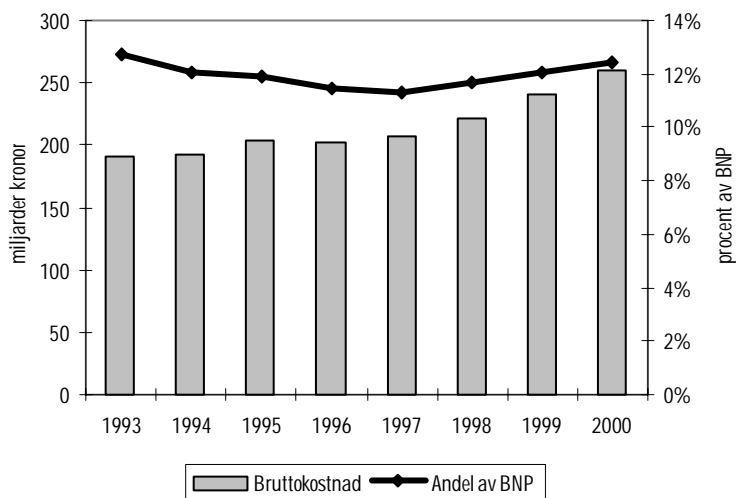
grupper i samhället skulle vara med och bidra till den sanering av statsfinanserna som gjordes vid mitten av 90-talet.

### 3.6 Ohälsa

Vi har valt att under beteckningen Ohälsa föra samman funktionerna Sjukdom/hälso- och sjukvård och funktionshinder. Detta för att sjukdom och funktionshinder ligger så nära varandra saklogiskt. Dessutom är kontantförmånerna för funktionshinder så små att vi fått svårigheter att göra en kvantitativ analys.

De totala utgifterna för ohälsa (både transfereringar och välfärdstjänster inklusive sluten sjukhusvård, läkemedel inom den öppna hälso- och sjukvården, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, vård och hjälp i särskilt och i ordinärt boende till personer med funktionshinder, landstingens öppna omsorg för psykiskt utvecklingsstörda, statlig assistansersättning m.m.) låg på 12,4 procent av BNP år 2000. Utgifterna som andel av BNP har ökat sedan år 1997. Bakom detta ligger bl.a en kraftig ökning av utgifterna för kontantförmånen (sjukpenning), då sjukfrånvaron ökat relativt kraftigt under de senare åren. Som andel av de totala sociala utgifterna har utgifterna för sjukdom/hälso- och sjukvård och funktionshinder stigit från 33 procent 1993 till 39,1 procent år 2000.

Diagram 11. Totala utgifter sjukdom/hälsa- och sjukvård och funktionshinder enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP



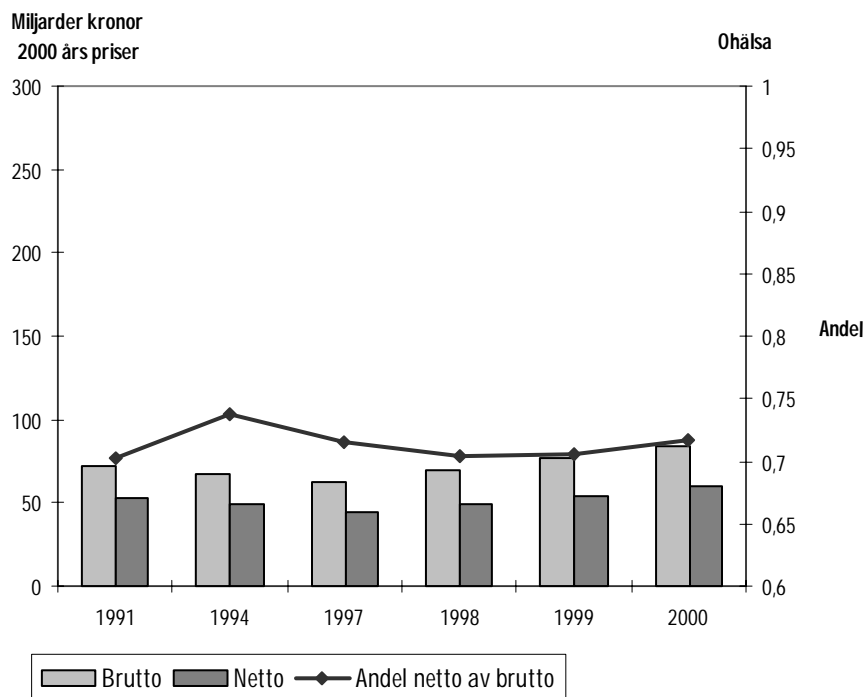
Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

### Transfereringar – Ohälsa

I funktionen transfereringar ohälsa ingår förtidspension, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, sjuklön, vårdbidrag, handikappersättning och arbetsskadeersättning.



