

# Sammanfattning

Den här rapporten analyserar socialförsäkringar, det vill säga av staten tillhandahållna försäkringar som är obligatoriska. Vår utgångspunkt är att socialförsäkringar skapar nytta för alla försäkrade genom att ge skydd mot risken för ett antal oönskade utfall.

Rapportens fokus är försäkringar som skyddar mot inkomstbortfall på grund av arbetsoförmåga och vid arbetslöshet, det vill säga arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) och ålderspension. Vi menar också att skydd mot fattigdom samt skydd mot höga kostnader vid behov av äldreomsorg med fördel kan analyseras ur ett försäkringsperspektiv. Vidare analyseras tillit och förtroende för socialförsäkringarna, jämställdhet, jämlikhet och rättvisa samt systemens finansiering.

I rapporten diskuteras för- och nackdelar med staten, marknaden och familjen som institutioner för att lösa livscykelomfördelningsproblemet och riskförsäkringsproblemet. Vår slutsats – utifrån nationalekonomisk analys – är att staten har både effektivitetsmässiga fördelar och fördelar i fördelningshänseende. Många risker kan förvisso teoretiskt hanteras genom att varje individ sparar enbart till sig själv eller sina närmaste. Ur ett effektivitetsperspektiv är det mindre lyckat. Människors riskaversion gör att ett sådant privat sparande riskerar bli onödigt stort när människor sparar för att gardera sig mot risken av inkomstbortfall eller att få slut på besparingar vid hög ålder. Försäkringar bidrar till en effektivare resursanvändning genom att utnyttja de ”stora talens lag”. Det betyder att individen genom att ingå i ett tillräckligt stort försäkringskollektiv enbart behöver spara/betala premier baserade på den genomsnittliga risken i hela försäkringskollektivet. Det betyder också att familjen är för liten för att kunna erbjuda ett fullgott skydd. Den omfördelning mellan individer som blir resultatet av enhetliga

och obligatoriska försäkringar är ofta att föredra ur ett fördelningsspolitiskt perspektiv. Minst lika viktigt är att enhetliga och obligatoriska försäkringar ger nytta för alla försäkrade genom att skapa trygghet. Slutsatsen är således att socialförsäkringar bör värnas och att privatiseringar försämrar nyttan för individerna.

## Utmaningar

Socialförsäkringarna och välfärdssystemen har vuxit fram under lång tid. De infördes och utvecklades i ett samhälle annorlunda än dagens, i synnerhet när det gäller teknologi, inkomstnivå, arbetsmarknad och familjemönster. Ett syfte med rapporten är att analysera i vad mån socialförsäkringarna fyller sitt syfte i dag, identifiera problem och ge idéer till hur de skulle kunna lösas eller lindras.

Socialförsäkringarna står inför stora utmaningar som beror på en åldrande befolkning, migration och ny teknik som förändrar arbetsmarknaden. Vissa grupper kommer väl ut och gynnas vid de väntade förändringarna, medan andra drabbas sysselsättningsmässigt och ekonomiskt, åtminstone på kort sikt. Välfungerande socialförsäkringar kan bidra till att förändringar accepteras och går smidigt genom att sprida risker och skapa trygghet.

En ständig utmaning är att hitta rätt nivå på det skydd som försäkringarna ger. Nivån ska vara tillräckligt generös för att ge adekvat trygghet, men inte så generös att ohållbara beteendeanpassningar sker. Dåligt konstruerade system riskerar att fördröja den ekonomiska strukturomvandlingen genom att göra arbetskraften mindre rörlig. Samtidigt är systemens legitimitet viktig och i rapporten föreslås en tydligare koppling mellan avgifter och de förmåner som socialförsäkringarna ger.

Ytterligare en utmaning är att anpassa socialförsäkringssystemen till den förändrade demografin när vi lever längre och föder färre barn. Det demografiska trycket är särskilt betydelsefullt på pensionsområdet och inom äldreomsorgen. Pensionssystemet är i många avseenden utformat för att klara detta, men frågetecken måste resas för pensionssystemets politiska stabilitet.

Även migration kan vara en utmaning. Migration kan påverka socialförsäkringarna genom att förändra den demografiska strukturen, balansen mellan arbetande och icke-arbetande och genom att

påverka risknivå och riskfördelning i samhället. Påverkan från migration måste teoretiskt sett inte vara problematisk. För Sveriges del ligger den största utmaningen i att utlandsfödda klarar sig dåligt på den svenska arbetsmarknaden, vilket skapar problem i form av påfrestningar på de offentliga finanserna, klyftor och segregation i samhället samt låga disponibla inkomster för invandrarna. Med en mer flexibel arbetsmarknad ökar chanserna att undvika eller minska dessa problem. Socialförsäkringarnas utformning kan i viss utsträckning bidra till detta genom ökade möjligheter och bättre incitament för personer med olika ersättningar att prova sin arbetsförmåga och bidra till sin egen försörjning.

Flera av försäkringarna är på olika sätt prisindexerade. Det betyder att med stigande reala inkomster försämras (minskar) värdet av skyddet. En konsekvens av prisindexeringen är också att den reala tillväxten kommer att avgöra både relativa ersättningsnivåer och socialförsäkringarnas omfattning. Vi menar att detta är oacceptabelt. Processen har emellertid pågått länge, vilket har gett avtalsförsäkringarna ökad vikt. Därmed har också fördelarna med socialförsäkringarna minskat. Vi konstaterar att om inkomstbortfallsprincipen urholkas får de försäkringar som avtalas mellan arbetsmarknadens parter en allt större roll för människors trygghet, vilket i praktiken är att betrakta som en successiv privatisering av försäkringarna. För att värna socialförsäkringen och försäkringstanken bör denna successiva privatisering hejdas.

