

Bilaga 3

Avstämning av målet om
en halvering av antalet
socialbidragsberoende
mellan åren
1999 och 2004



Bilaga 3

Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004

Innehållsförteckning

1	Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende	7
2	Socialbidragen	7
2.1	Ett kommunalt ansvar	8
2.2	Helårsekvivalenter och socialbidrag under 1990-talet	8
	Helårsekvivalenter	8
	Utvecklingen under 1990-talet	8
3	Socialbidragen 1999	9
3.1	Behovet av socialbidrag i olika grupper.....	9
	Hushållstyp och kön	10
	Svenskfödda och utrikes födda hushåll	10
	Åldersgrupper	11
3.2	Långvarigt socialbidragsberoende	12
	Utbildningsnivåns betydelse	13
3.3	Socialbidragen och andra inkomstkällor	14
3.4	Kostnader i förhållande till årsnorm	15
3.5	Utsatta grupper	15
	Ensamstående kvinnor med barn.....	15
	Utrikes födda hushåll	16
	Ungdomar	17
4	Att uppnå socialbidragsmålet.....	17
4.1	Socialbidragstagandet i hög grad beroende av arbetsmarknadsläget ..	18
4.2	Insatser behövs för att påverka antalet socialbidragstagare	19
	Socialbidragstagande och arbetslöshet	19
	Socialbidragstagande och sjukpenning	19
	Socialbidragstagande och introduktionsersättning.....	20
	Socialbidragstagande och äldreförsörjningsstöd.....	20
5	Sambandet mellan socialbidragstagande och inkomstfördelning	21
	Svagt samband med inkomstspridningen	21
	Socialbidragstagandet och ekonomiskt svaga grupper	22

	Hushållens bild av sin egen ekonomi.....	23
	Faktaruta.....	23
6	Sammanfattning.....	24
6.1	Sammanfattande resultat	24
7	Regeringens arbete för minskat socialbidragsberoende.....	25
7.1	Fortsatt inriktning på arbetet.....	26
	Underbilaga.....	27
	Definitioner	27
	Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter	27
	Exempelberäkningar.....	28
	Hushållsbegreppet.....	28
	Individer kontra hushåll.....	29
	Uppskattning av sysselsättningens effekt på antal helårsekvivalenter.....	29

Tabellförteckning

3.1	Andel socialbidragshushåll 1999 efter hushållstyp och kön	10
3.2	Socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid 1999 efter hushållstyp	10
3.3	Hushåll, socialbidragshushåll och bidragsbelopp 1999 efter födelseland	11
3.4	Socialbidragshushåll 1999 efter hushållstyp och födelseland.....	11
3.5	Socialbidragstagare efter åldersgrupp 1999 som andel av samtliga bidragstagare resp. som andel av befolkningen.....	12
3.6	Andel socialbidragshushåll och bidragsbelopp 1999 efter bidragsmånader	12
3.7	Bidragsmånader 1999 efter hushållstyp och födelseland.....	13
3.8	Förekomst av olika inkomstkällor 1999 – hushåll utan resp. med socialbidrag.....	14
3.9	Socialbidrag efter hushållstyp 1999 som andel av årsnorm	15
3.10	Data över socialbidragstagandet 1999 efter invandringsår	17
4.1	Flyktinghushåll 1999	20
5.1	Effekter på hushållens disponibla inkomster av att ändra regler i socialbidragssystemet 1999	21
	Underbilagetabell 1 Årsnorm per hushållstyp vid ekvivalensberäkningar 1999	27
	Underbilagetabell 2 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter.....	30
	Underbilagetabell 3 Andel socialbidragshushåll 1999 efter antal inkomster och antalet månader med socialbidrag	30
	Underbilagetabell 4 Andel socialbidragshushåll 1999 efter bidragstid och andra inkomstkällor	30

Diagramförteckning

2.1	Utvecklingen av socialbidragstagandet under 1990-talet.....	9
2.2	Helårsekvivalenter och totala socialbidragskostnader under 1990-talet.....	9
3.1	Socialbidragstagare 1999 efter bidragstid, utbildningsnivå och födelseland.....	14
4.1	Samvariation mellan sysselsättning och antal socialbidragshushåll.....	18
4.2	Simulering av antalet helårsekvivalenter vid olika antagande om sysselsättningsgrad fram till och med 2004	18
5.1	Antal helårsekvivalenter och spridningen i justerad disponibel inkomst	22
5.2	Antal helårsekvivalenter och andel personer med svag ekonomi.....	22
5.3	Antal helårsekvivalenter och andel under norm.....	23
5.4	Antal helårsekvivalenter och andel personer som upplever problem med sin ekonomi	23

1 Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende

Under första delen av 1990-talet ökade antalet socialbidragsberoende kraftigt, vilket kan ses som en indikation på minskad rättvisa och välfärd. Utvecklingen har nu vänt och som ett led i det fortsatta arbetet för ökad rättvisa och välfärd har regeringen formulerat ett mål om att reducera antalet socialbidragsberoende. I 2001 års ekonomiska vårpropositionen (prop. 2000/01:100) specificerades målet som att antalet socialbidragsberoende skall halveras mellan åren 1999 och 2004.¹ Riksdagen ställde sig i juni i år bakom detta mål. Regeringen kommer årligen att redovisa en avstämning av målet. I det följande redovisas en första avstämning av målet.

Målsättningen är att levnadsvillkoren skall fortsätta att förbättras samtidigt som den offentliga skulden kan fortsätta att amorteras. Målet att halvera antalet socialbidragsberoende kopplas även till de tidigare fastställda målen för arbetslöshet och sysselsättning. I regeringsförklaringen 1996 deklarerade regeringen att Sverige år 2000 skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent av arbetskraften. I budgetpropositionen för år 1999 tillkom ett mål för sysselsättningen som innebar att andelen reguljärt sysselsatta skulle öka från 74 procent till 80 procent mellan åren 1997 och 2004. De senaste åren har arbetslösheten minskat och sysselsättningen ökat. Målet om en halverad öppen arbetslöshet uppnåddes under slutet av år 2000 då den öppna arbetslösheten uppgick till 4 procent. Även sysselsättningsmålet bedöms ligga inom räckhåll.

I arbetet för välfärd och rättvisa har regeringen valt att formulera ett mätbart mål – socialbidragen. Ett huvudmotiv till detta är att socialbidragstagarna är en ekonomiskt mycket utsatt grupp. Det totala antalet socialbidragstagarna ökade kraftigt under 1990-talets första hälft, men denna utveckling har vänt och antalet minskar för fjärde året i följd. Regeringen intensifierar nu arbetet med att ytterligare minska socialbidragsberoendet med målsättningen att antalet socialbidragsberoende, mätt som helårsekvivalenter,

skall minska från 115 200 till 57 600 helårsekvivalenter mellan åren 1999 och 2004.

Följande avstämning innehåller en beskrivning av det mått som kommer att användas, en kartläggning av socialbidragstagandet, en beskrivning av de faktorer som påverkar socialbidragstagandet, regeringens politik på området samt en diskussion kring den fortsatta inriktningen av arbetet.

2 Socialbidragen

Det finns många alternativa sätt att bedöma och mäta välfärd och rättvisa. En fördel med att använda utvecklingen av socialbidragen är dess särställning som en finansiell rättighet som skall utnyttjas i yttersta nödfall. Socialbidraget skall fungera som ett yttersta skydds nät. Behoven av socialbidrag bestäms därför bland annat av hur finmaskiga de övriga skyddsneten är. Ett ökande socialbidragstagande indikerar därför brister i individens egna försörjningsmöjligheter samt brister i de offentliga försäkringarnas förmåga att upprätthålla en ekonomisk grundtrygghet. Antalet socialbidragstagare visar hur många som inte fullt ut klarar sin försörjning genom ett eget arbete och övriga ekonomiska stöd.

Socialbidragsberoende kan även i viss utsträckning betraktas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Ett ökande socialbidragstagande är ett uttryck för större ekonomiska och sociala klyftor i samhället. Socialbidragstagandet i sig innebär levnadsförhållanden med bristande ekonomisk självständighet och stark ekonomisk press.

Det finns många förklaringar till varför en person behöver socialbidrag. Strukturella och individuella förklaringar växelverkar. Demografiska förhållanden, situationen på arbetsmarknaden och skatte- och transfereringssystemen påverkar individernas möjligheter att försörja sig. Familjesituationen och individuella egenskaper avgör möjligheterna på arbetsmarknaden. Ålder, vistelsetid i Sverige, utbildning, ohälsa, problem med missbruk är exempel på sådana faktorer. Ekono-

¹ Målformulering i prop. 2000/01:100 s. 16: "Regeringens arbete inriktas nu på att öka sysselsättningen och rättvisan i samhället. Som en följd av detta skall antalet socialbidragsberoende ha halverats mellan 1999 och 2004."

² Med helårsekvivalent avses bidrag motsvarande fullt belopp under ett helt år. Måttet beskrivs utförligt i avsnitt 2.2 och i underbilaga. Avser befolkningen 20–64 år.

miska tillgångar och sociala nätverk inverkar på möjligheten att klara en ekonomisk kris. Utöver dessa faktorer kan socialbidragstagandet även bero på människors benägenhet att söka bidrag och socialtjänstens bedömning av deras behov. Det finns idag ingen samlad kunskap om eventuella förändringar i attityder hos bidragssökande. Domar under 1990-talet tyder emellertid på en åtstramning av praxis i bedömningen av bidragssökande.³

2.1 Ett kommunalt ansvar

Rätten till försörjningsstöd (socialbidrag) regleras i socialtjänstlagen (1980:620) och bygger på en individuell behovsbedömning. Målet är att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I familjer med barn skall barnets bästa vägleda alla bedömningar om bistånd.

Kommunerna har det administrativa och finansiella ansvaret för socialbidraget, men ansvarar även för att stödets mål uppnås. Arbetet innebär utredning och beslut om rätten till bidrag samt hjälp och stöd till bidragsmottagaren i syfte att denne skall bli självförsörjande.

Det ekonomiska stödet till försörjning omfattar två delar; en av riksdagen fastställd riksnorm och en av kommunen fastställd del som avser rätten till ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. Riksnormen skall täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Därutöver utges i förekommande fall ersättning motsvarande skäliga kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa, läkarvård och akut tandvård samt glasögon.

Hur mycket pengar som betalas ut till det enskilda hushållet beror i första hand på hushållets behov och familjesituation samt på hur stora inkomster hushållet har.

Kommunerna beslutar själva om hur mycket av utgifterna för hyra, barnomsorg, akut tandvård m.m. som skall ersättas i form av ekonomiskt bistånd. Storleken på socialbidraget kan därför variera mellan kommuner, beroende på vad de bedömer vara en skälig kostnad för de olika kostnadsposterna.

2.2 Helårsekvivalenter och socialbidrag under 1990-talet

Det rättvisemål som formulerades i 2001 års ekonomiska vårproposition innebär att antalet socialbidragsberoende, mätt som helårsekvivalenter, skall halveras mellan åren 1999 och 2004.

Helårsekvivalenter

Helårsekvivalenter anger det antal vuxna personer som vid viss given kostnad skulle kunna ha försörjts under ett helt år med full ersättning. Som *en helårsekvivalent* räknas exempelvis

- en person som får fullt socialbidrag ett år
- två personer som får fullt socialbidrag ett halvår vardera
- två personer som får motsvarande ett halvt socialbidrag vardera under ett helt år

Måttet fångar således upp förändringar av både antalet bidragstagare, bidragstidens längd och bidragets storlek.⁴

I beräkningen av helårsekvivalenter ingår hushåll där registerledaren⁵ är 20–64 år. Introduktionsersättning till flyktingar ingår inte.

Utvecklingen under 1990-talet

Det mål som formulerats innebär att antalet helårsekvivalenter skall halveras från 115 200 till 57 600 mellan åren 1999 och 2004. År 1990 uppgick antalet helårsekvivalenter till 71 700. Målet om en halvering är således ambitiöst och innebär en betydande sänkning även gentemot 1990 som

³ Socialstyrelsen (1999), Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet, Socialstyrelsen, Artikelnr. 1999-15-005

⁴ För en närmare beskrivning av helårsekvivalenter se underbilagan.

⁵ Registerledaren är en vuxen person som är referensperson för socialbidragshushållet. Det finns endast en registerledare per bidragshushåll.

arbetsmarknadsmässigt var ett mycket gott år med endast 1,5 procents öppen arbetslöshet och 1,3 procent i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Antalet helårsekvivalenter nästan fördubblades mellan åren 1990 och 1997, men har därefter minskat betydligt. Av diagram 2.1 framgår att ökningen berodde på att antalet bidragshushåll, bidragstiderna och kostnaden per hushåll ökade.

Minskningen av antalet helårsekvivalenter efter 1997 beror helt på att antal bidragshushåll har minskat, vilket tydligt framgår av diagram 2.1. De genomsnittliga bidragstiderna har varit oförändrade sedan 1997 samtidigt som kostnaden per bidragshushåll har fortsatt att öka.