Diagram 12. Netto- och bruttotransfereringar – Ohälsa



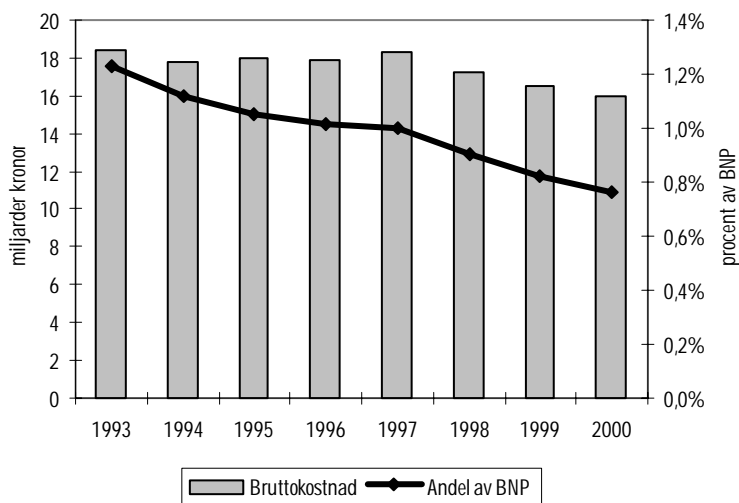
Källa: Socialdepartementet

Som vi konstaterade ovan har sjukförsäkringskostnaderna ökat kraftigt under de senare åren från en relativt låg nivå år 1997. Samtidigt har antalet förtidspensionärer ökat. Den nedgång som kan ses i mitten på 90-talet beror dels på att ersättningsnivån sänktes från 90 % till 75 % i sjukpenningssystemet (för att åter höjas till 80 % 1998). Därtill kommer att sjukpenningen tenderar att minska i tider med högre arbetslöshet. Att man för anställda har tagit bort sjukpenningen de 14 första dagarna och att arbetsgivarna betalar sjuklön i stället spelar ingen roll i sammanhanget, då vi kompenserat för detta med hjälp av en schablonmässig beräkning av sjuklönen.

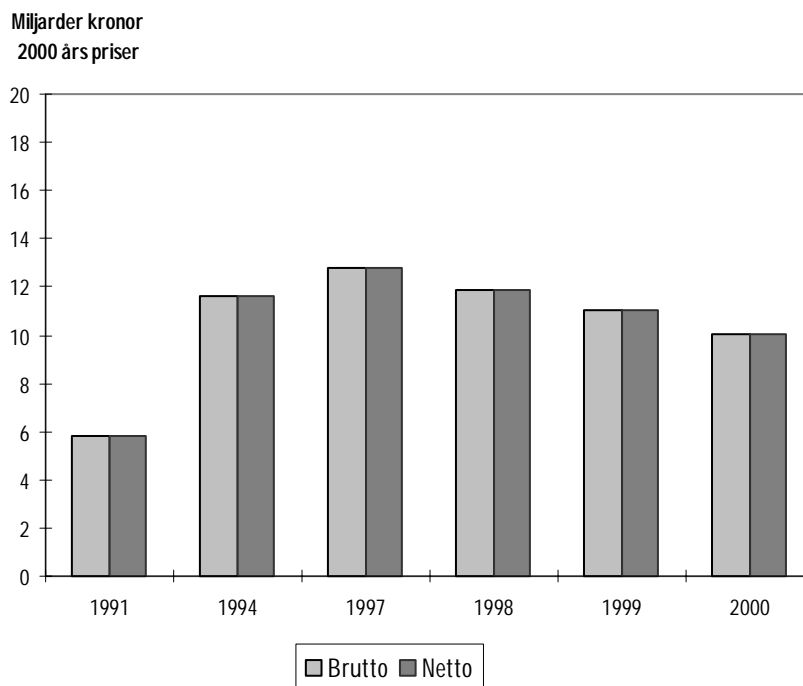
### 3.7 Social utsatthet

Utbetalat socialbidrag ingår under beteckningen. Utgifterna för social utsatthet låg på 0,8 procent av BNP år 2000. Utgifterna har minskat som andel av BNP från 1,2 procent år 1993.