Nedan sammanfattas våra viktigaste förslag. I de olika kapitlen finns fler idéer om mindre genomgripande förslag värda att överväga eller utreda.

### *Våra tolv viktigaste förslag*

1. Säkra socialförsäkringarnas skydd mot inkomstbortfall genom inkomstindexering, och gör finansieringen transparent genom att omvandla arbetsgivaravgifter till egenavgifter som syns på lönebeskedet. Egenavgifterna bör anpassas så att de täcker de faktiska utbetalningarna (åtminstone ungefärligen och över en konjunkturcykel) och enbart tas ut på inkomster som är skyddade av försäkringen.
2. Gör arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk.

3. Avskaffa arbetsgivarperioden i sjukpenningförsäkringen och fasa ut arbetsskadeförsäkringen.
4. Ta bort inkomstpensionstillägget, och komplettera i stället den automatiska balanseringen i pensionssystemet (den så kallade bromsen) med en motsvarande mekanism som höjer pensionerna i goda tider och beaktar förändringar i återstående livslängd.
5. Beräkna premiepensionen för den enskilde på basis av pensionskollektivets genomsnittliga avkastning.
6. Öka flexibiliteten i pensionsuttaget genom en budgetneutral möjlighet att ta ut en del av pensionsrätten under yrkeslivet.
7. Gör det lättare för personer med försörjningsstöd och sjuk- och aktivitetsersättning att bidra till sin egen försörjning och prova sin arbetsförmåga utan att riskera att förlora ekonomiskt på detta.
8. Individualisera och förstatliga försörjningsstödet.
9. Höj och inkomstindexera den maximala avgiften i äldreomsorgen.
10. Följ upp fördelningspolitikens effekter med statistik över långvarig fattigdom.
11. Låt pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset.
12. Öka möjligheterna för informationsutbyte inom den offentliga sektorn i syfte att stävja fusk, felaktiga utbetalningar och missbruk.

## Avslutande kommentarer

Socialförsäkringar ökar nyttan och skapar trygghet. Några villkor för detta är att de är tydliga och transparenta med regler som är stabila så att de försäkrade vet vad som kan förväntas. För alla förmåner måste en avvägning göras mellan den trygghetsskapande funktionen och behovet av arbetsincitament.

En av de största utmaningarna för socialförsäkringarna är att upprätthålla värdet av försäkringen. Det betyder att prisindexering

ska ersättas med tillväxtindexering<sup>1</sup> som princip för försäkringarna. Prisindexering gör att det blir tillväxten som avgör nivån på skyddet, inte politiska beslut. Det leder också till att utrymmet för avtalsförsäkringar ökar, vilket måste betraktas som en privatisering av trygghetssystemen, en privatisering som ger ökad ojämlikhet genom att villkoren kommer att skilja sig åt mellan olika avtalsområden.

Den mest omfattande socialförsäkringen är pensioner. Det är ett långsiktigt åtagande som bygger på ett (implicit) kontrakt mellan generationer. Det har varit ett förhållandevis stabilt och tydligt system men systemets politiska förankring har nu, efter nästan ett kvartssekel, börjat krackelera. Osäkerheten har ökat och individernas möjligheter till planering har minskat.

Försörjningsstödet har länge varit en kommunal angelägenhet, men flera skäl talar för att det bör ligga på statlig nivå (både ur ett individperspektiv och för att sprida risker och underlätta rörlighet mellan kommuner).

I debatten om äldreomsorgen har olika former av försäkringslösningar föreslagits för att hantera finansieringsbehovet med en åldrande befolkning. Detta skulle innebära att en del av framtida skatteutrymme öronmärks för äldreomsorg. Vi menar att en sådan konstruktion är oflexibel och att nuvarande lösning med äldreomsorgen på kommunal nivå är att föredra.

Socialförsäkringarnas huvuduppgift är att skapa trygghet och sprida risker, men är också ett viktigt fördelningspolitiskt verktyg. Särskilt viktigt i detta hänseende är att uppmärksamma långvarig fattigdom, som är avsevärt allvarigare än kortvarig.

Genomgående har vi pläderat för att socialförsäkringarna ska inkomstindexeras. Den prisindexering som nu används i flertalet av socialförsäkringarna ger visserligen en besparing i de offentliga finanserna i tider av tillväxt, men ger samtidigt upphov till ett antal problem. Ett sådant är att värdet av det skydd som socialförsäkringen erbjuder urholkas, vilket i sin tur ökar utrymmet för avtalsförsäkringar och andra privata lösningar. Man missar därmed de fördelar som obligatoriska och enhetliga försäkringar ger. Ett annat problem med prisindexering är att det blir tillväxttakten i ekonomin som bestämmer värdet av försäkringarna och fördelningen mellan individerna – inte medvetna politiska beslut. Ett tredje problem är att politiker efter en tids urholkning av nivåerna ofta bestämmer sig

<sup>1</sup> I rapporten används tillväxtindexering synonymt och omväxlande med inkomstindexering.

för att höja dessa kraftigt, vilket minskar förutsägbarheten i trygghetssystemen.

Med vårt förslag att avgiftsfinansiera socialförsäkringarna kommer tillväxt/löneökningar att resultera i ökade intäkter. Samtidigt kommer förmånerna också att öka i motsvarande mån. Avgiftsfinansiering och tillväxtindexering följs åt och utgifterna för socialförsäkringarna kommer att utgöra en konstant andel av BNP.