En slutsats av detta är att andelen hushåll med mer omfattande socialbidrag per månad var större år 2000 än 1997. Den högre kostnaden per hushåll kan bero på att hushållen i genomsnitt hade fler medlemmar eller på att de hade större behov i relation till vad som motsvarar full ersättning för hushållen.

Diagram 2.1 Utvecklingen av socialbidragstagandet under 1990-talet

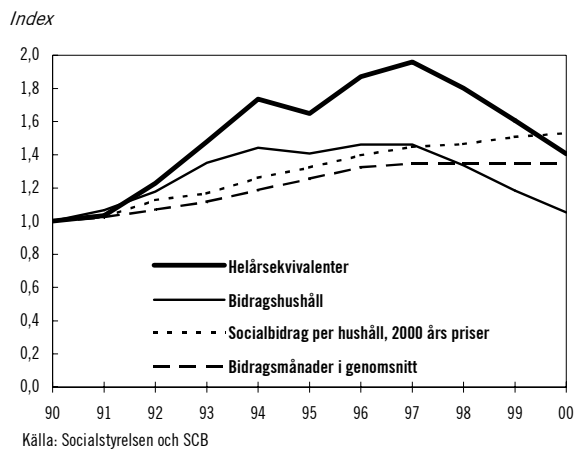
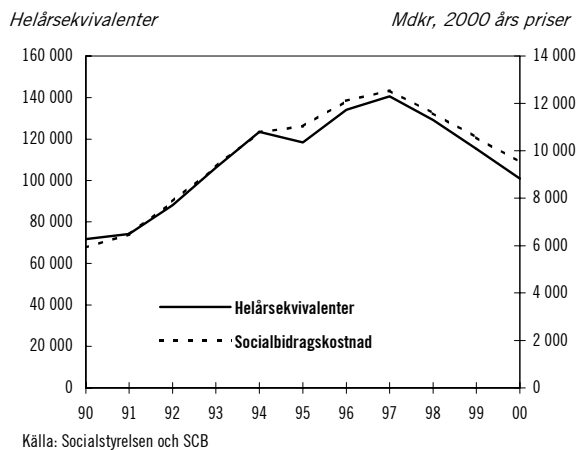


Diagram 2.2 Helårsekvivalenter och totala socialbidragskostnader under 1990-talet



Antal helårsekvivalenter och totala kostnader för socialbidragen följer i stort sett samma mönster vilket visas i diagram 2.2. Helårsekvivalenterna har dock minskat aningen snabbare än kostnaderna efter 1997. Även detta avspeglar sannolikt att de hushåll som blir kvar i bidragsberoende är hushåll med behov av relativt höga socialbidrag för att klara sin försörjning.

3 Socialbidragen 1999

År 1999 utgör utgångspunkten för regeringens mål om en halvering av antalet socialbidragsberoende. Detta år utgör därför utgångspunkten för kartläggningen av socialbidragen i detta kapitel.

Det första avsnittet redovisar hur bidragstagandet varierar med avseende på hushållstyp, kön, härkomst⁶ och ålder. I det andra avsnittet beskrivs det långvariga socialbidragstagandet och därefter redovisas socialbidragstagarnas inkomstkällor utöver socialbidragen. Avslutningsvis och beskrivs tre viktiga grupper med behov av socialbidrag.

3.1 Behovet av socialbidrag i olika grupper

Drygt 581 500 individer i 313 500 hushåll fick socialbidrag någon gång under 1999.⁷ Sett i relation till befolkningen var det 6,6 procent av individerna och 8,2 procent av hushållen (18–64 år) som någon gång under året fick socialbidrag. Totalt utbetalades ca 10,5 miljarder kronor i socialbidrag, inklusive introduktionsersättning för flyktingar.⁸

⁶ Här används Socialstyrelsens statistiska beteckningar och analysen skiljer på svenskfödda hushåll och utrikes födda hushåll (se underbilagan för precisering av definitioner).

⁷ Se underbilagetabell 2.

⁸ Definition av flykting i Socialstyrelsens statistik: En person räknas som flykting från och med det år han eller hon fått arbets- eller uppehållstillstånd samt ytterligare tre kalenderår.

Hushållstyp och kön

Behovet av socialbidrag i olika hushållstyper redovisas på två sätt i tabell 3.1. Dels redovisas olika hushållstypers andel av socialbidragskollektivet, dels redovisas andelen socialbidragstagare inom varje hushållstyp.

Bland socialbidragstagarna är ensamstående män och kvinnor utan barn de största grupperna och utgjorde 36 respektive 25 procent av socialbidragshushållen. Därefter följer ensamstående kvinnor med barn och gifta/sammanboende med barn.

För att få en bild av hur stor risken är att en viss hushållstyp behöver socialbidrag studeras hur vanligt det är att en hushållstyp har socialbidrag jämfört med andra hushållstyper. En sådan beskrivning visar att det är vanligare med socialbidrag bland ensamstående hushåll än bland sammanboende – oavsett om de har barn eller inte. Det är också vanligare med socialbidrag i hushåll med barn än i hushåll utan barn – oavsett om man är ensamstående eller sammanboende. Undantaget är dock ensamstående män. Ensamstående män utan barn har socialbidrag i princip lika ofta som ensamstående män med barn.

Tabell 3.1 Andel socialbidragshushåll 1999 efter hushållstyp och kön

Typ av hushåll	Andel bidrags-hushåll, %	Andel av resp. hushållstyp med socialbidrag, %
Ensamstående kvinnor med barn	16	29
Ensamstående män med barn	2	11
Ensamstående kvinnor utan barn	25	11
Ensamstående män utan barn	36	12
Gifta/sammanb. med barn	14	5
Gifta/sammanb utan barn	6	2
Samtliga bidrags-hushåll	100	8,2

Anm. Bidragshushåll i Socialstyrelsens statistik definieras som hushåll där registerledaren är 18 år eller äldre. Hushåll i befolkningen avser dock antal hushåll mellan 18-64 år.

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999 och SCB:s arbetskraftsundersökning

Ensamstående män och kvinnor utan barn har socialbidrag i samma utsträckning. Om de har barn har däremot kvinnorna socialbidrag betydligt oftare än männen. Det var 29 procent av de

ensamstående kvinnorna med barn som hade socialbidrag vilket kan jämföras med 11 procent av de ensamstående männen med barn.

Sammantaget betyder det att ensamstående kvinnor med barn löper störst risk att behöva socialbidrag och minst risk löper sammanboende par utan barn. Endast två procent av de senare fick socialbidrag under 1999.

Det genomsnittliga bidraget per hushåll är högre för sammanboende än för ensamstående och högre för hushåll med barn än hushåll utan barn. Mönstret följer av hur många som skall försörjas inom hushållet. Gifta/sammanboende med eller utan barn har de längsta bidragstiderna, drygt sju månader under året enligt tabell 3.2.

Ensamstående män och kvinnor utan barn samt gifta/sammanboende med barn är de hushållstyper som står för de största andelarna av kostnaden för socialbidrag, dvs. de hushållstyper som är vanligast förekommande bland socialbidragshushållen.

Tabell 3.2 Socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid 1999 efter hushållstyp

Typ av hushåll	Bidrags-hushåll, antal	Utbetalt socialbidrag, mdkr	Genomsnittligt socialbidrag, kr	Bidragsmånader i genomsnitt
Ensamstående kvinnor med barn	50 605	1 545	30 533	5,7
Ensamstående män med barn	5 945	178	29 943	5,0
Ensamstående kvinnor utan barn	79 504	2 163	27 202	5,4
Ensamstående män utan barn	113 338	3 140	27 703	5,5
Gifta/sammanb. med barn	43 956	2 457	57 888	7,2
Gifta/sammanb. utan barn	18 926	961	50 802	7,1

Anm. Bidragshushåll i Socialstyrelsens statistik definieras som hushåll där registerledaren är 18 år eller äldre.

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999

Svenskfödda och utrikes födda hushåll

Socialbidragstagande är betydligt vanligare bland utrikes födda än bland svenskfödda hushåll, vilket visas i tabell 3.3. Utrikes födda hushåll (inkl.

flyktinghushåll)⁹ utgjorde 14 procent av antalet hushåll i befolkningen men motsvarade 43 procent av totala antalet bidragshushåll.

Bidragsbeloppet per utrikes fött bidragshushåll (inkl. flyktingar) är ca 47 500 kr och det genomsnittliga bidragsbeloppet för flyktinghushållen ca 69 700 kronor. Detta kan jämföras med ca 22 800 kronor för de svenskfödda hushållen.

Av de 10,5 miljarder som betalades ut i socialbidrag 1999 gick 4,1 miljarder till svenskfödda hushåll och 6,4 miljarder till utrikes födda hushåll (inkl. flyktinghushåll).

Tabell 3.3 Hushåll, socialbidragshushåll och bidragsbelopp 1999 efter födelseland

	Svenskfödda hushåll	Utrikes födda hushåll (inkl. flyktinghushåll)	Varav flyktinghushåll	Samtliga hushåll
Antal hushåll i befolkningen	3 270 000	530 000	..	3 800 000
Antal bidragshushåll	178 721	134 751	20 898	313 472
Bidragshushåll som andel av samtliga hushåll i befolkningen, %	5,5	25,4	..	8,2
Genomsnittligt socialbidrag per bidragshushåll, kr	22 755	47 481	69 726	33 385
Utbetalt socialbidrag, mdkr	4,1	6,4	1,5	10,5
Andel av hushåll i befolkningen, %	86	14	..	100
Andel av bidragshushåll, %	57	43	7	100
Andel av totalt utbetalt belopp, %	39	61	14	100

Anm. Uppgifter om totalt antal hushåll i befolkningen där åtminstone en person är 18–64 år och antal utrikes födda hushåll 18–64 år där åtminstone en person är utrikes född hämtas från SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU). Utrikes födda hushåll i Socialstyrelsens statistik definieras som hushåll där registerledaren är 18 år eller äldre och där någon vuxen i hushållet är född i utlandet.
Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999 och SCB:s arbetskraftsundersökning

⁹ Ett hushåll räknas som svenskfött om registerledaren och dennes maka/make eller sammanboende är födda i Sverige. Ett hushåll räknas som utrikes fött om registerledaren eller dennes maka/make eller sammanboende är född utomlands. Flyktinghushåll definieras som ett hushåll där minst en person är flykting.

Den största delen av de utrikes födda socialbidragshushållen enligt tabell 3.4 utgörs av ensamstående män utan barn och gifta/sammanboende hushåll med barn. Bland de svenskfödda hushållen utgör ensamstående män och kvinnor utan barn drygt 70 procent av hushållen (29 procent respektive 42 procent.)

Tabell 3.4 Socialbidragshushåll 1999 efter hushållstyp och födelseland

Typ av hushåll	Svenskfödda hushåll %	Utrikes födda hushåll (exkl. flyktinghushåll), %	Flyktinghushåll, %
Ensamstående kvinnor med barn	18	15	9
Ensamstående män med barn	2	2	2
Ensamstående kvinnor utan barn	29	21	19
Ensamstående män utan barn	42	29	27
Gifta/sammanb. med barn	6	23	31
Gifta/sammanb. utan barn	3	10	12
Samtliga hushåll	100	100	100

Anm. Bidragshushåll i Socialstyrelsens statistik definieras som hushåll oberoende av ålder.

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999

Åldersgrupper

Beskrivningen av socialbidragstagandet har hittills utgått från hushåll. För att studera åldersfördelningen bland socialbidragstagare redovisas ålder för alla de individer som lever i socialbidragshushåll i tabell 3.5. En tredjedel av alla som bor i socialbidragshushåll är barn, dvs. under 18 år.

Av tabell 3.5 framgår också att risken att behöva socialbidrag minskar med stigande ålder. Av 20–24 åringarna fick 14 procent socialbidrag under 1999, medan mindre än 3 procent av de som är 50 eller äldre fick socialbidrag.

Ungdomarnas socialbidragstagande ökade markant under första delen av 1990-talet. Det är dock i de yngre ålderskategorierna som minskningarna varit störst sedan 1998.

Tabell 3.5 Socialbidragstagare efter åldersgrupp 1999 som andel av samtliga bidragstagare resp. som andel av befolkningen

Åldersgrupp	Antal bidragstagare	Andel bidragstagare, %	Andel av resp. åldersgrupp med socialbidrag, %
-17 år	202 451	34	10
18-19 år	19 923	3	10
20-24 år	72 866	13	14
25-29 år	51 119	9	9
30-39 år	96 469	17	8
40-49 år	71 161	12	6
50-59 år	35 234	6	3
60-64 år	9 428	2	2
65-74 år	13 919	2	2
75- år	8 752	2	1
Samtliga bidragstagare	581 322	100	5

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999 och SCB:s arbetskraftsundersökning

3.2 Långvarigt socialbidragsberoende

Generellt är de hushåll som får socialbidrag en kortare period ett mindre problem både ur individens och samhällets perspektiv. De kan i och för sig utgöra en relativt stor andel av bidragstagarna för ett givet år. För det enskilda hushållet, liksom för samhället, handlar det dock om problem av övergående natur. Dessutom ligger denna typ av kortare bidragsbehov i linje med det ursprungliga syftet med socialbidragen som ett yttersta skydds nät.