Diagram 13. Totala utgifter för övrig social utsatthet enligt ESSPROS, löpande priser och som andel av BNP



Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

*Diagram 14. Netto- och bruttotransfereringar – övrig social utsatthet*

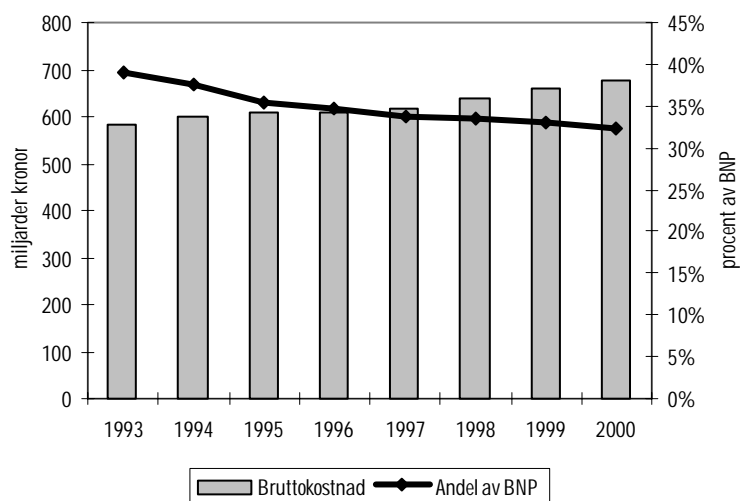
Källa: Socialdepartementet

Socialbidraget ökade kraftigt under början av 90-talet, främst beroende på situationen på arbetsmarkanden. I takt med att arbetslösheten har minskat och sysselsättningen ökat har även socialbidraget minskat. Det förbättrade arbetsmarknadsläget för bland annat ungdomar i åldern 18-24 år och utomnordiska medborgare är en av de centrala förklaringarna för den relativt kraftiga minskningen av utgifterna för socialbidrag mellan 1997 och år 2000.

### 3.8 Totala sociala utgifter (transfereringar och välfärdstjänster)

De totala sociala utgifterna (som andel av BNP) definierade i enlighet med ESSPROS har sjunkit mycket kraftigt i Sverige under perioden 1993-2000. Från att motsvarat 39,1 procent av BNP år 1993 har de totala sociala utgifterna minskat till 32,3 procent (diagram 15).

Diagram 15. Totala sociala utgifter enligt ESSPROS

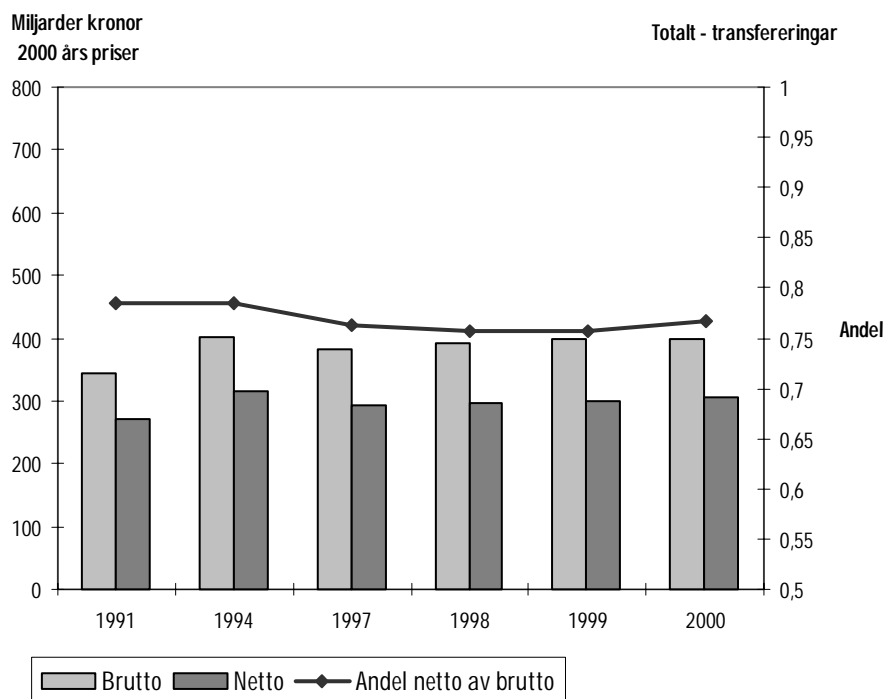


Källa: SCB och Socialdepartementet (redovisning i enlighet med ESSPROS)

De totala sociala utgifterna har inte varit så låga som andel av BNP sedan 1980-talet. Under perioden 1982-1989 låg de totala sociala utgifterna kring 32 procent av BNP (för en genomgång av de sociala utgifternas omfattning under perioden 1980-1993 se Lagergren, Batljan och Zavisic "Välfärden och Samhällsekonomi"). När det gäller de sociala utgifternas andel av BNP, beror den förstås både på utvecklingen av de sociala utgifterna och

BNP. Under perioden 1993-2000 har BNP i fasta priser ökat mer än dubbelt så snabbt som de sociala utgifterna.