Att hushåll behöver socialbidrag under större delen av året, eller under flera år, avviker från syftet med socialbidrag som ett sista skydds nät. Det mänskliga lidandet och problemen som är förknippade med deras situation är betydligt större. Behoven tenderar också att vara betydligt större för denna grupp än för de med kortvarigt bidragsbehov.

Som tabell 3.6 visar är den största andelen bidragshushåll korttidsmottagare. Av bidragshushållen fick 38 procent bidrag under högst tre månader under året. Långtidsmottagarna¹⁰ utgjorde 30 procent av socialbidragshushållen men

¹⁰ Med långvarigt socialbidragsberoende avses bidragsperioder 10 månader eller längre under ett år.

stod för 6,4 miljarder kronor eller 61 procent av den totala kostnaden.

Tabell 3.6 Andel socialbidragshushåll och bidragsbelopp 1999 efter bidragsmånader

	Antal månader med socialbidrag				Totalt
	1-3	4-6	7-9	10-12	
Andel bidragshushåll, %	38	17	15	30	100
Genomsnittligt socialbidrag, kr	7 800	22 600	41 900	73 700	36 600
Summa, mdkr	0,9	1,3	1,9	6,4	10,5

Anm. Bidragshushåll definieras som hushåll där registerledaren är 18 år eller äldre.

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Bidragsperiodernas längd varierar starkt mellan svenskfödda och utrikes födda hushåll. Bidragstagandet bland svenskfödda hushåll karaktäriseras av kortare perioder medan det bland utrikes födda hushåll är vanligare med bidrag under längre tid.

Av tabell 3.7 framgår att utrikes födda hushåll är starkt överrepresenterade bland långtidsbidragstagarna. Där framgår också att 17 procent av de svenskfödda hushållen fick långvarigt bidrag, jämfört med 52 procent av de utrikes födda hushållen. Till största delen består dessa av gifta eller sammanboende par med eller utan barn. Svenskfödda hushåll med långvarigt bidrag utgörs främst av ensamstående mödrar och ensamstående utan barn. Svenskfödda ensamstående män utan barn utgjorde en något högre andel av socialbidragstagarna under 1999 än de ensamstående kvinnorna utan barn vilket i huvudsak förklaras av att de i högre utsträckning var arbetslösa utan ersättning. Den andra stora gruppen med långa bidragsperioder utgörs av svenskfödda ensamstående kvinnor med barn som inte kvalificerat sig till socialförsäkringssystemet eller var arbetslösa utan ersättning.¹¹

Problemet med långvarigt socialbidragstagande är emellertid ännu större än vad som kan utläsas av årsstatistiken. För att kunna studera det långvariga bidragstagandet måste individer studeras över tiden.¹²

¹¹ Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999, Statistik, Socialtjänst 2000:8, Sveriges officiella statistik.

¹² Socialstyrelsen (SoS 1999:5) och en senare uppföljning i en kommande studie som vi har fått tillåtelse att referera till.

Tabell 3.7 Bidragsmånader 1999 efter hushållstyp och födelse land

Typ av hushåll	1-3 månader	4-6 månader	7-9 månader	10-12 månader
Utrikes födda hushåll				
Ensamstående kvinnor med barn	24	15	15	46
Ensamstående män med barn	33	12	9	46
Ensamstående utan barn	27	17	14	42
Gifta/sammanb. med barn	18	11	16	55
Gifta/sammanb. utan barn	24	12	11	53
Totalt	21	12	15	52
Svenskfödda hushåll				
Ensamstående kvinnor med barn	49	19	13	19
Ensamstående män med barn	58	15	12	15
Ensamstående utan barn	47	20	14	19
Gifta/sammanb. med barn	54	19	12	15
Gifta/sammanb. utan barn	53	21	13	13
Totalt	51	20	13	16

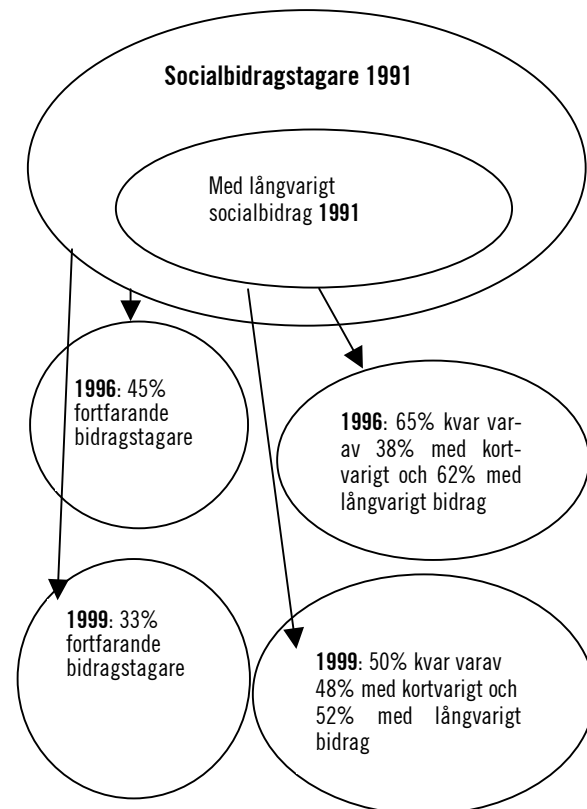
Anm. Bidragshushåll avser hushåll där registerledaren är 18 år eller äldre. Födelse land avser registerledarens födelse land. Gifta eller sammanboende par med kvarboende barn 18 år eller äldre ingår bland gifta/sammanboende utan barn. Likaså ingår ensamstående fäder eller mödrar med kvarboende barn 18 år eller äldre i gruppen ensamstående hushåll utan barn.

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Det långvariga socialbidragsberoendet ökade mycket snabbt under 1990-talet. Antalet hushåll som var långvarigt beroende av socialbidrag ökade med 125 procent mellan åren 1990 och 1999.

Många bidragstagare blir kvar i socialbidragssystemet under en längre tid. Nästan hälften (45 procent) av de som hade socialbidrag 1991 hade bidrag även 1996 (se figur 3.1). Ytterligare tre år senare fick drygt en tredjedel (33 procent) av 1991 års bidragstagare fortfarande socialbidrag.

Bland de långvariga bidragstagarna var situationen dystrare. Av de som hade långvarigt bidrag 1991 hade drygt två tredjedelar socialbidrag även 1996. Av dessa var 62 procent fortfarande långvarigt beroende. Ytterligare tre år senare, dvs. 1999 fanns hälften av bidragstagarna kvar. Av dessa var 52 procent fortfarande långvarigt beroende.

Figur 3.1 Långvarigt socialbidragstagande

Källa: LINDA SCB, Socialstyrelsens beräkningar

De personer som får socialbidrag efter fem respektive åtta år behöver inte nödvändigtvis ha fått socialbidrag varje år efter 1991. Analysen visar att för en stor andel av socialbidragstagarna hade bidragssituationen inte förändrats nämnvärt efter en längre tid. Åtminstone klarar de inte sin ekonomiska försörjning utan socialbidrag.

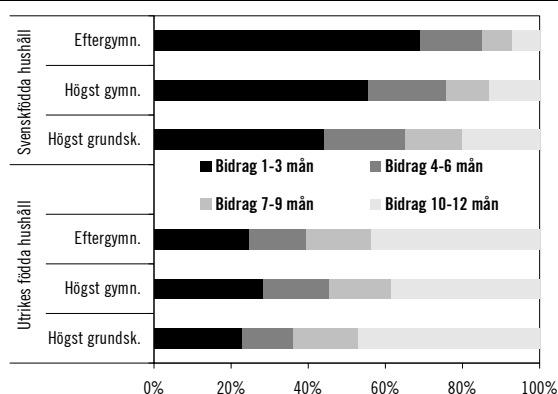
Utbildningsnivåns betydelse

Utbildning stärker individens egna resurser och förmågan att konkurrera på arbetsmarknaden. Kort utbildning ökar risken för arbetslöshet och därmed socialbidragstagande. Behoven av socialbidrag minskar med stigande utbildning. Det är därför heller inte förvånande att långvarigt socialbidrag är vanligt bland dem som har högst grundskoleutbildning vilket tydligt framgår av diagram 3.1. Andelen långvariga bidragstagare är dock betydligt högre bland utrikes födda akademiker än bland svenskfödda med högst grundskoleutbildning.

Utrikes födda bidragstagare har i genomsnitt en högre utbildningsnivå än svenskfödda bi-

dragstagare. Bland svenskfödda bidragstagare är mönstret tydligt – ju högre utbildning desto kortare bidragsperioder. Bland utrikes födda bidragstagare är däremot mönstret inte lika tydligt. Fördelningen av bidragstider ser likartad ut för personer med kortast utbildning och personer med längst utbildning. Inom gruppen utrikes födda har personer med högst gymnasieutbildning relativt sett kortare bidragsperioder än personer med eftergymnasial bildningsnivå.

Diagram 3.1 Socialbidragstagare 1999 efter bidragstid, utbildningsnivå och födelse land



Anm. Socialbidragstagare avser registerledare 18-64 år, födelse land avser registerledarens födelse land.

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

3.3 Socialbidragen och andra inkomstkällor

För hushåll med otillräckliga eller inga inkomster av arbete är det i första hand andra delar av socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen som skall tillgodose behovet av ekonomisk trygghet. Hur väl de mer generella systemen svarar mot de försörjningsbehov som finns påverkar därför i hög grad behoven av socialbidrag. Omfattningen av socialbidragstagandet är givetvis också beroende av utformningen och reglerna i själva socialbidragssystemet.

De flesta socialbidragshushåll har inkomster vid sidan av socialbidraget. Hälften av socialbidragshushållen hade inkomster från minst fyra övriga inkomstkällor 1999.¹³

Det är vanligt att ha inkomster från arbete eller från de vanligaste transfereringssystemen, vilket framgår av tabell 3.8. Två tredjedelar av so-

cialbidragshushållen hade inkomster från arbete under året. Drygt 60 procent av socialbidragshushållen hade bostadsbidrag och nästan hälften hade transfereringar vid arbetslöshet.

Inkomsterna är dock i genomsnitt låga. Ett hushåll med socialbidrag hade i genomsnitt omkring 63 000 kr i inkomst av arbete under 1999. De genomsnittliga inkomsterna från övriga transfereringssystem var betydligt lägre.

Bidragshushållen har, jämfört med de hushåll som inte fått socialbidrag under året, i lägre grad inkomster av arbete och i större utsträckning transfereringar från andra system, med undantag av föräldrapenning och transfereringar vid ohälsa.

Tabell 3.8 Förekomst av olika inkomstkällor 1999 – hushåll utan resp. med socialbidrag

	Hushåll utan socialbidrag, %	Hushåll med socialbidrag, %	Genomsnittligt belopp av ytterligare inkomstkälla bland socialbidragshushåll, kr per hushåll
Inkomst av arbete	95	67	62 900
Transferering vid arbetslöshet	26	47	18 900
Bostadsbidrag	9	63	8 400
Transferering vid studier	35	44	13 300
Barnbidrag	55	61	6 900
Föräldrapenning	33	25	6 900
Transferering vid ohälsa	24	22	8 200
Förtidspension	10	11	92 100
Övrig pension	4	2	105 000
Ingen inkomst av ovanstående	1	4	

Anm. Definition av inkomstkällor; Inkomst av arbete definieras som förvärvsinkomst inklusive inkomst av hobbyverksamhet. Transferering vid arbetslöshet utgörs av inkomster i form av ersättning från arbetslöshetskassa vid arbetslöshet och arbetslivsutveckling, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning samt vuxenstudiestöd och studiebidrag till arbetslösa. Som bostadsbidrag definieras bidrag till barnfamiljer och ungdomshushåll upp till 29 år utan barn. Transferering vid studier utgörs av studiepenning, studiemedel/studiehjälp, vuxenstudiestöd, särskilt utbildningsbidrag (kunskapslyftet) samt utbildningsbidrag för doktorander. I transfereringar vid ohälsa ingår sjukpenning, arbetsskadeersättning, rehabiliteringsersättning, smittbärandepening samt havandeskapspenning. I förtidspension tillförs bostadstillägg till pensionärer, särskilt bostadstillägg till pensionärer samt kommunalt kompletteringsbelopp i de fall dessa inkomster förekommer. I övriga pensioner ingår ålderspension inkl. ATP, delpension, avtalspension, privat och frivillig pensionsförsäkring samt livränta (AGS och TFA).

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Hushåll med längre perioder med socialbidrag saknar oftare inkomster av arbete och har i mindre utsträckning inkomster från andra trans-

¹³ Se underbilagetabell 3.

fereringssystem, med undantag för bostadsbidrag och barnbidrag.¹⁴

Tabell 3.8 visar hur vanliga olika inkomstkalor var under året. Det finns däremot ingen uppgift om hur stor andel av socialbidragshushållen som var oförsäkrade, dvs. hushåll där någon är exempelvis arbetslös utan arbetslöshetsersättning eller sjuk utan sjukpenning. Socialstyrelsens statistik visar dock att i vart fjärde bidragshushåll var exempelvis någon arbetslös utan arbetslöshetsersättning under 1999.¹⁵ Andelen var betydligt högre bland ensamstående utan barn än bland ensamstående med barn. Detta gäller speciellt män.

Av tabell 3.8 framgår det inte heller om man haft inkomster från de olika systemen samtidigt eller under olika perioder under året. Den visar dock att individer ofta berörs av inkomster från flera olika transfereringssystem. Det gör att man kan vänta sig ett minskat behov av socialbidrag vid höjningar av ersättningsnivåerna eller sänkningar av kvalifikationskraven i andra system.¹⁶ Detta är emellertid något som skulle medföra oönskade effekter ur många andra perspektiv. Försämringar i andra system leder på motsvarande sätt till att man kan förvänta sig ett ökat socialbidragsberoende.

3.4 Kostnader i förhållande till årsnorm

Det är också intressant att studera hur stor del av årsnormen som olika hushållstyper är i behov av för att klara sin försörjning. Med årsnorm avses det belopp hushållet är berättigat till om hushållet skulle uppbära socialbidrag under ett år.¹⁷ Ett hushåll som får socialbidrag med maximalt belopp under ett helt år får 100 procent av årsnormen. Årsnormen och de utbetalda beloppen varierar mellan olika hushållstyper.

I tabell 3.9 redovisas hur det genomsnittliga beloppet som en viss hushållstyp har fått förhål-

ler sig till årsnormen för gruppen. Bland svenskfödda hushåll tenderar ensamstående hushåll vara i behov av en större del av årsnormen än gifta/sammanboende. Det omvända gäller utrikes födda hushåll. Den verkliga skiljelinjen ligger emellertid, vilket vi också tidigare sett, mellan svenskfödda och utrikes födda hushåll. Utrikes födda hushåll har behov som oftare ligger närmare årsnormen.¹⁸

Tabell 3.9 Socialbidrag efter hushållstyp 1999 som andel av årsnorm

Typ av hushåll	Inga barn	1 barn	2 barn	3 barn	4 eller fler barn
Svenskfödda hushåll					
Ensamstående	0,28	0,25	0,19	0,17	0,17
Gift/sammanb.	0,20	0,19	0,17	0,13	0,12
Utrikes födda hushåll					
Ensamstående	0,44	0,39	0,34	0,31	0,30
Gift/sammanb.	0,51	0,47	0,34	0,32	0,34
Flyktinghushåll					
Ensamstående	0,65	0,61	0,50	0,54	0,56
Gift/sammanb.	0,71	0,76	0,54	0,53	0,55

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999 och SCB:s beräkning av årsnorm

3.5 Utsatta grupper

Den följande diskussionen fokuserar något djupare på de tre grupper som är överrepresenterade i förhållande till sin andel av befolkningen. Det är ensamstående kvinnor med barn, utrikes födda hushåll och flyktingar samt ungdomar. Ensamstående kvinnor med barn är sedan ett antal decennier tillbaka den grupp som haft det högsta bidragstagandet av samtliga hushållskategorier. Under 1990-talet har emellertid andra grupper strömmat in i socialbidragssystemet, särskilt flyktingar och ungdomar under 25 år.

Ensamstående kvinnor med barn

Ensamstående hushåll med barn är en utsatt grupp i samhället. Ensamförsörjaren kan ha svå-

¹⁴ Se underbilagetabell 4.

¹⁵ Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999, Statistik, Socialtjänst 2000:8, Sveriges officiella statistik.

¹⁶ Effekter av skatter och transfereringar kan inte enbart bestämmas utifrån en granskning av gällande regler eller hur många som för tillfället berörs av systemen. För att analysera relationerna mellan socialbidragssystemet och andra komponenter av transfereringssystemet måste man ta hänsyn till interaktionen mellan olika skatte- och transfereringssystem och att hushållens beteende i hög grad påverkas av regelsystemen.

¹⁷ Se underbilagan för närmare beskrivning av årsnormen.

¹⁸ Det är också möjligt att tolka andelarna i form av helårsekvivalenter. För ensamstående hushåll anger andelen direkt hur stor del av en helårsekvivalent som hushållet utgör. För gifta/sammanboende hushåll måste andelen multipliceras med två. För en närmare beskrivning av måtten hänvisas till underbilaga.

rare att anpassa fördelningen mellan arbete och omvårdnad om barn, och svårare att anpassa sig till arbetsgivarnas krav. Familjer som bara försörjer sig på en arbetsinkomst drabbas, naturligtvis, också ekonomiskt hårdare vid arbetslöshet än familjer med flera försörjare.

Det är, vilket tabell 3.1 visade, stor skillnad i behoven av socialbidrag mellan ensamstående kvinnor med barn och ensamstående män med barn, vilket kan spegla att det är relativt resursstarka män som har ensam vårdnad om sina barn.

De ensamstående mödrarnas ekonomi har försämrats under 1990-talet. De drabbades hårt av arbetslösheten. Var tredje ensamstående kvinna med barn som hade socialbidrag var även arbetslös utan ersättning någon gång under 1999.¹⁹ Samtidigt ökade hyror och barnomsorgsavgifter och ersättningsnivåer minskade i många bidragssystem. Sociala transfereringar utgjorde 1995 nästan hälften av de totala inkomsterna, vilket är en kraftig ökning jämfört med slutet av 1980-talet då andelen var 30 procent.²⁰

Att en stor del av inkomsten kommer från sociala transfereringar gör att ensamstående mödrar blir mycket känsliga för ändringar i skatter och transfereringar. Skatte- och bidragssystem bidrar många gånger till s.k. fattigdomsfällor.²¹

Problemet förstärks av att ensamstående mödrars arbetsutbud förefaller vara känsligare för ekonomiska incitament än andra grupper, troligen på grund av att de värderar fritiden högre, då den kan ägnas åt omsorg om barnen.²² Typfallsberäkningar visar att ensamförsörjare med barn kan ha marginaleffekter²³ på 90 procent, vilket innebär att deras inkomst ökar med motsvarande en tiondel av den ökade löneinkomsten.²⁴ Således kan vissa ensamstående mödrar bara marginellt förbättra sin ekonomiska standard genom att arbeta.

Det har visats att generösa icke-inkomstprövade stödformer som minskar marginaleffekterna kan öka incitamenten för arbete

på ett sådant sätt att det långvariga socialbidragsberoendet kan brytas.²⁵

Det bör dock framhållas att trots att marginaleffekter är viktiga, finns även andra förhållanden som förklarar att så stor del av de ensamstående mödrarna i många fall har svårt att försörja sig. Många är födda i annat land eller har kort utbildning. Detta leder i allmänhet till större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utrikes födda hushåll

En orsak till att socialbidragstagandets omfattning varierar över tiden är förändringar av utsatta gruppers relativa storlek. Under 1990-talet har över 400 000 personer fått uppehållstillstånd i Sverige. Ungefär hälften av hushållen var flyktingar, de flesta utomeuropéer eller grupper från f.d. Jugoslavien. Åren 1993 och 1994 var inströmningen av utrikes födda hushåll särskilt stor.

Utrikes födda hushåll är ingen homogen grupp utan skiljer sig åt med avseende på t.ex. vistelsetid i Sverige, ursprungsland och invandringsorsak. Dessa faktorer samvarierar ofta med varandra och med risken att behöva socialbidrag. Socialbidragstagandet har visat sig vara störst för dem som kommer från områden som geografiskt och kulturellt ligger längre från Sverige. De som kommit till Sverige som flyktingar har ett väsentligt högre bidragstagande än de som anlant av andra skäl.²⁶ Detta förklaras av att flyktingar genomgår en introduktion under den första tiden för att lättare kunna integreras i samhället. De har då socialbidrag eller introduktionsersättning som huvudsaklig försörjning. Det lägsta bidragstagandet har s.k. anhöriginvandrare. Jämfört med de som kommer till Sverige av familjeskäl eller på grund av arbete eller studier, kan flyktingar vara i en mer utsatt situation och kan därmed behöva längre tid på sig att komma in i det svenska samhället.

Behovet av socialbidrag är ofta övergående, men det tar oftast ett antal år för flyktingar och personer som invandrat av andra skäl att komma

¹⁹ Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999, Statistik, Socialtjänst 2000:8, Sveriges officiella statistik.

²⁰ Sainsbury (2000), i Valfärd och försörjning (2000), Statens offentliga utredningar 2000:40, Socialdepartementet.

²¹ För definition, se underbilaga.

²² Pylkkänen, E. (2000): Modeling Wages and Hours of Work, www.sesim.org

²³ Med marginaleffekter menar vi den del av en inkomstökning som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter.

²⁴ ESO (1997), Lönar sig arbete? Finansdepartementet. Stockholm, Ds 1997:73.

²⁵ SOU (2001), Ur fattigdomsfällan, Slutbetänkande av Familjeutredningen, Statens offentliga utredningar, SOU 2001:24 och Finansdepartementet (2000), Fördelningspolitisk redogörelse, särtryck ur Budgetpropositionen för 2001. Finansdepartementet, Stockholm 2000.

²⁶ Franzén, E. (2000), "Socialbidrag bland invandrare", i Puide, A. (red.): Socialbidrag i forskning och praktik, Stockholm.

in på arbetsmarknaden och integreras i samhället.²⁷ Stödbehoven är särskilt stora under de första tio åren i landet (se tabell 3.10). Det genomsnittliga ersättningsbeloppet uppgår till 55 000 per bidragshushåll vilket är betydligt högre än för svenskfödda bidragshushåll och utrikes födda bidragshushåll som invandrat under 1970- och 1980-talen.

Personer i utrikes födda bidragshushåll utgör även en stor del av hushållen med långvarigt socialbidragsbehov (se tabell 3.7).²⁸ Här utgör utrikes födda ålderspensionärer utan rätt till folkpension en viktig grupp.²⁹ Flyktingar tycks dock minska sitt bidragsberoende något fortare än andra invandrargrupper.³⁰

Det finns i kommande avstämningar anledning att studera utrikes födda hushåll närmare och undersöka vilka insatser som kan förkorta den relativt långa tid det tar för dem att komma in på arbetsmarknaden och i samhället.

Tabell 3.10 Data över socialbidragstagandet 1999 efter invandringsår

	Genomsnittlig socialbidrag, kr	Antal hushåll	Total kostnad, mdkr
Svenskfödda hushåll	23 000	184 000	4,2
Invandring 1970-talet	29 000	18 000	0,5
Invandring 1980-talet	34 000	29 000	1,0
Invandring 1990-talet	55 000	88 000	4,9

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Ungdomar

För de allra flesta ungdomar beror socialbidragstagandet främst på svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Under 1990-talets första år minskade sysselsättningen bland ungdomar

kraftigt. Från att närmare 80 procent av 20–24 åringarna arbetade vid 1990-talets början rasade deras sysselsättningsnivå till 50 procent år 1994. Förvärvsfrekvensen var länge låg, men har ökat under senare år.³¹

De vanligaste orsakerna till att ungdomar behöver socialbidrag är att de inte kvalificerat sig till arbetslöshetsersättning eller har låg ersättning vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. Detta är vanligare bland männen. Av de manliga socialbidragstagarna 20–24 år saknade 65 procent arbetslöshetsersättning. Motsvarande andel för kvinnor var 53 procent. I åldersgruppen 25–29 var andelarna 50 respektive 37 procent.³²

Många ungdomar har också socialbidrag under studieuppehållen, när man avslutat eller innan man påbörjat sin utbildning. Antalet värnpliktiga har också minskat kraftigt.

Ungdomar har långvarigt socialbidrag i lägre grad än äldre. Det gäller både svenskfödda och utrikes födda ungdomar. Den generella nedgången i bidragstagande de senaste åren har haft ett tydligt genomslag framförallt bland de unga. Ungdomsarbetslösheten har minskat samtidigt som sysselsättningen har ökat. Arbetslösheten har också minskats genom aktiva stora utbildningssatsningar och arbetsmarknadspolitiska insatser.

4 Att uppnå socialbidragsmålet

Förklaringar till nivåmässiga variationer i socialbidragsberoendet kan sökas i förhållanden av strukturell karaktär och i individuella orsaker. Utvecklingen på arbetsmarknaden och befolkningsförändringar (t.ex. invandring) har haft stor betydelse under 1990-talet. Utformningen av trygghetssystemen har också varit betydelsefulla.

I detta avsnitt studeras hur socialbidragen kan komma att utvecklas under de kommande åren. Av central betydelse är sysselsättningsutvecklingen eftersom den är avgörande för hur många som kan försörja sig genom arbete. Därtill kommer olika insatser att krävas för att uppnå

²⁷ Franzén, E. (1997), "Socialbidrag och invandrare", Socialvetenskaplig tidskrift, årgång 4, nr 4. och Hansen, J. and Lofstrom, M. (1999), "Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out-of Welfare?" IZA Discussion Paper No. 100, December 1999.

²⁸ Socialstyrelsen (1999), Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet, Socialstyrelsen, Artikelnr. 1999-15-005.

²⁹ Bergmark (2000), i Valfärd och försörjning (2000), Statens offentliga utredningar 2000:40, Socialdepartementet.