Diagram 16. Netto- och bruttotransfereringar – totalt



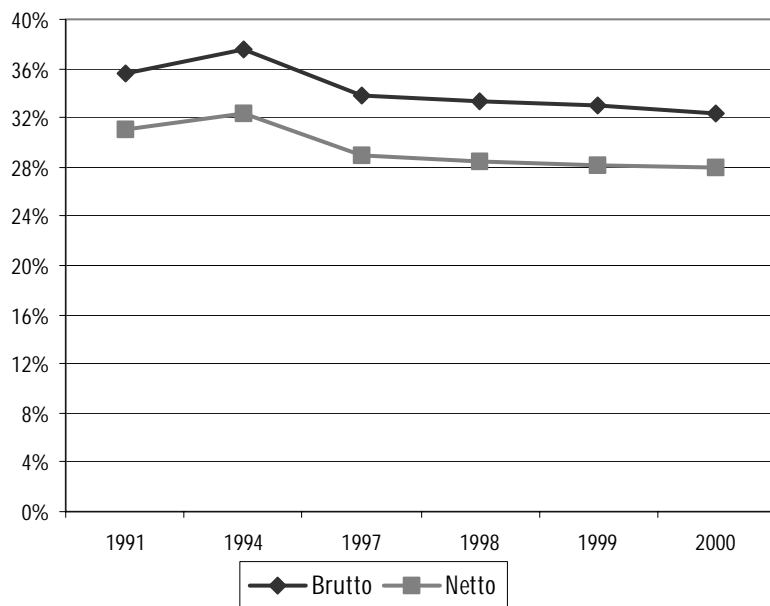
Källa: Socialdepartementet

Uttryckt i fasta priser har det totala kontanta sociala skyddsnetet varit mer eller mindre oförändrat sedan 1994 efter att det ökat med ca 15 % mellan 1991 och 1994. Som framgår av diagram 16 svarar skatten för cirka en fjärdedel av bruttotransfereringarna i Sverige. Denna andel har ökat med cirka 2 procentenheter mellan 1991 och 2000.

### 3.9 Sociala brutto- och nettoutgifter som procent av BNP till marknadspris

De sociala nettoutgifterna har minskat i samma takt som de sociala bruttoutgifterna under perioden 1991- 2000. År 2000 var sociala nettoutgifternas andel av BNP till marknadspris 27,9 procent.

*Diagram 17. Netto- och sociala bruttoutgifter som andel av BNP till marknadspris*

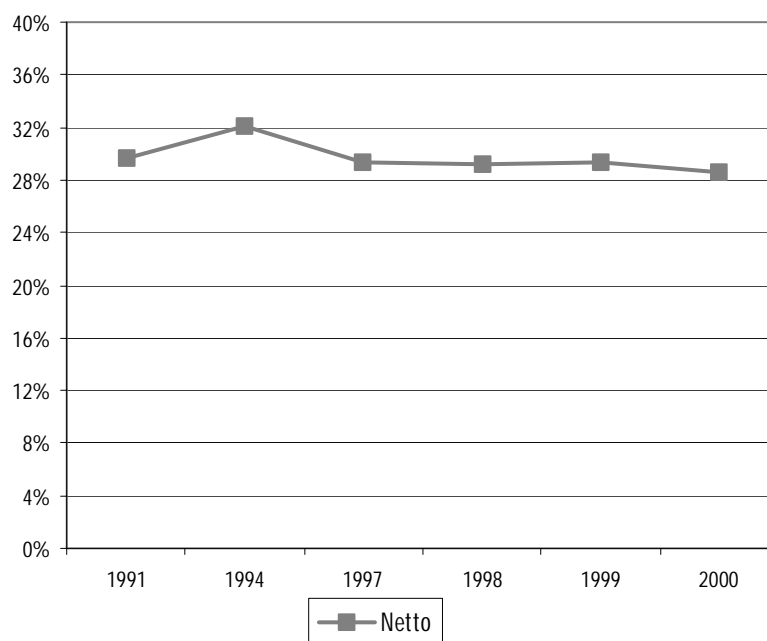


Källa: SCB (redovisning i enlighet med ESSPROS) och Socialdepartementet (netto-beräkningar)

### Det sociala skyddet (transfereringar och välfärdstjänster) som andel av BNP till faktorpriser

Som vi påpekat ovan är det egentligen till BNP till faktorpris som nettoutgifterna ska relateras. Av diagrammet nedan framgår att de sociala nettoutgifterna korrigerade för värdet av moms och relaterade till BNP till faktorpris har varierat mycket mindre än de okorrigerade nettoutgifterna relaterade till BNP. Hur som helst följer de samma trend så att också de sociala utgifterna som andel av BNP till faktorpris är lägre år 2000 (28,5 %) än de var år 1991 (29,7 %).