³⁰ Hansen, J. and Lofstrom, M. (1999), "Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out-of Welfare?" IZA Discussion Paper No. 100, December 1999.

³¹ Salonen (2000), i Valfärd och försörjning (2000), Statens offentliga utredningar 2000:40, Socialdepartementet.

³² Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999, Statistik, Socialtjänst 2000:8, Sveriges officiella statistik.

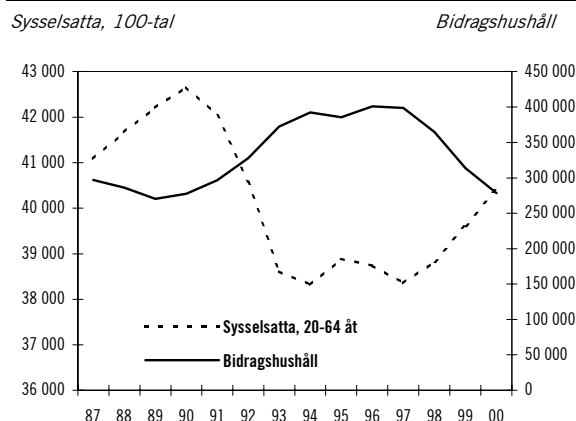
socialbidragsmålet. Tänkbara åtgärder och deras betydelse för utvecklingen diskuteras.

4.1 Socialbidragstagandet i hög grad beroende av arbetsmarknadsläget

Möjligheterna till självförsörjning är avgörande för utvecklingen av antalet socialbidragstagare. Dessa hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och således med utvecklingen av sysselsättningen. Det går heller inte att minska behovet av socialbidrag på ett strukturellt hållbart sätt utan ökad sysselsättning. Utan högre sysselsättningsnivå skulle ett minskat antal socialbidragstagare innebära en ökad belastning på andra bidragssystem om personer fortfarande var i behov av försörjning. Många arbetslösa omfattas av ersättning från arbetslöshetskassa och andra väljer att stanna utanför arbetskraften vid en lägre sysselsättningsnivå, t.ex. för att studera. Det gör att sysselsättningsnivån är mer central än arbetslöshetsnivån.

Av diagram 4.1 framgår tydligt att antalet hushåll som erhåller socialbidrag ökar då sysselsättningen sjunker och minskar då sysselsättningen stiger. Med en så tydlig samvariation mellan sysselsättning och socialbidragsberoende kan man förvänta sig att behovet av socialbidrag minskar med en ökad sysselsättning. Om 80-procentsmålet för sysselsättningen uppnås kommer en del av målet om ett halverat socialbidragsberoende att uppnås samtidigt.

Diagram 4.1 Samvariation mellan sysselsättning och antal socialbidragshushåll



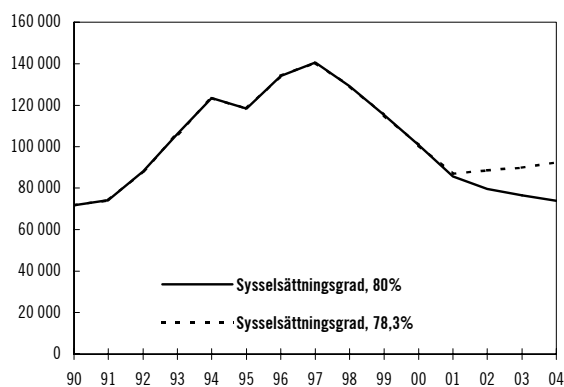
Källa: Socialstyrelsen (2001) och SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU)

Det finns också ett tydligt samband mellan antalet bidragshushåll och antalet helårsekvivalenter vilket visades i kapitel 2 (se diagram 2.1). Antalet

helårsekvivalenter minskar emellertid i relativt lägre takt än antalet bidragshushåll. Detta hänger huvudsakligen samman med att de genomsnittliga bidragsnivåerna är lägre för de hushåll som snabbast lämnar socialbidragsberoende. Hushåll med större behov tenderar således att bli kvar som socialbidragstagare. Sambandet är emellertid tillräckligt starkt för att göra en uppskattning av hur olika utveckling på sysselsättningen kommer att påverka socialbidragsberoendet. Att hushåll med större behov tenderar att utgöra en större del av bidragshushållen talar emellertid för att utväxlingen mellan sysselsättning och helårsekvivalenter blir mindre gynnsam än tidigare.

I diagram 4.2 redovisas resultaten från två alternativa uppskattningar av helårsekvivalenterna utifrån sysselsättningens utveckling.³³ Den ena motsvarar det s.k. högtillväxialternativet där regeringens mål om 80-procents sysselsättningsgrad uppnås 2004, den andra basalternativets kalkyl med 78,3 procents sysselsättningsgrad år 2004. I inget av alternativen räcker sysselsättningsutvecklingen till att på egen hand halvera socialbidragsberoendet fram till och med 2004. Beroende på antagandet om sysselsättningsutvecklingen kommer socialbidragsberoendet fortfarande att motsvara mellan 15 000 och 30 000 helårsekvivalenter över halveringsmålet.

Diagram 4.2 Simulering av antalet helårsekvivalenter vid olika antagande om sysselsättningsgrad fram till och med 2004



Källa: SCB, Finansdepartementets beräkningar

³³ Se underbilagan för en beskrivning av uppskattningarna.

4.2 Insatser behövs för att påverka antalet socialbidragstagare

Socialbidragstagande och arbetslöshet

Det är vanligt att ange arbetslöshet som den viktigaste förklaringen till socialbidragstagandets omfattning. Personer som inte har något jobb riskerar i större utsträckning än andra att behöva socialbidrag. Många arbetslösa har dock arbetslöshetsersättning. Av de arbetslösa har omkring 72 procent ersättning från arbetslöshetskassa och 9 procent har grundbelopp.³⁴ Endast ett fåtal individer har historiskt utförsäkrats. En omfattande användning av arbetsmarknadspolitiska program har tidigare gjort att de arbetslösa kunnat kvalificera sig för nya ersättningsperioder. Nya hårdare krav i arbetslöshetsersättningen och en borttagen möjlighet att kvalificera sig för nya ersättningsperioder genom programdeltagande verkar i riktning mot ökad utförsäkringsrisk. Den nyinförda aktivitetsgarantin, samt att arbetsförmedlaren fått möjlighet att föreslå arbetslöshetskassan att en persons ersättningstid förlängs, kommer emellertid motverka den ökade utförsäkringsrisken för grupper som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden på egen hand.

Arbetslösa som enbart har rätt till grundbelopp har större behov av socialbidrag. En majoritet av denna grupp är ungdomar som kommer direkt ifrån skolan, eller som haft tillfälliga jobb och ännu inte befunnit sig på arbetsmarknaden tillräckligt lång tid för att få arbetslöshetsersättning. En annan viktig grupp är utrikes födda, i synnerhet flyktingar som ännu inte kunnat etablera sig på arbetsmarknaden.

Ungdomar får socialbidrag under begränsade tider, eftersom de finner arbete betydligt snabbare än äldre arbetsökande. I takt med det förbättrade arbetsmarknadsläget har ungdomarnas bidragstagande minskat. Trots detta kommer det sannolikt även fortsättningsvis att finnas ungdomar som i ett inledningsskede kan vara beroende av socialbidrag.

Socialbidragstagande och sjukpenning

Nästan en fjärdedel av socialbidragshushållen erhöll "transfereringar vid ohälsa" under 1999, vilket framgår av tabell 3.8. Det är en mindre andel än bland hushåll som inte hade socialbidrag. Dessutom hade de flesta inkomster från andra transfereringssystem samt inkomst av arbete under året. Hushåll som endast har socialbidrag och sjukpenning utgör en marginell grupp.

Detta är inte förvånande då ersättningen i sjukförsäkringen är inkomstrelaterad och därmed i allmänhet högre än socialbidragsnormen. Är man kvalificerad för ersättning torde de fall man kan se på årsbasis till största del vara de som fått sjukersättning en del av året – inte som utfyllnad för andra inkomster under året.

Insatser på sjukförsäkringsområdet är viktiga, däremot förväntas generella systemförändringar inte få stor betydelse för utvecklingen av socialbidragsberoendet då många förslag till förändringar endast påverkar de individer som redan är berättigade till sjukpenning – förändringar av takbelopp och ersättningsnivåer etc. Personer med svag eller ingen förankring på arbetsmarknaden påverkas däremot inte av detta eftersom de ofta saknar upparbetad rätt till ersättning från försäkring. Genomförda simuleringar³⁵ tyder på att generella systemförändringar medför mycket höga kostnader, utan nämnvärda effekter på socialbidragstagandet. Riktade insatser mot väldefinierade grupper borde således vara ett mer framkomligt sätt för att minska socialbidragsberoendet.

Särskilt intressanta är de personer som av någon anledning står utanför sjukförsäkringssystemet och därmed saknar ersättning i form av sjukpenning. Det är dock svårt att, med befintlig statistik, uttala sig om denna grupp. En studie från Hisingen³⁶ visar att en majoritet utgörs av personer som inte är födda i Sverige, som endast har förgymnasial utbildning eller som varit arbetslösa de senaste fem åren. Dessutom har drygt en fjärdedel haft socialbidrag i minst fem år och fler än hälften har psykiska problem som sjukdomsorsak.

³⁵ HINK, SCB, Finansdepartementets beräkningar.

³⁶ Andreasson, Ingela och Söderberg, Lena (2000), Rehabilitering inom Socialtjänsten – sjuka utan sjukpenning, DELTA.

³⁴ Uppgiften är hämtad från AMS händelsedatabas.

Socialbidragstagande och introduktionsersättning

En kommun får bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utrikes födda som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet under den tid de genomgår ett introduktionsprogram. Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek.

Flyktinghushåll med enbart introduktionsersättning ingår inte i beräkningen av helårsekvivalenter. Inte heller ingår kostnaden för introduktionsersättning för de hushåll som både har socialbidrag och introduktionsersättning.

Antalet flyktinghushåll som fick bidrag uppgick under 1999 till 20 900. Av dessa fick 14 000 endast socialbidrag, 4 600 endast introduktionsersättning och 2 400 både socialbidrag och introduktionsersättning (se tabell 4.1). De genomsnittliga utbetalade beloppen per år för dessa tre grupper är 70 105 kronor, 60 914 kronor respektive 84 402 kronor. Om kostnaden för introduktionsersättning uppgår till 60 914 för även för de hushåll som uppbär både socialbidrag och introduktionsersättning, motsvarar det en total kostnad på omkring 455 miljoner kronor.

Antalet helårsekvivalenter skulle, som redan nämnts, inte minska om introduktionsersättningen lyftes ur de totala socialbidragskostnaderna. Om däremot en större del av flyktingarna fick introduktionsersättning skulle helårsekvivalenterna av redovisningstekniska skäl minska. Antalet skulle uppskattningsvis minska med drygt 14 000 helårsekvivalenter om alla nuvarande flyktingar erhöll introduktionsersättning.

Tabell 4.1 Flyktinghushåll 1999

	Utbetalt socialbidrag/ introduktionsersättning, mdkr	Antal bidrags-hushåll	Utbetalt socialbidrag/introduktionsersättning per bidragshushåll
Flyktinghushåll <i>därav med</i>	1 457	20 898	69 726
socialbidrag	979	13 968	70 105
introduktionsersättning	277	4 555	60 914
båda bidragsformerna	200	2 375	84 402

Källa: Socialstyrelsen (2000), Socialbidrag 1999

Att i framtiden ge alla nyanländande flyktingar introduktionsersättning skulle därtill sänka tillströmningen av nya helårsekvivalenter, av redovisningstekniska skäl på samma sätt som ovan.

Hur stor denna effekt blir är beroende av hur stora flyktingströmmarna kommer att vara i framtiden.

Diskussionen bör inte begränsas till flyktingar. I socialbidragsstatistiken upphör ett hushåll att räknas som flyktinghushåll tre år efter att uppehållstillstånd getts, men problemen för stora invandrargrupper kan hålla i sig väsentligt längre än så. Personer som invandrat under 1990-talet är kraftigt överrepresenterade bland socialbidragstagarna och uppbär väsentligt högre socialbidrag än de som invandrat under 1970- och 1980-talen (se tabell 3.10). Insatser för dessa grupper är därför högst angelägna.

Högutbildade utrikes födda har betydligt högre arbetslöshet än svenskfödda personer med samma utbildningsnivå. Dock förefaller utrikes födda personer med en svensk utbildning inte vara en lika utsatt grupp som de som har en utländsk utbildning.³⁷ För personer som redan har lång utbildning kan ytterligare förstärkta valideringsinsatser bidra till att gruppen snabbare kommer ut på arbetsmarknaden. Alternativt kan kortare studieinsatser i syfte att konvertera utländska utbildningar till svenska genomföras på ett systematiskt sätt.

I annat fall skulle intensifierade utbildningsinsatser riktade mot personer med invandrarbakgrund kunna bidra positivt. Utbildningen bör, genom särskilda insatser kunna anpassas för att bättre kunna möta behoven på den svenska arbetsmarknaden.

Många insatser av detta slag pågår redan på olika håll och har stor betydelse för utvecklingen av socialbidragen.

Socialbidragstagande och äldreförsörjningsstöd

En kategori som i allt högre grad erhållit långvarigt socialbidrag under 1990-talet är äldre personer som inte kvalificerat sig för en pension som ger en tillräcklig försörjning. Eftersom det krävs att man bott 40 år i Sverige före fyllda 65 år för att få full folkpension hinner de som bott i Sverige kortare tid inte kvalificera sig för en pension som är tillräcklig att leva på. I många fall blir de hänvisade till socialtjänsten. Totalt erhö

³⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen (2000) Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrar under 1990-talet, Ura 2001:15.

drygt 11 000 personer 65 år eller äldre ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i minst tio månader 1999. Av dem var 94 procent utrikes födda. Tre fjärdedelar av dem som erhöll bistånd i tio månader eller mer under denna period saknade pension helt. Kostnaderna för denna grupp utgör omkring fem procent av hela socialbidragskostnaden.

Regeringen har föreslagit ett äldreförsörjningsstöd för personer som är 65 år eller äldre och som helt saknar pension eller som har en pension som inte ger en tillräcklig försörjning.³⁸ Syftet är att människor skall garanteras en skälig levnadsnivå utan att behöva söka socialbidrag varje månad. Syftet är också att återställa socialbidraget till dess avsedda funktion – att vara ett individuellt behovsprövat bistånd vid tillfälliga ekonomiska problem – inte en permanent försörjningskälla. Äldreförsörjningsstödet föreslås träda i kraft 2003.

När helårsekvivalenter beräknas ingår dock inte hushåll där registerledaren är 65 år eller äldre. Ett stöd riktat mot denna grupp har således inte någon effekt på antalet helårsekvivalenter. De totala socialbidragskostnaderna påverkas dock liksom antalet socialbidragstagare.³⁹

Om en stor del av dagens socialbidragstagare är personer som blir 65 år under perioden fram till och med 2004 bidrar det till att antalet helårsekvivalenter minskar. Denna effekt har emellertid inte tecknats i uppskattningarna i avsnitt 4.1.

5 Sambandet mellan socialbidragstagande och inkomstfördelning

Inkomst är ett viktigt mått på välfärd. Man kan inte sätta likhetstecken mellan inkomst och livskvalitet men i stor utsträckning kan man anta att inkomstnivån hänger samman med faktorer som förmåga att arbeta, god hälsa och bra utbildning. Inkomst- och välfärdsfördelningen i samhället beskrivs ofta genom att studera hur den disponibla inkomsten fördelar sig på olika grupper.

Svagt samband med inkomstspridningen

Socialbidraget ger människor med låga inkomster en högre disponibel inkomst än de annars skulle ha haft och bidrar därför till att minska inkomstspridningen. Om man tog bort socialbidraget helt skulle Gini-koefficienten,⁴⁰ allt annat lika, öka med 0,014 enheter. Det betyder att inkomstspridningen ökar, men ganska lite. En rimligare bedömning av socialbidragets betydelse för inkomstspridningen får man om man ökar respektive minskar socialbidragsnormen med 10 procent. Detta har en marginell inverkan på inkomstspridningen och på andelen hushåll med svag ekonomi. Antalet hushåll med socialbidrag ökar respektive minskar med 3 procent (mot-svarande ca 10 000).

Tabell 5.1 Effekter på hushållens disponibla inkomster av att ändra regler i socialbidragssystemet 1999

	Gini-koefficienten	Andel med svag ekonomi	Antal hushåll med socialbidrag
1999 års norm	0,295	6,4	326 300
– ökar 10 %	0,294	6,2	335 900
– minskar 10 %	0,296	6,5	315 100
– tar bort socialbidraget	0,309	8,7	0

Källa: HINK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Under 1990-talet ökade antalet socialbidragstagare. Samma period har inkomstspridningen (mätt med Gini-koefficienten) ökat något. Sambandet är emellertid inte entydigt. Mellan 1991 och 1993 minskade Gini-koefficienten något, samtidigt som socialbidragstagandet ökade. Fram till 1997 ökar både inkomstspridningen och socialbidragstagandet, men efter 1997 minskar antalet personer med socialbidrag medan inkomstspridningen fortsätter att öka något.

En förklaring till det svaga sambandet är att Gini-koefficienten mäter spridningen i inkomster för hela befolkningen. Tidigare analyser tyder på att den något ökade inkomstspridningen efter 1993 i första hand beror på att inkomsterna ökat relativt mer bland hushåll med höga inkomster.⁴¹ En ytterligare förklaring till det svaga sambandet är att personer som får socialbidrag någon gång under året utgör en relativt liten andel av befolk-

³⁸ Prop. 2000/01:136.

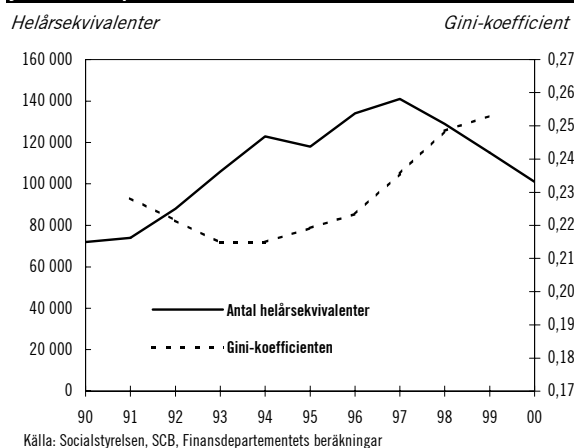
³⁹ Noteras bör dock att båda dessa grupper sannolikt är överlappande med förändringar i socialbidragsstödet som ges till flyktingar.

⁴⁰ Se faktaruta för definition av Gini-koefficienten.

⁴¹ Prop. 2000/01:100, Bilaga 4 Fördelningspolitisk redogörelse.

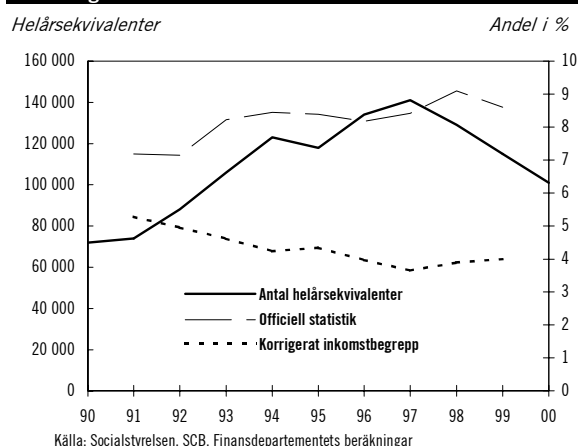
ningen, 6,6 procent år 1999, och att socialbidraget utgör en liten andel av de disponibla inkomsterna. Andra faktorer såsom arbetslöshet, förvärvsgrad etc. betyder mer för inkomstfördelningen.

Diagram 5.1 Antal helårsekvivalenter och spridningen i justerad disponibel inkomst



komster (beroende på att de vanligtvis studerar) hamnar de ofta under gränsen för en svag ekonomi. Vid beräkning med det korrigerade inkomstbegreppet antas att ungdomar som bor hos sina föräldrar tar del av föräldrarnas ekonomiska standard.

Diagram 5.2 Antal helårsekvivalenter och andel personer med svag ekonomi



Socialbidragstagandet och ekonomiskt svaga grupper

Syftet med socialbidragssystemet är att garantera människor en skälig levnadsnivå när deras egna inkomster inte räcker till och de tillfälligt inte har möjlighet att försörja sig på annat sätt. Socialbidraget riktar sig alltså till de ekonomiskt mest utsatta och man skulle därför kunna vänta sig ett tydligt samband mellan andelen ekonomiskt utsatta och antalet som får socialbidrag.

Andel hushåll med svag ekonomi

Det vanligaste måttet på omfattningen av hushåll med svag ekonomi är andelen hushåll vars inkomststandard understiger halva medianinkomsten. I diagram 5.2 visas detta mått dels enligt den officiella statistiken, dels med det korrigerade inkomstbegreppet. Den officiella statistiken visar på en ökning av personer med svag ekonomi under 1990-talet. Men inte heller här är sambandet entydigt. Mellan 1993 och 1997 var andelen ekonomiskt svaga i princip konstant medan antalet helårsekvivalenter ökade med en tredjedel.

Den korrigerade inkomstberäkningen ger en lägre andel personer med svag ekonomi och visar på en minskning. Skillnaden förklaras främst av att ungdomar över 17 år som bor hos sina föräldrar räknas som egna hushåll i den officiella statistiken. Eftersom ungdomar i regel har låga in-

Inte heller mellan andelen ekonomiskt svaga och socialbidragstagandet finner man någon tydlig samvariation. Personer med låg inkomst (enligt statistiken) har inte alltid problem med försörjningen och rätt till socialbidrag. De kan ha låg inkomst för att de valt att arbeta deltid, för att de varit utomlands en del av året eller vårdats på institution. En del har tillgångar som bil, båt och eget kapital och är därför normalt inte berättigade till socialbidrag. Människor kan också avstå från att söka socialbidrag trots att de är berättigade till ersättning. En försämrad ekonomisk situation i samhället behöver därför inte direkt avspeglats i socialbidragsstatistiken.⁴²

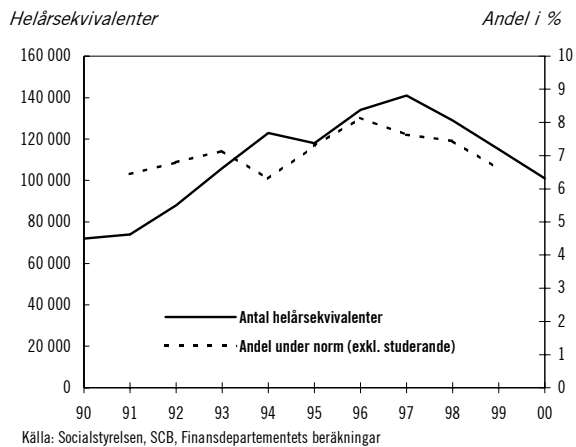
Andel hushåll med inkomst under norm

En beräkning har även gjorts av andelen personer (exklusive studerande) vars ekonomiska standard understiger riksnormen för socialbidrag. Denna inkomstgräns kan betraktas som en absolut gräns för svag ekonomi. Av diagram 5.3 framgår att andelen personer under denna gräns ökat något under 1990-talet men minskat sedan 1996. Av diagrammet framgår även att sambandet är starkt och att antalet helårsekvivalenter följer nivån på andelen som har en inkomst under normen med ett års eftersläpning. Förklar-

⁴² Socialstyrelsen, Långvarigt socialbidragsberoende under 1990-talet.

ingen till eftersläpningen kan vara att många hushåll av tidigare nämnda skäl dröjer i det längsta med att söka socialbidrag.

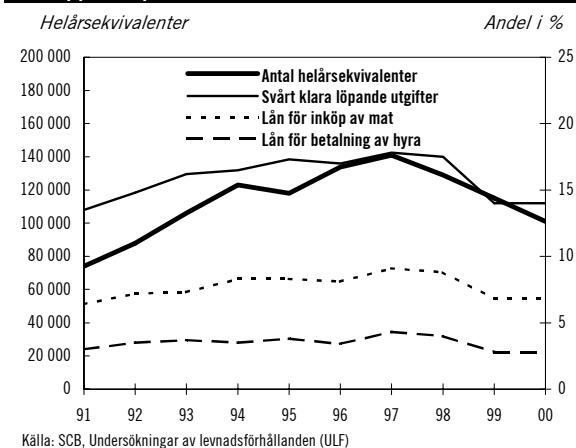
Diagram 5.3 Antal helårsekvivalenter och andel under norm



Hushållens bild av sin egen ekonomi

Ytterligare ett sätt att studera utvecklingen av hushåll med svag ekonomi är att ställa frågor direkt till hushållen. Andelen hushåll som upplevde att de hade ekonomiska problem ökade mellan 1991 och 1997, vilket framgår av diagram 5.4. Fler fick svårt att klara löpande utgifter, upplevde sin ekonomi vara i kris eller behövde låna pengar för att betala mat och hyra. I takt med att landets ekonomi förbättrats under de senaste åren har även andelen hushåll med ekonomiska problem minskat. År 2000 var nivåerna i stort sett samma som 1991.

Diagram 5.4 Antal helårsekvivalenter och andel personer som upplever problem med sin ekonomi



Faktaruta

Justerad disponibel inkomst: För att kunna jämföra den ekonomiska standarden mellan hushåll av olika storlek och sammansättning justeras den disponibla inkomsten. Den normering som görs bygger dels på normen för socialbidrag kompletterad med en schablonmässig boendekostnad, dels på en äldre norm som inte beaktar bostadskostnader och där stordriftsfördelarna beaktas i lägre grad.

Gini-koefficienten: Det vanligaste måttet på ojämnheten i inkomstfördelningen. Om inkomsten är lika för alla är värdet 0 och om en person får alla inkomster är värdet 1. Koefficienten är mest känslig för vad som händer i mitten av fördelningen. Den kan sägas visa hur stor den förväntade inkomstskillnaden är mellan två slumpmässigt valda individer/hushåll. Om Gini-koefficienten är 0,250 och medelinkomsten är 90 000 följer att den genomsnittliga skillnaden är $2 \cdot 0,250$ eller 50 procent av medelinkomsten, dvs. 45 000.