*Diagram 18. Sociala nettoutgifter (moms-korrigerade) som andel av BNP till faktorpris*



Källa: Socialdepartementet

Det framgår av jämförelsen av diagram 18 och 17 att skillnaden mellan nettoutgifter inkl. moms som andel av BNP till marknadspris och nettoutgifter exkl. moms relaterade till BNP till faktorpris är relativt liten. Det skulle tala för att det räcker med att enbart redovisa nettoutgifter inkl. moms som andel av BNP till marknadspris. Å andra sidan om det är på det sättet att storleken på de indirekta skatterna varierar kraftigt mellan länderna kan det påverka jämförelsen vilket talar för att redovisningen av båda måtten bör göras.



## 4 Internationella jämförelser

Varje år producerar EU:s statistikbyrå Eurostat data om utgifterna för socialt skydd för medlemsländerna. De sociala utgifterna i tabellen nedan är uttryckta som andel av bruttonationalprodukten till marknadspris.

År 2000 var i Sverige andelen av utgifterna för socialt skydd 32,3 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Som jämförelse kan nämnas att genomsnittet för hela EU ligger på 27,3 procent (tabell 1).

Utgifterna för socialt skydd som andel av BNP till marknadspris år 2000 visar ett spann som sträcker sig från 14,1 procent i Irland till 32,3 procent i Sverige, 29,7 procent i Frankrike samt 29,5 procent i Tyskland.

**Tabell 1. De sociala utgifterna inom EU, bruttoutgifter 1991-2000, andel av BNP, procent**

	1991	1994	1997	1998	1999	2000
<b>EU15</b>	<b>26,4</b>	<b>28,5</b>	<b>28,0</b>	<b>27,6</b>	<b>27,5</b>	<b>27,3</b>
<b>EUR-11</b>	<b>26,2</b>	<b>28,1</b>	<b>27,9</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>	<b>27,2</b>
Belgien	27,1	28,7	27,9	27,6	27,4	26,7
Danmark	29,7	32,8	30,4	30,2	29,8	28,8
Tyskland	26,1	28,3	29,5	29,3	29,6	29,5
Grekland	21,6	22,1	23,3	24,2	25,5	26,4
Spanien	21,2	22,8	21,2	20,6	20,2	20,1
Frankrike	28,4	30,5	30,8	30,5	30,2	29,7
Irland	19,6	19,7	16,7	15,5	14,8	14,1
Italien	25,2	26,0	25,5	25,0	25,3	25,2
Luxemburg	22,5	23,0	22,6	21,7	21,8	21,0
Nederländerna	32,6	31,7	29,4	28,4	28,0	27,4
Österrike	27,0	29,8	28,8	28,4	28,8	28,7
Portugal	17,2	21,3	21,4	22,1	22,6	22,7
Finland	29,8	33,8	29,3	27,3	26,7	25,2
Sverige	35,6	37,6	33,8	33,4	32,9	32,3
Storbritannien	25,7	28,6	27,5	26,9	26,5	26,8

Källa: The social protection in Europe, Eurostat 2003.

Som vi påpekat tidigare vid jämförelser av bruttoutgifter tas ingen hänsyn till olika utformning av skattesystem och beskattning av transfereringar eller olika typ av skatteavdrag eller skatte-reduktioner. Detta betyder att tabellen ovan inte ger hela bilden av nivåerna på de sociala utgifterna i EU. Också jämförelser mellan länderna haltar beroende på att de länder som beskattar transfereringar och har låg andel av skatteavdrag framstår som länder med höga utgifter. Länder som inte beskattar transfereringar eller har större andel skatteavdrag förefaller ha lägre sociala utgifter än vad de egentligen har. Tar vi hänsyn till olika länders beskattningssystem ändras förmodligen bilden. T.ex. konstaterades i EU-kommissionens rapport Social Protection in Europe 2001 (European Commission 2002) att en scha-

blonmässig beräkning av de sociala nettoutgifternas andel av BNP för år 1999 ledde till att de sociala utgifterna i Tyskland som andel av BNP översteg motsvarande i Sverige (Tabell 2).

**Tabell 2 Jämförelsen Sverige Tyskland, sociala brutto- respektive nettoutgifternas andel av BNP, år 1999**

	Sociala bruttoutgifter	Sociala nettoutgifter
Sverige	32,9 %	28,2 %
Tyskland	29,6 %	30,0 %
Skillnad	+3,3 %	-1,8 %

Källa: Social Protection in Europe 2001 (European Commission 2002), uppgift för Sveriges sociala nettoutgifternas andel av BNP år 1999 avser vår egen beräkning, se mer i kapitel 3.

Samma jämförelse visade att också skillnaden mellan Sverige och Belgien samt Storbritannien krympte efter en justering från brutto till netto. Dessa beräkningar visar att om man tar hänsyn till utformningen av de olika socialpolitiska och skattesystemen minskar skillnaderna när det gäller de sociala utgifternas omfattning mellan EU-länderna avsevärt. Sverige som i många sammanhang pekas ut som ett land med mycket stora sociala utgifter hamnar överraskande efter Tyskland och ligger i nivå med ett antal andra EU-länder.

En liknande bild om betydelsen av utformning av socialpolitiska system och samspelet med skattepolitiken framkommer från den senaste studien<sup>7</sup> från OECD om sociala nettoutgifter där data för 18 OECD-länder presenteras. Från OECD:s beräkningar kan man få en bild på vilken betydelse olika sätt att mäta sociala utgifter, brutto eller netto, har för olika länders utgiftsandelar. OECD:s definition av sociala utgifter, enligt vilken sociala utgifter avser socialt betingade transfereringar till individer och hushåll samt den service som ges till individer med en subvention från det allmänna, sammanfaller i stora drag med den definition vi själva använt i kapitel 3.

<sup>7</sup> Adema W. Net Social Expenditure. OECD 2001.

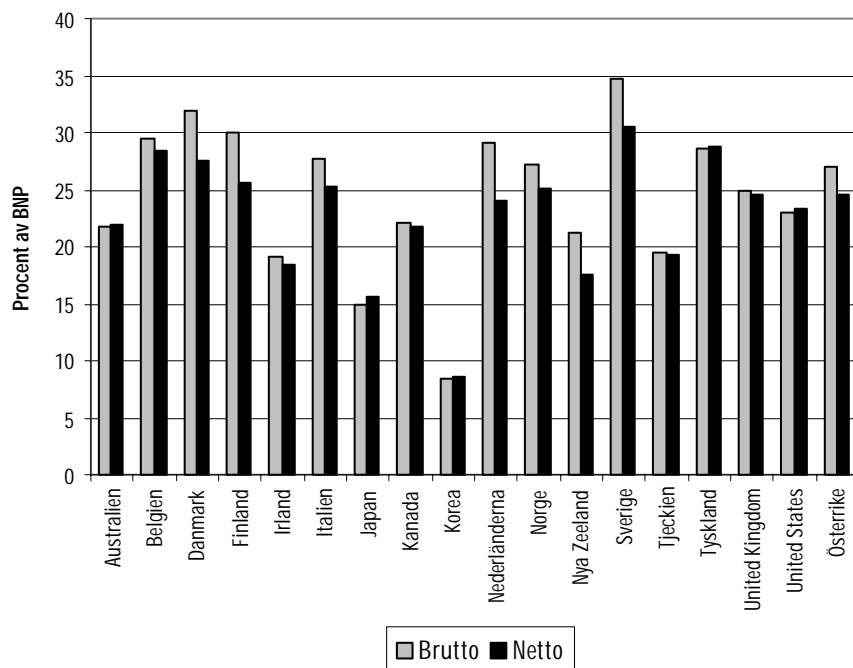
Som framgår av diagram 19 nedan där de sociala utgifterna som andel av BNP för de 18 i studien ingående länderna redovisas, uppvisar Sverige för år 1997 den högsta bruttoutgiftsandelens bland de 18 länder som jämförs i studien. Närmast ligger Danmark. Den lägsta andelen har Korea (diagram 19).

Skillnaderna i sociala utgifters relativa storlek framstår som mycket stora. Men som vi påpekat ovan är dessa skillnader många gånger ett resultat av traditioner och överväganden på det skattepolitiska området och ger oftast de inte en rättvisande bild av verkligheten. Data som jämförs går i mångt och mycket helt enkelt inte att jämföra. Det är också därför som OECD försöker korrigera bruttodata i syfte att få fram mer jämförbara mått.

För nettoberäkningen har samtliga länders offentliga utgifter korrigerats med effekten av den direkta beskattningen (närmast inkomstskatter), den indirekta beskattningen (moms och andra varuskatter) samt effekterna av olika skattereduktioner.

Sverige hamnar överst också i denna beräkning med 30,6 %. Belgien ligger på andra plats med en andel på 28,5 %. Även i denna beräkning hamnar Korea längst ned, nu med en andel på 8,6 %.

Diagram 19 De sociala utgifternas brutto- och nettoandelar av BNP, 18 OECD-länder, 1997



Källa: OECD 2001.

Av diagrammet framgår det att nettoandelen i de flesta fall är lägre än bruttoandelen. I en del länder, med en låg bruttoandel, är nettoandelen högre än bruttoandelen. Det senare beror på att skattereduktioner med social inriktning betraktas som sociala utgifter. Nettojämförelsen ändrar bilden på ett väsentligt sätt. I stället för en bild där Sverige och Danmark är avvikare med stora utgifter kan vi delvis särskilja annorlunda grupperingar där t.ex Sverige, Belgien, Tyskland och Danmark ligger mycket nära varandra.

## 5 Slutsatser

De totala sociala utgifterna har tagit allt lägre andel av våra gemensamma resurser under 1990-talet<sup>8</sup>. Detta oavsett vilket mått som används att relatera utgifterna till BNP. Val av olika mått ger stora skillnader i nivån på de sociala utgifterna. År 2000 motsvarade sociala bruttoutgifter i Sverige 32,3 procent av BNP. Räknar vi netto dvs korrigerat för skatt på transfereringar minskar de sociala utgifterna till 27,9 procent av BNP till marknadspris. Om vi däremot tar hänsyn till moms och relaterar de sociala utgifterna till BNP till faktorpris motsvarar de sociala utgifterna till 28,5 procent av BNP till faktorpris. Det betyder att de "faktiska" sociala utgifterna ligger cirka 4 procentenheter lägre än de redovisade.

Om man jämför de sociala utgifterna i Sverige med andra länder har val av redovisningsmetod stor betydelse. När det gäller bruttoredovisningar hamnar Sverige alltid högst i alla jämförelser. Men det visar sig att den främsta förklaringen för detta är det faktum att Sverige beskattar transfereringar i mycket större utsträckning än andra länder. Om man jämför sociala nettoutgifternas andel av BNP blir bilden delvis annorlunda.

Våra analyser visar tydligt att skillnaderna mellan Sverige och andra länder när det gäller de sociala utgifternas andel av BNP krymper väsentligt när man tar hänsyn till effekten av beskattningen. En jämförelse mellan Sverige och Tyskland avseende de

---

<sup>8</sup> Det bör dock nämnas att de sociala utgifterna räknat i fasta priser ökat med knappt 15 procent mellan 1991 och 2000. Med fastprisberäkning tas hänsyn endast till inflationen (KPI). Många transfereringar och inte minst de offentliga tjänsterna påverkas dock inte enbart av inflationen utan också av löneförändringar (inflation plus real lön).

sociala nettoutgifternas andel av BNP för år 1999 visar att de sociala utgifterna i Tyskland som andel av BNP översteg motsvarande i Sverige. Dessa beräkningar visar att om man tar hänsyn till utformning av de olika socialpolitiska system och skattesystem minskar skillnaderna när det gäller de sociala utgifternas omfattning mellan EU-länderna. Sverige som i många sammanhang pekats ut som ett land med mycket stora sociala utgifter hamnar överraskande efter Tyskland och ligger i nivå med ett antal andra EU-länder år 1999. Också beräkningar gjorda av OECD visar att skillnaderna mellan Sverige och andra länder minskar avsevärt om man tar hänsyn till utformningen av de olika socialpolitiska systemen och skattesystemen.

Varje jämförelse av sociala utgifter eller skattekvoter som inte tar hänsyn till nettoeffekt är mer eller mindre missvisande. Informationen som resultat av sådana jämförelser ger inte hela sanningen om vare sig värdet på och omfattning av de sociala utgifterna eller belastningen på ekonomin. Det som går att utläsa från sådana jämförelser är snarast de politiska ambitionerna när det gäller utformning av skattesystem eller i många fall det historiska arvet bakom densamma. När det gäller de politiska ambitionerna ser vi t.ex. att de skandinaviska länderna har en högre bruttoandel. Detta är i mångt och mycket resultat av den politiska ambitionen om jämn fördelning av resultaten av den ekonomiska utvecklingen och skattesystemen anpassade därefter. Genom relativt hög beskattning säkerställer man att alla har rätt till likvärdiga förmåner. I nästa steg ser man till, för att minimera de skadliga effekterna på ekonomisk allokering, att ha en likvärdig beskattning av alla inkomster vilket blåser upp de sociala utgifterna och skattekvoten.

När det gäller det historiska arvet (det historiska arvet och de politiska ambitionerna sammanfaller väldigt ofta) är det tydligt i exemplet Tyskland, där en stor del av de sociala utgifterna sköts via direkta åtaganden från företagen och genom kollektivavtal. Tron på den korporativa modellen går som en röd tråd genom hela upplägget av skydds nätet. Transfereringar enligt kollektivavtal kompletteras ofta med lagar och regleringar med uttalat

socialpolitiskt syfte. Ett exempel är regleringen av hur stor andel av företagets arbetsstyrka som måste utgöras av personer med någon form av funktionshinder.

Dessa exempel visar hur viktigt det är att veta bakgrunden och att i analysen av de sociala utgifterna ta hänsyn till nettoeffekten och inte enbart lita till bruttosiffrorna. Därför är också alla uppmaningar från EU eller andra organisationer om att Sverige måste minska skattetrycket värda ett antal frågor innan man tar ställning till själva kärnfrågan om skattetrycket. Det gäller då i första hand frågor om förmånernas nettovärde och omfördelningseffekter.

Det är först efter att man korrigerat bruttoberäkningar och övergått till nettoberäkningar som det blir möjligt att jämföra olika system och analysera hur mycket av skillnaderna som beror på att de svenska systemen är mer generösa (t.ex. när det gäller ersättningsnivåer m.m.). Vidare bör man ta hänsyn till strukturskillnader när det gäller t.ex. sådant som den demografiska strukturen. Tyvärr finns det ingen regelbunden publicering av internationella jämförelser avseende sociala nettoutgifternas andel av BNP.

Det som presenterats i denna rapport är bara ett första men viktigt steg i en analys som är nödvändig att göra när man jämför olika länder och omfattning av de sociala utgifterna. Vi hoppas att denna typ av analys skall genomföras regelbundet i framtiden och att rekommendationer oavsett varifrån de kommer och oavsett vilken värderingsgrund de baseras på ska vila på en bättre analytisk faktabas. Sociala nettoutgifter måste självklart finnas med i en sådan faktaredovisning.

Vi välkomnar därför EUROSTAT:s initiativ att skapa ett system för att redovisa de sociala nettoutgifterna för alla EU:s länder på ett bra och transparent sätt. Vi välkomnar också OECD:s fortsatta arbete inom detta fält.



# Indelningen av förmånerna följer ESSPROS indelning

## **Arbetslöshet**

Under beteckningen Arbetslöshet finns kontantersättningar som utgår i samband med arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildningar. Det rör sig alltså om A-kassa och aktivitetsersättningar av olika slag. Personer 16–64 år, som har fått något bidrag under året med anknytning till arbetslöshet ingår i beräkningarna.

## **Boende**

Under beteckningen Boende finns ersättningar som går till hushåll som stöd för kostnader för just boende. Bostadsbidrag till barnfamiljer, bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer ingår. Alla vuxna ingår i beräkningarna. För gifta/samboende har förmånerna delats lika mellan de vuxna personerna.

## **Efterlevande**

Under beteckningen Efterlevande finns ersättningar som går ut till personer som utan ersättningen skulle få försörjnings-svårigheter som ett resultat av en försörjares frånfalle. Alla personer som fått änkefolkpension, änketilläggs-pension, omställnings-pension eller barnpension ingår i beräkningarna.

### **Familj/barn**

Under beteckningen Familj/barn finns stöd som riktas till familjer och barn. Det rör sig om barnbidrag, föräldrapenning vid födelse( inklusive faderns särskilda dagar och havandeskapspenning), samt underhållsstöd. Alla med barn ingår i beräkningarna.

### **Ålderdom**

Under beteckningen finns stöd för försörjning vid ålderdom. Ålderspension, hustrutillägg och barntillägg ingår. Utöver offentliga pensioner ingår avtalspension. Ålderspensionärer minst 66 år ingår i beräkningarna.

### **Ohälsa**

Vi har valt att under beteckningen Ohälsa föra samman funktionerna Sjukdom/hälso- och sjukvård och funktionshinder. I Ohälsa ingår förtidspension, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, sjuklön, vårdbidrag, handikappersättning och arbetsskadeersättning. Personer 16-64 år ingår i beräkningarna.

### **Övrig social utsatthet**

Utbetalat socialbidrag ingår under beteckningen. Samtliga vuxna ingår i beräkningarna.