Andel med svag ekonomi: Andel personer med en justerad disponibel inkomst som är lägre än halva medianinkomsten.

Skillnader mellan "inkomstbegreppet enligt officiell statistik" och "korrigerat inkomstbegrepp": Det korrigerade inkomstmättet skiljer sig från SCB:s inkomstmått genom att

- hemmaboende ungdomar över 18 år ingår i föräldrarnas hushåll (dvs. räknas inte som egna hushåll)*
- hushållen ges en vikt efter antal personer i hushållet
- den nya socialbidragsnormen kompletterad med schabloniserad boendekostnad används för att justera för hushållsstorlek
- inkomst av kapital realberäknas och utjämnas över tiden

I prop. 2000/01:100, bilaga 4, finns utförligare förklaringar.

* Från och med 1999 redovisar SCB inkomststandard för hushåll där ungdomar räknas till samma hushåll som föräldrarna. Tidsseriedata finns dock inte tillgängliga längre tillbaka än 1996.

6 Sammanfattning

Denna bilaga redovisar en kartläggning och analys av socialbidragsberoendet i Sverige och är den första avstämningen⁴³ av regeringens mål att halvera antalet socialbidragsberoende. Det rättvisemål som formulerades i 2001 års vårproposition innebär att antalet socialbidragsberoende, mätt som helårsekvivalenter,⁴⁴ skall halveras mellan åren 1999 och 2004. År 1999 uppgick antalet helårsekvivalenter till 115 200. En halvering innebär att antalet skall reduceras med 57 600 helårsekvivalenter till utgången av år 2004. Mellan åren 1999 och 2000 minskade antalet med 14 300, vilket innebär att 43 300 helårsekvivalenter återstår fram t.o.m. år 2004.

6.1 Sammanfattande resultat

Målet om ett halverat socialbidragsberoende har en tydlig anknytning till de tidigare formulerade målen om minskad öppen arbetslöshet och ökad sysselsättning. Analysen i denna bilaga visar tydligt att utvecklingen av socialbidragsberoendet under 1990-talet varit starkt kopplat till sysselsättningsutvecklingen. Även om en ökad sysselsättning minskar antalet socialbidragsberoende, torde inte en sysselsättningsgrad i nivå med regeringens målsättning på 80 procent för år 2004 vara tillräckligt för att uppnå en halvering av antalet socialbidragsberoende. Om de framtida sambanden mellan sysselsättning och socialbidragsberoende återspeglar 1990-talets samband kommer en sysselsättningsgrad på 80 procent att bidra till att minska antalet socialbidragsberoende med ca 42 000 helårsekvivalenter jämfört med 1999. Detta skulle innebära att antalet socialbidragsberoende måste reduceras med ytterligare drygt 15 000 genom kompletterande åtgärder. För att utforma dessa åtgärder på ett effektivt sätt, krävs goda kunskaper om strukturen på och orsakerna till bidragsberoende.

Vid en analys av socialbidragens bakomliggande faktorer framkommer emellertid ingen entydig bild. Som framgått av denna bilaga

är socialbidragstagarna en mycket heterogen grupp, där även de bakomliggande orsakerna till bidragsberoende varierar starkt mellan individer. Även om gruppen som helhet är mycket heterogen kan dock tre delgrupper urskiljas. Dessa utgörs huvudsakligen av (år 1999);

Utrikes födda hushåll

Utrikes födda hushåll (inklusive flyktingar) är starkt överrepresenterade inom socialbidragskollektivet. Utrikes födda hushåll⁴⁵ utgör ca 14 procent av befolkningen, men utgör ca 43 procent av hela bidragskollektivet. Ca 25 procent av samtliga utrikes födda är beroende av socialbidrag. De genomsnittliga bidragstiderna, och de genomsnittliga bidragen ligger väsentligt över genomsnittet för hela bidragskollektivet. Drygt 60 procent av socialbidragen utbetalas till utrikes födda hushåll, dvs. deras andel av de totala utgifterna är drygt fyra gånger större än deras andel av befolkningen.

Ensamstående kvinnor med barn

Även ensamstående kvinnor med barn är överrepresenterade inom socialbidragskollektivet. Ensamstående kvinnor med barn utgör ca 4,6 procent av totala antalet hushåll, men utgör 16 procent av bidragskollektivet. Närmare 30 procent av gruppen ensamstående kvinnor med barn är beroende av socialbidrag. De genomsnittliga tiderna liksom de genomsnittliga beloppen ligger något under genomsnittet för samtliga bidragstagare.

Ungdomar

Ungdomar är överrepresenterade inom socialbidragskollektivet. Ungdomar i åldern 18–29 år motsvarar ca 19 procent av befolkningen (18 år och äldre), men utgör 25 procent av bidragstagarna. Ca 11 procent av ungdomarna är beroende av socialbidrag. De genomsnittliga bidragstiderna, liksom de genomsnittliga beloppen ligger dock väsentligt under genomsnittet för bidragskollektivet.

Dessa tre grupper överlappar till viss del varandra, även om det inom var och en av grupperna framträder olika karaktäristika.

⁴³ Regeringen kommer årligen att i varje budgetproposition följa upp arbetet med att halvera antalet socialbidragsberoende.

⁴⁴ En helårsekvivalent motsvarar ett helt års socialbidragsberoende med fullt belopp. Exempelvis motsvarar två bidragstagare med ett halvårs bidrag vardera en helårsekvivalent.

⁴⁵ Inklusive flyktingar.

Gemensamt för samtliga grupper är dock att det är det långvariga bidragstagandet som utgör det största problemet. Det är inom det långvariga beroendet som de huvudsakliga kostnaderna ligger – sett både ur individens och ur samhällets synvinkel. Påfrestningarna på ett hushåll med socialbidrag ökar naturligtvis med bidragstiden, samtidigt som ett långvarigt socialbidragsberoende ofta blir allt svårare att bryta. Det är också det långvariga bidragsberoendet som ökat mest under 1990-talet.

Gruppen långvarigt beroende utgörs till stor del av personer som inte kvalificerat sig för ersättning från de generella försäkringssystemen. För dessa har socialbidragen ofta fungerat som en permanent försörjningskälla vilket avviker starkt från den ursprungliga tanken med socialbidragen som yttersta skyddsnät. En övervägande del av denna grupp utgörs av utrikes födda (inkl. flyktingar) med svag eller ingen förankring på arbetsmarknaden.

Inom gruppen ensamstående kvinnor med barn är bilden något annorlunda. Det långvariga beroendet är inte lika vanligt och förankringen på arbetsmarknaden är starkare. För denna grupp utgör socialbidragen ofta en utfyllnad av alltför låga löneinkomster.

För ungdomar förklaras behoven av socialbidrag delvis av den svaga förankringen på arbetsmarknaden. Ungdomar saknar oftare, i likhet med utrikes födda, upparbetad rätt till ersättning från de generella försäkringssystemen. Däremot är det långvariga bidragsberoendet inte lika utbrett som bland utrikes födda. Ungdomar är dessutom den grupp där socialbidragsberoendet minskat snabbast när tillväxt och sysselsättning ökat under senare delen av 1990-talet.

För både ensamstående kvinnor med barn och ungdomar gäller att även om andelen bidragstagare är stor i relation till respektive andelar av befolkningen är det långvariga beroendet mindre utbrett än för gruppen utrikes födda, i synnerhet flyktingar.

7 Regeringens arbete för minskat socialbidragsberoende

Den starka grunden i form av stora överskott i de offentliga finanserna och stabila priser utgör basen för en långsiktigt hållbar finansiering av välfärdssystemen. Avbetalningarna på den of-

fentliga skulden kan fortsätta, samtidigt som förbättringar av barnfamiljernas situation och ytterligare skattesänkningar riktade till framförallt låg- och medelinkomsttagare kan ske.

Marginaleffekterna har successivt minskat under senare delen av 1990-talet, bland annat som en följd av reformer i skatte- och bidragssystemen. Nivån är emellertid fortfarande hög för många hushåll. Införandet av maxtaxa och det tredje steget i kompensationen för egenavgifterna kommer dock att bidra till ytterligare minskningar av marginaleffekterna.

De förslag som nu läggs i budgetpropositionen för 2002 innebär, tillsammans med tidigare lagda förslag, en förstärkning av hushållens disponibla inkomster, vilket innebär att behoven av socialbidrag kommer att minska. Antalet socialbidragsberoende kommer därmed att ytterligare reduceras. Bland dessa reformer märks en fortsatt kompensation för egenavgifterna och en justering av den nedre skiktgränsen för statlig skatt och skattereduktion för fackföreningsavgift. Dessa skattesänkningar riktar sig särskilt till låg- och medelinkomsttagare och bidrar därför till att minska fattigdomsfällor och reducera marginaleffekter för dessa grupper.

Andra åtgärder som ökar de disponibla inkomsterna är att maxtaxan i förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen genomförs, föräldraförsäkringen förlängs och skolan tillförs ökade resurser. Utöver dessa reformer avser regeringen även att reformera arbetsskadeförsäkringen, förbättra tillgängligheten i vården, införa ett förbehållsbelopp i äldreomsorgen, avsätta resurser för att motverka långtidssjukskrivningarna, höja bostadstillägget för pensionärer, tillföra tandvården ytterligare resurser samt förbättra studiestöden m.m. Vidare föreslås ett äldreförsörjningsstöd för utrikes födda och andra personer som är 65 år och äldre och som inte kan få sin försörjning tryggad genom det offentliga pensionssystemet. Inom ramen för storstadspolitiken har lokala utvecklingsavtal mellan staten och ett antal kommuner tecknats. Avtalen omfattar några av de mest utsatta bostadsområdena. Syftet är att stärka de boendes möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhället.

Regeringen har också vidtagit en mängd åtgärder för att bryta segregation och främlingsfientlighet samt stärka invandrares ställning i samhället. Detta har skett inom flera olika

politikområden. Inom arbetsmarknadsområdet har särskilda resurser satsats för att stärka utlandsföddas ställning på arbetsmarknaden. Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillförts resurser för ett intensifierat antidiskrimineringsarbete. Inom skolan har särskilda resurser satsats på barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Eftersom en stor del av de långvariga socialbidragstagarna utgörs av utrikes födda personer är det viktigt att underlätta för dessa grupper att ta sig in på arbetsmarknaden. Andelen akademiker bland de långvariga bidragstagarna är högre bland utrikes födda än bland svenskfödda, vilket borde skapa goda förutsättningar för lyckade utbildningsinsatser. I denna mening utgör långvarigt bidragsberoende flyktingar och andra utrikesfödda en dold resurs i samhället som bättre måste tillvaratas.

Det pågående arbetet för utveckling av introduktionen av flyktingar och andra utrikes födda måste stärkas för att underlätta en långsiktigt hållbar integration. En samlad översyn i syfte att identifiera och analysera hindren för en effektiv och individuellt anpassad introduktion kommer därför att påbörjas inom kort. Direktiv till en sådan översyn bereds för närvarande inom regeringskansliet.

7.1 Fortsatt inriktning på arbetet

Arbetet med att bryta socialbidragsberoendet kommer även fortsättningsvis att inriktas mot ökad sysselsättning och ökade sysselsättningsmöjligheter för alla.

Regeringens utgångspunkter för arbetet med att halvera socialbidragsberoendet är att skapa trygghet och rättvisa samtidigt som fattigdomsfällor och marginaleffekter skall göras så små som möjligt. Marginaleffekter minskar framförallt låginkomsttagares möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom arbete. Därmed utgör de också ett hinder för en fast förankring på arbetsmarknaden – inte minst för ensamstående kvinnor med barn, men även för andra grupper. Det yttersta målet är att minska behoven av socialbidrag genom att alla individer i arbetsför ålder ges möjligheter till en egen försörjning.

Att stärka individens resurser är och har varit en central del även inom det kommunala ansvaret. Kommunernas ansvar omfattar utöver ekonomiskt bistånd, även ett ansvar att ge hjälp och

stöd till bidragsmottagaren. Den egna försörjningen är här av central betydelse. Regeringen anser att detta arbete bör stärkas och att samarbetet mellan socialtjänst och andra aktörer, såsom försäkringskassa och arbetsförmedling, bör intensifieras.

På nationell såväl som på lokal nivå bör de åtgärder som vidtas utgå från ett helhetsperspektiv på de offentliga stödsystemen. Det övergripande målet måste inriktas på att minska individers eller hushålls beroende av offentliga bidrag och stärka deras möjligheter till egen försörjning. En övervältring av kostnader från ett offentligt system till ett annat är således ingen långsiktig lösning på problemet. Det finns heller inga enkla entydiga lösningar. Analysen i denna bilaga har givit en bild av sammansättningen av bidragskollektivet. Gemensamt för samtliga grupper är dock att fokus måste ligga på att öka individernas möjlighet till självförsörjning.

Arbetet bör bedrivas på bred front och erfarenheter från arbetet på lokal nivå bör tas tillvara.

Ett fortsatt arbete med inriktning på full sysselsättning och en intensifiering av insatserna för särskilt utsatta grupper skapar goda grundförutsättningar för att målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende skall kunna uppnås.

Underbilaga

Definitioner

I redovisningen används Socialstyrelsens begrepp och statistiska underlag vad avser *registerledare*, *utrikes födda hushåll*, *flykting* samt *flyktinghushåll*. Begreppen definieras enligt följande;

Registerledare: För varje hushåll definieras en vuxen person som registerledare för socialbidragshushållet.

Utrikes födda hushåll: Ett hushåll där registerledaren eller registerledarens make, maka eller sammanboende är född i ett annat land än Sverige.

Flykting: Utrikes födda bidragstagare för vilken kommunen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har rätt till så kallad schablonersättning från staten.

Bidragshushåll: Ett bidragshushåll i socialbidragsregistret kan bestå av en ensamstående eller ett gift/sammanboende par med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan 16- och 17-åringar bilda egna hushåll.

Socialbidragstagare/bidragstagare: Personer som ingår i ett bidragshushåll.

Fattigdomsfälla: Situationer där de sammanlagda effekterna av bidrags- och skattesystemen leder till att det inte är privatekonomiskt lönsamt att börja arbeta eller förlänga sin arbetstid.

Marginal effekter: Den del av inkomstökningen som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter.

Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter

Vid beräkningen av helårsekvivalenter skapar SCB en årsnorm för olika hushållstyper. Årsnormen innehåller följande komponenter:

- riksnorm för personliga kostnader
- gemensamma hushållskostnader
- hyra minus bostadsbidrag
- elförbrukning

- hemförsäkring
- möbler
- tandvård

Beloppen varierar med antal barn och civilstånd (gift/sammanboende eller ensamstående). I viss utsträckning varierar de efter ensamförsörjares kön då ensamstående kvinnor i genomsnitt tenderar att ha högre hyreskostnad än ensamstående män, men skillnaden är marginell. Årsnormen 1999 för varje hushållstyp redovisas i underbilagetabell 1.

Underbilagetabell 1 Årsnorm per hushållstyp vid ekvivalensberäkningar 1999

Kronor		
Antal barn	Ensamstående	Gift/sammanboende
0	79 000	113 200
1	96 250	126 000
2	116 000	146 000
3	134 750	165 000
4	154 800	185 200
5	173 900	204 500
6	192 600	223 400

Källa: SCB (2001)

Vid beräkningen av antalet helårsekvivalenter utnyttjas denna årsnorm. För varje hushåll som erhållit socialbidrag divideras summan de fått i bidrag med hushållets årsnorm. Kvoten räknas upp med antal vuxna personer i hushållet. Resultatet är en kvot som anger hur stor del av årsnormen som hushållet varit i behov av. Om andelen blir 0,5 innebär det att hushållet bidrar med en halv helårsekvivalent. Ju lägre kvot hushållet har, ju mindre bidrar hushållet till antal helårsekvivalenter, och desto bättre klarar sig hushållet ekonomiskt på egen hand.

SCB:s uppdrag avser att beräkna antal helårsekvivalenter i åldersgruppen 20–64 år. Valet av åldersgruppen 20–64 år sammanhänger med att sysselsättningsmålet på 80 procent 2004 är definierat för denna åldersgrupp. Viktigt att notera är att SCB räknar hushåll där registerledaren är mellan 20 och 64 år och att hushåll som enbart lyft introduktionsersättning för flyktingar räknas bort. Således är vissa flyktinghushåll, liksom alla hushåll där registerledaren är pensionär eller under 20 år, inte medräknade i antal helårsekvivalenter.

För att nå antalet helårsekvivalenter summeras alla hushållskvoter ihop. Socialbidragsbeloppet

som betalats ut till ett specifikt hushåll beror på två faktorer:

- Antal månader som hushållet fått bidrag
- Bidragssumman som betalats ut varje månad

Fler bidragsmånader eller ett högre bidragsbelopp varje månad medför att kvoten per hushåll ökar och att det blir fler helårsekvivalenter.

Antal helårsekvivalenter är därtill beroende av antal hushåll inom respektive grupp som lyfter socialbidrag. Om antalet hushåll minskar, samtidigt som de kvarvarande hushållens bidragsbelopp är oförändrat, minskar antalet ekvivalenter.

Exempelberäkningar

Hur antalet helårsekvivalenter beräknas skall illustreras genom att beräkna uppgifter för två typer av hushåll; en ensamstående utan barn och ett gift par med tre barn.⁴⁶

Antal ensamstående utan barn som lyft socialbidrag är 192 800 och den genomsnittliga kostnaden är 27 500 kronor per år. Bidraget betalas ut i genomsnitt under 5,5 månader under året vilket innebär att det genomsnittliga månadsbidraget är 5 000 kronor. Årsnormen är 79 000 kronor. Den genomsnittliga bidragsandelen är $27\,500/79\,000=0,348$. Antal helårsekvivalenter för denna grupp är således $192\,800*0,348=67\,100$.

Antal gifta/sammanboende hushåll med tre barn som lyft socialbidrag uppgår till 8 400 och med en genomsnittlig kostnad på 50 800 kronor under året. Det genomsnittliga antalet månader som bidraget betalats ut är 7,2 månader under året vilket innebär att det genomsnittliga månadsbidraget är 7 056 kronor. Årsnormen är 165 000 kronor. Den genomsnittliga bidragsandelen är $50\,800/165\,000=0,308$. Antal helårsekvivalenter för denna grupp, med hänsyn tagen till att hushållet har två vuxna, är $8\,400*2*0,308=5\,200$.

Hushållsbegreppet

Socialbidragen är knutna till hushållen, och det är därför ofta naturligt att basera analyser av socialbidragen på denna enhet. Det finns dessvärre problem förknippat med detta eftersom hushållsbegreppet definieras olika i olika datakällor. Beroende på vilka frågeställningar som analyseras har olika datakällor olika för- och nackdelar. I denna bilaga används fyra olika datakällor för att studera förekomst av socialbidrag ur ett antal perspektiv; Socialstyrelsens socialbidragsregister, SCB:s databas LINDA samt SCB:s beräkningar av helårsekvivalenter. I kapitel 5 används SCB:s undersökning av hushållens inkomster (HINK) för att beskriva inkomstfördelningen och antal under olika inkomstgränser.

Socialbidragsregistret innehåller ”verkliga” försörjnings- eller bidragshushåll och används för att kartlägga hur socialbidragsberoendet varierar mellan olika grupper och över tiden. Registret används även för att studera utvecklingen av kostnaderna och nyttjandegraden över tiden.

Ett bidragshushåll i socialbidragsregistret kan bestå av en ensamstående eller ett gift/sammanboende par med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan ensamstående eller sammanboende 16- och 17-åringar bilda egna hushåll. Ungdomar 18 år eller äldre som bor hemma hos sina föräldrar kan söka socialbidrag, eftersom föräldrar inte har någon försörjningsplikt för barn över 18 år som inte studerar på gymnasienivå.⁴⁷ Ett extremt exempel skulle kunna vara att både föräldrar och ett kvarboende vuxet barn får socialbidrag var för sig. Dessa skulle då räknas som två bidragshushåll trots att de utgör en hushållsgemenskap. Dessa ungdomar ingår då i en hushållsgemenskap med stordriftsfördelar och delat kostnadsansvar (s.k. kosthushåll). Vidare kan en person ingå i flera bidragshushåll under ett år i socialbidragsregistret till följd av förändrad hushållsbildning.

Olika hushålls långtidsberoende av socialbidrag och deras inkomstförhållanden har analyserats med hjälp av LINDA och dess familjehushållsbegrepp. I detta räknas kvarboende vuxna

⁴⁶ Uppgifterna om kostnader, antal hushåll och tider är hämtade ifrån Socialstyrelsen (2000).

⁴⁷ I vissa fall har föräldrar fortsatt försörjningsplikt för ungdomar mellan 18 och 21 år. Det gäller ungdomar som studerar på gymnasiet. Försörjningsplikten gäller enligt föräldrabalken till dess gymnasiestudierna avslutas eller ungdomen har fyllt 21 år och oavsett om ungdomen har egen bostad eller bor hos sina föräldrar.

barn in i föräldrarnas hushåll. Hushållsdefinitionen i LINDA är i grunden baserad på taxeringsbegreppet vilket innebär att sammanboende utan gemensamma barn redovisas som ensamstående hushåll. Detta familjehushållsbegrepp tar hänsyn till de stordriftsfördelar som råder bland individer inom en hushållsgemenskap. En svaghet är att det i registret endast är känt om individer bor i samma bostad vid en given tidpunkt men inte om de har gemensam ekonomi och inte heller om hushållssammansättningen har förändrats under året. LINDA har även använts vid Socialstyrelsens longitudinella analys av socialbidragstagare under 1990-talet.

Genom att sätta in olika värden på hur stora sysselsättningsförändringarna förväntas bli mellan 2000 och 2004 erhålles beräkningarna i diagram 4.1.

Individer kontra hushåll

I de analyser som genomförs i denna bilaga används både ett individ- och ett hushållsperspektiv. Det är viktigt att beakta vilket hushållsbegrepp som används i varje enskild analys.

Många gånger när man studerar vissa karaktäristika som är knutna till enskilda personer är det lämpligt att arbeta med individanknutna uppgifter, t.ex. utbildningsnivå eller vistelsetid i landet. Även när man gör analyser över flera år kan det ha skett förändringar inom hushållen, man gifter sig, skiljer sig, etc., varvid det kan vara motiverat att studera enskilda individer snarare än hushåll.

Ett tredje mått är helårsekvivalenter som används när det gäller regeringens mål att halvera socialbidragsberoendet.

Uppskattning av sysselsättningens effekt på antal helårsekvivalenter

Uppskattningen av hur sysselsättningen kan komma att påverka antalet helårsekvivalenter fram till 2004 bygger på en linjär regression. Beroende variabel är förändringen mellan två år av antal helårsekvivalenter. Förklarande variabler är förändringen i sysselsättning (20–64 år) mellan samma år och förändringen i sysselsättning (20–64 år) kvadrerat. Skattningen är gjord på tidsperioden 1990–1999.

Följande ekvation resulterade;

$$\begin{aligned} \Delta \text{Helårsekvivalenter} = & \\ & 4071,7618 \\ & -0,17111 * \Delta \text{Sysselsatta} \\ & -5,78E-07 * (\Delta \text{Sysselsatta})^2 \end{aligned}$$

Underbilagetabell 2 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter

År	Antal bidragstagare	Bidragstagare per 100 av medelfolk-mängden	Antals bidragshushåll	Bidragsmånader i genomsnitt	Utbetalt socialbidrag, mdkr, löpande priser	Utbetalt socialbidrag, mdkr, 2000 års priser	Genomsnittligt socialbidrag per hushåll, Tkr, löpande priser	Helårsekvivalenter
1990	492 072	5,7	264 857	4,3	4 721	5 922	17,8	71 718
1991	510 583	5,9	282 573	4,4	5 642	6 473	20,0	74 191
1992	560 250	6,5	312 111	4,6	7 012	7 866	22,5	88 128
1993	642 320	7,4	358 052	4,8	8 712	9 339	24,3	106 138
1994	695 813	7,9	382 376	5,1	10 285	10 790	26,9	124 472
1995	688 975	7,8	373 060	5,4	10 786	11 035	28,9	118 288
1996	721 934	8,2	387 465	5,7	11 884	12 102	30,7	134 144
1997	717 849	8,1	387 193	5,8	12 377	12 541	32,0	140 509
1998	659 702	7,4	353 815	5,8	11 425	11 589	32,3	129 200
1999	581 457	6,6	313 535	5,8	10 465	10 571	33,4	115 220
2000	522 305	5,9	278 699	5,8	9 532	9 532	34,2	100 879

Anm. Från och med 1993 ingår introduktionsersättning för flyktingar.
Källa: SCB och Socialstyrelsen (2001)

Underbilagetabell 3 Andel socialbidragshushåll 1999 efter antal inkomster och antalet månader med socialbidrag

Antal inkomster utöver socialbidrag	Antal månader med socialbidrag				Totalt
	1-3	4-6	7-9	10-12	
0	1	2	3	13	5
1	12	10	9	11	11
2	15	16	15	16	15
3	18	20	19	21	20
4 eller fler	54	51	54	40	49

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Underbilagetabell 4 Andel socialbidragshushåll 1999 efter bidragstid och andra inkomstkällor

	1-3 månader	4-6 månader	7-9 månader	9-12 Månader
Inkomst av arbete	81	76	67	46
Transferering vid arbetslöshet	49	51	51	40
Bostadsbidrag	54	60	71	75
Transferering vid studier	49	46	44	36
Barnbidrag	58	56	63	67
Föräldrapenning	28	25	27	23
Transferering vid ohälsa	30	27	21	10
Förtidspension	14	12	10	7
Övrig pension	2	2	1	7
Ingen inkomst av ovanstående	1	2	3	9

Anm. Se tabell 3.8

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar