

Tryggare kan ingen vara?

En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem

Andreas Bergh
Agneta Kruse

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2022:2



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien finns på eso.expertgrupp.se.

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0440-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0441-3 (pdf)

Förord

Socialförsäkringar ska skapa trygghet och sprida risker. I Sverige har den offentliga sektorn, inte marknaden eller familjen, det yttersta ansvaret för den ekonomiska tryggheten i händelse av sjukdom och ålderdom – med andra ord för tillstånd som uppstår någon gång i de flesta individers liv.

Socialförsäkringarna är omfattande vad gäller såväl försäkringsgrunder som hur stora belopp som är involverade. I statens budget finns tre utgiftsområden som avser socialförsäkringar: ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, ekonomisk trygghet vid ålderdom och ekonomisk trygghet för familjer och barn. I budgetpropositionen för 2022 omfattar dessa tre utgiftsområden tillsammans nästan 243 miljarder kronor, motsvarande 24 procent av budgetomslutningen. Lägger vi till ålderspensionerna på 346 miljarder kronor för 2022 blir summan närmare 600 miljarder kronor.

Försäkringarna i det svenska välfärdssystemet har utvecklats under lång tid och möter i dag utmaningar i form av strukturella förändringar som en åldrande befolkning och en högre andel utlandsfödda medborgare. Ökade inslag av gigarbeten innebär att korta och mindre förutsägbara arbetstillfällen gör det svårt både att kvalificera sig till socialförsäkringarna och att beräkna ersättningsnivåer. I ljuset av dessa strukturella förändringar kan man fråga sig hur väl socialförsäkringarna egentligen uppfyller sina syften i dag och vilka brister som kan identifieras.

I den här rapporten till ESO analyserar Andreas Bergh och Agneta Kruse flertalet av de svenska socialförsäkringarna. Författarna fokuserar på försäkringar som skyddar mot inkomstbortfall till följd av arbetsoförmåga, arbetslöshet, sjukdom och ålder, men bortser från en del av skyddet för familjer och barn (till exempel föräldraförsäkringen). Även tilliten och förtroendet för försäkringarna diskuteras, samt i vilken mån försäkringarna är rättvisa och

jämlika. Rapporten utmynnar i tolv huvudförslag för att få socialförsäkringarna att fungera bättre än vad de gör i dagsläget.

Ett av författarnas huvudförslag handlar om ersättningsnivåerna. En generell utmaning med socialförsäkringar är att hitta rätt nivå på ersättningen. Ersättningen ska ge trygghet, men får inte vara så generös att individens drivkrafter, till exempel till att återgå till arbete, försvagas så att det påverkar beteendet på ett markant sätt. Försäkringens värde bör inte heller urholkas alltför mycket över tid. Av det senare skälet föreslår Bergh och Kruse att de socialförsäkringar som nu räknas upp med prisindex i stället ska inkomstindexeras så att försäkringarnas andel av BNP hålls konstant.

Ett annat av författarnas huvudförslag rör felaktigheter och fusk i försäkringarna. Givet omfattningen av utbetalningar från socialförsäkringarna är det, både ur rättvise- och tillitssperspektiv, viktigt att missbruk förhindras. För att minska fusk och felaktiga utbetalningar föreslår Bergh och Kruse ökade möjligheter för informationsutbyte i den offentliga sektorn – något som den nya Utbetalningsmyndigheten som inrättas nästa år är tänkt att råda bot på.

Eftersom samhället förändras kontinuerligt är en diskussion om socialförsäkringarnas funktion och syfte ständigt aktuell. Jag hoppas att den här rapporten kan bidra till en initierad diskussion om nuläge och status i våra socialförsäkringar. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i frågorna. Gruppen har letts av Ann-Zofie Duvander och Peter Thoursie, ledamöter i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i september 2022

Karolina Ekholm
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Socialförsäkringar och välfärdssystem	21
1.1 Varför socialförsäkringar – och hur?	24
2 Utmaningar för socialförsäkringarna	39
2.1 Den åldrande befolkningen	39
2.2 Migration	40
2.3 Den föränderliga arbetsmarknaden.....	43
2.4 Relationen mellan avtalsförsäkringar och socialförsäkringar	47
2.5 Personalförsörjning och lönebildning	49
2.6 Att forma stabila regelverk som är lagom generösa.....	50
2.7 Avslutande diskussion	51
3 Arbetslöshetsförsäkringen.....	53
3.1 Historik	56
3.2 Nuläge.....	58
3.3 Analys	60
3.4 Avslutning	67

4	Sjukpenningförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen ...	69
4.1	Historik.....	70
4.2	Nuläge och problemanalys.....	72
4.3	Arbetsskadeförsäkringen	87
4.4	Analys.....	88
4.5	Avslutande diskussion.....	89
5	Sjuk- och aktivitetsersättning	93
5.1	Historik och nuläge.....	93
5.2	Problemanalys.....	95
5.3	Avslutande diskussion.....	102
6	Pensionssystemet – både försäkring och livsrykelsparande.....	105
6.1	Historik.....	107
6.2	Dagens system.....	109
6.3	Problem och utmaningar.....	113
6.4	Fördelningseffekter	125
6.5	Avslutande diskussion.....	128
7	Fattigdomsminskning och försörjningsstöd	131
7.1	Historik.....	132
7.2	Problem med dagens regelverk.....	134
7.3	Avslutning.....	139
8	Äldreomsorg.....	141
8.1	Den svenska äldreomsorgen	145
8.2	Den demografiska utmaningen.....	151
8.3	Äldreomsorgsförsäkring?	152

8.4	Egenavgifter.....	154
8.5	Produktivitet inom äldreomsorgen.....	156
8.6	Ska äldreomsorgen vara statlig eller kommunal?	157
9	Rättvisa, jämlikhet och jämställdhet.....	159
9.1	Inkomstspridning och fattigdom.....	162
9.2	Jämställdhet.....	169
10	Tillit och nöjdhet med socialförsäkringarna	175
10.1	Tillit till socialförsäkringar och till Försäkringskassan.....	176
10.2	Tillit till pensionssystemet	179
10.3	Att främja tillit	183
10.4	Slutsatser.....	188
11	Finansiering av socialförsäkringar och välfärdssystem..	189
	Referenser	199

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 tillväxtindexering¹ 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

¹ 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.

Summary

This report analyses social insurance, i.e. mandatory publicly provided insurance schemes. Our main message is that social insurance provides utility for all insured persons by providing protection against the risk of undesired events. The focus is on insurance that provides protection against the loss of income caused by unemployment, sickness, work injuries, disability and old age. We further argue that protection against poverty as well as high costs in case of need for old age care benefit from being analysed from an insurance perspective. We also discuss trust and confidence in social insurance, justice, equality, and how the benefits are financed.

All societies must cope with the problem of life cycle redistribution and risk prevention. The state, the market and the family are institutions that can be used to handle these problems. We conclude – from economic analyses – that the state has advantages both from an efficiency point of view and from a distributional point of view. Certainly, many risks can be handled, at least theoretically, by private, individual savings. Individual savings are, however, likely to be an inefficient solution. Due to risk aversion, individuals are likely to save more than needed in order to safeguard against the risk of income loss or lack of resources when old.

Social insurance contributes to a more efficient use of resources by using the law of large numbers. By joining a sufficiently large insurance group, the individual need only to save/pay premiums in accordance with the average risk calculated for the whole group. Uniform and mandatory insurance also creates redistribution in a way that may well be preferred from a distributional perspective (e.g., from those who are often sick to those who are healthier). Equally important, in our view, is however, that social insurance can benefit all insured by providing safety.

Challenges

Social insurance and welfare systems have developed over a long period. They were introduced and developed in a society quite different from today's, especially when it comes to technology, level of income, labour markets and family patterns. One purpose of this report is to investigate whether their design is still adequate, identify problems and suggest remedies.

Social insurance faces a number of challenges, such as an ageing population, migration and new technologies that transform both labour markets and other parts of the economy. Some groups will benefit from these changes, while other groups will be made worse off, at least in the short run. Well-functioning social insurance can cushion the effects of these structural adjustments by spreading risks and providing protection for workers.

An important aspect of social insurance design is to find the right level of protection and benefit generosity. The right level should be sufficiently generous to provide adequate protection and safety, but not so generous as to induce unsustainable changes in behaviour due to e.g. work disincentives. Inadequately designed systems may obstruct structural changes by increasing labour immobility. At the same time the legitimacy and the transparency of the system are both important. To promote transparency, we suggest an explicit connection between the contributions/insurance fees and the benefits, and that fees are clearly visible on the pay slip.

Still another important aspect is to adjust the systems to a changing demography with increases in longevity and decreases in fertility. The demographic pressure is especially notable in pensions and in old age care. The pension system is to a large extent adapted to an ageing population. However, the political stability of the Swedish pension system is currently under pressure.

Migration is also a potential challenge. It can influence social insurance by changing the demographic structure, the relation between those working and those not working, and by influencing the level of risk and the distribution of risk in the society. Theoretically, the influence from migration does not have to be problematic. However, in Sweden the challenge posed by migration emanates from migrants not doing well in the Swedish labour market. This strains public finances, causes segregation and low

disposable income for the immigrants. With a more flexible labour market, the chances of avoiding or mitigating these problems increase. The design of social insurances can contribute by creating incentives for increased labour market participation.

Social insurance schemes in Sweden are typically price indexed. This means that economic growth causes the real value of the protection to fall. When benefits are price indexed, the growth rate in the economy determines both relative benefit levels and the scope of social insurance. We find this unacceptable. This process has been going on for a long time, increasing the importance of the insurance complements negotiated by unions and employer associations. As a result, the advantages of social insurances are undermined. We call attention to the fact that if the principle of remuneration in accordance with loss of income weakens, the role of insurance negotiated between the parties in the labour market increases. In this way, social insurance is gradually privatised. The negotiated systems are not uniform and give rise to redistribution. A significant challenge today is to safeguard social insurance and stop the ongoing privatisation.

Below we summarise our suggestions for strengthening the social insurances.

Our twelve most important suggestions

1. Secure social insurance's role of protecting loss of income by using income index and make the financing transparent by changing payroll taxes into fees. These fees should be shown on the monthly payslip. The fees should be adjusted in order to cover actual insurance expenditures (at least approximately and during a business cycle). Fees are to be paid only on income covered by the insurance.
2. Make the unemployment insurance compulsory.
3. Abolish the employers' period of sick pay in the sickness insurance and phase out the work injury insurance.
4. Remove the income pension supplement. Add to the automatic balance mechanism an analogous mechanism for

increasing benefits in good times. Recalculate remaining life expectancy also after retirement.

5. To calculate the premium pension, use average rather than individual rate of return.
6. Allow the use of some pension wealth during working life (in a budget neutral manner).
7. Increase the possibilities and economic incentives to explore one's ability to work while receiving support from social insurance.
8. Poverty relief should be individual and administered by the central government.
9. Increase maximum fees in elder care and use income indexation to maintain their relative level.
10. Evaluate distributional policies using data on long term poverty.
11. Pension wealth should be marital property.
12. Facilitate the exchange of information within and between authorities in the public sector to discover and curb fraud and misuse.

Concluding comments

Social insurance increases utility and creates safety. Prerequisites are that the rules are clear and transparent and sufficiently stable so that the insured knows what to expect. For all social insurance schemes, a balance must be found between the security and the need for work incentives.

One of the greatest challenges facing social insurance is to uphold its value. Price indexation must be abolished and replaced by growth indexation. Price level indexation means that economic growth (not political decisions) will determine the level of benefits. It also increases the scope for insurance systems negotiated between the parties in the labour market, which is a privatisation of social insurance that increases inequality.

Old age pension is the financially largest social insurance. It is a long run obligation that builds on a (implicit) social contract between generations. So far, it has been a relatively stable and transparent system. However, after nearly a quarter of a century, the system is under political pressure and is at risk of breaking down. Insecurity has increased and the individuals' planning possibilities are hampered.

Authorities at the local level, the municipalities, handle poverty relief. A centralization of poverty relief to the state is desirable, both to spread risks and to facilitate mobility between municipalities.

In the debate on how to organise and finance old age care, insurance solutions have been proposed. This would mean that resources are earmarked for old age care. We find such a solution to be inflexible and that today's organisation is preferable.

The main function of social insurance is to provide security and spread risks. Social insurance is also a forceful tool for redistribution. To adequately evaluate redistribution efforts and policies, it is of great importance to measure and be aware of persistent poverty, which is far more harmful than short-term poverty.

Throughout the report, we have maintained that social insurance should be income indexed. The price index used today in most of the insurances lowers the expenditures in time of growth but causes several problems. An important one is that the value of the protection the insurance is supposed to give diminishes. This in turn increases the role of insurances negotiated between the parties in the labour market and other private solutions. The advantages of obligatory and uniform design are lost. Price index causes still another problem: economic growth determines the value of the insurance as well as the distribution between individuals, not conscious political decisions.

Our proposal to finance social insurance by fees means that economic growth/wage increases will result in increased revenues. At the same time the benefits increase accordingly. Financing by fees and indexing by growth means that social insurance expenditure forms a constant share of the GDP.

1 Socialförsäkringar och välfärdssystem²

Riskspridning genom olika typer av försäkringar är en central del av ett välfungerande samhälle. Den här rapporten analyserar socialförsäkringar, det vill säga obligatoriska, av staten tillhandahållna, försäkringar. Vår utgångspunkt är att socialförsäkringar skapar nytta för hela befolkningen genom att ge skydd mot risken för ett antal oönskade utfall som inträffar med en viss sannolikhet. Försäkringstanken bygger på att individens nytta ökar om hon kan försäkra sig mot risker. Individer har avtagande marginalnytta av konsumtion och inkomst. En följd av detta är så kallad riskaversion, vilket i sin tur betyder att en försäkring mot skada/inkomstförlust ökar individens nytta. Individen föredrar ett något sämre men säkert utfall framför chansen att få ett bättre men osäkert utfall kombinerat med risken för ett betydligt sämre utfall.

Rapportens fokus är försäkringar som skyddar mot inkomstbortfall på grund av arbetsoförmåga, arbetslöshet, sjukdom och ålderdom. Vi menar också att skydd mot fattigdom samt skydd mot höga kostnader vid behov av äldreomsorg med fördel kan analyseras ur ett försäkringsperspektiv. De förmåner som diskuteras i rapporten och deras storlek och finansiering sammanfattas i tabell 1.1.

² Vi tackar Ann-Zofie Duvander, Anders Forslund, Pernilla Johansson, Malin Junestav, Lisa Laun, Ulrik Lidwall, Carl Hampus Lyttkens, Peter Skogman-Thoursie, Ole Settergren och Ann-Charlotte Ståhlberg för värdefulla synpunkter.

Tabell 1.1 Förmåner som diskuteras i rapporten

Förmån	Ungefärlig andel av offentliga utgifter (2020), i procent (%)	Finansiering
Pensioner	14,0	Arbetsgivaravgift + egenavgift (ålderspensioner), statsbudgeten (garantipension)
Äldreomsorg	5,4	Kommunalskatt + låga egenavgifter
Sjukpenning	1,6	Avgift + statsbudgeten
Sjuk- och aktivitetsersättning	1,5	Avgift + statsbudgeten
Arbetslöshetsförsäkring	1,0	Statsbudgeten + egenavgift som finansierar administrationen
Försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd	0,6	Kommunalskatt
Arbetskadeförsäkring	0,1	Arbetsgivaravgift
Äldreförsörjningsstöd	0,04	Statsbudgeten

Källa: SKR (2021); IAF (2021); Försäkringskassan (2021a); Pensionsmyndigheten (2020a); egna beräkningar.

Vidare analyseras tillit och förtroende för socialförsäkringarna, jämställdhet, jämlikhet och rättvisa samt systemens finansiering. Riskaversion innebär att människor har betalningsvilja för försäkringar; hur stor beror både på graden av avtagande marginalnytta, på risken för att en skada ska inträffa och på skadans omfattning i relation till individens tillgångar. För att en risk för skada ska kunna försäkras måste sannolikheten kunna beräknas, vilket innebär att så kallad genuin osäkerhet (där sannolikheterna är okända och inte går att beräkna) inte kan hanteras genom försäkringar. Händelsen som försäkringen skyddar mot får inte heller vara önskad eller avsiktlig. Om individen kan påverka sannolikheten för skada eller storleken på förlusten ger det försäkringstekniska problem; vi återkommer till hur dessa kan hanteras.

Begreppet socialförsäkringar används stundom för att beteckna de system som Försäkringskassan ansvarar för, och som exempelvis redovisas i den årliga publikationen "Socialförsäkringen i siffror". Där ingår även områden som varken är försäkringar eller som vinner på att betraktas ur ett försäkringsperspektiv. Detta gäller till exempel föräldraförsäkringen, som trots sitt namn snarare är familjepolitik.

En försäkring ska skydda mot en risk, mot ett oönskat utfall, som individen kan ha svårt att påverka genom sitt agerande. Detta gäller knappast att få barn. Familjepolitiken analyseras inte i denna rapport.

Samtidigt finns delar av välfärdsstaten som inte ligger under Försäkringskassan men som ändå kan ses som en försäkring och med fördel analyseras ur försäkringsperspektiv. Vi menar att försörjningsstödet är ett exempel på detta: risken att tidvis stå utan andra försörjningsmöjligheter kan individen antas vilja skydda sig mot. Ålderspensioner är den enskilt största socialförsäkringen, och ansvaret för denna ligger i en egen myndighet, Pensionsmyndigheten. Arbetslöshetsförsäkringen administreras privat av de olika arbetslöshetskassorna, men då den skyddar mot ett riskabelt, icke-önskat utfall och då arbetslöshetsersättningarna finansieras via statsbudgeten menar vi att den bör betraktas som (och vara!) en socialförsäkring. Vi menar också att skydd mot höga kostnader vid behov av äldreomsorg med fördel kan analyseras ur ett försäkringsperspektiv.

En fördel med försäkringsperspektivet på välfärdsstaten, som nyligen framhållits av Hacker och Rehm (2022), är att när trygghetssystem ses som försäkringsinstitutioner blir de något som merparten av befolkningen har nytta av (till skillnad från när välfärdsstaten betraktas främst som ett sätt att omfördela från höginkomsttagare till låginkomsttagare). När skatter omvandlas till avgifter för väldefinierade förmåner kan också de snedvridande effekterna av välfärdsstatens finansiering minska, och det blir tydligare och mer transparent vad medborgarna kan förvänta sig av trygghetssystemen.

I arbetet med rapporten har vissa avgränsningar varit nödvändiga, av både tids- och utrymmesskal. Vissa system som är försäkringar (eller skulle vinna på att analyseras ur ett försäkringsperspektiv) har likväl utelämnats från rapporten, både på grund av författarnas relativa kompetensområden och för att göra arbetet med rapporten mer hanterbart. Hälso- och sjukvård samt assistansersättning är två sådana områden. Familje-, skol- och utbildningspolitik vinner inte på att analyseras ur ett försäkringsperspektiv och behandlas inte i rapporten.³

³ Dessa ämnen har diskuterats i flera tidigare ESO-rapporter, bl.a. Duvander m.fl. (2015), Åman (2011) samt Nyman (2020).

Avtalsförsäkringarna är inte socialförsäkringar men måste beaktas både på ett principiellt plan och i utformandet av policyrekommendationer, eftersom de för närvarande är intimt förknippade med och kompletterar socialförsäkringarna. De har tidigare kartlagts i Finansdepartementet (2005; 2007) samt ISF (2018b; 2018c).

1.1 Varför socialförsäkringar – och hur?

Måste socialförsäkringar finnas? Svaret på den frågan beror på vem som tillfrågas. Socialförsäkringar kan exempelvis motiveras som ett sätt att minska konflikterna i samhället, de kan syfta till att göra inkomstfördelningen mer rättvis (enligt något kriterium), och de kan motiveras som ett sätt att göra resursanvändningen i samhället mer effektiv. Vissa svarar att socialförsäkringar till stora delar är onödiga, och att institutioner som marknad, familj eller civilsamhälle är att föredra.

I denna rapport utgår vi från ett nationalekonomiskt perspektiv. Socialförsäkringar är ett effektivt sätt att hantera ett antal risker som alla samhällen på något sätt behöver hantera. Socialförsäkringar kan förstås som ett av flera tänkbara sätt att hjälpa människor att upprätthålla en viss konsumtionsnivå över livet. Med ett livscykelperspektiv på inkomster och konsumtion framstår konsumtionsutjämnning över tiden som ett fundamentalt behov: en människa klarar sig bara några dagar utan vatten och bara några veckor utan mat. Det betyder att människor alltid har behövt hitta sätt att trygga sin försörjning i början och slutet av livet, samt när vi på grund av exempelvis arbetslöshet eller sjukdom är arbetsoförmögna. Socialförsäkringar kan hjälpa oss att hantera dessa specifika problem, som vi kallar *livscykelutjämningsproblemet* och *försäkringsproblemet*.

Till dessa två problem kommer även ett *omfördelningsproblem*, sprunget ur viljan att hjälpa individer som av olika skäl har låg eller obefintlig försörjningsförmåga. Här är marknaden oftast mindre lämpad, medan både familj och stat kan vara fungerande institutioner.

Ruta 1: Tre problem som socialförsäkringar och välfärdssystem kan bidra till att lösa

Livscykelutjämningsproblemet innebär att människan behöver omfördela resurser över livscykeln från den yrkesverksamma perioden då inkomsterna är höga till perioder utan inkomster så att hon kan konsumera även när hon är för gammal och för ung för att försörja sig själv.

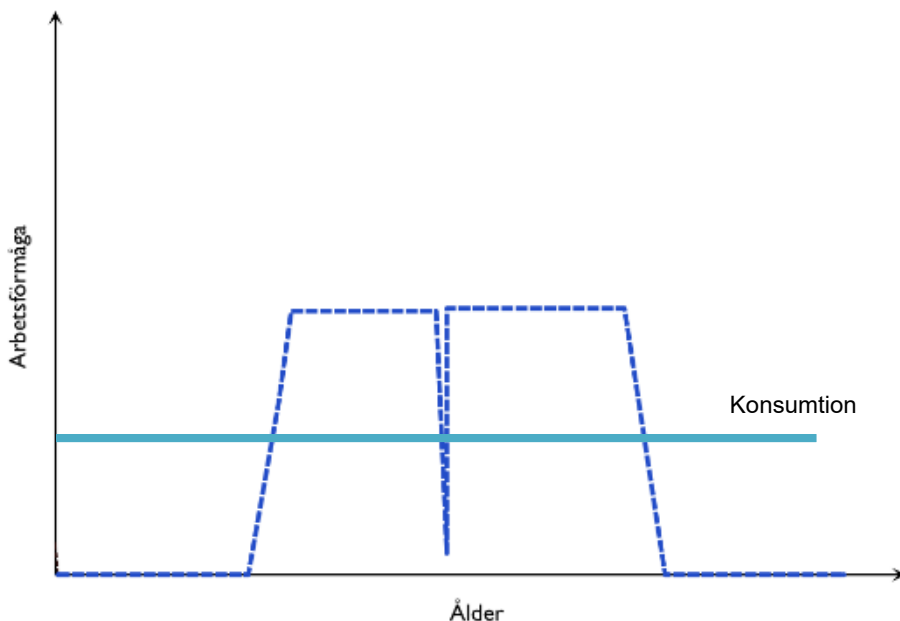
Försäkringsproblemet innebär att människan även i arbetsför ålder behöver hitta ett sätt att garantera viss konsumtion också när hon tillfälligt är arbetsförmögen, exempelvis på grund av sjukdom eller arbetslöshet eller när arbetsförmågan minskar eller upphör på grund av ålder. Vidare behöver hon försäkra sig om ett konsumtionsutrymme i slutet av livet även om hon lever längre än den genomsnittligt förväntade livslängden.

Omfördelningsproblemet innebär att ett samhälle behöver hitta ett sätt att hantera det faktum att vissa föds med, eller under livet råkar ut för något som resulterar i, låg eller obefintlig försörjningsförmåga.

Figur 1.1 illustrerar livscykelutjämningsproblemet och försäkringsproblemet i en förenklad skiss. Kurvan visar hur människans arbetsförmåga är låg i början och slutet av hennes liv, och hög under en period mitt i livet. Dessutom finns ett tillfälligt avbrott i arbetsförmågan, som kan bero på exempelvis sjukdom eller arbetslöshet.⁴

⁴ Finansiellt är det livscykelutjämningsproblemet som är den största biten i den offentliga sektorn, därefter kommer riskförsäkring som andel av offentliga utgifter. Stöd till genuint svaga utgör endast en mindre del. Enligt Pettersson och Pettersson (2003) går mer än 80 procent av den årliga omfördelningen tillbaka till samma individ igen, antingen under ett och samma år, eller senare i livet. Andra studier har kommit till liknande resultat (Bergh 2005; Hussenius och Selén 1994).

Figur 1.1 Principskiss över arbetsförmågans utveckling under livet (streckad linje) och önskad konsumtionsnivå



Risker som de nyss beskrivna kan 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 för inkomstbortfall eller att få slut på besparingar vid hög ålder. Försäkringar bidrar till en effektivare resursanvändning genom 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. Vad som är ett tillräckligt stort försäkringskollektiv varierar med situationen och hur sannolikheterna fördelar sig.⁵

⁵ När riskerna är korrelerade, vilket exempelvis är fallet vid finanskriser och pandemier, ger de stora talens lag inte lika stor trygghet.

1.1.1 Adverse selection och moral hazard

Det finns ett antal kända och väl analyserade problem kring utformningen av en försäkring. Ett sådant är asymmetrisk information. Försäkringsgivaren antas inte känna till de individuella riskerna och sätter därför premien efter genomsnittlig risk. Den försäkrade känner till sin individuella risk bättre än försäkringsgivaren och köper försäkringen om hennes risk är högre än genomsnittets, medan individer med lägre risk avstår från försäkringen. Då stiger den genomsnittliga risken och premien måste höjas vilket gör att fler hamnar i gruppen med låg risk och avstår från att försäkra sig. Detta är det välkända problemet *adverse selection*, som gör att försäkringen bryter samman och den totala nyttan minskar. Problemet med *adverse selection* kan hanteras genom att försöka ta reda på olika individers eller grupper faktiska risker (så kallad riskscreening) eller genom att göra försäkringen enhetlig. Den förstnämnda metoden är dyr och kan dessutom leda till att individer med hög risk (och därmed stort behov av försäkringen) inte accepteras som försäkringsstagare.

En enhetlig försäkring innebär att premier beräknas på genomsnittsriskerna i försäkringskollektivet och att det inte förekommer någon riskdifferentiering, vare sig när det gäller premier eller utbetalningar. För att lågriskindivider inte ska lämna försäkringen krävs att försäkringen är obligatorisk, vilket är fallet för socialförsäkringarna. Detta kan vara problematiskt, inte bara för den som normativt ogillar statligt tvång, utan också av effektivitetsskäl. Olika individer har olika riskaversion och därmed olika betalningsvilja och nytta av försäkringen.

Vi vet till exempel att kvinnor har högre riskaversion än män och att äldre är mer riskaverta än yngre (Outreville 2014). Det betyder att kvinnor och äldre i genomsnitt kan förväntas vilja ha en mer omfattande försäkring än män och yngre. En enhetlig och obligatorisk försäkring kan därför inte vara optimal för alla dessa grupper. Däremot är det tänkbart att obligatoriet möjliggör en försäkring som för alla dessa grupper är bättre än vad de annars skulle kunna skaffa sig på marknaden. Obligatoriet gör det möjligt att undvika fripassagerare (i betydelsen personer som väljer att inte skaffa sig någon försäkring i hopp om att andras välvilja aktiveras i händelse av skada). Likaså försvinner risken för kortsiktighet/närsynthet

(myopia), att unga människor avstår från försäkring för att risken för att händelsen ska inträffa antas ligga så långt fram i tiden. På grund av obligatoriet kan socialförsäkringar också tänkas bli billigare än marknadsförsäkringar då de inte behöver lägga resurser på riskscreening eller marknadsföring.

Ett annat välkänt försäkringsproblem är *moral hazard*. Innebörden är att individen genom sitt beteende kan påverka risken för att den försäkrade händelsen ska inträffa (s.k. *ex ante moral hazard*) och när händelsen inträffat överdriva skadan (s.k. *ex post moral hazard*). För försäkringsgivaren är detta beteende dolt och märks först i efterhand genom att kostnaderna stiger. Risken för moral hazard kan minskas genom att utforma försäkringen med självrisker och/eller kontroller och skadereglering.

Med självrisk menas att försäkringen inte ersätter 100 procent av inkomstbortfallet eller skadan. Även karensregler fungerar som självrisk och innebär att ersättningen utgår först efter att karensperioden är över. Ersättningen kan också vara tidsbegränsad eller att ersättningsnivån minskar efter viss tid. Ju högre självrisken är (oavsett dess form), desto mindre skydd ger försäkringen. Andra möjligheter att begränsa moral hazard är kontroll och skadereglering, det vill säga att försäkringsgivare undersöker om skada föreligger och i så fall dess omfattning. Båda formerna är dyra genom att de kräver administrativa resurser från försäkringsgivaren, och kan även betyda extra arbete för den försäkrade. Vidare kan långtgående kontroller och skadereglering tänkas innebära en integritetsförlust för individen. Kontroller och skadereglering är delvis substitut till självrisker. En mer effektiv skadereglering och kontroll möjliggör en lägre självrisk och därmed en mer värdefull försäkring. Omvänt gäller att när självrisken är högre kan alltså kontrollen vara mindre.

Att utforma en socialförsäkring innebär alltså att avvägningar måste göras mellan ersättningsnivå, risk för moral hazard och graden av skadereglering och kontroller. Varje existerande socialförsäkring kommer alltså med nödvändighet att vara kompromissartad.

1.1.2 Stat, marknad och familj

Livscykelutjämningsproblemet och försäkringsproblemet (och i viss utsträckning också omfördelningsproblemet) kan hanteras av olika

samhällsarrangemang. En grov indelning av dessa skiljer på tre typer av institutioner: staten, marknaden och familjen/civilsamhället. Dessa institutioner skiljer sig åt utan att någon självklart är överlägsen i alla dimensioner.

Staten ålägger alla som arbetar att betala skatt eller obligatoriska försäkringsavgifter, och omfördelar intäkterna till unga, gamla och till dem som tillfälligtvis eller permanent inte kan arbeta. Institutionen garanteras ytterst av statens våldsmonopol.

På *marknaden* byts pengar, varor och tjänster, vilket gör det möjligt för de arbetande att teckna pensions- och sjukförsäkringar, köpa omsorgstjänster och annat som hjälper till att lösa livscykelutjämningsproblemet och försäkringsproblemet. Institutionens stabilitet kommer av det ömsesidiga vinstintresse som finns i marknadstransaktionerna.

Inom *familj och civilsamhälle* hjälps människor åt enligt sociala normer som i regel upprätthålls utan att tvång eller pengar är inblandade. Historiskt har familjen utgjort ett viktigt skydd även i länder som numera använder staten i större utsträckning.

I praktiken använder alla länder en kombination av samtliga tre institutioner. Något förenklat använder de nordiska länderna staten i högre utsträckning, de anglosaxiska länderna använder marknaden i större utsträckning och i de sydeuropeiska länderna är familjens roll större (se t.ex. Titmuss 1974; Esping-Andersen 1990; Scruggs och Allan 2006). Tabell 1.2 sammanfattar några tänkbara för- och nackdelar med de tre institutionerna. Vad som ses som styrkor respektive svagheter är naturligtvis ytterst en normativ fråga (se Di Tella och MacCulloch 2002).

Statens verktyg är alltså att beskatta människor under den period de arbetar och använda skatteintäkterna för att anställa personal som tar hand om unga, gamla och sjuka. Dessutom kan en del av skatterna göras till obligatoriska försäkringsavgifter som ger inkomsttrygghet vid de olika risker vi nämnt ovan. En effektivitetsmässig fördel med detta är att riskerna sprids över en stor grupp – hela befolkningen – och genom att vara enda tillhandahållare av socialförsäkringar kan staten utnyttja stordriftsfördelar så att tillhandahållandet blir billigt.

Tabell 1.2 Egenskaper hos staten, marknaden och familjen som lösning på livscykel-, omfördelnings- och försäkringsproblemet

Institution	Tänkbara styrkor	Tänkbara svagheter
Stat	Effektiv riskspridning, jämlikhet, främjande av individens autonomi genom minskat beroende av marknad och familj/civilsamhälle, låga kostnader för riskscreening och marknadsföring.	Bristande individuell autonomi gentemot staten, låg innovationstakt, bristande valfrihet, ekonomiska snedvridningar vid skattefinansiering, risk att anonymiteten förvärrar moral hazard-problem.
Marknad	Kundorientering, hög innovationstakt, valfrihet.	Ojämlikhet (både genom speglandet av betalningsförmågens fördelning och genom risk för så kallad gräddskumning, dvs. att endast individer med låg risk väljs), ineffektivitet på grund av snedrekrytering. Problem med moral hazard samma som i staten.
Familj	Personligt och situationsanpassat stöd, låg risk för moral hazard och gräddskumning.	Låg riskspridning, högt individuellt beroende av familj/civilsamhälle, risk för bristande jämställdhet och bristande jämlikhet – ingen omfördelning mellan familjer.

Frånvaron av konkurrens och vinstintresse riskerar emellertid att gå ut över innovationstakt och utveckling av nya lösningar. Dessutom innebär det enhetliga systemet att möjligheten för varje individ att hitta en lösning som passar just hennes preferenser minskar. Fördelningsmässigt kan den statliga lösningen anses ge fördelar eftersom skattefinansieringen kan garantera alla tillgång till trygghet utan att den egna betalningsförmågan blir avgörande.

På marknaden hanteras behoven av livscykelomfördelning och riskförsäkring med sparande och marknadsförsäkringar. Fördelar med detta är att varje individ kan skaffa sig en lösning som passar just hennes behov, samt att konkurrensen på marknaden skapar incitament för innovationer och produktutveckling. Ju bättre konkurrensen fungerar, desto bättre är marknaden på att skapa en effektiv resursanvändning (i betydelsen att människors preferenser uppfylls till lägsta möjliga kostnad).

Privata aktörer måste dock akta sig noga för att sälja generösa försäkringskontrakt till personer som med hög sannolikhet kommer att behöva försäkringarna, eftersom de i så fall skulle förlora pengar på dessa kontrakt. Av detta skäl kan privata företag komma att lägga

ned mycket resurser på individuella riskbedömningar, vilket kan anses vara en nackdel både effektivitetsmässigt och ur ett rättviseperspektiv. En fördelningsmässig nackdel är dessutom att i många fall kommer fördelningen av möjligheterna att skaffa sig trygghet på en marknad att spegla inkomstfördelningen i samhället, och om denna är ojämlig gäller detta också marknadsutfallet.

Inom familjen och civilsamhället löses behoven varken av statligt tvång eller av marknadstransaktioner, utan av sociala normer enligt vilka släktingar och/eller vänner förväntas hjälpa unga, gamla och sjuka.⁶ En fördel är att människor i dessa gemenskaper känner varandra väl, vilket betyder att stödet ofta utformas med stor hänsyn till den enskildes behov. Detta betyder också att informationen om stödbehov är hög och att det är svårt för människor att smita från sin del av ansvaret. Nackdelen är att familjen i försäkringssammanhang inte är tillräckligt stor för att få särskilt god riskspridning. Sannolikheten att flera familjeförsörjare blir arbetsoförmögna samtidigt är betydande, vilket kan skapa problem om det inte finns andra stödsystem. Familjen är helt enkelt oftast för liten för att kunna dra nytta av de stora talens lag. Dessutom kommer fördelningen av möjligheter att få stöd från familjen att bero på i vilken familj människor föds (även om detta till viss del kan mildras av frivilligorganisationer). Vår slutsats är att socialförsäkringar har klara fördelar framför marknaden och familjen.

1.1.3 Rättvisa och omfördelningsproblemet

Som visats ovan finns det effektivitetsmässiga skäl att förorda socialförsäkringar snarare än marknads- och familjelösningar på flera områden. Det är dock vanligare att socialförsäkringar motiveras av omfördelningsproblemet och knyts till en ideologiskt motiverad uppfattning om rättvisa. Det finns emellertid många olika idéer om rättvisa, som har olika implikationer för hur mycket och på vilket

⁶ Ibland beskrivs dessa insatser som frivilliga, vilket är korrekt såtillvida att det (oftast) saknas hot om våld. Men systemen fungerar åtminstone delvis på grund av sociala normer, som innebär att den som inte försörjer sin familj eller inte tar hand om sina barn på något sätt straffas för detta, exempelvis genom uteslutning ur någon social gemenskap. Det skulle således vara möjligt att dela upp denna institution ytterligare i en del som förutsätter starka sociala normer (kärnfamiljen) och en del som är mer frivillig och bygger på människors i någon bemärkelse genuina vilja att hjälpa (frivilligorganisationer).

sätt resurser bör omfördelas. Vi återkommer till omfördelningsproblemet i kapitlet om jämställdhet och jämlikhet.

Både Rawls idé om maximin-principen och utilitarismen där syftet är att maximera den totala nyttan i samhället kan användas för att motivera socialförsäkringar. Dock ger ingen av dem konkreta anvisningar om hur fördelningen i samhället bör se ut. Procedurrättvisa och utfallsrättvisa anger rättvisa i form av regler respektive i form av faktiska utfall. Båda dessa är klart tillämpliga på socialförsäkringar.

Sammantaget betyder detta att politiken måste göra en avvägning mellan olika idéer om rättvisa. Å ena sidan finns synsättet att inkomstskillnader uppfattas som rättvisa när de är resultatet av en rättvis procedur, ett synsätt som exempelvis kommer till uttryck i målet att det ska löna sig att arbeta. Å andra sidan finns synsättet att inkomstskillnader är orättvisa om de inte härrör ur omständigheter som individen kunnat påverka (såsom tur/otur, arv och miljö) och att staten därför bör utjämna fördelningen.

Socialförsäkringar kan organiseras både med och utan omfördelade inslag. En försäkring utan omfördelning är aktuarisk. Då är förväntade inbetalningar/premier lika stora som förväntade ersättningar. Ex post är en försäkring emellertid alltid omfördelade; den som råkar ut för skadan – sjukdom, arbetsoförmåga, arbetslöshet – får ersättning. Då en försäkring skyddar mot oönskade och negativa utfall kan det vara önskvärt med en omfördelning från lågriskgrupper till högriskgrupper, vilket är fallet ex post i en aktuarisk, enhetlig försäkring.

I en försäkring med omfördelning skiljer sig förväntade inbetalningar och förväntade ersättningar åt för olika grupper (exempelvis mellan olika socio-ekonomiska grupper eller mellan könen). En sådan försäkring måste vara obligatorisk och olika individer kan ha olika uppfattningar om det rättvisa i systemen, både enligt procedur- och utfallsrättvisa. I vissa fall sammanfaller försäkringens omfördelade effekt med så kallad vertikal inkomstomfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare (exempelvis sjukpenningförsäkring när låginkomsttagare tenderar att vara sjuka oftare), men inte alltid (exempelvis pensioner när höginkomsttagare tenderar att leva längre).

Skillnader i risk mellan olika individer och grupper gör att en enhetlig försäkring blir omfördelade även ex ante. När grupper med

olika risk är med i samma försäkring som inte är riskdifferentierad, sker en omfördelning från lågriskgruppen till högriskgruppen. Om risk för sjukdom ökar med åldern skapar en enhetlig försäkring omfördelning från yngre till äldre. Inom pensionssystemet och sjukpenningen skapas omfördelning från män till kvinnor eftersom kvinnor har högre risk för sjukfrånvaro och längre förväntad livslängd än män.

Socialförsäkringar kan även ge upphov till omfördelning mellan generationer. Detta är särskilt tydligt i pensionssystem, där förbättringar för de äldre måste betalas av de yngre i arbetsför ålder. Utbetalningar från socialförsäkringarna finansierar konsumtion, och till skillnad från investeringar bör konsumtion inte finansieras med lån enligt god ekonomisk hushållning. Socialförsäkringarna bör därför inte bygga upp skulder som intecknar framtida generationers skatteintäkter. Som utvecklas i kapitel 6 är den risken särskilt påtaglig för pensionssystemet.

1.1.4 Individ eller hushåll?

Ett annat principiellt val som måste göras när socialförsäkringar konstrueras gäller om det är individen eller hushållet/familjen som ska försäkras. Den svenska välfärdsstaten är numera nästan helt individbaserad. Sambeskattning av makar i ett äktenskap avskaffades exempelvis 1971, och socialförsäkringens ersättningar utgår (nästan uteslutande) till individen. Sambeskattning av förmögenheter fanns emellertid kvar tills förmögenhetsskatten avskaffades 2007, men försörjningsstödet, liksom garantipensionen och bostadstilläggen, bygger fortfarande på hushållets inkomst.

Ytterst är det en politisk fråga om välfärdssystem ska bygga på individen eller familj/hushåll som den minsta enheten. Vid hushållsbaserade system skapas emellertid både gränsdragnings- och beräkningsproblem som kan ge upphov till problematiska drivkrafter. Försörjningsstödet är exempelvis högre för en ensamstående vuxen än för en sammanboende, något som även gäller för garantipensionen. Tanken är att sammanboende kan dra nytta av stordriftsfördelar i hushållet och därför inte behöver lika högt belopp för att uppnå samma levnadsstandard som en ensamstående. Förutom att det är beräkningsmässigt svårt att exakt fastställa värdet av att kunna

delar på vissa hushållsgemensamma fasta kostnader skapar denna konstruktion drivkrafter för skenseparationer. Som princip är därför individuella förmåner att föredra.

1.1.5 Central eller lokal nivå?

Den svenska offentliga sektorn består av tre nivåer: stat, regioner och kommuner, alla med olika ansvarsområden. Effektivitetsskäl (den ekonomiska teorin om fiskal federalism) talar för att beslut ska fattas på olika nivåer. På statlig nivå ska sådant ligga som omfattar alla i landet och där likhet bör råda. Varor av kollektiv natur såsom försvar och rättsväsende brukar ges som exempel.

Socialförsäkringarna/transfereringarna ligger på statlig nivå, med ett litet undantag för arbetslöshetsförsäkringen som administreras av fackföreningarna, men ändå finansieras i huvudsak statligt genom skatter. En av transfereringarna ligger på kommunal nivå, försörjningsstödet, men framför allt hanterar den lokala nivån välfärdstjänster såsom skola, barnomsorg och äldreomsorg.

Sverige har av hävd kommunal självstyrelse. Kommunerna äger att själva besluta om skattesats, och om sina egna angelägenheter. Den kommunala självstyrelsen framhålls ofta som ett fundament i den svenska demokratin. Variationen mellan olika kommuner har stora fördelar: möjlighet att anpassa utbudet efter lokala preferenser och närhet till de politiska beslutsfattarna. Det kommunala självstyret innebär också möjligheter till institutionell konkurrens som gör att kommuner kan sporra, inspirera och lära av varandras erfarenheter kring olika sätt att utföra och finansiera de offentliga åtagandena.

Samtidigt begränsas den kommunala självstyrelsen av centralt fattade beslut, såsom maxtaxa i barn- och äldreomsorg. Även det kommunala utjämningsystemet begränsar självstyrelsen, och på 1990-talet beslutade staten om kommunalt skattestopp. Som diskuteras av Erlingsson m.fl. (2019) kan inskränkningarna förstås utifrån en konflikt mellan värdet av kommunalt självstyre och värdet av nationell likvärdighet, som många anser vara viktig av rättviseskäl.

1.1.6 Avvägningen mellan arbetsincitament och skydd mot fattigdom

Utöver den omfördelning som skapas när olika riskgrupper omfattas av samma enhetliga försäkring, har socialförsäkringar i regel viss omfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare genom att inkomstrelaterade ersättningar begränsas uppåt av ett maximumbelopp (ett tak) och nedåt av en lägstanivå (ett golv). När socialförsäkringar på detta sätt används för att utjämna inkomstskillnader mellan höga och låga inkomster bör de incitament som en sådan omfördelning skapar beaktas. Å ena sidan kan det vara önskvärt att lägstanivåerna skyddar individen mot alltför låg levnadsstandard, å andra sidan kan det – både av incitamentsskäl och av rättviseskäl – vara önskvärt att systemen skapar tillräckligt starka drivkrafter till arbete. En hög lägstanivå ("golv") kan minska både fattigdom och inkomstskillnader när dessa mäts med disponibla inkomster, men innebär också att det för många lönar sig sämre att arbeta (vilket kan öka inkomstspridningen av bruttoinkomster).

Vilken nivå som är önskvärd är en politisk fråga inom ramen för det ekonomiskt möjliga. Även om det vore behagligt med höga ersättningsnivåer, låga avgifter och frånvaro av kontroller kommer människors beteende och samhällets begränsade resurser att sätta gränser som politiken måste hålla sig inom. För alla system finns en budgetrestriktion som innebär att avgifter måste täcka utbetalningar. Högre ersättningsnivåer kräver högre avgifter, och minskar därmed skillnaden i disponibel inkomst mellan arbetande som betalar avgifter och de som uppbär olika ersättningar.

Pensionssystemet har sedan det togs i bruk kritiserats för att de sämst ställda pensionärerna har för låg pension och för att den som jobbat en stor del av sitt liv inte får tillräckligt mycket mer än den som inte jobbat alls. Det är svårt att åtgärda båda problemen samtidigt. Om garantipensionen höjs, minskar det så kallade respektavståndet, det vill säga skillnaden i kronor räknat mellan garantipension och inkomstpension för den som jobbat hela livet. Ska båda problemen åtgärdas måste pensionerna höjas för både den som arbetat lite och sedan ännu mer för den som arbetat mycket. Det skulle i sin tur kräva betydande ökning av inbetalningarna till

systemet, vilket gör att de problem som skulle åtgärdas i pensions-systemet i stället dyker upp bland de arbetande.⁷

1.1.7 Pris- eller inkomstindexering?⁸

När den politiska processen har fastställt en nivå på förmåner och avgifter som anses önskvärd och ekonomiskt hållbar bör socialförsäkringssystemets karaktär inte förändras som en konsekvens av ekonomisk tillväxt. Det är rimligt att nya demokratiska beslut kan förändra systemet. Det är också rimligt att försäkringarna har ett ersättningsstak (en maximinivå) eftersom höginkomsttagare kan förväntas ha större sparkapital och därmed en större förmåga att hantera inkomstfluktuationer. Däremot är det i våra ögon inte önskvärdt att ekonomisk tillväxt gradvis förändrar systemet i riktning mot ett grundtrygghetssystem, vilket blir fallet vid prisindexering. För att behålla socialförsäkringens karaktär över tiden förordar vi därför inkomstindexering som huvudprincip.

I avgifts- och skattefinansierade system kommer intäkterna att öka vid positiv real inkomstutveckling. Om ersättningarna i det läget är prisindexerade kommer systemen att generera ökande överskott samtidigt som ersättningarna släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen. För att undvika detta bör ersättningar (inklusive maxi- och miniminivåer) generellt sett inkomstindexeras.

I dag är socialförsäkringarna prisindexerade, med undantag för arbetslöshetsförsäkringen som inte indexeras alls och ålderspensionerna som är tillväxtindexerade. När det gäller miniminivåer, såsom garantipensionen i pensionssystemet och nivån på ekonomiskt bistånd i försörjningsstödet, innebär prisindexeringen att beloppen som betalas ut är köpkraftsskyddade, men att avståndet till median- och medelinkomsterna ökar. För maximinivåer (de så kallade taken) innebär prisindexeringen att utrymmet för avtalsförsäkringarna ökar. Båda mekanismerna innebär att hela socialförsäkringssystemet successivt ändrar karaktär på grund av ekonomisk tillväxt, utan att några politiska beslut fattas om denna systemförändring. Socialför-

⁷ Det så kallade inkomstpensionstillägget och det under våren 2022 hastigt lanserade förslaget om garantitillägg illustrerar denna problematik med (i våra ögon) plågsam tydlighet.

⁸ I rapporten används inkomstindexering synonymt och omväxlande med tillväxtindexering.

säkringarna blir till en grundförsäkring och de avtalade försäkringarna står för inkomstbortfallsprincipen.⁹ Vi menar att detta är olyckligt och bör ses som en implicit privatisering av socialförsäkringarna. Mellan 2000 och 2017 ökade andelen anställda med månadslön över 7,5 prisbasbelopp från drygt 10 procent till 50 procent för kvinnorna, och från 30 till 60 procent för männen (ISF 2018b).

Prisindexeringen skapar besparingar för statskassan och minskar socialförsäkringarnas andel av BNP. Eftersom det politiska priset för att genomföra ekonomiska omprioriteringar vid en statsfinansiell kris ofta är högt, kunde prisindexering försvaras som ett pragmatiskt sätt att skapa balans i de offentliga finanserna efter 1990-talskrisen. Ersättning som släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen skapar emellertid en annan typ av politiska problem. Historiskt har nivåerna ofta återställts (mer eller mindre) genom att politiker då och då fattar diskretionära beslut om höjningar. Det öppnar för möjligheten att plocka politiska poäng på höjningar som kanske bara återställer en ersättnings reala värde, men skapar en oförutsägbart ryckighet i regelverket. Som princip är därför inkomstindexering genomgående att föredra.¹⁰ Med inkomstindexering kommer socialförsäkringarna att utgöra en ungefärligt konstant andel av BNP, vilket också bidrar till balans i de offentliga finanserna.

1.1.8 Tillitens betydelse

Oavsett om livscykelutjämning och riskförsäkringar huvudsakligen hanteras av staten, marknaden eller av familj/civilsamhälle, behövs mekanismer som ömsesidigt minskar risken för både försäkrade och försäkringsgivare att drabbas av fusk och missbruk. Inom familjen känner alla varandra oftast väl. Välvilja och reciprocitet kan åtminstone till viss del förväntas hindra familjemedlemmar från att

⁹ Som framgår i kapitlet om ålderspensioner är tjänstepensionerna snart lika viktiga som de allmänna pensionerna.

¹⁰ Prisindexering kan dessutom ske på många olika sätt. Ett prisindex är ett viktat genomsnitt av alla priser i ekonomin, men hur viktningen ska ske och vilka priser som ska beaktas är inte självklart, och konsumentprisindex är bara ett av flera tänkbara alternativ. Typfallsberäkningar av SCB (2021d) visar att ett pensionärspar och ett singelhushåll genom olika konsumtionsvikter möter olika inflation. Vems köpkraft är det då som ska skyddas? Konstruktionen av ett inkomstindex som bygger på lönesummans tillväxt är i den bemärkelsen att föredra också på grund av sin enkelhet.

lura varandra. På marknaden finns en annan disciplinerande mekanism i att konkurrens och företags vilja att göra vinst gör att företag kan förväntas bete sig på ett visst sätt, och företag som får rykte om sig att vara opålitliga får svårare att hitta kunder.

Socialförsäkringar fungerar genom andra mekanismer. Människor måste ha tillit, både till att politiker och tjänstemän använder skattemedel som avsett – och till att andra medborgare inte missbrukar förmånerna. Politiker, tjänstemän och medborgare måste dessutom i tillräcklig utsträckning leva upp till tilliten genom att agera pålitligt och ärligt. På senare tid har flera larmrapporter pekat på korrupktion, missbruk och rena bedrägerier i den skattefinansierade verksamheten (Polismyndigheten 2021; Riksrevisionen 2013). I synnerhet har en rad fall med bedrägeri och bidragsbrott inom assistansersättningen uppmärksammats (Åklagarmyndigheten 2015). Det är varningslampor som måste tas på allvar. Än så länge tycks den höga svenska tilliten, både mellan människor och till myndigheter bestå, men det finns också tecken på att ungas tillit är lägre än vuxnas, och att ungas tillit är särskilt sårbar för brister i rättsstaten (se exempelvis Bergh och Öhrvall 2018). Vi återkommer till ämnet i kapitel 10.

2 Utmaningar för socialförsäkringarna

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. Systemen har ändrats ett stort antal gånger med varierande motiv; ibland av kostnadsskäl och ibland i förhoppning om förbättrad funktionalitet. Ett syfte med denna rapport 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.

2.1 Den åldrande befolkningen

I likhet med de flesta OECD-länder står Sverige inför en utmanande demografisk förändring då andelen äldre i befolkningen kommer att öka de kommande decennierna. Utvecklingen beror både på minskat barnafödande och på ökad förväntad livslängd men, som visas i exempelvis Bengtsson (2010), är det framför allt det minskade barnafödandet som historiskt har förändrat den demografiska strukturen.

En aktuell utmaning är att anpassa socialförsäkringssystemen till den förändrade demografin när vi lever längre och föder färre barn. Denna utmaning har det förvisso talats om under lång tid. Det demografiska trycket är särskilt betydelsefullt på pensionsområdet och inom äldreomsorgen. Pensionssystemet är i många avseenden utformat för att klara detta.

Äldreförsörjningskvoten (antalet individer över 65 år i förhållande till antalet som är 20–64 år), väntas öka från nuvarande 0,35 till 0,43 år 2050. Alla personer i åldern 20–64 år arbetar inte, vilket

innebär att den reella försörjningskvoten är betydligt högre. En bakomliggande orsak är att förväntad återstående livslängd vid 60 års ålder ökar. Andelen över 80 år i förhållande till den arbetsföra befolkningen väntas öka från 0,09 till 0,16 år 2050 (Segendorf och Theobald 2019).

Vi återkommer till den åldrande befolkningen i kapitel 6 om pensioner och i kapitel 8 om äldreomsorg.

2.2 Migration

Andelen utrikes födda har enligt SCB:s statistik ökat markant i Sverige, från 11,3 procent år 2000 till 19,7 procent i slutet av 2020. Länge var Finland det vanligaste födelselandet för utrikes födda i Sverige, men numera är det Syrien, följt av Irak, med Finland först på tredje plats. Potentiellt finns en tänkbar motsättning mellan en välfärdsstat med omfattande socialförsäkringar och en hög invandring, i synnerhet om arbetsmarknadens regelverk gör det svårt för invandrarna att konkurrera på arbetsmarknaden.

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. Till exempel kan migranter i tidig arbetsför ålder tänkas dämpa den demografiska obalansen som beskrevs ovan. Som visas i Bengtsson (2010) är dock effekten väldigt liten, när det beaktas att även invandrare föder barn och blir gamla.

För Sveriges del kommer den största utmaningen av att utlandsfödda klarar sig dåligt på den svenska arbetsmarknaden, vilket skapar problem på flera plan.

- Påfrestningar på den offentliga sektorns finansiering.
- Klyftor och segregation i samhället.
- Låga disponibla inkomster för invandrarna själva.

Frågan om hur migration påverkar den svenska välfärdsstaten är omdiskuterad. När det gäller den specifika frågan om hur invandringen till Sverige har påverkat den offentliga sektorns ekonomi har emellertid flera studier och utredningar samstämmigt konstaterat att

effekten är negativ men förhållandevis liten (Ekberg 1999; 2011; Storesletten 2003; Flood och Ruist 2015). Hansson och Tjernberg (2021) definierar självförsörjning som att inbetalda inkomstskatter överstiger erhållna transfereringar under ett givet år. På grund av välfärdsstatens livscykelomfördelande natur (som beskrivs i kapitel 1) innebär denna definition vanligen att individer räknas som självförsörjande när de är i arbetsför ålder. Bland inrikes födda är genomsnittsindividen självförsörjande mellan 35 och 62 år. För utrikes födda från andra västländer är motsvarande åldersspann 39 till 59 år. Genomsnittsindividen född utanför västvärlden är aldrig självförsörjande enligt denna definition.

Storleken på den negativa finansiella effekten hålls nere av socialförsäkringarnas kvalifikationskrav, vilka fungerar som spärrar som mildrar den offentligfinansiella problematiken. När utlandsfödda inte etablerar sig på arbetsmarknaden, går de också miste om ersättningar från de inkomstrelaterade socialförsäkringarna.¹¹ I denna bemärkelse är alltså de svenska välfärdssystemen redan i dagsläget relativt robusta, vilket är en viktig förklaring till det skenbart paradoxala i att Sverige, trots ett stort arbetsmarknadsgap (i både sysselsättning och arbetslöshet) mellan utlandsfödda och inrikes födda, har relativt starka offentliga finanser jämfört med övriga EU-länder.

Migrationen och den bristande arbetsmarknadsetableringen för många utrikes födda spelar dock stor roll för grundskyddsstöden, såsom garantipension, ekonomiskt bistånd och äldreförsörjningsstöd. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv är det också problematiskt att utrikes föddas produktiva förmåga inte nyttjas fullt ut och att dessa grupper inte åtnjuter socialförsäkringarnas inkomstrygghet fullt ut.

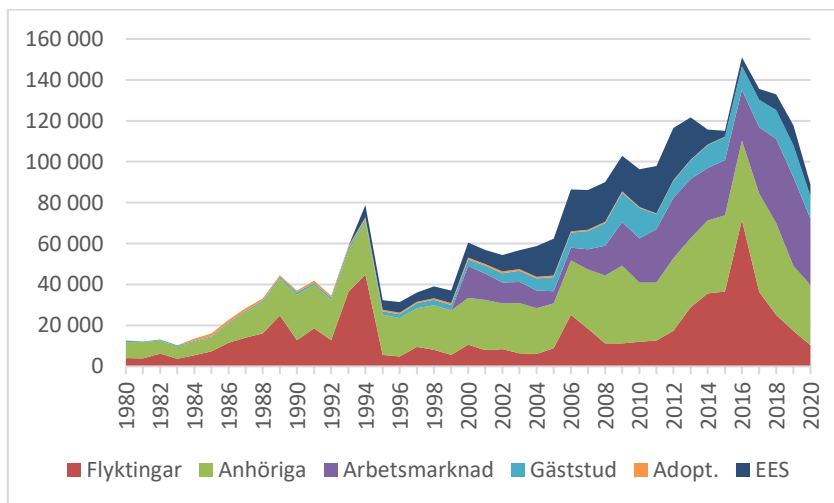
Pensionssystemet är med stor marginal den finansiellt sett största socialförsäkringen. Effekten på pensionssystemet av ökad migration har utretts av Pensionsmyndigheten (2017). Å ena sidan innebär fler personer i arbetsför ålder ökade inbetalningar till pensionssystemet (så länge åtminstone någon av de nyanlända kommer i arbete). Under det sannolika antagandet att nyanländas inkomster är lägre än inrikes föddas innebär de också en långsammare inkomstillväxt, vilket gör att pensionerna får en lägre ökningstakt. Båda dessa

¹¹ Ett annat exempel är den så kallade 40-årsregeln i pensionssystemet, som innebär att full garantipension endast betalas till den som har bott 40 år eller mer i Sverige mellan 16 och 64 års ålder. Detta gäller dock inte asylinvandrare.

effekter stärker pensionssystemet finansiellt. Å andra sidan innebär invandrarnas lägre inkomster och sämre arbetsmarknadsanknytning också att utgifter för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd ökar – kostnader som tas ur statskassan. Systemet påverkas alltså på flera sätt som delvis tar ut varandra.

Figur 2.1 visar sammansättningen av immigranter. Flykting- och anhöriginvandring utgör den helt övervägande delen, även om arbetskraftsinvandring har ökat de senaste decennierna.

Figur 2.1 Beviljade uppehållstillstånd 1980–2020



Källa: Migrationsverket.

För 100 000 asylinvandrare beräknar Pensionsmyndigheten (2016) besparingseffekten till nästan 320 miljarder kronor i fasta priser under perioden 2017–2100, vilket ska jämföras med den beräknade kostnadsökningen för grundskyddet under samma period, som beräknas till 400 miljarder kronor. Å andra sidan kommer de ökade inbetalningarna tidigare under tidsperioden än de ökade kostnaderna. Beroende på diskonteringsräntan kan, vid en nuvärdesberäkning, alltså kostnadsökningen bli lägre än nuvärdet av intäktsförstärkningen. Dessa beräkningar måste självfallet betraktas som mycket osäkra och förutsättningarna ändras kraftigt om grundskyddet helt eller delvis inkomstindexeras.

Osäkerheten till trots är det värt att notera att statens utgifter för de äldres grundskydd till utrikesfödda, i scenariot med 100 000 asyl-invandrare, beräknas öka från 0,28 procent av BNP 2016 till 1,2 procent av BNP 2060. En slutsats är att vid hög framtida invandring i kombination med dåliga arbetsmarknadsutfall för utrikes födda, blir det mer kostsamt att inkomstindexera äldre-försörjningsstöd och garantipensioner, även om detta principiellt är att föredra.

2.3 Den föränderliga arbetsmarknaden

En utmaning för socialförsäkringarna som ofta målas upp är arbetsmarknadens omvandling från långa, fasta anställningar till en mer flexibel arbetsmarknad präglad av tidsbegränsade kontrakt där olika digitala plattformar möjliggör en växande så kallad gig-ekonomi. I gig-ekonomin får människor betalt för att utföra specifika uppdrag (se exempelvis Widman 2017) och saknar, i sin mest renodlade form, helt anställningsrelationen.

I SOU 2021b sammanfattas ett antal studier och statistikkällor kring denna omvandling av arbetsmarknaden. Slutsatsen som dras är att gig-ekonomin än så länge tycks vara ett relativt marginellt fenomen, som inte i någon högre grad har trängt undan tillsvidareanställningar i Sverige. Däremot tyder flera andra studier på att gig-ekonomin redan är ett vanligt komplement till reguljära jobb eller som sidoinkomst vid studier (Manyika 2016; Weidenstedt m.fl. 2020).

I vissa avseenden är socialförsäkringarna väl anpassade till en föränderlig arbetsmarknad med ökat inslag av gig-inkomster. Inkomstpensionen och premiepensionen fungerar väl för olika typer av anställningar och arbetsmarknadsbeteenden. Varje timlön ger en insättning på de individuella pensionskontona. Här finns full portabilitet och behållningen finns kvar även om individen flyttar utomlands. Förutsättningen är att individen har en lön och att hen arbetar vitt (se vidare Pensionsmyndigheten 2021b).

Problem kan däremot uppstå om inkomster från gig-ekonomin utgör hela eller merparten av en individs försörjning, exempelvis genom att det blir svårt att beräkna en sjukpenninggrundande inkomst (något vi diskuterar vidare i kapitel 4). Ett relaterat problem

är att egenföretagare som väljer att ta ut relativt lite i lön och desto mer som kapitalinkomst kommer att få lägre behållning på sitt pensionskonto och därmed lägre inkomstpension. Även rätten till ersättning från andra socialförsäkringar kan påverkas. Detta problem är strikt sett inte kopplat till vare sig gig-ekonomin eller socialförsäkringarna. Orsaken är snarare den stora asymmetrin i beskattning mellan kapitalinkomster och arbetsinkomster som skapar kraftiga incitament för så kallad inkomstomvandling från arbetsinkomster till kapitalinkomster.¹²

Även om inkomsten tas ut som lön går egenföretagare och gigarbetare ofta miste om de kollektivavtalade försäkringarna. När avtalsförsäkringar står för en allt större del av människors trygghet sker alltså en relativ urholkning av dessa gruppers skydd.¹³ Detta är ännu ett skäl till att socialförsäkringarna bör stärkas för att på så sätt minska utrymmet för avtalsförsäkringarna.

Teoretiskt, såväl som historiskt, har strukturförändringar oftast varit av godo. Farliga och lågt betalda arbeten har ersatts med säkrare och bättre betalda jobb. Detta gäller även de senaste decennierna – trots att dessa ofta beskrivs i termer av jobbpolarisering (Oesch och Piccitto, 2019). Samtidigt kan strukturomvandling innebära betydande övergångsproblem när vissa företag slås ut, människor blir arbetslösa och välståndet – åtminstone initialt – blir mer ojämnt fördelat. Det finns därför skäl att fundera på hur socialförsäkringarna kan användas för att främja arbetsmarknadens flexibilitet och underlätta strukturomvandlingar. I kapitel 6 föreslår vi därför att möjligheten bör utredas att låta människor använda delar av sin pensionsbehållning i arbetsför ålder, exempelvis som buffert vid byte av jobb eller för att underlätta möjligheten att starta företag. Generellt menar vi också att möjligheterna bör öka för personer med olika typer av ersättningar från socialförsäkringarna att komplettera dessa med sporadiska arbetsinkomster.

¹² Problemet med inkomstomvandling diskuteras exempelvis av Finanspolitiska rådet (2020) som även lägger fram förslag på åtgärder.

¹³ Gig-ekonomins relation till pensionssystemet diskuteras exempelvis i Pensionsmyndigheten (2021b).

Ruta 2: Hur flexibel är den svenska arbetsmarknaden? Tre mått

Teoretiskt sett innebär en flexibel arbetsmarknad att institutioner och regelverk tillåter utbud och efterfrågan på arbetskraft att mötas vid jämviktslöner, och att löner och anställningsavtal kan förändras så att relativlöner och antal anställda på olika arbetsplatser och i olika branscher snabbt anpassar sig vid exempelvis tekniska och demografiska förändringar. Konceptet arbetsmarknadsflexibilitet är dock svårt att precis fånga med något enskilt kvantitativt mått. Nedan redovisas tre olika indikatorer på arbetsmarknadsflexibilitet och hur Sverige enligt dessa ligger i förhållande till andra nordiska länder och till mer extrema OECD- eller EU-länder.

De tre måtten är OECD:s index för anställningsskyddets strikt-het (vilket finns för både fasta och tillfälliga anställningar), andelen av de anställda som haft samma arbetsgivare i minst tio år, samt i vilken utsträckning det finns jobb med låga kvalifikationskrav. Inget av dessa mått är en perfekt indikator på arbetsmarknadsflexibilitet, men alla är intressanta mot bakgrund av att arbetsmarknadens funktionssätt tycks spela roll för både sjukpenning och sjukersättning.

Som framgår av tabell 2.1 har den svenska arbetsmarknaden de senaste två decennierna blivit något mer flexibel när det gäller hur lätt är det för en arbetsgivare att avsluta en anställning – men flexibiliteten har främst ökat för tidsbegränsade kontrakt. Sverige har alltså (i likhet med många andra länder) gått mot en så kallad dual arbetsmarknad, där vikariat och tillfälliga anställningar i viss utsträckning tillgodoser arbetsgivarnas behov av flexibilitet medan anställningstryggheten för fast anställda alltjämt är hög (se vidare exempelvis Boeri 2011).

Tabell 2.1 Anställningsskyddets strikthet i OECD-länder (Index 0–6, där lägre värde betyder striktare regler. Länderna är rangordnade efter fasta anställningar 2019)¹⁴

Land	Fasta anställningar		Tillfälliga anställningar	
	2000	2019	2000	2019
USA	0,1	0,1	0,3	0,3
Kanada	0,6	0,6	0,3	0,3
Irland	1,3	1,2	0,3	0,6
Storbritannien	1,5	1,3	0,3	0,4
Danmark	1,5	1,5	1,4	1,6
Australien	1,4	1,7	0,9	0,9
Finland	2,2	2,0	1,6	1,6
Spanien	2,4	2,0	3,3	2,5
Belgien	1,6	2,1	2,3	2,1
Österrike	2,7	2,3	1,3	1,3
Norge	2,3	2,3	3,0	2,6
Sverige	2,5	2,4	1,4	0,8
Grekland	3,1	2,5	4,8	2,3
Italien	3,0	2,6	3,3	3,1
Frankrike	2,6	2,6	3,1	3,0
Tyskland	2,6	2,6	2,0	1,4
Portugal	4,6	3,1	2,8	1,9
Nederländerna	3,3	3,6	0,9	1,2

Källa: OECD (2021).

Tabell 2.2 Andel anställda som haft samma arbetsgivare tio år eller mer

	Snitt 2010-talet	2000	2019
Australien	26	25,2	26,2
Danmark	29	31,1	29,1
Sverige	35	46,8	31,3
Finland	39	42,3	46,5
Norge	34	36,5	33,8
Spanien	43	38,5	44,0
Frankrike	45	45,0	44,2
Italien	51	50,8	52,4

Källa: OECD (2022).

Andelen anställda som haft samma arbetsgivare i minst tio år (tabell 2.2) är också på väg nedåt i Sverige. Med detta mått har exempelvis

¹⁴ Variablerna i OECD:s statistik är EPRC V1 och EPT V1.

Australien och Danmark en rörligare arbetsmarknad, men Sverige har en betydligt större rörlighet än Spanien, Frankrike och Italien.

Slutligen visar tabell 2.3 att Sverige, jämfört med andra länder, har relativt få okvalificerade jobb. Teoretiskt kan en arbetsmarknad naturligtvis vara flexibel och bestå uteslutande av högkvalificerade jobb. I likhet med många andra rika demokratier befinner sig emellertid Sverige i en strukturomvandling som brukar karakteriseras som arbetsmarknadspolarisering, där mellanskiktet av jobb minskar i snabb takt (på grund av globalisering och automatisering) medan sysselsättningen i högkvalificerade jobb växer. För att främja återgång till arbete för personer med mindre nedsättningar av arbetsförmågan har då flera studier pekat på behovet av jobb med relativt låga kvalifikationskrav. I den statistik som Eurostat redovisar över andel anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav ligger emellertid Sverige 2020 näst lägst (endast Norge har en lägre andel).

Tabell 2.3 Andelen anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav 2021

Land	
Italien	11,1
Danmark	10,1
EU-27	8,5
Frankrike	8,6
Finland	6,6
Sverige	4,2
Norge	3,5

Källa: Ekonomifakta 2022.

2.4 Relationen mellan avtalsförsäkringar och socialförsäkringar¹⁵

Avtalsförsäkringar hör egentligen inte hemma i denna rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem. Dock kan vi konstatera att om inkomstbortfallsprincipen urholkas får de försäkringar som avtalas mellan arbetsmarknadens parter en allt större roll, vilket i praktiken är att betrakta som en successiv privatisering av försäkringen.

¹⁵ Mycket i avsnittet bygger på uppgifter i ISF (2018b).

Kollektivavtalsförsäkringar kompletterar socialförsäkringarna och täcker upp en del av inkomstbortfallet i sjukpenningförsäkringen, sjuk- och aktivitetsersättningen, i arbetsskadeförsäkringen, i arbetslöshetsförsäkringen och i ålderspensioner.¹⁶ Det finns fyra stora avtalsområden för privatanställda arbetare, privatanställda tjänstemän, statsanställda och anställda i kommuner och regioner. Vidare finns några smärre avtalsområden, som ofta har hängavtal med något av de stora. Avtalen täcker cirka 90 procent av de anställda och försäkringen gäller för samtliga anställda, även för dem som inte är medlemmar i en fackförening. För individen är detta obligatoriska försäkringar. Man kan inte be att få avstå och i stället få ut premierna i kontantlön.

Socialförsäkringarna ersätter för inkomstbortfall upp till en övre gräns som oftast är uttryckt i prisbasbelopp. De kollektivavtalade försäkringarna ger ett tillägg till ersättningen under taket. Detta gäller inte i arbetslöshetsförsäkringen där ett eventuellt tillägg reducerar ersättningen i motsvarande mån. I sjukpenningförsäkringen är tillägget begränsat så att den sammanlagda ersättningen kan uppgå till högst 90 procent. Störst vikt har avtalsförsäkringarna för inkomstbortfall av inkomster över taken i socialförsäkringarna. Prisindexeringen gör att dessa får allt större betydelse.

Genomgående är att avtalsförsäkringarna ger ersättning endast om Försäkringskassan har beviljat ersättning. Den extra ersättningen under taket är cirka 10 procent i samtliga socialförsäkringar, med undantag för arbetslöshetsförsäkringen. Över taket ger avtalsförsäkringarna ersättning för mellan 80 och 90 procent av inkomstbortfallet.

Inom arbetsskadeförsäkringen är ersättningen högre. Där ersätts vid olycksfall karensdagen fullt ut. Vidare utgår ett 20-procentigt tillägg under sjuklöneperioden för inkomster upp till åtta prisbasbelopp och 100 procent för inkomster över åtta prisbasbelopp.

Det finns flera problem med de avtalade försäkringarna. Ett är att de är okända. Enligt ISF (2018c) innebär detta att många går miste om ersättningar de är berättigade till och har betalat för genom lägre lön. Ett annat problem är skillnaderna mellan avtalsområdena. ”Statligt anställdas kollektivavtalade ersättningar har i regel högst

¹⁶ Även inom områden, som vi inte behandlar, t.ex. i föräldraförsäkringen, finns kompletterande förmåner.

ersättningsnivåer och längst ersättningsperioder, med något undantag. Arbetare i privat sektor har som regel lägst ersättningar” (IFS 2018:24, s. 12). Skillnader mellan avtalsområden kan hämma rörligheten på arbetsmarknaden.

Löneskillnader behövs i en ekonomi för att den ska fungera. I Sverige framhålls ofta fördelar med små löneskillnader och en sammanpressad löneskala. Fördelen som avses är ett mera jämlikt samhälle. Med avtalsförsäkringarna är emellertid löneskillnaderna betydligt större. Premierna – som en del av lönen – och ersättningarna är betydligt större för inkomster över taken i socialförsäkringarna. För de allra flesta är detta dolt.

Ruta 3: Tjänstepension och avtalspension – vad är skillnaden?

Tjänstepension är ett samlingsbegrepp för alla pensioner som arbetsgivaren betalar för sina anställda. Många av dessa är avtalade inom ett kollektivavtal och kallas ofta för avtalspensioner. Men även företag utan kollektivavtal betalar ofta tjänstepension för sina anställda. Alla avtalspensioner är alltså tjänstepensioner, men tjänstepension är inte alltid avtalspension.

2.5 Personalförsörjning och lönebildning

En direkt konsekvens av den åldrande befolkningen är att välfärdstjänster som sjukvård och äldreomsorg behöver mer personal. Eftersom sjukvården ligger utanför denna rapport blir frågan här främst relevant för äldreomsorgen. Notera att detta behov uppstår enbart för att hålla bemanningen per gammal person konstant på dagens nivå. Under pandemiåren konstaterade flera bedömare att personalsituationen inom hemtjänst och på äldreboende var problematisk, med många timvikarier, hög personalomsättning och därmed dålig kontinuitet i omsorgen (Olsson 2020). Det finns alltså redan i dagsläget ett tänkbart behov av att förbättra löner och anställningsvillkor inom äldreomsorgen.

Många har konstaterat att en åldrande befolkning innebär ett ökat behov av välfärdstjänster (vård, omsorg och utbildning). En intressant analys görs av Calmfors m.fl. (2017) som konstaterar att det kan finnas en konflikt mellan behovet av att allokera mer arbetskraft till välfärdstjänsterna genom ändrade relativlöner och

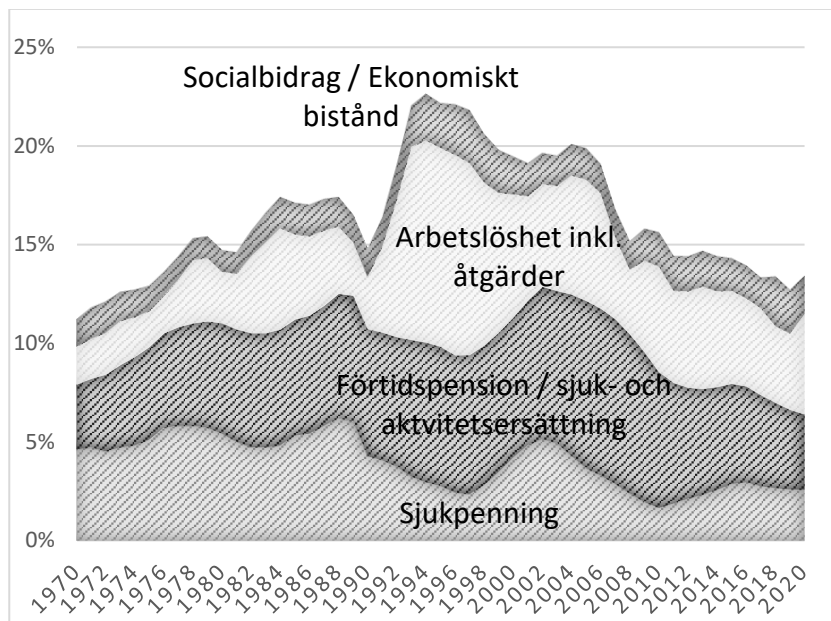
idén att löneökningarna i industrin bör vara normerande för hela ekonomin (det så kallade märket). En teoretiskt tänkbar möjlighet är att det ökade personalbehovet inom välfärdstjänster kan tillgodoses utan att relativlöner behöver öka genom ett ökat arbetsutbud från nyanlända invandrare. Vår bedömning är dock att det varken är önskvärt eller realistiskt att låta detta vara enda lösningen. Vi delar därför Calmfors slutsats att löneökningarna bör ligga på en sådan nivå att arbetskraft frigörs från mer internationellt konkurrensutsatta sektorer till mer hemmamarknadsinriktade sådana.

2.6 Att forma stabila regelverk som är lagom generösa

Figur 2.2 nedan visar att andelen vuxna med försörjning från någon ersättning (mätt i heltidsekvivalenter) ökade från drygt 10 procent 1970 till över 20 procent 1993. Till viss del var denna utveckling ett tecken på fungerande socialförsäkringar och att välfärdsstaten fungerade som avsett, exempelvis genom att dämpa konsekvenserna av 1990-talskrisen på människors levnadsstandard. Den långsiktigt uppåtgående trenden från 1970 till mitten av 1990-talet var emellertid svår att förklara enbart med hjälp av faktorer som systemen är tänkta att hantera och dessutom ekonomiskt ohållbar.

Sedan mitten på 1990-talet har trenden i stället varit nedåtgående. Delvis är det bra att den uppåtgående trenden bröts, delvis måste frågan ställas om systemen nu blivit för strama. En stor utmaning för framtidens socialförsäkringar är därför att hitta vägar till en stabilisering på en lagom nivå. Förutom att en sådan stabilitet är önskvärd ur ett statsfinansiellt perspektiv, är det också en fråga om förutsägbarhet för individen.

Figur 2.2 Andel folkbokförda i Sverige (20–64 år) med viss försörjning (heltidsekvivalenter)



Källa: SCB, egna beräkningar.

2.7 Avslutande diskussion

Socialförsäkringarna står inför stora utmaningar. Den omställning som vi får räkna med kommer att innebära påfrestningar. Vissa grupper/individer kommer väl ut och gynnas vid väntade omställningar, medan andra drabbas, sysselsättningsmässigt och ekonomiskt. Krav på omställning kommer att ställas på dem som drabbas. För att omvandling ska accepteras är väl fungerande socialförsäkringar ett måste, inte bara för att få acceptans utan även för att dela bördorna.

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. Vidare är transparens viktig, att individen ser kopplingen mellan avgift/skatt/premier och de förmåner försäkringen ger. Detta är långt ifrån fallet i dag.

Flera av försäkringarna är prisindexerade. Med stigande inkomster har värdet av skydden försämrats, vilket har gett avtalsförsäkringarna ökad betydelse. Fördelarna med socialförsäkringarna minskar. Avtalsförsäkringarna är i hög grad okända och dolda för individen. Den kanske största utmaningen i dag är att värna socialförsäkringen och att hejda privatiseringstendenserna. Det betyder att tillväxten inte ska tillåtas avgöra relativa ersättningsnivåer, vilket är oundvikligt vid prisindexering.

3 Arbetslöshetsförsäkringen

Alla som försörjer sig på arbete och är riskaverta har nytta av en arbetslöshetsförsäkring som tryggar försörjningen under arbetslöshetsperioder. Risken för arbetslöshet varierar i befolkningen och hushållen skiljer sig åt i hur illa det skulle vara att drabbas av arbetslöshet. Som beskrevs i kapitel 1 skapar dock en sådan försäkring värdefull trygghet även för den som aldrig drabbas av arbetslöshet.

En analys av statens, familjens och marknadens möjligheter att tillhandahålla en arbetslöshetsförsäkring ger vid handen att familjen även på detta område är för liten för att skapa tillräcklig riskspridning. Ett system med marknadsförsäkringar är tänkbart, men ett sådant kommer att behöva hantera problem med *adverse selection*. I det här fallet skulle *adverse selection* innebära att individer med hög arbetslöshetsrisk är mer benägna att teckna försäkringen. I den mån försäkringsbolag lyckas hantera detta skulle försäkringsvillkoren variera på ett sätt som många sannolikt skulle uppfatta som orättvisa. Snedrekrytering betyder också att vid oväntade arbetslöshetschocker (exempelvis vid pandemier) kommer många som på rationell grund valt att avstå från att försäkra sig att sakna en inkomstbortfallsförsäkring.

De stora talens lag och problemen med *adverse selection* (ogynnsamt urval) talar alltså båda för att även arbetslöshetsförsäkringen tillhandahålls som en socialförsäkring i betydelsen att den bör vara enhetlig och obligatorisk. Ytterligare ett argument är att konjunkturell och strukturell arbetslöshet ofta drabbar stora grupper samtidigt (till skillnad från sök- och friktionsarbetslöshet), vilket staten har möjlighet att hantera genom beskattning och temporär offentlig skuldsättning. På så sätt fungerar arbetslöshetsförsäkringen som en automatisk stabilisator som bidrar till att stabilisera konsumtionen över konjunktursvängningar (se Dolls m.fl. 2012).

Även för arbetslöshetsförsäkringen finns potentiella problem med moral hazard som måste hanteras. Genom sitt beteende kan individen påverka både risken att bli arbetslös (ex ante moral hazard) och hur länge arbetslösheten varar (ex post moral hazard). Arbetslöshetsförsäkringen kan motverka incitamenten att flytta dit jobben finns (se exempelvis Hassler m.fl. 2005). Långvariga ersättningsperioder ökar också risken för så kallade hysteresis-effekter, det vill säga att den långa arbetslöshetsperioden i sig blir ett hinder för att få jobb (Blanchard och Summers 1986; Ball 2009). Tid i arbetslöshet kan ses som en förslitning av humankapitalet som uppskattats till motsvarande 10 procent årligen för arbetare och 30 procent årligen för tjänstemän (Keane och Wolpin 1997).

Försäkringens utformning måste således beakta avvägningen mellan målet att ge inkomsttrygghet och målet att skapa incitament för individen att minska risken att bli arbetslös och att snabbt hitta ett nytt arbete.

Några av de verktyg som kan användas för att minska moral hazard är självrisker i form av karensdagar och lägre ersättning än 100 procent av inkomstbortfallet, samt krav på att individen uppvisar hög aktivitet i sitt arbetssökande. Notera att verktygen kontroll och låg ersättningsnivå delvis är substituerbara. Om ersättningen är långt under 100 procent ökar de finansiella incitamenten vilket gör att den administrativa kontrollen av individens sökaktivitet kan vara mindre (och vice versa).

Ett annat effektivt verktyg är att förse ersättningen med tidsgränser. Det är väl belagt att risken att förlora a-kassan inom den närmsta framtiden tenderar att öka individens sökintensitet (Katz och Meyer 1990; Carling m.fl. 2001; Røed m.fl. 2008). Ökad sökaktivitet kan även noteras inför förändringar som gör ersättningen mindre attraktiv, såsom införande av motprestationen att delta i arbetsmarknadsutbildning (Røed och Westlie 2012).

Det finns samhällsekonomiska fördelar med en allmän arbetslöshetsförsäkring utöver att försäkringen ger den enskilde trygghet och dess funktion som automatisk stabilisator. När arbetslösheten blir mindre dramatisk för den enskilde, blir arbetsmarknaden mer flexibel, vilket kan förväntas ha positiva effekter på matchning, produktivitet och ekonomins omställningsförmåga genom att det blir mindre riskabelt att byta arbetsgivare och sektor (Sjöberg 2008). En arbetslöshetsförsäkring ökar också värdet av att ha ett jobb för

arbetslösa som inte har rätt till någon arbetslöshetsersättning eftersom arbete gör att individen kvalificerar sig för ersättning (Mortensen 1977). Ersättningen kan också möjliggöra ett mer kostsamt arbetssökande, genom att individen har råd att göra resor, ta personliga kontakter och inte enbart måste koncentrera sig på sin kortsiktiga försörjning (Tatsiramos 2009). Slutligen nämns stundom den tänkbara fördelen att arbetslöshetsförsäkringen kan tänkas öka acceptansen för ekonomisk strukturomvandling exempelvis i samband med internationell handel, migration eller teknologisk förändring, men effekten är svår att belägga empiriskt.

Det bör understrykas att vad ovan konstaterats bygger på att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, det vill säga en försäkring som skyddar inkomsten under tiden mellan två arbeten. Försäkringskonstruktionen måste därför sätta en gräns för när temporära försörjningsproblem orsakade av arbetslöshet blir permanenta försörjningsproblem orsakade av exempelvis att individens färdigheter inte (längre) efterfrågas på arbetsmarknaden. En försäkring som är konstruerad för att fungera väl som omställningsförsäkring är inte nödvändigtvis optimal för att hantera permanenta försörjningsproblem. En omställningsförsäkring ska ge individen inkomstrygghet och underlätta för individen att snabbt hitta ett liknande eller t.o.m. bättre jobb än det hen blev av med. Individer med långvariga försörjningsproblem bör ha incitament att söka jobb brett, både geografiskt och branschmässigt, och kan behöva utbildningsinsatser (för att uppgradera sina färdigheter) eller lönesubventioner för att öka chanserna att hitta ett jobb.

Sammantaget talar alltså mycket för att det bland socialförsäkringarna bör finnas en arbetslöshetsförsäkring som initialt är relativt generös, men som trappas ned över tid i tydliga steg och som är försedd med en tydlig bortre gräns. Därefter bör arbetsmarknadspolitiska insatser ta vid. Arbetsmarknadspolitiken är inte en socialförsäkring och vinner sannolikt inte på att betraktas som en sådan, men vi berör den då den delvis hänger ihop med arbetslöshetsförsäkringen. Även långsiktiga försörjningsproblem på grund av arbetslöshet är något som bör beaktas i diskussionen kring arbetslöshetsförsäkringens utformning.

3.1 Historik

Arbetslöshetsförsäkringen kan spåras tillbaka till 1914 då ett kommunalt stöd vid arbetslöshet infördes. Detta stöd var dock behovsprövat och kunde bestå av kontantstöd eller nödhjälpsarbete, det vill säga okvalificerade arbeten till löner som ofta låg långt under kollektivavtalens nivåer. De kontanta utbetalningarna var typiskt sett villkorade, exempelvis på att den arbetslöse deltog i kommunalt anordnade kurser, som kommunen i sin tur fick statsbidrag för att anordna. Vidare ställdes krav på att den arbetslöse var arbetsför, nykter, skötsam, anmäld på arbetsförmedlingsanstalten och beredd att ta erbjudet arbete (Eriksson 2004).

När arbetslösheten föll under slutet av 1920-talet, minskade statens insatser och mer föll på kommunerna, där arbetslösa ofta hamnade i den kommunala fattigvården. 1934 beslutade riksdagen om en arbetslöshetsförsäkring enligt det så kallade Gent-systemet, som innebär att försäkringen administreras av fackföreningarna medan staten svarar för merparten av finansieringen. Frågor om arbetslöshetsförsäkringens organisation är ständigt omdiskuterad men i grunden har Sverige detta system än i dag.¹⁷

I början av 1970-talet aktualiserades åter frågan om obligatorium, efter att arbetslösheten ökat till för Sverige höga nivåer. Införandet av Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) 1974, ett grundbelopp som gavs till arbetslösa som ej var berättigade till a-kassa kunde tolkas som ett steg mot en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, och ett enhälligt riksdagsutskott förordade också att en sådan infördes (Edebalk 2012). Oenighet om dess utformning (framför allt kring huruvida den skulle administreras av facken eller av Försäkringskassan), i kombination med 1970-talets ekonomiska problem som gjorde att en sådan reform tedde sig dyr, gjorde att förändring uteblev även denna gång.

På 1980-talet startade också debatten om rundgång mellan arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadsåtgärder som gav individen rätt till nya ersättningsdagar. Efter att Socialdemokraterna vunnit valet 1982 ville fackföreningarna ha ett snabbt stopp för utförsäkringarna. Även kommunerna ogillade utförsäkringarna eftersom de innebar att kostnaden för långvarigt arbetslösa flyttades

¹⁷ Gent-systemet tillämpas också i Danmark och Finland, medan Norge har en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring finansierad av arbetsgivaravgifter.

från staten till det kommunala socialbidraget (Edebalk 2012; Nycander 2002). Genom beredskapsarbeten kunde arbetslösa hållas kvar inom försäkringssystemet.

Anställningsstöd har länge funnits i många olika former.¹⁸ År 2000 infördes en bortre parentes i arbetslöshetsersättningen såtillvida att den så kallade aktivitetsgarantin som då infördes inte berättigade till nya ersättningsdagar i försäkringen. Aktivitetsgarantin skulle garantera individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska aktiviteter senast 27 månader efter att en person blivit arbetslös. Den så kallade fas 3 innebar att individen fick en placering hos en arbetsgivare (som ersattes för detta) för vilket individen fick ett aktivitetsstöd motsvarande ungefär 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen (Liljeberg m.fl. 2013). Generellt sett har det inte varit lätt för individen att veta i förväg hur hög ersättningen i aktivitetsgarantin och i jobb- och utvecklingsgarantin kan komma att bli.

I fas 3 var huvudregeln att varje placering hos en så kallad anordnare får vara maximalt två år, men det var möjligt att vara kvar längre än så. Någon bortre gräns för fas 3 fanns inte, vilket speglar den politiska samsyn som tycks råda kring att den som väl kvalificerat sig för inkomstrelaterad ersättning i arbetslöshetsförsäkringen inte ska övergå till försörjningsstöd. Efter maktskiftet 2014 avskaffades fas 3, som då efter mycket kritik hade döpts om till sysselsättningsfasen. I dess ställe kom två nya subventionerade arbetsformer. Modernt beredskapsjobb var en tidsbegränsad anställning på en statlig myndighet (avskaffades dock fr.o.m. 2019) samt Extratjänst som fyllde en motsvarande funktion för övriga arbetsgivare. Båda motiverades med behovet att återintroducera långtidsarbetslösa och introducera nyanlända i arbetsmarknaden genom handledning och mindre kvalificerade arbetsuppgifter på en arbetsplats.

¹⁸ Två exempel är instegsjobb (lönesubventioner för nyanlända invandrare som går SFI-utbildning) och extratjänster (icke a-kasseberättigande jobb med kollektivavtalsenliga villkor inom välfärd, offentlig, kulturell eller ideell sektor för nyanlända invandrare och långtidsarbetslösa).

3.2 Nuläge

I dag består arbetslöshetsförsäkringen av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. För att få ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen ska individen ha varit medlem i en a-kassa i tolv månader. Vidare krävs att de allmänna villkoren och arbetsvillkoret är uppfyllda, det vill säga att individen är inskriven som arbetsökande vid arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsvillkoret innebär att under de senaste tolv månaderna ha arbetat minst 80 timmar i månaden, alternativt 480 timmar under sex sammanhängande månader och minst 50 timmar i månaden. Ersättning utgår i maximalt 300 dagar plus 150 dagar till den som har barn under 18 år. Ersättning ges i form av dagpenning och under högst fem dagar per vecka. Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen är upp till 80 procent under de första 200 dagarna och därefter 70 procent fram till dag 300. Sedan 2015 är taket 910 kronor per dag.

Ersättningen i grundförsäkringen är högst 11 220 kronor före skatt beroende på hur mycket individen arbetat tidigare. Grundersättningen är till för den som har fyllt 20 år och inte är medlem i en a-kassa eller har varit medlem kortare tid än tolv månader.

I pandemins spår gjordes en rad ändringar i arbetslöshetsförsäkringen, varav de flesta sades vara tillfälliga. Karensdagarna slopades, ersättningstaket och grundersättningen höjdes och medlemsvillkoret lättades så att det räcker med en kortare medlemstid. Det faktum att dessa förändringar ansågs påkallade och dessutom genomfördes snabbt kan tolkas som ett underbetyg åt försäkringen. Det är dessutom problematiskt om medborgarna väntar sig att medlemsvillkor och ersättningsnivåer ändras av politikerna vid större kriser.¹⁹

Utöver arbetslöshetsersättning finns aktivitetsstöd, för den som fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vid aktivitetsstöd kan 65 procent av inkomstbortfallet erhållas. Vidare finns utvecklingsersättning för den mellan 18 och 25 år och etableringsersättning för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

¹⁹ Det kan också diskuteras om pandemin orsakade en osedvanligt stor kris på arbetsmarknaden. Arbetslösheten enligt AKU ökade från 7,5 procent i januari 2020 till 9,8 i juni 2020. Det är förvisso en betydande ökning, men den är betydligt mindre än ökningen under 2008 års finanskris (från 5,2 i augusti 2008 till 9,8 i juni 2009).

program för vissa nyanlända invandrare. Försäkringskassan administrerar aktivitetsstödet men kostnaderna ligger hos arbetsförmedlingen (Försäkringskassan 2021a). Aktivitetsstödet skiljer sig åt beroende på ålder och om personen hör till en arbetslöshetskassa eller inte och i så fall är kvalificerad för ersättning från denna.

Arbetslösheten i Sverige är markant högre bland unga och utrikes födda. Av dessa två är ungdomsarbetslösheten det mindre problemet eftersom ungdom inte är ett permanent tillstånd och de flesta unga förr eller senare hittar ett jobb. Den höga arbetslösheten bland utrikes födda (i synnerhet när den jämförs med arbetslösheten för vuxna inrikes födda) är dock en tydlig signal som strukturella problem på arbetsmarknaden där färdigheterna hos många arbetslösa dåligt svarar mot arbetsgivarnas rekryteringsbehov. Som framgår av tabell 3.1 är detta problem inte något nytt.

Tabell 3.1 Arbetslöshetens utveckling och struktur

Arbetslöshet fördelad på ålder och ursprung (procent av arbetskraften)

		2010	2015	2020
Inrikes födda	15–24 år	23,5	18,1	20,3
	25–54 år	4,5	3,2	3,3
	55–74 år	4,6	3,8	3,3
	15–74 år	7,2	5,4	5,1
Utrikes födda	15–24 år	35,8	37,2	36,6
	25–54 år	15,2	15,0	17,0
	55–74 år	10,0	10,6	14,9
	15–74 år	16,2	16,0	18,8

Källa: SCB (2021c).

Det framgår att arbetslösheten var särskilt hög under den finansiella krisen 2010, liksom under pandemin 2020. Långtidsarbetslösheten ökar under hela perioden, från 23 procent 2006 till 41 procent i januari 2020.

Det har knutits förhoppningar till att gig-ekonomin ska underlätta för arbetssökanden att komma in på arbetsmarknaden. Gig-jobb karaktäriseras av att en plattform tillhandahålls och att arbetet utförs utan något anställningskontrakt. Genom plattformen kopplas den som utför en tjänst direkt till den som efterfrågar den. Taxi och matleveranser är vanliga exempel. Adermon och Hensvik (2020) visar att gig-jobb kan underlätta för personer med svenskklingande

namn att få ett reguljärt arbete. För personer med arabiska namn kunde emellertid ingen sådan effekt påvisas. Mer forskning om hur den så kallade gig-ekonomin påverkar arbetsmarknaden behövs.

3.3 Analys

I det följande analyseras några av de problem som kan kopplas till arbetslöshetsförsäkringens nuvarande konstruktion. En del av dessa är kopplade till arbetsmarknadspolitiken som vi därför också kommer in på.

3.3.1 Bristande indexering och ökad roll för avtalsförsäkringar

Som framgått är ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen varken prisindexerade eller tillväxtindexerade. Det övre ersättningstaket var nominellt oförändrat på 680 kronor per dag under 2002–15, vilket innebar att den högsta a-kassan efter skatt då låg runt 10 500 kronor i månaden. Det innebar en betydande sänkning av den genomsnittliga ersättningsgraden relativt förvärsarbete, i synnerhet i goda tider då reallönerna stiger. I ett längre perspektiv har diskretionära beslut förvisso stundom höjt ersättningen, men detta har samtidigt bidragit till att systemet blivit ryckigt och svårförutsägbart. För den enskilde individen är det naturligtvis svårt att veta om och när sådana beslut kan komma att fattas. En effekt av att ersättningstaket i a-kassan har varit lågt under lång tid är att många inte märkt effekten av sänkta ersättningsnivåer vid längre arbetslöshetsperioder, eftersom ersättningen ändå begränsats av taket.

Som framhölls i kapitel 1 innebär bristande indexering att avtalsförsäkringarna successivt får en större roll. Det finns flera problematiska aspekter av detta när det gäller arbetslöshetsförsäkringen. En sådan är att självriskan försvagas. Under ersättningstaket tillåts varken privat försäkring eller avtalsförsäkring komplettera arbetslöshetsförsäkringen utan att dagpenningen minskas. Däremot kan kompletterande ersättningar utgå för inkomster över taket (ISF 2018b). Konsekvensen av att självriskan minskar över taket, är att incitamenten att ta ett nytt arbete försvagas. Det är anmärkningsvärt

att de kollektivavtalade ersättningarna inte tillåts minska självriskan under taket, men väl över taket.

En annan effekt av avtalsförsäkringarnas ökade roll är att helheten blir mindre överskådlig, både för den försäkrade individen och för politiker, arbetsgivare och granskare (se IFS 2018:14). En socialförsäkring som utformas med enhetliga regler har fördelen att den blir mer överskådlig och lättare att begripa.

Arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den fungerar enligt inkomstbortfallsprincipen och försäkrar hela inkomsten för stora delar av befolkningen. Nu när taket har höjts under pandemin bör den också inkomstindexeras så att problemen inte återkommer och förvärras.

3.3.2 Organisation

För att få ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen ska man vara medlem i en a-kassa; i annat fall kan man få grundersättning. Det finns 23 a-kassor som är knutna till olika fackföreningar plus den statliga Alfakassan. Numera kan man vara medlem i en a-kassa utan att vara medlem i fackföreningen. Den statliga kassan är öppen för alla.

En långvarig dispyt gäller hur försäkringen ska administreras och (framför allt) av vem. Som konstateras av Edebalk (2008) kan nuvarande utformning i hög utsträckning förklaras av ett betydande fackligt inflytande i de relevanta politiska kommittéerna. Arbetsgiversidan har, å sin sida, ofta hävdats att det är principiellt felaktigt att ta ut en kollektiv arbetsgivaravgift till en frivillig försäkring vars förmåner inte kommer alla till del. Flera gånger har också en förändring varit mycket nära.²⁰

Rent principiellt ser vi inga övertygande skäl till att arbetslöshetsförsäkringen ska avvika från exempelvis sjukpenningförsäkringen. De fördelar som talar för en obligatorisk och enhetlig försäkring gäller även arbetslöshetsförsäkringen.

²⁰ Regeringen Bildt som satt 1991–94 hann också införa en egenavgiftsfinansierad, allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring från 1 juli 1994 (se Arbetsmarknadsutskottets betänkande, 1993/94:AU06) men den avskaffades omedelbart efter regeringsskiftet 1994.

3.3.3 Kontroller eller incitament?

En högre ersättningsnivå och ett högre ersättningstak gör att värdet av försäkringen för den enskilde blir högre eftersom försäkringen ger större trygghet. Högre nivåer gör emellertid också försäkringen mer känslig för missbruk och fusk, både genom att det blir mer lönsamt för den individ som ägnar sig åt det, och genom att effekten för statskassan blir mer kostsam.

I viss utsträckning kan fusk och missbruk motverkas med karensdagar eller med kontroller, krav och sanktioner som ökar incitamenten för den enskilde att vara aktiv i sitt arbetssökande (Fredriksson och Holmlund 2006). Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen i Sverige är i linje med detta tankesätt: kontroller, självrisk, nedtrappade ersättningsnivåer och åtgärder som Jobb- och utvecklingsgarantin som efter att ersättningstiden är slut ska ge incitament till att söka och acceptera ett arbete. Arbetslöshetsförsäkringen är därmed starkt knuten till arbetsmarknadspolitiken, och den som vill få ersättning måste vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande betyder att ersättningen kan dras in om erbjudande av arbete, som bedöms vara lämpligt, nekas ett antal gånger. Arbetsförmedlingen fungerar därmed som kontrollinstans för arbetslöshetsförsäkringen. Omvandlingen av Arbetsförmedlingen från att vara förmedlare mellan den som söker arbetskraft och den som söker ett arbete till att vara upphandlare av aktörer, som nu ska sköta dessa uppgifter, gör det tveksamt i vad mån Arbetsförmedlingen fortsatt kan fungera som kontrollinstans. Vad händer med kontrollen när förmedlingen privatiseras?

Det finns betydande problem förknippade med denna typ av kontroller, krav och sanktioner. Kontrollåtgärder kan vara både integritetskränkande och administrativt kostsamma. Krav som innebär att individen för att få ersättning måste vara aktivt jobbsökande riskerar att försämra matchningen om en högkvalificerad sökande måste söka och ta det första jobb som erbjuds.²¹ Dessutom genererar strikta sökkraV stora mängder ansökningar per plats, vilket ökar sökkostnaden för arbetsgivare i jakt på personal. Om en del av de sökande primärt motiveras av ersättningsregler snarare än av

²¹ Här uppstår även indirekta effekter. Om en högkvalificerad sökande förmås ta ett jobb för vilket hen är överkvalificerad, kan detta i värsta fall hindra en mindre kvalificerad från att hitta ett jobb.

genuint intresse för det utannonserade jobbet, riskerar även detta att försämra matchningen (se exempelvis Tranæs 2001).

En vanlig försäkringskonstruktion på marknaden är att individen erbjuds att välja mellan olika kontrakt, där ersättningen blir förmånligare eller avgiften lägre om individen vidtar vissa åtgärder som minskar risken för skada. En liknande konstruktion för arbetslöshetsersättningen skulle kunna innebära att individen tillåts välja en högre ersättning om hen också deltar i vissa aktiviteter som syftar till att öka chansen att få ett nytt jobb (exempelvis utbildnings-satsningar och en viss nivå av jobbsökande) eller en lägre ersättning som i gengäld ger individen större frihet (rörande exempelvis vilka och hur många jobb som ska sökas). Utöver att detta är välfärds-höjande när människor har olika preferenser, skulle utformningen också ge värdefull information kring hur människor värderar personlig frihet gentemot kontroller, krav och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Varianten med lägre ersättning och högre personlig frihet skulle kunna gälla under begränsad tid, med en ersättningsnivå som sänks med tiden och ett slut efter vilket individen är hänvisad till försörjningsstödet. Sanktionen i detta system är att den som inte hittar ett jobb snabbt får sin ersättning sänkt, varefter ersättningen så småningom dras in. Genom att ersättningen är tidsbegränsad och trappas av på ett förutsägbart sätt, minskar behovet av regler om att söka ett visst antal jobb i månaden och liknande. Ej heller behövs regler om att ersättningen ska dras in om den arbetslösa tackar nej till ett visst antal jobb.

3.3.4 Strukturella problem

Arbetsförmedlingens huvudfunktion, utöver kontrollfunktionen, har varit att matcha arbetssökande med lediga arbeten. Till detta kommer att Arbetsförmedlingen haft till uppgift att erbjuda arbetssökande deltagande i program i syfte att stärka deras anställningsbarhet. Programmet arbetsmarknadsutbildning har minskat och i stället har etableringsuppdraget för nyanlända och jobbgarantin för ungdomar ökat betydligt. Enligt Olofsson och Wadensjö (2021) har sammansättningen av de som är inskrivna i Arbetsförmedlingen förändrats så att en större andel av de inskrivna

står långt från arbetsmarknaden. Nästan en tredjedel saknar gymnasieutbildning och drygt 40 procent har utomeuropeisk bakgrund.

Enligt januariöverenskommelsen 2019 ska Arbetsförmedlingen reformeras. Den ska inte längre ansvara för matchningen mellan den som söker arbetskraft och den som söker arbete. Detta ska överlåtas till fristående aktörer, som även ska utbilda och underlätta för arbetssökanden att få den kompetens som behövs. Både Arbetsförmedlingens personal och övriga resurser drogs efter överenskommelsen ned i snabb takt. Fysiska kontor ersattes med digitala tjänster, men efter kritik har neddragningen av fysiska kontor bromsats och i viss mån även vänt (Arbetsförmedlingen 2021). Arbetsförmedlingen ska fortsatt ha ett myndighetsansvar och kontrollera både arbetssökanden och leverantörer. Tidigare utvärderingar av privata aktörer har inte visat på kvalitetsskillnader jämfört med Arbetsförmedlingen (Benmarker m.fl. 2021). Enligt en granskning av Riksrevisionen (2020:13) har Arbetsförmedlingens upphandling av tjänsten Stöd och matchning (STOM) fungerat bra, men påpekar också att det finns en förbättringspotential.

Som nämnts förordar vi en enhetlig och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det ter sig då lämpligt att låta Arbetsförmedlingen ansvara för administration och kontroll av denna. När det gäller arbetsmarknadsutbildningar och etableringsuppdraget är det svårt att slå fast vad som fungerar i alla lägen. En pragmatisk hållning att därför att föredra. Konkurrens och experimenterande är viktiga vägar för att nå kunskap om vad som fungerar.

3.3.5 Arbetsmarknadspolitik

Oavsett när de sätts in är utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder en svår uppgift. Ett skäl är att flera åtgärder, även när de på lång sikt leder till att individen får lättare att hitta ett jobb, sänker sökintensiteten när åtgärden pågår. Forslund m.fl. (2011) argumenterar därför att sådana åtgärder främst bör användas under lågkonjunkturer.

En annan knäckfråga gäller innehållet i de sysselsättningsåtgärder som individen efter viss tids arbetslöshet måste delta i för att vara berättigad till stöd. Vi tänker oss att bra åtgärder idealt ska uppfylla åtminstone nedanstående tre krav.

1. Vara värdeskapande för någon annan än den som utför arbetet (eller åtminstone inte direkt slösaktiga).
2. Vara meningsfulla och utvecklande för individen som utför arbetet, och samtidigt
3. Inte tränga undan reguljära arbeten.

Problemet är att arbetsuppgifter som uppfyller kriterium 1 och 2 ofta bryter mot kriterium 3. Skälet är att arbetsuppgifter som uppstår spontant på arbetsmarknaden gör så just för att det finns både arbetskraftsutbud och efterfrågan på det som arbetskraften producerar. Det betyder att om dessa arbetsuppgifter utförs av arbetslösa som motprestation för någon typ av ersättning, är risken hög att de tränger undan reguljära arbeten. Omvänt gäller att åtgärder som med säkerhet inte har några undanträngningseffekter, riskerar att uppfattas som mindre meningsfulla och mindre värdeskapande.

Problematiken som beskrevs ovan går som en röd linje från 1920-talets nödhjälpsarbeten, som skulle vara allmännyttiga utan att konkurrera med den öppna marknadens arbeten, till den senaste tidens debatt om fas 3 och dess efterföljare.

Det faktum att det är svårt att hitta arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är meningsfulla och utvecklande och samtidigt inte tränger undan reguljär sysselsättning, betyder emellertid inte att det är helt omöjligt. En möjlighet är att motprestationen består av relativt okvalificerade sysslor vars utförande är samhällsekonomiskt motiverade men där kollektivavtalens lönenivåer och reguljära skatteklar gör att de inte uppkommer spontant på arbetsmarknaden. Dylika sysslor finns både i offentlig och privat sektor. Vi föreslår därför att konkurrensneutral och flexibel stödform i form av en låglönesubvention/anställningspeng utreds. Målet bör vara att ersätta flera nuvarande stöd (såsom lönebidrag och nystartsjobb) med ett enklare och mer flexibelt stöd. Till exempel är det värt att diskutera om kollektivavtal eller likvärdiga villkor måste vara ett krav.

I privat sektor finns dock en komplicerande faktor som är viktig att beakta, oavsett om vissa arbetsuppgifter måste utföras som motprestation för att erhålla arbetslöshetsersättning, aktivitetsersättning eller berättigar till någon annan form av lönesubvention:

alla sådana åtgärder riskerar skapa en osund konkurrens mellan företag som använder subventionerad arbetskraft och företag som inte gör det. Så länge det finns en betydande mängd arbetslösa som är berättigade till stöd kommer vissa företag att kunna konkurrera med billig arbetskraft genom att nya arbetslösa som är stödberättigade anställs. Förutom att företag med subventionerad arbetskraft därmed får en konkurrensfördel som kan upplevas som orättvis, innebär denna arbetskraftssubstitution också att förhoppningarna om att stöden och kraven ska leda till reguljära anställningar inte infrias. Ska dylika effekter helt undvikas måste arbetsmarknaden reformeras i grunden så att fler jobb tillåts växa fram där människor är anställningsbara utan lönesubventioner.

Oavsett vilken reformstrategi som väljs vill vi framhålla att arbetslöshetsförsäkringen är tänkt att vara en omställningsförsäkring och därför inte samtidigt bör fungera som långsiktigt försörjningsstöd. Det är också svårt att motivera varför det i dag finns två olika skyddsnät för människor som har försörjningsproblem: ett för de som haft jobb och kvalificerat sig för a-kassa och ett för dem som inte gjort det.

3.3.6 Oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Även kommunerna är aktörer i arbetsmarknadspolitiken. Bakgrunden är det kommunala försörjningsstödet som gjort att kommuner har ett finansiellt intresse av att underlätta övergången från försörjningsstöd (och tidigare socialbidrag) till arbete (eller åtminstone till arbetslöshetsförsäkringen, varpå den finansiella kostnaden flyttar från kommunen till staten). Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är därför i stor utsträckning riktad mot personer med försörjningsstöd.

För den enskilde är risken stor att situationen skapar förvirring kring huruvida kommunen eller Arbetsförmedlingen är rätt ställe att vända sig till (och i praktiken måste den enskilde uppfylla krav från båda). Enligt Forslund m.fl. (2021) visar de utvärderingar som gjorts att effekterna av den kommunala arbetsmarknadspolitiken i form av övergång till sysselsättning är små eller obefintliga. Rapporten baseras på ett nytt datamaterial över kommunala insatser och med

information om deltagarna, och bekräftar att kommunal arbetsmarknadspolitik inte är någon marginell företeelse. Antalet deltagare är cirka 20 procent av deltagarna i Arbetsförmedlingens program. De vanligaste typerna av kommunala insatser under 2016 var jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar.

I kapitel 7 föreslår vi att försörjningsstödet förstatligas, vilket förhoppningsvis löser situationen även med den kommunala arbetsmarknadspolitik (se även Dahlberg m.fl. 2008).

3.4 Avslutning

Ett betydande problem på den svenska arbetsmarknaden är låg sysselsättning och hög arbetslöshet i grupper som av olika skäl är lågproduktiva. De troliga orsakerna till dessa problem är komplexa och innefattar många faktorer som ligger utanför denna rapport (såsom exempelvis lönespridning, näringslivsstruktur och skatteklivar). Vi ser dock en betydande risk för att arbetslöshetsförsäkringen som den är utformad i dag lyckas dåligt med att skapa trygghet för individen och samtidigt lyckas dåligt med att främja en flexibel arbetsmarknad.

Våra förslag:

- Arbetslöshetsförsäkringen bör i likhet med andra socialförsäkringar vara enhetlig, obligatorisk och inkomstindexerad.
- Renodla arbetslöshetsförsäkringen som omställningsförsäkring, där en relativt god inkomstrelaterad ersättning under begränsad tid gör att försäkringen kan fungera som standardtrygghet och underlätta sökande av jobb.
- Höj taket så att fler försäkrade får den bestämda ersättningsnivån i ersättning.
- Utred möjligheten att låta individen välja en högre ersättning om hen också deltar i vissa aktiviteter och uppfyller vissa krav på motprestation eller en lägre ersättning med färre krav på motprestation.

4 Sjukpenningförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen

Sjukpenningförsäkringen är i flera avseenden en typisk socialförsäkring som ger inkomstrygghet. Syftet med försäkringen är att täcka inkomstbortfall som kommer av temporär arbetsförmåga på grund av sjukdom. Risken att bli sjuk varierar bland de försäkrade, men alla med arbetsinkomst och riskaversion kommer att ha nytta av och betalningsvilja för en försäkring.

När det gäller försäkring mot arbetsförmåga på grund av sjukdom är socialförsäkringens fördelar och nackdelar gentemot familj och marknad i linje med de som diskuterades i kapitel 1. Familjens litenhet och den ofta förekommande altruismen inom familjen är en fördel när det gäller preferensanpassning och motverkande av försäkringsmissbruk. Familjens litenhet är dock en betydande nackdel när det gäller riskspridning, då risken att samtliga familjeförsörjare är arbetsförmögna samtidigt är långt ifrån försumbar.

Gentemot marknaden ligger socialförsäkringens fördelar ur ett effektivitetsperspektiv i att den genom att vara obligatorisk inte behöver lägga resurser på att prissätta försäkringen på basis av individuella eller gruppbaseade riskbedömningar. En frivillig sjukpenningförsäkring riskerar att locka endast människor som vet att de har stort behov av en sådan, och asymmetrisk information rörande risken gör att det blir svårt för vinstdrivande verksamheter att erbjuda en sådan försäkring. Obligatoriet skapar därigenom en kostnadsfördel för socialförsäkringar jämfört med marknadslösningar.

En obligatorisk försäkring innebär dock en nackdel i form av tvång för individen vars valfrihet begränsas. En premie som inte är riskdifferentierad (vilket är fallet om den utgår som en procentsats

av lönen, antingen som en egenavgift eller som en del av arbetsgivaravgiften) betyder också att lågriskgrupper subventionerar högriskgrupper. Det kan ses som något önskvärt, exempelvis ur ett rättviseperspektiv när människor inte kan påverka risken för arbetsoförmåga. Däremot kan det finnas nackdelar ur ett effektivitetsperspektiv. Om risken går att påverka, exempelvis genom förebyggande insatser, kan en riskdifferentierad premie öka incitamenten att vidta åtgärder som minskar risken för sjukfrånvaro, till exempel genom arbetsmiljöförbättringar eller investeringar i hälsa. Premiekonstruktionen speglar alltså i detta avseende en avvägning mellan rättvisa, i betydelsen att riskskillnader som individen inte bör hållas ansvarig för inte tillåts påverka försäkringens pris, och effektivitet, i betydelsen att avgifterna ska skapa incitament för den anställde eller arbetsgivaren att vidta åtgärder som sänker risken.

Ett betydande problem orsakat av asymmetrisk information i sjukpenningförsäkringen är moral hazard, både ex ante och ex post. Moral hazard ex ante betyder att när individen är försäkrad har hen mindre anledning att vara försiktig och skydda sig, vilket leder till ökad risk för sjukfrånvaro. Moral hazard ex post innebär att när individen väl är sjuk och arbetsoförmögen är drivkraften att återgå i arbete försvagad. Det finns med andra ord en risk för att försäkringen används på ett otillbörligt sätt och som inte är avsikten med försäkringen.

4.1 Historik

Den svenska sjukpenningförsäkringen växte fram ur 1800-talets sjukkasserörelse som expanderade kraftigt mot slutet av århundradet. Kassorna var från början frivilliga och täckte även sjukvårdskostnader. Genom successiva beslut omvandlades de till dagens sjukpenningförsäkring. Kassorna fick med 1891 års sjukkasselag statliga stöd, som dock trappades ned när antalet medlemmar ökade (Wennemo 2014).

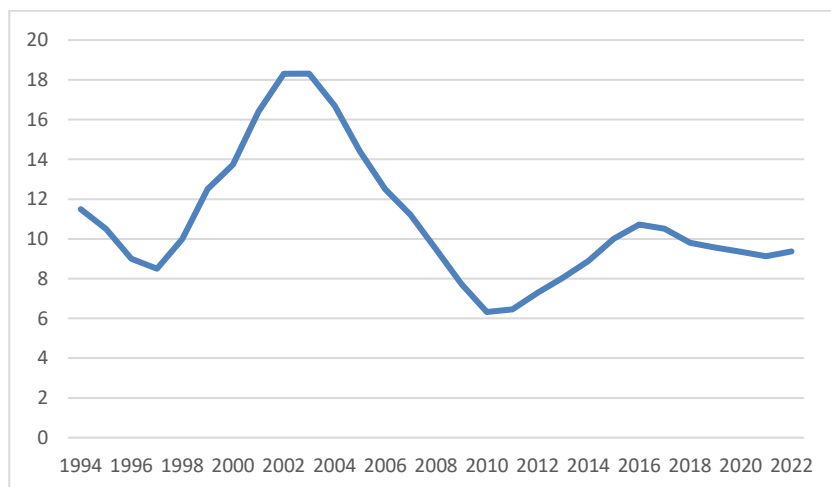
Först 1955 gjordes försäkringen obligatorisk och blev en socialförsäkring i den bemärkelse vi använder begreppet i denna rapport. Samtidigt blev finansieringen mindre tydlig för den enskilde genom

att egenavgifterna togs bort och ersattes av finansiering genom arbetsgivaravgifter och allmänna skatteintäkter.²²

Periodvis har delar av sjukpenningförsäkringen delvis privatiserats genom en arbetsgivarperiod, och stundom har arbetsgivaren haft ett så kallat medfinansieringsansvar (som innebär att arbetsgivaren står för delar av kostnaden). Det är svårt att hitta några sakskaäl till denna variation i regelverken.

Under lång tid har sjukpenningförsäkringen präglats av stora variationer i nyttjande både geografiskt och över tid. Från det att den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955 fram till 1988 när den sista karensdagen togs bort mer än fördubblades sjukalet (Johnson 2010). Som framgår av figur 4.1 vände utvecklingen sedan nedåt under 90-talskrisen, och halverades fram till mitten av 1990-talet för att efter 1997 åter börja stiga. Initialt framhölls ofta arbetsmiljöproblem som en viktig förklaring till denna ökning (se exempelvis SOU 2000:121) men, som beskrivs av Johnson (2010), förändrades diskursen snabbt till att handla om fusk och överutnyttjande av försäkringen.

Figur 4.1 Sjukpenningtalet mellan 1994 och 2022 (dagar per försäkrad, årsgenomsnitt)



Källa: Försäkringskassan (2011; 2022). 2022 avser jan-apr.

²² Intressant nog drev socialminister Gustav Möller länge att ersättning skulle ges med enhetliga belopp, men efter kritik från bland andra LO blev den försäkring som infördes av socialminister Gunnar Sträng inkomstrelaterad (Edebalk 2008).

Diskussionen om fusk och överutnyttjande i försäkringen hade politiska konsekvenser. Efter valet 2002 införde den socialdemokratiska regeringen ett krav på ny läkarbedömning efter åtta veckors sjukskrivning samt en omprövning av sjukersättning – tidigare förtidspension – efter tre år. Efter maktskiftet 2006 införde alliansregeringen en sänkning av taket i sjukförsäkringen och en prövning av arbetsförmågan efter 180 dagar mot hela arbetsmarknaden. Sjukpenningtalet hade då fallit sedan 2002, och det fortsatte att falla under alliansregeringens första mandatperiod.

2010 nådde sjukpenningtalet sin lägsta nivå någonsin, och detta år var även kostnaderna som lägst på 0,48 procent av BNP (vilket kan jämföras med toppen 1988 på 2,88 procent av BNP). Efter 2010 har en viss ökning ägt rum och 2017 motsvarade utgifterna för sjukpenningen 0,79 procent av BNP (FTF 2018). Under en stor del av perioden ligger sjukfrånvaron i Sverige betydligt över den i flertalet andra europeiska länder (Försäkringskassan 2009; 2018b)

Regelverken i sjukpenningförsäkringen har förändrats ett stort antal gånger under de senaste decennierna. Karenstiden har ändrats, sjuklöneperiod har införts, utökats och minskats, ersättningsnivåer har höjts och sänkts, bortre parenteser har införts. Vidare infördes 2002 en så kallad omräkningsfaktor i syfte att minska statens utgifter för sjukpenningen. Denna sänkte ersättningsnivåerna från 80 och 75 procent till 0,97 multiplicerat med dessa nivåer (prop. 2002/03:100 s. 175). Även denna typ av förändringar minskar socialförsäkringen och ger ökat utrymme för avtalsförsäkringar.

Sedan 2009 har riksdag och regering ett övergripande mål om att sjukfrånvaron ska vara på en låg och stabil nivå. I formell bemärkelse har regelverket nu varit stabilt under lång tid. Som utvecklas nedan har emellertid regeringen försökt styra genom att ge Försäkringskassan mer eller mindre explicita instruktioner och mål.

4.2 Nuläge och problemanalys

År 2021 var den övre gränsen för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-gränsen) åtta prisbasbelopp, en gräns som höjdes till tio pris-

basbelopp den 1 januari 2022. Beroende på grad av nedsatt arbetsförmåga kan sjukpenning beviljas till en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel ersättning.²³

Vår bedömning är att dagens sjukpenning i många avseenden fungerar väl, samtidigt som det finns förbättringspotential på flera områden. I det följande diskuterar vi problem med prisindexering, sänkningen av ersättningsnivån efter tolv månader, de regionala variationerna i användandet av försäkringen, beräkandet av SGI, bristande transparens och ryckighet i styrningen av försäkringen, och att försäkringen blivit en ventil för problem som härrör från brister i arbetsmarknadens funktionssätt.

4.2.1 Prisindexering gör att inkomstryggheten urholkas

Sjukpenningförsäkringen ger i dag inte något fullgott skydd mot inkomstbortfall. Andelen med arbetsinkomster över SGI-gränsen (det så kallade taket) var 57 procent bland män och 38 procent bland kvinnor år 2017 (Försäkringskassan 2020c). Som beskrevs i kapitel 1 är detta en följd av att prisindexerade ersättningar urholkas i tider av god realinkomstutveckling. 1 juli 2018 höjdes taket till åtta prisbasbelopp och 2022 till tio prisbasbelopp, men eftersom gränsen vid 7,5 prisbasbelopp tidigare hade gällt under lång tid var detta en marginell justering, som dessutom behöll prisindexeringen och därmed inte löste grundproblemet: att ekonomisk tillväxt leder till att inkomstryggheten urholkas. För att tydliggöra att de offentliga systemen ska ge inkomstrygghet för merparten av befolkningen är det därför motiverat att överväga en övergång till inkomstindexering.

En ytterligare direkt konsekvens av ersättningstakets prisindexering är att avtalsförsäkringar och privata tilläggsförsäkringar får en allt större vikt relativt socialförsäkringen. Konstruktionen med prisindexering betyder alltså att försäkringen långsamt privatiseras. Det är olyckligt bland annat eftersom studier har visat att många inte vet om att de har avtalsförsäkringar (ISF 2018c).

Villkoren och ersättningarna i avtalsförsäkringarna ser olika ut på olika avtalsområden. Två personer som i övrigt är lika men hör till

²³ Viruspandemin från 2020 ledde till ett antal tillfälliga lättnader i försäkringen. Till exempel ersattes viss karens och krav på sjukintyg lättades.

olika avtalsområden kan således få olika ersättningar, och därtill kommer alltså att allt fler tecknar privata tilläggsförsäkringar (ofta i form av grupp-försäkring via facket).

På ett principiellt plan kan ifrågasättas att prisindexeringen ger avtalsförsäkringarna större utrymme, minskar enhetligheten i det svenska systemet och ökar informationskostnaderna för den enskilde.

4.2.2 Svårmotiverad sänkning av ersättningsnivån efter tolv månader

Ersättningen i sjukpenningförsäkringen är 77,6 procent av lönen dock högst 810 kronor per dag under ett års tid, varefter sjukpenningen sänks till 72,3 procent av lönen (maximalt 759 kr per dag). Försäkrade med allvarlig sjukdom kan ansöka om att få behålla samma nivå som tidigare. Kriterierna för vad som räknas som allvarlig sjukdom beslutas av Socialstyrelsen. Detta skapar både gränsdragningsproblematik och transaktionskostnader samtidigt som skillnaden i ersättningsgrad är relativt liten. Vi föreslår därför att sänkningen efter ett år avskaffas, och att ersättningen sätts till antingen 80 eller 75 procent.

4.2.3 Problematisk variation i sjukfrånvaro: strukturomvandling och stel arbetsmarknad

Variation i sjukfrånvaro över tid eller mellan olika delar av landet behöver inte vara problematisk, i synnerhet inte om det finns en enkel förklaring i form av motsvarande variation i sjuklighet.

Så tycks emellertid inte vara fallet. Variationerna har varit svåra att förklara och tyder på att försäkringen inte fungerat som avsett. Skillnaderna förklaras inte heller av demografiska skillnader och skillnader i näringslivsstruktur (Larsson m.fl. 2005). Som framgår av tabell 4.1 minskade dock de regionala skillnaderna mellan 2015 och 2020. För kvinnor med högst antal pågående sjukfall har de minskat med mellan 13 och 15 dagar, för dem med lägst antal med sju till nio dagar. Motsvarande siffror för män är fem dagar och tre dagar. Förändringarna är stora även i hur de geografiska skillnaderna har ändrats. Till exempel hade Jämtland högst antal sjukfall 2015, men

lägst 2020. Inte heller till dessa geografiska skillnader och snabba förändringar finns det några uppenbara förklaringar.

Tabell 4.1 Pågående sjukfall per 1 000 försäkrade i olika län

	2015		2020	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Högst	Västerbotten, Västernorrland, Jämtland	Västernorrland, Jämtland	Västra Götaland, Södermanland	Västra Götaland, Södermanland, Jönköping, Kalmar, Öland
	57-62	27-39	44-47	22-24
Lägst	Stockholm, Östergötland, Skåne	Stockholm, Östergötland, Blekinge	Norrboten, Jämtland, Stockholm, Blekinge	Norrboten, Jämtland, Stockholm, Blekinge
	37-42	19-21	30-33	16-18

Källa: Försäkringskassan 2016; 2021a.

En förklaring till variationen (framför allt över tiden) är den ekonomiska konjunkturen (se exempelvis Larsson m.fl. 2005). Vid ekonomiska nedgångar minskar arbetstempot på många arbetsplatser samtidigt som människor blir mer rädda om sina jobb. Dessutom skapar lågkonjunkturer ofta ett rationaliseringstryck som gör att sjuka blir av med sina jobb i högre utsträckning. Sjukpenningförsäkring och arbetslöshetsförsäkring är därför till viss del kommunicerande kärn, när sjuktalet är lågt brukar arbetslösheten vara hög och vice versa. Sjukskrivning har också periodvis använts som alternativ försörjning vid arbetslöshet när det övre ersättningstaket i a-kassan var lägre (se Larsson 2006), och Hall och Hartman (2009) har visat att en sänkning av taket i sjukpenningförsäkringen för arbetslösa ledde till färre sjukskrivna arbetslösa.

I Sverige har effekten av konjunktursvängningar i kombination med regelförändringar och variation i hur regeringen styrt Försäkringskassan skapat en svåröversäglig ryckighet i regelverken som bidragit till en onödigt stor variation i sjukfrånvaro över tiden. Men det finns också andra faktorer värda att beakta, i synnerhet när det gäller kopplingen mellan arbetsmarknadens förändring och sjukfrånvaron.

För långvarig sjukfrånvaro har trenden åtminstone sedan 1980-talet varit att andelen som beror på fysiska sjukdomar och skador

minskar medan andelen med psykiatriska diagnoser ökar, framför allt för kvinnor, men även för män. En förklaring är att psykiatriska diagnoser leder till längre sjukskrivningar än andra sjukdomar och sjukfallslängden har ökat över tid (Försäkringskassan 2020b). Wikman (2006) konstaterar att ökningen runt millennieskiftet inte främst berodde på att fler sjukskrevs, men däremot på längre långtidssjukskrivningar. Wikman menar att den ekonomiska krisen i början av 1990-talet innebar att sjukskrivna fick allt svårare att komma tillbaka till sysselsättning, och därför ofta hamnade i arbetslöshet. Som tänkbar förklaring nämns arbetsmarknadens förändring, där i synnerhet antalet arbetstillfällen för personer med nedsatt arbetsförmåga minskat. Även Larsson m.fl. (2005) menar att den minskade andelen enkla arbetsuppgifter på arbetsmarknaden bidrog till att sjukfallen under andra halvan av 1990-talet blev allt längre. Denna analys tyder på att de problem som syns i sjukpenningförsäkringen är signaler om underliggande problem någon annanstans, närmare bestämt problem kopplade till ekonomisk struktur- och omvandling och bristande flexibilitet på arbetsmarknaden.

Även andra studier tyder på att problemen som syns i sjukpenningförsäkringen har sitt ursprung i arbetsmarknadens funktions sätt. Hogstedt m.fl. (2004) påpekar att anställda som har goda möjligheter att få ett nytt arbete kan hantera vantrivsel på jobbet (exempelvis på grund av mobbning) genom att säga upp sig (och därmed minskar risken för sjukskrivning). Arbetsmarknadsflexibilitet påverkar sjuka även genom en annan kanal: människor som vill behålla sina jobb tenderar att vara mindre sjukfrånvarande för att minska risken att bli uppsagd (Roelen m.fl. 2008; Livanos och Zangelidis 2013). När jobb ändå försvinner (på grund av exempelvis automatisering eller outsourcing), innebär en mer flexibel arbetsmarknad samtidigt bättre förutsättningar för att nya jobb ska växa fram, även sådana jobb som kan innehas av människor med nedsatt arbetsförmåga.

Om nya jobb för arbetskraft med låg produktivitet tillåts växa fram minskar risken att sjukpenningförsäkring (och senare även sjukersättning) används som långsiktig inkomstkälla av arbetsmarknadsskäl. I detta avseende har den svenska arbetsmarknaden blivit något mindre problematisk de senaste decennierna, men den svenska arbetsmarknaden hör likväl till de minst flexibla bland jämförbara länder (se ruta 2 i kapitel 2).

4.2.4 Psykosociala arbetsmiljöproblem

Det är självfallet inte alltid önskvärt att arbetsmiljöproblem hanteras genom uppsägning, och än mindre önskvärt är att människor använder sjukpenningförsäkringen för att arbetsmiljön är dålig. Flera studier pekar särskilt på den psykosociala arbetsmiljön, och enligt Lidwall m.fl. (2009) ökade arbetsmiljöns betydelse för sjukfrånvaron under 1990-talet. Arbetsmiljön är fortsatt en viktig faktor bakom psykisk ohälsa. Sjukfrånvaron i psykiatriska diagnoser är betydligt högre inom offentlig förvaltning och inom vård, skola och omsorg än inom övriga områden (Försäkringskassan 2020b). Även Hogstedt m.fl. (2004) framhåller att konflikter (bl.a. mobbning) och svårigheter i arbetet, och hur dessa hanteras på arbetsplatsen, spelar stor roll för sjukskrivningsrisken.

Varje år är i genomsnitt var tredje arbetstagare indragen i någon slags konflikt på arbetsplatsen och knappt nio procent (av både män och kvinnor) utsätts för mobbning. Kvinnor tycks i högre utsträckning än män hantera dessa konflikter genom frånvaro från arbetsplatsen, vilket kan vara en delförklaring till könsskillnaden i sjukskrivningar. Omvänt gäller att känsla av sammanhang, begriplighet, meningsfullhet och hanterbarhet kan fungera som buffertar mot stress i arbetslivet. Människor som känner hög arbetstillfredsställelse är i mindre utsträckning sjukskrivna (se även Roelen m.fl. 2008). Enligt Wikman (2004) blev det under 1990-talet också svårare att påtala missförhållanden i arbetslivet i Sverige, och anställda som undviker att påtala missförhållanden löper större risk att bli sjukskrivna.

4.2.5 Sociala normer skapar variation

Hogstedt m.fl. (2004) framhåller också att attityder till socialförsäkringar bland allmänheten har förändrats i en riktning som bidrar till ökad sjukskrivning. Tesen bekräftas i senare studier som också tyder på att sociala normer förändras på ett sätt som gör att senare generationer använder försäkringen mer än tidigare (se Ljunge 2012). Även geografisk variation kan delvis förklaras av sociala normer. Med data på SAMS-regioner²⁴ visar Lindbeck m.fl.

²⁴ SAMS-regioner beskrivs av SCB (2005).

(2016) att individuell sjukfrånvaro påverkas av genomsnittlig sjukfrånvaro i grannskapet och bland kollegor. Även nyanlända invandrarers sjukfrånvaro påverkas av infödda svenskar, en effekt som avtar med den kulturella distansen (vilket exempelvis betyder att smittoeffekten är störst för invandrare från andra nordiska länder). Förekomsten av denna typ av sociala normer skapar en så kallad social multiplikator, som innebär att en policyåtgärd som direkt minskar sjukfrånvaron med en procent via sociala normer skapar ytterligare 0,23 procents minskning (se även Frykman och Hansen 2005).

4.2.6 Karensdagar blir allt mindre lämpliga styrmedel

Ett vanligt sätt att hantera problem med moral hazard är genom självrisker som gör att individen får bära en del av kostnaden för skadan själv. Självrisker gör missbruk av försäkringen mindre fördelaktigt för individen, men innebär också att legitimt bruk av försäkringen blir mindre förmånligt. Vid smittsamma sjukdomar finns dessutom ett samhällsekonomiskt intresse i att undvika sjuknärvaro, som kan innebära nedsatt produktivitet och skapar kostnader både för arbetsgivaren och för övriga samhället. Målet att motverka sjuknärvaro bör därför beaktas vid utformningen av självrisker i försäkringen, liksom behovet av försäkringsnytta för den enskilde och behovet av att motverka av missbruk.

Vanliga former av självrisk är karensdagar och ersättningsnivåer som understiger 100 procent. I dagens sjukpenningförsäkring finns självrisk i form av en karensdag för den försäkrade och en 14 dagars arbetsgivarperiod för arbetsgivaren. I coronapandemins spår gjordes 2020 ganska stora förändringar mot mildare villkor. En tänkbar tolkning av detta är att de styrande menade att sjuknärvaro under en viruspandemi med ökad risk för smittspridning är ett större problem än det överutnyttjande som karensdagen var tänkt att stävja.

Det finns argument för att karensdagar är mindre effektiva på dagens och morgondagens arbetsmarknad jämfört med industrisamhällets storhetsdagar. Även om det inte gäller hela arbetsmarknaden är många arbeten numera sådana att arbetsuppgifterna staplas på hög under sjukfrånvaron, vilket gör det mindre fördelaktigt med okynnesjukskrivningar. Dessutom finns en trend i att arbetsutbudets elasticitet faller över tiden, vilket betyder att ekonomiska incitament

blir allt mindre viktiga för människors vilja att arbeta. De fallande elasticiteterna speglar sannolikt åtminstone delvis en förändring av värderingar och livsmål för yngre kohorter som tycks vara mindre materialistiska än äldre (Bargain och Peichl 2016; Hotchkiss 2021). Karensdagar kan också tänkas leda till förlängd sjukfrånvaro om sjukfrånvaron ökar när kostnaden för karensen väl är tagen (Voss m.fl. 2001). Sammantaget finns alltså en del som pekar på att mone-tära incitament av den typ som karensdagar skapar har blivit mindre effektiva som verktyg för att konstruera en välavvägd sjukpenning-försäkring.

Ett alternativ eller komplement till självrisiker är kontroll, exempelvis i form av stickprov eller hembesök. Dessa är, å andra sidan, kostsamma och kan upplevas som integritetskränkande. En fördel med kontroller är dock att de även uppdragar rena bedrägerier, vilka sannolikt inte motverkas nämnvärt av karensdagar.

Ytterligare en form av kontroll är att kräva läkarintyg på sjukdom som innebär arbetsoförmåga. Båda typerna av kontroll är naturligtvis kostsamma och den senare sätter dessutom läkaren i en besvärlig sits på grund av dubbla lojaliteter. Ny forskning tyder emellertid på att kontroller kan göras mer kostnadseffektiva genom att riktas mot grupper vars beteende påverkas mest av kontroller (Yakymovych 2022). Effektiva och synliga kontroller kan också tänkas främja legi-timiteten för försäkringen.

4.2.7 Olyckliga effekter av sjuklöneperioder för arbetsgivaren

Försäkringen har periodvis privatiserats genom sjuklöneperioder av olika längd, då arbetsgivaren stått för kostnaden. För närvarande finns en sjuklöneperiod de första 14 dagarna efter en karensdag. Sjuklöneperioderna har stundom motiverats med att de stärker incitamenten för arbetsgivaren att ta ansvar för sjukfrånvaron, exempelvis genom arbetsmiljöarbete och rehabiliteringsinsatser. För att fungera måste den kortvariga sjukfrånvaron ha orsaker som är påverkbara för arbetsgivaren. Korta sjukfall som beror på olika typer av arbetsmiljöproblem kan således tänkas motverkas om det finns åtgärder som arbetsgivaren kan vidta. Korta sjukfall som beror på förkylningar och liknande är sannolikt svårare för arbetsgivaren att motverka. Psykosociala arbetsmiljöproblem ger i regel en långvarig

sjukfrånvaro (Försäkringskassan 2020b). Här har arbetsgivaren inte några sjuklönekostnader eftersom långvarig sjukfrånvaro täcks av den allmänna försäkringen. Dessutom kan en arbetsgivarperiod i början av sjukfallet också stärka incitamenten för arbetsgivaren att ägna sig åt så kallad gräddskumning (*cream skimming*), det vill säga endast anställa personer som sannolikt har låg sjukfrånvaro.

Mot samtliga tänkbara effekter av en arbetsgivarperiod kan emellertid invändas att de flesta arbetsgivare även utan en arbetsgivarperiod har incitament att hålla nere sjukfrånvaron. Skälet är att sjukfall – oavsett vem som betalar sjukpenningen – skapar kostnader i form av produktionsbortfall och/eller rekrytering och anställning av vikarier. Sedan 2010 finns dessutom den statliga försäkringen ”Ersättning för sjuklönekostnader” som mildrar effekterna av sjuklöneperioden och därmed motverkar det ursprungliga syftet.

Sammanfattningsvis är en arbetsgivarperiod också en form av privatisering av sjukpenningförsäkringen. I linje med vårt resonemang i kapitel 1 föreslås därför att sjuklöneperioder för arbetsgivaren tas bort.

4.2.8 Svårare att beräkna SGI på en mer flexibel arbetsmarknad

En central fråga för sjukpenningförsäkringen är hur den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ska beräknas. SGI är en grundförutsättning för att vara berättigad till olika arbetsbaserade ersättningar som sjukpenning, graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning. Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har den som genom förvärvsarbete beräknas tjäna minst 24 procent av prisbasbeloppet under ett år. Under 2021 motsvarar det en inkomst på 11 400 kronor. För att en inkomst ska vara sjukpenninggrundande måste den komma från arbete som kan antas vara minst sex månader i följd eller årligen återkommande. Detta kan i många fall vara svårt att veta i förväg, vilket också betyder att det finns informationsproblem. Mot denna bakgrund har en utredning (SOU 2021a) nyligen föreslagit att fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för egenföretagare ska utgå från historiska deklarerade inkomststopp-gifter. Egenföretagare som inte tar ut någon eller mycket lite i lön har däremot ingen inkomst att försäkra.

Även vid tillfälliga anställningar och arbete i gig-ekonomin uppstår problem med att veta om ett inkomstbortfall är försäkrat eller inte. I vissa fall kan en försäkrad ha en sjukpenninggrundande inkomst som baseras på tidigare års arbetsinkomster, så kallad skyddad SGI.

Bedömningen av huruvida en försäkrad har en SGI görs först när hen ansöker om denna typ av arbetsbaserade ersättningar. Detta är problematiskt då det innebär en risk att många inte vet om de är försäkrade eller inte. En tänkbar förändring för ökad tydlighet och transparens är att automatisera SGI-beräkningen med hjälp av de månatliga arbetsgivaruppgifterna som lämnas till Skatteverket.

Kvalifikationskraven för SGI, i synnerhet kraven på minst sex månaders arbete i följd eller årligen återkommande arbete, kan skapa problem i en ekonomi med många, kortare projektanställningar. Problemen kommer inte så mycket av anställningsformen som sådan som av det faktum att det är svårt att någorlunda uppskatta i vilken utsträckning någon kommer att jobba och ha arbetsinkomster sex månader in i framtiden. Om systemen ska konstrueras för att passa många olika typer av anställningar blir den avgörande frågan: vad ska den få som bara jobbat några dagar i en sektor där det inte finns avtalade timlöner, månadslöner eller arbetstider? Svaret måste ju rimligen vara ett grundbelopp som är relativt lågt. Ett sådant grundskydd kan med fördel efterlikna grundskyddet i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen b blir då

$$b = \max(\text{grundbelopp}, f(\text{lönen de senaste sex månaderna}))$$

Likaså innebär kvalifikationskravet att den som är ny på arbetsmarknaden (dvs. ungdomar och nyanlända invandrare) kan ha svårt att kvalificera sig för ersättning. Andel svenskar i åldern 19–64 år som beräknas ha en sjukpenninggrundande inkomst är 91 procent, medan andelen som kommer från EU28 utom Norden är 87 procent, från Afrika söder om Sahara 80 procent och de som kommer från Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet har en andel på endast 79 procent (Försäkringskassan 2021a). Detta speglar naturligtvis arbetsmarknaden för olika grupper.

Ett relaterat problem är att företagare som inte tar ut lön ur företaget inte har någon arbetsinkomst att försäkra. En tänkbar hållning är att detta inte är något stort problem, då den som väljer

att ta ut ersättning som kapitalinkomst ur sitt bolag gör så för att det är skattemässigt gynnsamt och bör beakta nackdelarna som följer med att ha låg eller ingen löneinkomst. I praktiken försvagas emellertid då socialförsäkringens universella natur och problemen med snedvridet urval ökar. Vi instämmer därför i de utredningar som problematiserat den stora skillnaden i beskattning mellan arbets- och kapitalinkomster och ser det som ett problem att (vissa) företagare på detta sätt kan ställa sig utanför socialförsäkringen.

4.2.9 Bristande transparens i beslut och regelverk och ryckig styrning

För att få ersättning från försäkringen krävs att individen samtidigt är sjuk och arbetsoförmögen. När en försäkring täcker inkomstbortfall på grund av temporär arbetsförmåga, måste det vara tydligt både vad som avses med arbetsförmåga och vad som avses med temporär. Vad ska ske när individen har åtminstone viss arbetsförmåga i åtminstone något yrke, men inte i det yrke hen hade vid insjuknandet? Ska sjukpenningförsäkringen hantera långvarigt nedsatt arbetsförmåga? Ska det spela roll om sjukdomen är livshotande eller ej?

En försäkring kan inte optimeras för att både fungera vid temporärt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och som långsiktigt stöd till den med långvarigt eller permanent nedsatt arbetsförmåga på grund av något kroniskt tillstånd. Många bedömare understryker därför vikten av att det finns en borte tidsgräns i sjukförsäkringen (se exempelvis Hägglund och Johansson 2016). Precis som för arbetslöshetsförsäkringen leder diskussionen om borte tidsgränser till den oundvikliga frågan: vad händer efter tidsgränsen? För sjukskrivningar är svaret att de kan övergå i sjukersättning (tidigare förtidspension) eller aktivitetsersättning (för personer under 30 år med långvarig låg arbetsförmåga). Det finns starka sakskäl för en borte parentes i sjukpenningförsäkringen. Den som blir utförsäkrad från sjukpenningen hänvisas i dag till Arbetsförmedlingen, alternativt till sjukersättning. Det tyder på att utgångspunkten är att den enskilde antingen är frisk nog för att jobba, och då ska hänvisas till Arbetsförmedlingen, eller är för sjuk för att arbeta och i så fall ska få sjukersättning (25, 50, 75 eller 100 procent). I kapitlet om sjukersättning tar vi upp svårigheterna med att bedöma både

långvarighet och omfattning av den nedsatta arbetsförmågan. Vi argumenterar där för det bör bli lättare även för den med full sjukersättning att bidra till sin egen försörjning.

Till skillnad från levande och död är sjuklighet och arbetsförmåga relativa begrepp. En individ kan alltså vara mer eller mindre sjuk, och mer eller mindre arbetsförmögen. Även här har individen ofta ett informationsövertag gentemot försäkringsgivaren, både vad gäller vilken funktionsnedsättning sjukdomen medför och vad arbetet kräver.

Antalet personer där sjukfallet avslutas genom ett avslag har ökat mellan 2013 och 2019, från två procent till sju procent. Detta är ett utslag av rehabiliteringskedjan, där arbetsförmågan prövas vid fastställda gränser. Reglerna har inte ändrats, men tillämpningen har ändrats. SOU 2021b framhåller att sedan 2016 har avslagsfrekvensen ökat, samt att detta förklaras av Försäkringskassans ändrade tillämpning.

Tabell 4.5 illustrerar svårigheterna med att konstruera en välavvägd sjukpenningförsäkring genom att sammanfatta styrkor och svagheter hos olika aktörer som är inblandade i sjukskrivningsbeslutet. Av de inblandade aktörerna – läkare, patient/anställd, arbetsgivare och Försäkringskassan är det ingen som har hela bilden och ingen som är uppenbart bäst lämpad att ensam fatta beslut om sjukskrivning eller annan åtgärd.

Tabell 4.2 Aktörer i sjukskrivningsbeslutet

Aktör	Styrka i beslutssituationen	Svaghet i beslutssituationen
Läkare	Har kunskap i patienters hälsa.	Har låg kunskap om arbetsuppgifter och arbetsplatsen.
Patient och anställd	Känner sina egna preferenser och sina symptom och har därmed god, men subjektiv, bild av sin egen hälsa och arbetsförmåga. Individerna har också god kunskap om sina arbetsuppgifter.	Saknar läkarens erfarenhet rörande hälsotillståndet, saknar (oftast) arbetsgivarens kunskap om arbetsplatsens organisation och därmed möjligheter till omplacering. Kan förväntas ha starka egna preferenser.
Arbetsgivare	Har goda kunskaper om arbetsplatsens organisation, inklusive vilka arbetsuppgifter som finns och möjligheterna till omplacering.	Saknar kunskap om hälsotillståndet både i allmänhet och i det specifika fallet. Har inte heller nödvändigtvis kunskap om de specifika arbetsuppgifternas natur.
Försäkringskassan	Har goda kunskaper om regelsystemet, och är mottaglig för politiska signaler (vilket också kan tänkas vara en svaghet).	Är i underläge vad gäller kunskap om hälsa, arbetsförmåga och arbetskrav.

Ett alternativ är att Försäkringskassan i större utsträckning anställer och använder de medicinska rådgivarna, exempelvis genom att dessa kallas in vid svåra fall och rutinmässigt vid längre sjukskrivningar. Detta kan tänkas ge primärvårdens läkare mer tid att fokusera på det medicinska, medan Försäkringskassan har läkare som gör helhetsbedömningen. De försäkringsmedicinska rådgivarna på Försäkringskassan är legitimerade läkare med specialistkompetens och flera års erfarenhet av kliniskt arbete. Ökad användning av försäkringsmedicinska rådgivare har emellertid en alternativkostnad värd att beakta eftersom det råder läkarbrist i Sverige. Om fler läkare arbetar med försäkringsmedicinska bedömningar är det läkare som skulle kunnat arbeta med den kliniska kärnverksamheten.

En fördel med att använda läkaren som skadereglerare är att läkaren kan förväntas ha god kunskap om individens hälsa (även om en normalkonsultation på 15 min på en vårdcentral inte alltid räcker för att läkaren ska få hela bilden). Däremot är det svårare för läkaren att ha tillräcklig kunskap om arbetsuppgifterna som ingår i individens yrke. Läkaren kan inte heller förutsättas ha god kunskap om arbetsplatsen när det gäller exempelvis organisation och möjligheter till omplacering.

Ytterligare en komplicerande faktor är att även relationen mellan patienten och läkaren präglas av asymmetrisk information. För tillstånd som exempelvis post-covid, utmattningssyndrom och anpassningsstörning kan det vara svårt för läkare att skilja mellan sjuklighet och exempelvis att vantrivas på jobbet. Om patienten har en stark vilja åt något håll är det dessutom troligt att läkares förmåga och vilja att väga in detta varierar på ett sätt som skapar bristande förutsägbarhet och i värsta fall rättsosäkerhet och bristande tillit till försäkringen.

Från och med den sjunde dagen krävs läkarintyg på sjukdom och att denna innebär arbetsoförmåga. Dessa intyg är underlag när Försäkringskassan prövar ärendet.

Samhällsekonomiskt kan ett underutnyttjande av försäkringen vara lika problematiskt som ett överutnyttjande. I debatten är det emellertid framför allt ökade sjukskrivningar som har ansetts vara problematiska och föranleda åtgärder. De många ändringarna har gjort det svårt för individen att veta vad försäkringen innebär och omfattar. Ett bra rättesnöre för socialförsäkringarna är att deras utformning är så pass stabil och transparent att den skulle efterfrågas även på en konkurrensutsatt marknad. Det är tveksamt om sjukpenningförsäkringen klarar detta test.

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF 2018d) framhåller exempelvis att regeringens styrning av Försäkringskassan förändrades år 2012 så att styrningen inriktades mot att öka kundernas (!) förtroende för myndigheten. 2015 tonades vikten av förtroende ned, och i regleringsbrevet för 2016 betonades i stället rättssäkerhet. Samtidigt infördes ett mål i regleringsbrevet, att sjukpenningtalet skulle minska till nio dagar år 2020. Enligt ISF har (utöver regleringsbreven) ministrars och generaldirektörers uttalanden i massmedia tolkats som styrsignaler som påverkat Försäkringskassans verksamhet. Som visas av Altermark (2020) skedde detta exempelvis genom att ändra tolkningen av "normalt förekommande arbete" så att det innefattar arbeten som ställer väldigt låga krav, vilket gör det möjligt att avslå också ansökningar från personer som är mycket sjuka.

Anmärkningsvärt är enligt ISF även att Försäkringskassan sedan bildandet år 2005 har haft sex olika generaldirektörer, varav två tillförordnade. Sammantaget menar ISF att den otydliga och ryckiga styrningen har fått genomslag i handläggningen av sjukpenning på

ett sådant sätt att både förtroendet för försäkringen och rätts-säkerheten har äventyrats. Även i SOU 2021b beskrivs de stora variationerna över tid i hur Försäkringskassan tillämpar regelverket som ett huvudproblem med sjukpenningförsäkringen.

4.2.10 Rehabiliteringskedjan och tidsgränser

2008 infördes den så kallade rehabiliteringskedjan; bedömning av rätten till sjukpenning sker med hjälp av strikta tidsgränser, där arbetsförmågan ska prövas mot ordinarie arbete (efter 90 dagar), mot annat arbete hos arbetsgivaren (efter 180 dagar), därefter mot normalt (fiktivt) förekommande arbete på arbetsmarknaden. Efter 365 dagar ställs krav på omställning till annat arbete.

Prövningarna vid dessa tidsgränser leder ofta till att sjukpenningen dras in. Tanken var att sjukpenningförsäkringen skulle få klara och transparenta regler. Så har emellertid inte blivit fallet. Sjukpenningen dras in utan att den försäkrade har fått klara och begripliga skäl för detta. Enligt SOU 2020b är Försäkringskassans utredningar ofta undermåliga. Vidare har Försäkringskassan inte i några eller endast i ett fåtal fall tagit ansvar för att samordna rehabilitering, något som ingår i Försäkringskassans uppgifter. Detta gäller även om det är arbetsgivaren, som har ett huvudansvar för rehabilitering.

Försäkringskassan har undersökt vad som händer med dem som fick avslag på fortsatt sjukpenning dag 180 (Försäkringskassan 2018c). 70 procent av dem som fick avslag var tillbaka i arbete inom ett år, 1,3 procent hamnade utanför både arbetsmarknaden och socialförsäkringen året efter avslag. De resterande nästan 29 procenten hamnar hos Arbetsförmedlingen för omställning.

Det är viktigt att det finns tidsgränser i sjukpenningförsäkringen och att prövning sker vid dessa gränser. Empirisk forskning visar att tidsgränserna ger incitament till återgång till arbete. Forskning visar också att långa sjukskrivningar kan leda till problem, att de i sig kan skapa problem med att återgå till arbete. För att tidsgränserna ska fungera måste Försäkringskassans rehabiliteringsarbete och samordningsansvar stärkas.

I sjukpenningförsäkringen ingår även rehabiliteringspenning som kan erhållas på samma nivåer och i samma omfattning som sjukpenning. Arbetsträning och utbildning är exempel på sådant som kan ge rehabiliteringspenning. År 2020 var det 9 800 personer som fick denna typ av ersättning till en kostnad av 0,67 miljarder kronor (Försäkringskassan 2021a).

4.2.11 Åldersgränser och riktålder

Rätten till ersättning från socialförsäkringarna upphör vid 65 års ålder och den som fyllt 65 år kan i allmänhet endast få sjukpenning i 180 dagar. Detta är knappast hållbart i en ekonomi där ambitionen är att förmå folk att senarelägga utträdet ur arbetslivet (se t.ex. SOU 2013:25). Flera av de senaste offentliga utredningarna betonar vikten av att åldersgränserna i sjukpenningförsäkringen och sjukersättningen följer den riktålder som införts i ålderspensionssystemet.

Detta menar vi är ett minimikrav. Vi förordar i stället att individen är försäkrad i dessa system så länge hen har en arbetsinkomst att försäkra. Detta bör upphöra först då individen tar ut full ålderspension. Flexibiliteten i ålderspensionssystemet gör att individen kan ta ut delar av pensionen och ändå fortsätta att arbeta hel- eller deltid. Även här bör arbetsinkomsten vara försäkrad mot bortfall på grund av sjukdom som leder till arbetsoförmåga.

4.3 Arbetsskadeförsäkringen

Arbetsskadeförsäkringen infördes 1916 och är därmed den äldsta socialförsäkringen med syfte att skydda mot inkomstbortfall. Arbetsskadeförsäkringen är enhetlig och finansieras via arbetsgivaravgifter. Försäkringen täcker inkomstbortfall på grund av olycksfall i arbetet, olyckor till och från arbetet samt sjukdomar orsakade av arbetet. Försäkringen kan bland annat täcka inkomstförlust, tandvårdskostnader och kostnader för sjukvård utomlands. Den utgår i huvudsak som livränta, som täcker hela inkomstbortfallet upp till taket (inklusive karensdagar och arbetsgivarperiod). 2020 var utgifterna för försäkringen 2,7 miljarder kronor.

Antalet personer som erhåller egenlivränta enligt arbetsskadeförsäkringen har sjunkit sedan 2006. Då erhöll nästan 80 000 personer

egenlivränta, något fler män än kvinnor. Detta är en siffra som sjunkit till drygt 20 000 år 2020 (Försäkringskassan 2021a).

För att erhålla egenlivränta måste man ha en godkänd arbetsskada som medför bestående nedsatt arbetsförmåga. Detta prövas i regel i samband med prövning av rätt till sjukersättning. Antalet personer med sjukersättning har minskat, vilket är en delförklaring till att antalet personer med egenlivränta har minskat. Fler män än kvinnor har ersättning från arbetsskadeförsäkringen och antalet är starkt stigande med ålder. Mäns ersättningar är i genomsnitt sju procent högre än kvinnors. Försäkringen ersätter hela inkomstbortfallet upp till 7,5 prisbasbelopp inklusive ersättning för karens.

De kompletterande avtalsförsäkringarna är mer förmånliga inom arbetsskadeförsäkringen än inom sjukpenningförsäkringen eller sjukersättningen.

4.4 Analys

En försäkring mot olycksfall i arbetet kan utformas så att den ger incitament till olycksförebyggande åtgärder såsom arbetsmiljöförbättringar. Premier som differentieras efter skadefrekvens kan leda till sådana åtgärder. Arbetsskadeförsäkringen är enhetlig. Den är inte differentierad efter skadefrekvens utan finansieras genom en arbetsgivaravgift som utgår som en procentsats av lönesumman oavsett skadefrekvensen i företaget. Avgiften är en ren skatt och ger inte incitament till förebyggande åtgärder.

En enhetlig försäkring innebär att företag och områden med låg skadefrekvens subventionerar områden med hög sådan. Det betyder också att produktion inom områden med hög skadefrekvens är dyrare än vad den synes vara. Det finns riklig information om hur riskerna för arbetsskada och arbetssjukdomar ser ut inom olika branscher och yrkeskategorier. Inom bygg- och transportbranscher är risken hög, liksom inom vård, skola och omsorg. Inom de senare finns belastningsskador, men även brister i den psykosociala arbetsmiljön. Forskning visar också att arbeten med höga krav och begränsade möjligheter att påverka den egna arbetssituationen utgör en ökad risk (Försäkringskassan 2018a).

Arbetsskadeförsäkringen infördes då arbetsskada var lätt att verifiera. Numera ingår även arbetssjukdomar (dvs. sjukdom som

orsakats av skadlig inverkan i arbetet, exempelvis buller, vibrationer, skadliga ämnen, dålig arbetsmiljö etc.) i försäkringen. Det är svårare att belägga att dessa orsakas av arbetet. Vi finner det inte självklart att socialförsäkringen ska behandla en sjukdom eller skada olika beroende på var skadan har inträffat. Högre ersättning om det sker i arbetet ligger eventuellt i linje med den väl etablerade arbetslinjen och kan kanske motiveras med att försäkringen ger incitament till arbete även i riskfyllda yrken. Med en väl fungerande arbetsmarknad och lönesättning skulle vi få löneskillnader som kompenserar för olika risker, det vill säga högre lön för högre risk. Så ser lönesättningen inte ut, vilket eventuellt kan motivera arbetsskadeförsäkringen.

Eftersom arbetsskadeförsäkringen ger ett bättre skydd än sjukpenningförsäkringen (särskilt inom avtalsförsäkringarna) och sjukersättningen finns drivkrafter att försöka få en skada klassad som arbetsskada. Gränsdragningsproblem gör också att resurser läggs på att avgöra hur skadan ska klassificeras.

Här finns två vägar att gå. En är att differentiera premierna så att incitament till skadeförebyggande arbete skapas. Premiesättning blir då en grannlaga uppgift. Branscher som byggnads och transport skulle, baserat på historisk skadefrekvens, få högre avgifter än genomsnittet – liksom offentlig förvaltning, vård, skola och omsorg. Men enligt Socialförsäkringsrapport 2018:2 är det snarare yrke än bransch som visar riskskillnader. Då ska premiedifferentieringen ske efter yrken. Om denna väg väljs ska premien omprövas så snart skadefrekvensen förändras.

En alternativ väg är att slopa arbetsskadeförsäkringen och låta skada eller sjukdom ingå i sjukpenningförsäkringen och sjukersättningen med samma regler och ersättningsnivåer. Vi förordar det senare alternativet, att arbetsskadeförsäkringen fasas ut (genom att inga nya ersättningar beviljas).

4.5 Avslutande diskussion

Samhällsekonomiskt kan ett underutnyttjande av en försäkring vara lika problematiskt som ett överutnyttjande. I debatten om sjukpenningförsäkringen är det emellertid framför allt ökade sjukskrivningar som har ansetts vara problematiska och föranleda

åtgärder. De många ändringarna har gjort det svårt för individen att veta vad försäkringen innebär och omfattar.

Sammantaget kan sjukpenningtalets variation över tid och geografi inte självklart förklaras av variationer i människors faktiska hälsa. Däremot spelar arbetsmarknadens funktionssätt en viktig roll, liksom sociala normer, sannolikt i interaktion med policyförändringar och arbetsmiljöfaktorer.²⁵ Det kan inte heller uteslutas att det som kommit att kallas problem med livspusslet har betydelse för sjukskrivningsfrekvensen (se Angelov m.fl. 2011). En delförklaring kan vara att tjänstesektorn är outvecklad, trots RUT-avdrag (Jordahl 2012).

Vi har flera gånger betonat att en försäkring är till för att skapa trygghet. Individen vill försäkra sig mot oönskade händelser och har en betalningsvilja för detta. Om sjukpenningförsäkringen vore frivillig: tror vi att individen skulle välja en så här osäker och oförutsägbar försäkring? Individen betalar premien/skatten år efter år, men vill idealiskt ändå slippa behöva använda försäkringen. Värdet av försäkringen kommer främst av vetskapen att om olyckan/sjukdomen inträffar lindrar försäkringen inkomstbortfallet. Oklara regler kring ersättningsnivån sänker värdet av försäkringen, även för dem som aldrig behöver använda ersättningen. Det är således viktigt att människor vet vad som gäller och vilken ersättningsnivå som försäkringen ger.

Våra förslag:

- Inkomstindexera sjukpenningförsäkringen.
- Öka transparensen genom att visa egenavgiften på lönebeskedet.
- Avskaffa sänkningen av ersättningen efter ett år och sätt ersättningen till antingen 80 eller 75 procent.
- Ta bort arbetsgivarperioden i början av ett sjukfall.
- Avlasta läkare från arbetsförmågebedömningar och utöka de försäkringsmedicinska rådgivarnas roll.

²⁵ Sveriges kraftiga variationer sticker även ut i jämförelse med andra länder: Norge, Nederländerna och Danmark har också stora svängningar, medan de flesta andra länder ligger på en ganska stabil nivå. (Larsson m.fl. 2005).

- Förslag till åtgärder, både vid fortsatt ersättning och vid indragen sådan, ska kommuniceras tydligt och begripligt till individen.
- Åldersgränserna bör följa riktåldern i det allmänna pensions-systemet. Försäkringen bör gälla så länge individen har en arbetsinkomst att försäkra.
- Fasa ut arbetsskadeförsäkringen genom att inte bevilja nya ersättningar.

5 Sjuk- och aktivitetsersättning

Medan sjukpenningförsäkringen är ett skydd mot inkomstbortfall vid tillfällig eller kortvarig arbetsförmåga på grund av sjukdom, ger aktivitets- och sjukersättning skydd vid långvarig eller permanent förlust av arbetsförmåga. Sjukersättning är en ersättning för den som har en sjukdom eller funktionsnedsättning som gör arbete omöjligt både nu och i framtiden. I vissa fall beviljas sjukersättning redan från 19 års ålder, men huvudregeln är att från och med 30 års ålder kan individen få sjukersättning. Aktivitetsersättning ges till personer 19–29 år som bedöms ha nedsatt arbetsförmåga i minst ett år. Sjukersättning kan beviljas upp till 64 års ålder, och kan även beviljas som hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels ersättning. För båda ersättningarna gäller att arbetsförmågan prövas mot hela arbetsmarknaden, inklusive arbeten med lönebidrag.

5.1 Historik och nuläge

1962 års lag om allmän försäkring byggde på ett medicinskt invaliditetsbegrepp. På 1970-talet infördes förtidspension av arbetsmarknadsmässiga skäl och dessutom de så kallade äldrereglerna som för äldre förvärvsarbetande mildrade de medicinska kraven för att få ersättning. Praxis utvecklades sedan successivt så att allt yngre personer kom att räknas som äldre i denna mening (SOU 2021:69).

1991 avskaffades möjligheten att få förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Äldrereglerna togs bort 1997, även om viss möjlighet att beakta icke-medicinska faktorer kvarstod. Ytterligare åtstramande regeländringar infördes 2003 då förtidspension som tidigare hade varit en del av pensionssystemet ersattes av sjukersättning och aktivitetsersättning. Den nedre åldersgränsen för ersättning höjdes också från 16 till 19 år.

Nuvarande regler om sjukersättning trädde i kraft den 1 juli 2008 och beskrivs av SOU 2021:69 som det historiskt sett mest strikta regelverket. Endast medicinska faktorer ska ligga till grund för sjukersättning. Hänsyn ska alltså inte tas till ålder, arbetsmarknads-läge, bosättningsförhållanden eller dylikt. Rätten till ersättning av-görs om det finns en sjukdom eller annan orsak till att fysisk eller psykisk arbetsförmåga är nedsatt. Nedsättningen ska vara stadig-varande så att alla rehabiliteringsmöjligheter bedöms vara uttömda.

I likhet med sjukpenningen är sjukersättning vanligare vid högre åldrar. 2019 hade 13 procent i åldersgruppen 60–64 år sjukersättning och åtta procent i åldersgruppen 50–59 år. Nedgången över tid är dock påtaglig, 2003 var dessa andelar 30 respektive 15 procent (SOU 2021:69). Nedgången förklaras av att antalet med nybeviljad ersättning understiger utflödet när människor går över till ålders-pension. 2005 nybeviljades sjukersättning till totalt cirka 57 000 personer. 2010 hade antalet fallit till cirka 10 000 och 2019 var det knappt 5 400 personer, vilket var det lägsta antalet sedan sjuk-ersättning infördes 2003 (Försäkringskassan 2020a). År 2019 var det totala antalet med sjukersättning 246 000.

Ersättningsnivån i sjukersättning från och med 30 års ålder är 64,7 procent av lönen (beräknad som ett genomsnitt av årsinkomster under en åldersberoende ramtid på fem till åtta år). Inom både sjuk-och aktivitetsersättningen finns en garantinivå. Antalet personer med endast garantiersättning har ökat sedan 2006, då 10 procent av kvinnorna och 16 procent av männen endast hade garantiersättning, att jämföra med 27 respektive 42 procent 2020 (ISF 2018c). Ersättningsnivåerna för långvarigt arbetsoförmögna är relativt låga. Högsta beloppet i sjukersättningen motsvarar ungefär 59 procent av medianlönen (32 400 kronor år 2020), medan garantibeloppet (lägstanivån) motsvarar 31 procent av medianlönen.

Den kraftiga minskningen av antalet personer med sjukersättning sedan 2005 kan inte förklaras av någon motsvarande ökning av den friska och arbetsföra befolkningen. Det är också svårt att förklara de ökande förtidspensioneringarna före 2003 med att folkhälsan och arbetsförmågan då försämrades. För att förklara svängningarna måste både regelverken och deras tillämpning beaktas. Till betydande del är det alltså regeringens styrning av Försäkringskassan som har ändrats. Ett exempel på detta är att andelen avslag stiger

avsevärt efter 2015, då regeltillämpningen blev striktare utan att försäkringen som sådan förändrades.

Enligt Johansson m.fl. (2018) är förtidspension/sjukersättning den viktigaste förklaringen till förändringar i arbetskraftsdeltagandet bland äldre. De visar också att det minskade inflödet till sjukersättningen inte främst har lett till ökning i andra inkomstförsäkringar eller i försörjningsstödet, men däremot till ökad sysselsättning (s. 13).

5.2 Problemanalys

Trygghet för människor med långvariga försörjningsproblem på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller skada lämpar sig teoretiskt väl för en socialförsäkring. Riskerna för permanent förlust av arbetsförmåga (exempelvis psykiatriska sjukdomar tidigt i vuxenlivet) är relativt välkända. Det är också väl känt att risken stiger med ålder och att kvinnor har högre risk än män.²⁶

Om det skulle anses önskvärt är det alltså fullt möjligt att differentiera försäkringen efter risk. En poäng med riskdifferentierade premier är att skapa incitament till beteendeförändringar, men det är naturligtvis inte tillämpligt på risker kopplade till ålder och kön. Riskdifferentierade premier lär inte heller ha önskvärda effekter för människor med psykiatriska sjukdomar som blir arbetsoförmögna tidigt i livet. En enhetlig obligatorisk försäkring är därför enligt vår bedömning att föredra även om det innebär tvång och att vissa lågriskindivider betalar mer än vad de skulle göra med en differentierad försäkring. Sett till målet att skapa tydliga och transparenta socialförsäkringar var det också motiverat att 2003 flytta ut sjukersättningen från ålderspensionssystemet, som då renodlades och fick lägre risknivå.

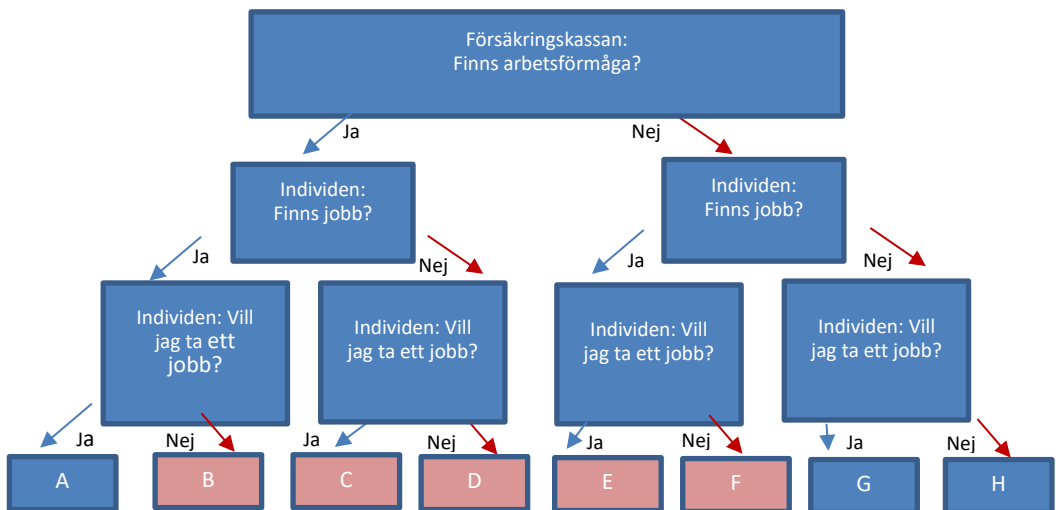
Många av de problem som sjuk- och aktivitetsersättning brottas med beror på olika typer av asymmetrisk information, det vill säga att individen har kunskap om sig själv som är dold för försäkringsgivaren. Teoretiskt skapar asymmetrisk information problem både när det gäller riskbeteende och bedömningen av individens hälsotill-

²⁶ Övriga Norden tåmpas med snarlika problem (se SOU 2021b för en översikt av regelverken i våra nordiska grannländer).

stånd. Det som framför allt skapar en utmaning för sjukersättningens utformning är emellertid att individen ensam har tillgång till viktig information om sina möjligheter på arbetsmarknaden, såsom om det finns arbetsgifter hen skulle kunna utföra mot betalning. Det är med andra ord svårt för en extern bedömare som Försäkringskassan att bilda sig en korrekt uppfattning – både om hur individens möjligheter att bidra till sin egen försörjning ser ut och om individens vilja att bidra till sin egen försörjning.

Beroende på hur den faktiska situationen ser ut och vilken bedömning som gjorts, kan en rad olika typer av problem uppstå, vilket illustreras i figur 5.1.

Figur 5.1 Schematisk bild av olika typer av problem (A till H) skapade av asymmetrisk information vid bedömning av arbetsförmåga



Fall A representerar ett idealiskt fall såtillvida att Försäkringskassan anser att individen kan jobba någonstans, individen ser att jobb faktiskt är tillgängliga och vill ha något av de jobb som finns. Situationen är naturligtvis inte helt problemfri. Nedsättningen av arbetsförmåga finns kvar, individen kanske måste flytta och jobbet kanske inte betalar särskilt bra. I detta fall fungerar dock socialförsäkringen som avsett och asymmetrisk information har inte skapat några oöverkomliga problem.

Fallen B till F är alla problematiska, men av olika skäl. Det kan finnas situationer då individen vet att Försäkringskassan korrekt har

bedömt att arbetsförmåga finns, men föredrar att försöka dölja möjliga försörjningsmöjligheter eftersom hen inte vill arbeta (Fall B). I andra fall (C och D) vet individen att det inte finns några jobb hen skulle kunna ta och att Försäkringskassan således felaktigt har bedömt att arbetsförmåga föreligger. Fall D är särskilt problematiskt eftersom Försäkringskassan kan tänkas märka att individen föredrar att inte ha ett jobb och därför felaktigt tror att hen döljer försörjningsmöjligheter när det i själva verket är Försäkringskassan som felbedömt arbetsförmågan. Andra slags problem dyker upp när Försäkringskassan felaktigt hävdar att arbetsförmåga saknas medan individen vet att det finns jobb hen skulle kunna ta (E och F). Till exempel kan det tänkas att individen i denna situation drar sig för att prova sin arbetsförmåga av rädsla för att Försäkringskassan ska se detta som ett skäl att dra in ersättningen.

Fallen G och H är slutligen åter relativt oproblematiska ur ett försäkringsperspektiv. Arbetsförmåga saknas enligt Försäkringskassan, individen instämmer och det spelar mindre roll om individen vill ha ett jobb eller inte.

En poäng med denna analys av situationen är att visa att de problem som asymmetrisk information orsakar är av varierande slag. Det finns därför inte någon enskild åtgärd som fungerar i alla lägen. Åtgärder som är tänkta att åtgärda problemet att individen inte är motiverad att jobba (B) riskerar exempelvis att förvärra situationen om problemet i stället är att jobb saknas (C).

5.2.1 Steglös avräkning och vilande sjukpenning

Jämfört med exempelvis arbetslöshetsförsäkringen är det rent försäkringsteoretiskt svårare att motivera varför ersättningen ska falla med tiden vid arbetsoförmåga som beror på sjukdom eller skada (vilket blir fallet eftersom sjukersättningen är lägre än sjukpenningförsäkringen). En tolkning är att beslutsfattare har gjort bedömningen att många med långvariga sjukskrivningar har viss arbetsförmåga och att de låga ersättningsnivåerna är tänkta som drivkrafter för arbete. Samtidigt är möjligheterna att öka den disponibla inkomsten genom att utnyttja en befintlig, men nedsatt, arbetsförmåga begränsade i dagens system (vilket diskuteras vidare nedan).

Ett sätt att mildra problemen med asymmetrisk information rörande individens arbetsförmåga och möjligheter på arbetsmarknaden är att ge individen ökade möjligheter och drivkrafter att använda sitt informationsövertag till att öka sin självförsörjning. I begränsad omfattning finns den sortens möjligheter i dagens system i form av steglös avräkning och (i mindre grad) vilande sjukersättning.

Möjligheten för så kallad steglös avräkning infördes den 1 januari 2009 för alla som hade beviljats sjukersättning tills vidare enligt de bestämmelser som gällde före 1 juli 2008. Systemet innebär att arbetsinkomster upp till ett visst fribelopp inte påverkar den utbetalda sjukersättningen (vid hel sjukersättning är gränsen ett prisbasbelopp, dvs. 48 300 kronor år 2022). Vid arbetsinkomster utöver fribeloppet minskas sjukersättningen successivt och betalas ut med ett preliminärt belopp. Arbetsinkomsten och sjukersättningen får tillsammans inte överstiga åtta prisbasbelopp.

Steglös avräkning skapar alltså vissa möjligheter att pröva på att arbeta utan att riskera sin rätt till sjukersättning. Men få – och allt färre – omfattas av systemet som dessutom används i mycket begränsad omfattning. Enligt en utvärdering av Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF 2018a) kunde drygt 400 000 personer använda steglös avräkning när reglerna infördes. Antalet har dock successivt minskat genom pensioneringar så att gruppen år 2016 bestod av knappt 190 000 personer, varav mindre än fem procent använder möjligheten.

ISF pekar på flera förklaringar till det låga nyttjandet av möjligheten att kombinera arbete med sjukersättning. Den mest uppenbara är att många är för sjuka för att kunna arbeta, men enligt ISF brister systemet också i transparens och är administrativt omständligt. Personer som vill börja använda steglös avräkning måste lämna in en skriftlig ansökan, uppskatta hur många timmar per vecka hen kommer att arbeta och hur stora inkomsterna kommer att vara. En ny ansökan måste göras för varje kalenderår. Myndighetens handläggare behöver ofta ta kontakt med de personer som vill använda steglös avräkning för att komplettera ansökan.

En effekt av att ansökan måste göras i förväg är att det blir svårare för individen att tillvarata de tillfällen till arbetsinkomster som eventuellt dyker upp oväntat. Det finns också en osäkerhet i att den preliminära sjukersättningen tillsammans med arbetsinkomsten inte

får överstiga åtta prisbasbelopp och att överskjutande belopp leder till minskade utbetalningar och stundom även till återbetalningskrav. Den som har svårt att uppskatta sina framtida inkomster kan efter en tids arbete med steglös avräkning behöva ha omfattande kontakter med Försäkringskassan och riskerar att bli återbetalningsskyldig om inkomsterna varit för höga. År 2016 fick var tionde person som arbetade med steglös avräkning ett återbetalningskrav på 10 000 kronor eller mer (ISF 2018a).

Generellt är det få som är medvetna om möjligheten till steglös avräkning och ISF framhåller att Försäkringskassan efter år 2010 inte gjort några generella informationsinsatser till berörda försäkrade. En utvärdering av den steglösa avräkningen i Sverige (Andersson 2018) fann inga tecken på ökat arbetsutbud, vilket kan ha flera tänkbara orsaker. En kan vara att de finansiella incitamenten inte var tillräckligt starka, en annan att tillit saknades till att ersättningen inte skulle omprövas, en tredje möjlighet är att efterfrågan på denna typ av arbetskraft ha varit låg.²⁷

5.2.2 Ökade arbetsincitament

Det finns både teori och empiri som tyder på att ett utbyggt och reformerat system liknande den steglösa avräkningen skulle ha flera önskvärda effekter. Teoretiskt kan ökad handlingsfrihet för individen innebära ett mer effektivt användande av kunskap om arbetsmarknaden och individens försörjningsmöjligheter. Dessutom skapas inkomst- och substitutionseffekter när arbete lönar sig bättre. För individer som inte arbetar alls kommer substitutionseffekten att dominera: sannolikheten att individen arbetar åtminstone i viss grad ökar när arbetsinkomster tillåts ha en positiv effekt på den disponibla inkomsten.

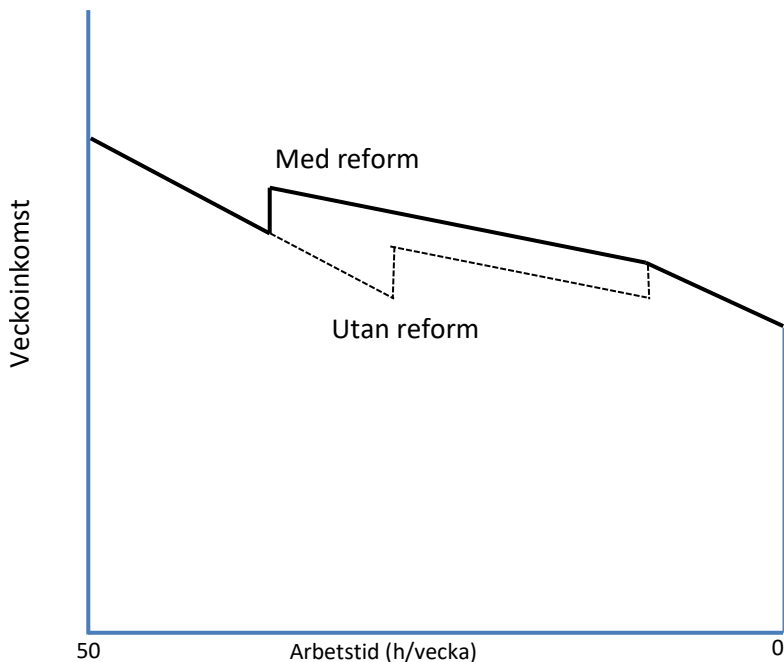
För människor som arbetar i utgångsläget kan reformen också skapa en inkomsteffekt som motverkar arbetsutbudet. För dessa är den samlade effekten på arbetsutbudet en empirisk fråga. Erfarenheter från Norge, utvärderade av Køstol och Mogstad (2014) tyder på att arbetsincitament för långtidssjuka har betydande positiva effekter både genom att öka människors disponibla inkomster och genom minskade kostnader för det offentliga. Det finns flera andra

²⁷ Anderssons studie utesluter också observationer på grund av risk för självselektion.

utvärderingar av ökade arbetsincitament i konstruktionen av ersättningar och bidrag (se exempelvis Hoynes 2019 om USA:s Earned Income Tax Credit). Den norska studien av Køstol och Mogstad (2014) torde vara särskilt relevant för Sverige och den svenska sjuk- och aktivitetsersättningen.

Det norska programmet infördes 2005 och gällde alla som beviljats ersättning före 2004. I likhet med den svenska reformen ökade möjligheterna att ha vissa arbetsinkomster utan att ersättningen trappas av fullständigt. Det norska programmet är dock mer omfattande än det svenska och, vid en representativ timlön, beräknar Køstol och Mogstad att individen kan jobba över 40 timmar i veckan innan ersättningen helt har trappats av (effekten illustreras i figuren nedan).

Figur 5.2 Schematisk skiss av 2005 års arbetsincitamentsreform för långtidssjukskrivna i Norge (baserad på Køstol och Mogstad 2014)



Utvärderingen av Køstol och Mogstad (2014) visar att effekterna av den norska reformen på människors arbetsutbud initialt var små men blev betydande redan efter några år. Ökat arbete bland långtidssjuka

minskade statens kostnader för ersättningen och kan också ha lett till små öknings av mottagarnas disponibla inkomster (den positiva effekten på den disponibla inkomsten var dock inte signifikant i studien). Författarna genomför även en omfattande heterogenitetsanalys och konstaterar att bättre utbildade och personer med tidigare arbetsmarknadserfarenheter i större utsträckning än andra drog nytta av reformen.

Vi delar bedömningen i SOU 2021:69 att positiva effekter liknande de som dokumenterats i Norge skulle kunna uppstå i Sverige om systemet justeras så att arbetsincitamenten stärks samtidigt som systemet blir enklare och mer lätthanterat. I utredningen föreslås bland annat att fribeloppet som individen får tjäna utan att ersättningen påverkas ska vara inkomstindexerat snarare än prisindexerat, vilket ligger i linje med de resonemang vi för i kapitel 2. Samtidigt kan konstateras att en inkomstindexering som införs nu inte återställer den relativa inkomstnivå som gällde när steglös avräkning infördes 2009, och redan den nivån var relativt låg (inte minst jämfört med det norska systemet). En ökning av gränsen från ett till två basbelopp bör därför övervägas, alldeles oavsett om indexeringen sker med inkomst- eller prisbasbelopp.

Vi delar också ISF:s bedömning att rätten till sjukersättning alltid är förknippad med viss osäkerhet rörande huruvida nedsättningen av arbetsförmågan är permanent, och att det därför finns goda skäl att låta personer med sjukersättning på egen hand leta inkomstkällor och på så sätt pröva sin arbetsförmåga. De höga transaktionskostnaderna förknippade med steglös avräkning som beskrevs ovan är därför beklagliga. Detta gäller särskilt om de arbetsmöjligheter som skulle kunna komma i fråga ligger inom den så kallade gig-ekonomin där månadslöner är svåra att beräkna i förväg, i varje fall för den oerfarne.

Ett alternativ värt att överväga är att avskaffa regeln om att individen måste ansöka om steglös avtrappning i förväg, och som huvudregel tillåta eget arbete med partiell avtrappning av ersättningen. Slutligen bör övervägas att flytta fram gränsen för vilka som ska ha möjlighet till steglös avräkning från alla som beviljades sjukersättning före 1 juli 2008 till ett betydligt senare datum.

Som konstateras av ISF (2018a) kan ett enkelt och transparent system skapas genom att ge personer stor frihet att arbeta utan att det påverkar deras rätt till sjukersättning. Det skulle högst sannolikt

användas av fler personer med sjukersättning, deras inkomster skulle öka och de skulle komma närmare arbetsmarknaden. Samtidigt konstaterar generaldirektör Catarina Eklundh Ahlgren i sitt förord att en sådan konstruktion skulle kunna uppfattas som alltför generös och på sikt riskera urholka förtroendet för försäkringen. Resonemanget är riktigt, och invändningarna som reses tänkbara, men de pekar inte på några ohanterbara problem. Om systemet uppfattas som alltför generöst kan detta exempelvis förändras genom att justera nivån.

Det är inte heller självklart att möjligheten att ha vissa inkomster från arbete samtidigt som man uppbär sjukersättning urholkar förtroendet för försäkringen. Den försäkrade kan mycket väl tänkas se problem i att uppmuntras/pressas att snabbt återgå till arbete och samtidigt straffas ekonomiskt för egna initiativ som ger arbetsinkomster. Andra försäkrade och medborgare i allmänhet kan se problem i ett system som skapar incitament för den som uppbär sjukersättning att överdriva sin arbetsförmåga och/eller dölja eventuella sidoinkomster för Försäkringskassan.

5.3 Avslutande diskussion

Möjligheten att erhålla sjuk- och aktivitetsersättning har minskat dramatiskt de senaste decennierna. Det är svårt att tro att arbetsförmågan har ökat i samma utsträckning eller att sjukdomar som leder till minskad eller förlorad arbetsförmåga har minskat i så hög grad. Vi har svårt att se att denna striktare bedömning stämmer med socialförsäkringens idé. Principen att en ersättning ska ges endast om arbetsförmågan bedöms vara obefintlig fram till 64 års ålder är orimlig i ett läge där den medicinska och tekniska utvecklingen går fort och är svår att förutsäga. Vi förordar därför att rätten till sjukersättning omprövas med jämna intervall, samtidigt som kraven på flexibilitet och omställning bör vara mindre på äldre än på yngre.

Den relativa levnadsstandarden för personer med sjukersättning som enda inkomstkälla är låg. Samtidigt gör systemet det svårt för den som har (eller tror sig ha) viss arbetsförmåga att pröva att öka sin disponibla inkomst med extrainkomster. Om möjligheterna ökar att komplettera ersättning med mindre arbetsinkomster, kan

människor få högre disponibla inkomster samtidigt som de kommer närmare arbetsmarknaden.

Våra förslag:

- Pröva rätten till sjukersättning med jämna intervall, anpassat efter den sökandes ålder.
- Tillåt fler att arbeta med steglös avräkning, exempelvis genom att låta steglös avräkning vara huvudregel för ersättningen för den som har sjukersättning och slopa kravet på att ansöka om arbetstillstånd i förväg.
- Höj fribeloppet vid arbete med steglös avräkning (från ett till exempelvis två basbelopp) och inkomstindexera fribeloppet.

6 Pensionssystemet – både försäkring och livscykelssparande

Ålderspension är huvudsakligen sparande över livscykeln kombinerat med en försäkringsdel som ger skydd i händelse av ett ovanligt långt liv. Försäkringsdelen är den mindre delen, men den är avgörande för individens trygghet. Genom ålderspensioner försäkras individen sig om ett konsumtionsutrymme under ålderdomen när förmågan eller viljan att arbeta inte längre finns. Under de yrkesverksamma åren sparar individen genom att betala premier. Under de sista åren i livet utbetalas pension. Försäkringsdelen utnyttjar de stora talens lag som beskrivs i kapitel 1. Utan denna skulle individen i sitt sparande behöva ta höjd för sannolikheten att ålderdomen varar ovanligt länge. Med en försäkring räcker det att spara till ett liv med genomsnittlig förväntad livslängd, vilket är välfärdshöjande både genom att riskgarderingen skapar trygghet, och genom att konsumtionen kan bli högre när behovet av försiktighetssparande minskar.

Innebörden av de stora talens lag i pensionssammanhang är att i ett tillräckligt stort försäkringskollektiv tar effekterna av människor som lever längre och kortare än förväntat ut varandra. De med långt liv får då förmåner som de med ett kort liv går miste om. Men båda gruppernas nytta ökar genom försäkringen eftersom den ger trygghet i vetskapen om att ha konsumtionsmöjligheter livet ut.

Ett individuellt privat sparande (liksom familjebaserade lösningar) kan inte dra nytta av de stora talens lag, och riskerar därför leda till ett onödigt högt försiktighetssparande, alternativt till att individen hoppas på andras välvilja när hennes sparade resurser är slut.

Pensionsförsäkringar kan organiseras både i offentlig regi och genom frivilliga avtal på marknaden. Båda har sina för- och nack-

delar. En fördel med privata pensionsförsäkringar är att utformningen kan anpassas till individens preferenser vad gäller exempelvis premier och tidsprofil. När flera företag konkurrerar om människors frivilliga sparande kan det också tänkas främja innovationer och produktutveckling.²⁸

En nackdel med marknadslösningar är att den riskbedömning som företagen behöver göra kan vara administrativt kostsam. Utan riskbedömning är risken stor för betydande problem med snedrekrytering till försäkringen: om försäkringsgivaren inte känner till de individuella riskerna för ett långt liv utan använder sig av genomsnitt (för olika grupper) kan den som uppfattar sig ha låg risk för ett långt liv välja att inte köpa försäkringen. Premien måste då höjas, varpå ännu fler individer uppfattar sig ha relativt låg risk. I värsta fall leder dynamiken till att försäkringen inte längre erbjuds, vilket ger en nyttoförlust för både hög- och lågriskindivider.

Även en ålderspension i offentlig regi har både för- och nackdelar. Om den är obligatorisk och enhetlig är det en nackdel att den inte anpassas till individuella preferenser. Individen får inte välja sin önskade nivå på premier/förmåner eller sin konsumtions- och sparandeprofil över livet. Om försäkringen är satt på en alltför hög nivå, kommer individen att tvingas spara mer under sin yrkesverksamma tid än vad hen själv skulle vilja. Detta problem är särskilt kännbart i låga inkomstlägen där individen eventuellt skulle ha högre marginalnytta av pengarna direkt snarare än senare i livet.

Samtidigt kan obligatorium och enhetlighet räknas till den offentliga försäkringens fördelar. Obligatoriet gör att problemet med snedrekrytering försvinner och att försäkringen kan erbjudas. Enhetlighet gör försäkringen administrativt effektiv, eftersom ingen riskbedömning av individer behöver göras. Resurser behöver inte heller läggas på reklam eller marknadsföring, eftersom det är obligatoriskt att betala till försäkringen. Ett obligatorium minskar också risken för kortsiktighet och fripassagerare. I ett frivilligt system finns risken att unga avstår från pensionsförsäkring eftersom behovet ligger långt fram i tiden. Detta kan skapa problem eftersom premier måste betalas under lång tid för att ge en pension som uppfattas som rimlig.

²⁸ Den nyfikne kanske undrar vad innovationer inom pensionssparande skulle kunna vara. Det ligger i marknadsprocessens natur att detta är svårt att veta med säkerhet. Exempel på omskrivna trender som skulle kunna tänkas påverka pensionssparande är spelifiering, etiskt sparande, klimatansvar, tillgänglighet och sociala medier.

Pensionssystem kan organiseras i form av fördelningssystem eller som ett fonderat system. I ett fonderat system sätts premierna in på kapitalmarknaden och det är utvecklingen där som avgör pensionsförmånen. Ett fördelningssystem fungerar så att de yrkesverksammes premieinbetalningar används till pensionsförmåner till de samtida pensionärerna. Det betyder att antalet i arbetskraften, hur mycket de arbetar och till vilken lön samt hur många pensionärer det finns avgör systemets ekonomi. Systemet är ett (implicit) kontrakt mellan generationer. Dagens yrkesverksamma måste våga lita på att även kommande generationer kommer att vilja fullfölja kontraktet.

De långa tidsspnnen i en pensionsförsäkring gör indexering särskilt viktig. Historiskt har ofta prisindex använts. Den naturliga indexeringen i ett fördelningssystem är utvecklingen av lönesumman, då det är denna som är basen i systemet.

6.1 Historik

Sverige var det första landet att införa en allmän ålderspension 1913. Ålderspensioner fanns i andra länder men dessa var inte allmänna utan begränsade till vissa yrkesgrupper. Det system som då infördes hade två delar, en avgiftsbestämd och en behovsprövad.

Tanken var att den avgiftsbestämda delen skulle utgöra huvuddelen. Ett avgiftsbestämt system tar lång tid innan det ger några förmåner att tala om och 1946 infördes folkpensionen. Denna pension var lika för alla, med skillnaden att gifta fick en lägre förmån per person. Denna justering var tänkt att ta hänsyn till stordriftsfördelarna av sammanboende (se diskussionen kring detta i kapitel 1).

En mindre andel av tjänstemännen, framför allt offentliganställda, hade även kollektivavtalade pensionsförmåner och under 1950-talet fördes en intensiv politisk debatt om möjligheterna att införa något liknande för samtliga yrkesverksamma, dock i offentlig regi. Efter en folkomröstning 1957 beslutades i riksdagen (med minsta möjliga marginal) om allmän tilläggspension, ATP, som infördes 1960 med de första utbetalningarna 1963. Tanken var att ge förmåner i relation till inkomstbortfallet, men redan 1969 bröts detta samband genom att ett pensionstillskott infördes till den som hade låg eller ingen ATP. Detta pensionstillskott räknades av krona

för krona mot ATP, vilket skapade en marginaleffekt på 100 procent. Incitament till arbete påverkades i negativ riktning.

ATP finansierades via arbetsgivaravgifter som utgick som en procentsats av lönen.²⁹ De var inledningsvis låga, men höga nog för att bygga upp de allmänna pensionsfonderna, AP-fonderna. Förmånerna bestämdes av de så kallade 15- och 30-årsreglerna: 30 års inbetalningar var tillräckligt för full ATP och förmånen bestämdes som 60 procent av genomsnittsinkomsten under de 15 åren då inkomsten varit högst. Denna konstruktion är sannolikt en förklaring till missuppfattningen att systemet gav en kompensationsgrad på 60 procent av slutlönen, men så var alltså inte fallet. Eftersom det räckte med 30 år för att få full ATP samtidigt som de bäst betalda 15 åren bestämde förmånen, försvagades arbetsincitamenten övriga år genom att exempelvis deltidsarbete under en följd av år inte sänkte pensionen jämfört med heltidsarbete.

Dessa regler gav upphov till ”perversa” omfördelningseffekter från låginkomsttagare till höginkomsttagare. Höginkomsttagares brantare livsinkomstprofil gjorde att de betalade låga avgifter under en följd av år, medan pensionen beräknades på de höga inkomsterna under de 15 bästa åren. Det fanns ett efterlevandeskydd i form av änkepension, en förmån som gifta/sammanboende inte betalade för. Systemet var vidare ett förmånsbestämt fördelningssystem. Systemet var prisindexerat och sammantaget innebar detta att avgifterna behövde höjas vid ogynnsamma ekonomiska och demografiska förändringar. Ett alternativ var att låta systemet gå med underskott, vilket också skedde. Kommande generationer skulle då få betala för dagens konsumtion. Reglerna uppmuntrade inte till arbete utan subventionerade fritid. Prisindexeringen gjorde också att förmånens relativa nivå föll under perioder av real ekonomisk tillväxt.

Utvecklingen illustrerar ett välkänt problem med förmånsbestämda fördelningssystem, ett problem som också är väl belagt i forskning: de är lätta att expandera och expandera förbi långsiktig hållbarhet (se exempelvis Browning 1975). Det illustrerar också det välkända problemet med att höja förmånerna för de sämst ställda, nämligen att det så kallade respektavståndet till dem som har arbetat och tjänat in en låg egen pension minskar.

Under 1980-talet kom ett stort antal rapporter och analyser av problemen i ATP-systemet. Den parlamentariska kommittén,

²⁹ Vår kritik av begreppet ”arbetsgivaravgifter” är giltig även här. Se kapitel 11 om finansiering.

Pensionsberedningen, började sitt arbete 1984 och publicerade sitt betänkande som SOU 1990:76. Utredningen innehöll en genomgång av problematiska aspekter av ATP-systemet. Ledamöterna i kommittén kunde inte enas om förslag till åtgärder, men utredningen låg till grund för det nya systemet.

Riksdagen tog ett principbeslut om ett nytt pensionssystem 1994 och systemet trädde i kraft 1998. Förslaget antogs med en stor majoritet: 85 procent av riksdagsledamöterna röstade för det. I den bemärkelsen har alltså det nya systemet högre demokratisk legitimitet än ATP-systemet som antogs med en rösts övervikt.³⁰

6.2 Dagens system

Numera består det offentliga pensionssystemet av tre delar: garantipension, inkomstpension och premiepension. Inarbetade rättigheter i ATP-systemet fördes genom övergångsregler över till det nya systemet. De kallas tilläggspension.

Garantipensionen är förmånsbestämd, prisindexerad och finansieras ur statsbudgeten. Inkomstpensionen och premiepensionen är båda avgiftsbestämda och har individuella konton. Avgiften är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten (eller 17,21 procent av lönen) och fördelas på 16 procent till inkomstpensionen och 2,5 procent till premiepensionen. Hel avgift tas ut på pensionsgrundande inkomster upp till ett tak på 7,5 inkomstbasbelopp. Högre årliga inkomster än så ger alltså inte högre pension. Över taket tas halv avgift ut utan att ge några pensionsförmåner.

I inkomstpensionsdelen är insättningarna på det individuella kontot fiktiva och systemet är i praktiken ett fördelningssystem där dagens premieinbetalningar används till samtida pensionsutbetalningar. Kontot är dock reellt i den bemärkelsen att alla inbetalningar registreras och växer enligt stipulerade regler till en pensionsrätt som sedan ligger till grund för individens pensionsförmåner. Premiepensionen är ett fonderat system där premierna används för att köpa

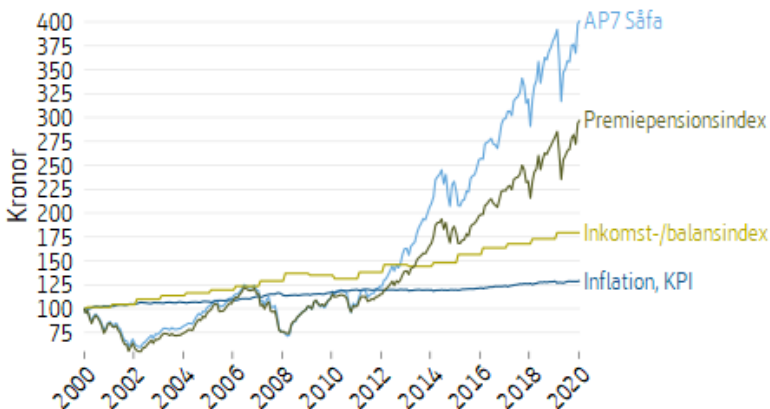
³⁰ Den politiska stabiliteten har däremot hotats under 2021 och fortsatt så under 2022. Krav på höjda avgifter har framförts, framför allt av vissa pensionärsorganisationer, och ett inkomstpensionstillägg har införts, ett tillägg som ökar margineffekterna i låga inkomstlagen. Protester från ungdomsorganisationer har inte hörts.

andelar av valda fonder på kapitalmarknaden, och det är dessa andelarns värdetillväxt som ligger till grund för utbetalningar av premiepensionen.

Behållningen på båda kontona växer med nya insättningar och med ränta på ränta. I inkomstpensionen är räntan tillväxten i lönesumman och i premiepensionen är den avkastningen i de valda fonderna. Den naturliga indexeringsmetoden i ett fördelningssystem är lönetillväxten, eftersom lönesumman är systemets bas. Det betyder att fördelningen mellan pensionärer och yrkesverksamma ligger fast; de delar frukterna av goda år och bördan av dåliga år. Prisindexeringen i ATP-systemet innebär att pensionärerna halkade efter under goda år och klarade sig relativt sett bättre under dåliga.

Avkastningen i premiepensionssystemet bestäms på kapitalmarknaden av utvecklingen i de valda fonderna. Avkastningen på kapitalmarknaden har periodvis varit högre än löneutvecklingen, men den är också mer volatil. För pensionssystemet åstadkoms alltså en riskspridning genom att pensionerna beror både på tillväxten av lönesumman och på kapitalmarknadsavkastningen. Figur 6.1 visar hur avkastningen utvecklats i de olika delarna sedan år 2000.

Figur 6.1 Utvecklingen av 100 kronor insatt år 2000



Anm. AP7 Såfa är statens årskullsalternativ. Här placeras premiebetalningarna för den som inte gjort något aktivt val.

Källa: Pensionsmyndigheten (2020a).

Förmånen i inkomstpensionssystemet bestäms genom att behållningen på kontot vid pensionstillfället delas med det så kallade del-

ningstalet. Detta bestäms av förväntad återstående livslängd för kohorten minskad med en förskottsrenta på 1,6 procent som ger individen en del av framtida ekonomisk tillväxt redan i början av sin pensionstid. Utbetalade pensioner indexeras sedan till tillväxttakten minus 1,6 procent.

Inom premiepensionen kan individen välja mellan traditionell försäkring och fondförsäkring.³¹ I en fondförsäkring förvaltas kapitalet i de fonder individen väljer även efter pensionsuttaget, medan en traditionell försäkring innebär att fondandelarna säljs, varpå Pensionsmyndigheten tar över ansvaret för förvaltningen av pengarna och således då också tar på sig viss finansiell risk.³²

Pensionsåldern är flexibel i inkomst- och premiepensionssystemet. Fram till 2019 kunde pension tas ut tidigast från 61 års ålder, en gräns som höjts till 62 års ålder 2020 och till 63 års ålder 2023. Planen är att successivt höja den lägsta tillåtna pensionsåldern i takt med ökad förväntad livslängd. Systemet har ingen övre åldersgräns för att tjäna in pensionsrättigheter och tillåter att arbete kombineras med pension. En effekt av det nya systemets valfrihet tycks vara att normen att gå i pension vid 65 år gradvis har försvagats, vilket bland annat syns i att spridningen i pensionsålder runt 65-årsåldern har ökat.

Pensionssystemet är konstruerat så att det inte kan gå med underskott, utbetalningar justeras automatiskt efter förväntad livslängd, inkomstutveckling, kapitalavkastningen i premiepensionen och avkastningen på AP-fonderna. En innebörd av detta är att kostnaderna för pensionerna inte kan skjutas över på framtida generationer, de kan inte finansieras genom lån. En annan konsekvens är att även pensionärer explicit bär en del risk – ”kostnaden” för ett längre liv – och att individen inte kan vara helt säker på vad pensionen kommer att vara (även om de årliga prognoserna blir mer och mer exakta när pensionsåldern närmar sig). Vid hotad obalans aktiveras den automatiska balanseringen där balansindex används tills balansen är återställd.

³¹ Mycket tyder på att Pensionsmyndighetens blankett för ansökan om allmän pension har stor betydelse för hur många som väljer fondförsäkring respektive en traditionell försäkring, se ISF Rapport 2014:26.

³² Sedan april 2007 har Pensionsmyndigheten valt att sätta garantiräntan till noll, och begränsar därmed sitt finansiella risktagande. Förvaltningen av den traditionella försäkringen efter uttag blandar räntebärande papper och aktier.

Detta gäller inom de avgiftsbestämde delarna. Det gäller dock inte inom garantipensionen, äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget. Dessa finansieras via statsbudgeten och beroende på finansieringsmetod kan kostnaderna här komma att vältras över på kommande generationer.

Inom premiepensionen kan ett efterlevandeskydd tecknas för make/sambo till priset av en lägre pension och lägre tilldelning av arvsvinster. Inom inkomstpensionen finns inget efterlevandeskydd. För barn finns ett efterlevandeskydd, som finansieras via statsbudgeten. För vuxna efterlevande finns omställningspension under en kortare period tänkt att underlätta omställning till ett liv som änka/änkling. Denna gäller till 65 års ålder.

2017 träffade pensionsgruppen en överenskommelse om premiepensionen som innebar ett upphandlat fondtorg där en särskild huvudman har ansvaret för att på professionella grunder erbjuda upphandlade fonder. 2021 preciserades att en ny nämndmyndighet ska inrättas för att upphandla fonder till och förvalta detta fondtorg, samt att fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet.

Genom att hålla nere antalet fonder att välja mellan ska säkerställas att medborgarna ges ”reell valfrihet” (Regeringen 2021). Denna konstruktion ger emellertid den nya myndigheten betydande makt när den väljer ut vilka fonder människor tillåts välja mellan. Flera av kriterierna är oklart formulerade. När är en fond kostnadseffektiv och hållbar, och vad avses med kvalitet i pensionsparande? Med tanke på de stora summor som årligen slussas in i premiepensionen är det också en riskkonstruktion i korruptionsavseende att låta relativt få tjänstemän utifrån vaga kriterier avgöra vilka fonder som pensionspararna ska få välja mellan.

Ett vanligt argument för att begränsa valmängden är att valet ska bli enklare. Det är dock inte självklart enklare att välja när antalet fonder är mindre. Om målet är att hitta en fond som är tillräckligt bra enligt ett eller flera kriterier är det fullt tänkbart att valet är enklare om det finns många olika fonder att välja bland. Empiriska studier av hur konsumenter påverkas av antalet alternativ de kan välja mellan visar på mycket varierade effekter, både positiva och negativa (Scheibehenne m.fl. 2010).

Ett alternativ värt att utreda är att ge människor större frihet att välja hur premiepensionen ska placeras, och samtidigt öka risk-spridningen i systemet genom att beräkna premiepensionen på basis av pensionskollektivets genomsnittliga avkastning. Som redan nämnts fyller premiepensionen en viktig roll eftersom det är önskvärt att sprida riskerna i systemet genom att kombinera fördelnings-system med en fonderad del i pensionssystemet. För att undvika att mycket makt och kapital koncentreras till några få pensionsfonder är det också en god idé att låta individer välja hur deras premiepension ska investeras. Däremot är det svårt att se något egenvärde i att de till stora delar arbiträra inkomstskillnader som uppstår när människor får olika hög avkastning på sin premiepension återspeglas i den individuella pensionen (jfr diskussionen om rättvisa i kapitel 9).³³

6.3 Problem och utmaningar

Då systemet infördes var principen att varje krona räknas, vilket ofta formulerades som att det skulle råda ”raka rör” mellan inbetalningar och pensionsförmåner. Principen skulle både ge rättvisa mellan olika inkomstprofiler och ge incitament till arbete.

Systemet är avgiftsbestämt och pensionsförmånen bestäms av behållningen på det individuella pensionskontot delat med återstående förväntad livslängd. Detta betyder för det första att pensionen bestäms av hur mycket individen arbetat och med vilken lön, för det andra av hur den förväntade livslängden utvecklas och för det tredje av lönesummans utveckling, då det är denna som är ”räntan” i inkomstpensionsdelen. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning är en av de utmaningar vi ägnar särskild uppmärksamhet. Detta gäller även i vad mån systemet ger ”tillräckliga” pensioner och i vad mån det förmår att skydda dem som riskerar fattigdom.

En avgörande faktor är arbetsmarknadens funktionssätt. Är den så flexibel att det finns möjligheter att byta arbete om man av olika

³³ Skillnaden mellan hög och låg avkastning på premiepensionen motsvarar flera tusenlappar i månatlig pension. Av dem som började ta ut sin pension i början av 2021 var premiepensionen 1 600 kronor i månaden i genomsnitt. För hälften av pensionärerna låg premiepensionen inom intervallet 1 200 kronor till 2 200, för andra hälften var spridningen högre än så (Pensionsmyndigheten 2021a).

skäl – fysiska eller psykiska – inte längre passar i det innevarande? Finns valmöjligheter vad gäller arbetstid, kort eller lång deltid, mer än ”heltid”?

Pensionsåldern är flexibel. Det ger en valmöjlighet mellan mera arbete och mera konsumtion. Det är särskilt viktigt att systemet tar hänsyn till dem som på grund av bristande kraft och hälsa känner sig tvungna att gå i pension tidigt med relativt låg pension som följd.

Ännu en utmaning är pedagogisk, att förklara att allt marknadsarbete räknas. Deltidsarbete under några få år under till exempel småbarnsåren sänker inte pensionen nämnvärt (Wennemo m.fl. 2014), särskilt inte som man får tillgodoräkna sig pensionsförmåner genom barnår rätt. Deltid under ett stort antal år ger däremot lägre pension (se Ståhlberg m.fl. 2005).

För närvarande utmanas systemet av att allt fler säger sig ha arbetat mycket och länge och ändå får låga pensioner. Den pedagogiska utmaningen är att förklara att man får tillbaka det man betalat in, med ränta. Den som har låg pension får ofta tillbaka mer än hen har betalat in. Pensionsmyndigheten har gett ett antal tumregler som visar hur mycket pensionsförmånen påverkas av tidigarelagd eller senarelagd pensionsålder. Att gå i pension vid 62 års ålder jämfört med vid 65 års ålder minskar månadsbeloppet med 18 procent, att senarelägga den till 67 års ålder ökar det med 14 procent (Pensionsmyndigheten 2019). Vidare har Pensionsmyndigheten genomfört en enkät som visar att individen är kapabel att göra avvägningar mellan sparande, arbete och fritid. Valfrihet ökar individens nytta.

De så kallade raka rören är med andra ord inte helt raka i praktiken. Garantipensionen och golvet ger marginaleffekter i låga inkomstlägen, taket i höga. Inkomstpensionstillägget och garanti-tillägget har gjort rören ännu krokigare.

Ett avgiftsbestämt fördelningssystem som indexeras med lönetillväxten har goda förutsättningar att vara hållbart. I det svenska systemet finns ytterligare en garant för hållbarhet: den automatiska stabilisatorn, ”bromsen”. När systemet hotas av obalans, att skulderna tenderar att överstiga tillgångarna, aktiveras denna. Systemet är finansiellt stabilt; det kan inte gå med underskott.

När systemet infördes fanns en överenskommelse mellan de politiska partierna som stod bakom det. De kom överens om att

ändringar i systemet endast skulle ske i total enighet. Enighet innebär ett starkt stöd för status quo, att ändringar än näst intill omöjliga att genomföra. Men det innebär samtidigt att inget parti kan gå ut och lova guld och gröna skogar för att vinna röster. Tanken var att detta skulle innebära att systemet även skulle vara politiskt stabilt. Denna överenskommelse har nu brutits. En utmaning blir därför i vad mån systemet går att lita på och i vad mån det kan förväntas vara långsiktigt hållbart.

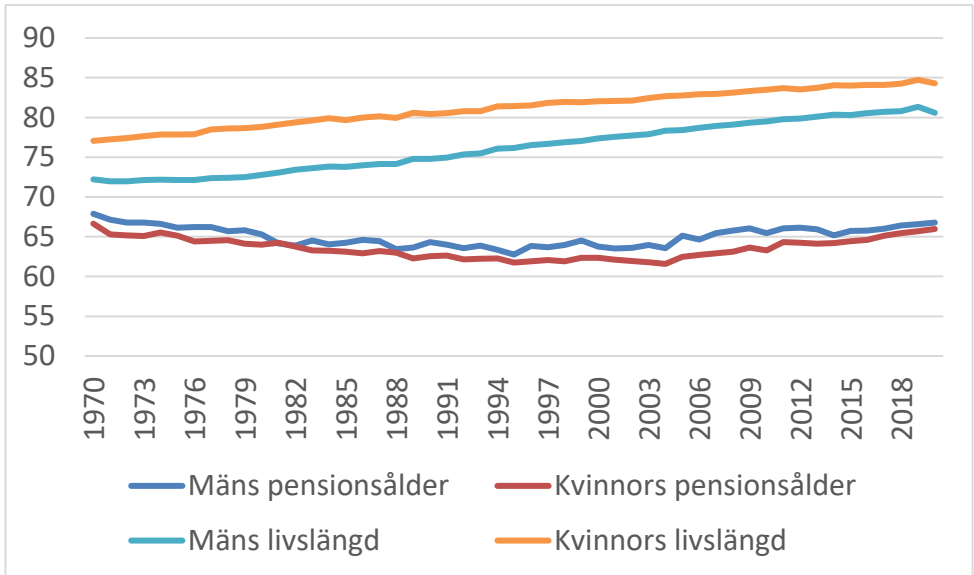
6.3.1 Den demografiska utmaningen

Försörjningskvoten, det vill säga antalet 65+ i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder, 20–64 år, har stor betydelse för ett fördelningssystemets ekonomi. I det svenska, avgiftsbestämda systemet betyder en stigande försörjningskvot att pensionsnivåerna sjunker, allt annat lika. En utmaning är att finna metoder för att mildra denna utveckling. Varken ett ökat barnafödande eller ökad invandring löser dilemmat (se Bengtsson och Scott 2010). Återstår att se om det går att öka antalet personer som arbetar, att öka antalet arbetade timmar per vecka, antalet veckor per år och antal år under livet.

De raka rören, kopplingen mellan avgifter och förmåner, ger incitament till arbete. Dock är det område inom vilket kopplingen är stark, begränsat. Rören har kroknat ännu mer genom inkomstpensionstillägget, vilket ytterligare försvagat incitamenten till arbete. Vidare, och kanske än viktigare, är att fritid är en normal nytthet. Med stigande inkomster efterfrågar vi mera fritid.

Figur 6.2 visar utvecklingen av förväntad livslängd och den faktiska pensionsåldern sedan 1970. Under lång tid föll den faktiska pensionsåldern samtidigt som den förväntade livslängden ökade. Systemet har konstruerats så att arbete ska löna sig – i hopp om att detta ska öka kvoten mellan antalet år i arbetslivet och antalet år som pensionär. Sedan tidigt 00-tal tycks trenden vara bruten, så att den faktiska pensionsåldern numera ökar. Dock ökar gapet mellan pensionsålder och livslängd; vi lever allt fler år som pensionärer och pensionsinbetalningarna måste då också räcka till allt fler år.

Figur 6.2 Förväntad livslängd och genomsnittlig faktisk pensionsålder i Sverige 1970-2020



Anm: Diagrammet bygger på utträdesålder ur arbetskraften som kan mätas på olika sätt. Trenden är dock numera stigande för flera olika metoder (se Pensionsmyndigheten 2021b).

Källa: OECD (faktisk pensionsålder); SCB (återstående livslängd).

Ytterligare en viktig faktor för pensionssystemet är åldern vid vilken människor träder in i arbetslivet. Inträdesåldern i arbetskraften ökade under 1990-talskrisen då antalet studerande ökade, men har legat relativt stilla sedan dess. Inträdesåldern för lön och pensionsrätt varierar beroende på konjunkturen men någon långsiktig trend är svår att skönja, varken uppåt eller nedåt (Pensionsmyndigheten 2021b).

På lång sikt finns dock faktorer som talar för ett senare arbetsmarknadsinträde: vi blir rikare och lever längre, vilket talar för att vi både kan och har råd att utbilda oss längre. Detta är också det mönster som finns internationellt, rikare länder har fler som läser vidare och längre genomsnittlig utbildningstid i befolkningen (se Bergh och Fink 2008). Utvecklingen är dock inte opåverkbar. Även om det förmodligen varken är möjligt eller önskvärt att hindra människor från att utbilda sig, kan politiska regelverk påverka dels möjligheterna att kombinera utbildning med lönearbete, dels möjligheterna att varva utbildning och arbete.

6.3.2 Vad göra med pensionsåldrarna?

Inom inkomstpensionen och premiepensionen är pensionsåldern flexibel, från 62 års ålder och uppåt. Ju tidigare pensionsavgång, desto lägre pension, vilket innebär att individen kan välja mellan mer fritid eller mer varor och tjänster. Inom garantipensionen är 65 års ålder den första möjliga tidpunkten.

Det nya systemet är i flera avseenden följsamt och självbalanserande med avseende på den ekonomiska och demografiska utvecklingen. Det finns dock undantag. Till exempel regleras pensionsåldrar fortfarande genom diskretionära beslut, såsom den lägsta åldern för uttag av allmän pension, som ursprungligen sattes till 61 år och garantipension satt till 65 år. Riksdagen beslutade att från och med 1 januari 2020 höja 61-årsgränsen till 62 år, och har aviserat att fr.o.m. 2026 använda en riktålder som ska följa medellivslängdens utveckling.

Sverige är långt ifrån det enda land som försöker anpassa pensionssystemen till ökande förväntad livslängd. Bravo m.fl. (2021) analyserar hur ett system kan utformas så att varje generations förväntade inbetalningar är lika med generationens förväntade förmåner, vilket kan anses skapa rättvisa mellan generationer. De anger två vägar. Den ena är att anpassa pensionsåldern så att relationen mellan antal arbetade år och antal år som pensionär hålls konstant. Den andra är att bestämma pensionsåldern så att förväntat antal år som pensionär är konstant. Pensionsmyndighetens beräkningar visar att om pensionsåldern ökar med två tredjedelar av livslängdsökningen kan pensionsnivån hållas intakt, samtidigt som antalet år som pensionär ändå blir fler. Att sprida denna information är viktigt, men det är också viktigt att behålla individens valmöjligheter mellan mera arbete (= större konsumtionsmöjligheter) och mera fritid.

Nuvarande metod för att skatta den förväntade livslängden underskattar systematiskt denna. Ett första problem är att återstående förväntad livslängd fastställs för kohorten vid 65 års ålder. Ökad livslängd efter detta datum beaktas inte. Till detta kommer att med en kontinuerlig nedgång i åldersspecifika dödstal leder skattningmetoden – period- i stället för kohortskattning – till en återkommande underskattning (Alho m.fl. 2013; Palmer och De Gosson de Varennes 2018). I ett system som inte är slutet som det svenska,

leder detta till en överföring från kommande generationer till dagens. I det svenska, slutna systemet blir effekten att pensionerna är för höga och att den automatiska balansmekanismen triggas. Detta leder till osäkerhet då det är svårt för folk att genomskåda. Uppenbarligen leder det också till klagomål om ”för låga” pensioner.

I det fall nuvarande och eventuellt kommande pandemier leder till kortare förväntad livslängd kommer detta att leda till lägre delningstal och därmed även högre pensioner. Metoden att fastställa återstående förväntad livslängd vid 65 år ålder ger i ett sådant läge kanhända ett mindre prognosfel.

6.3.3 Är pensionerna för låga?

Kritik har riktats mot pensionssystemet för att ge för låga pensioner. Det reser frågan om vilken nivå som är lämplig. Ett kriterium kan vara att pensioner ska ge viss standardsäkring, mätt som ersättningskvot, det vill säga pensionsförmånen relativt inkomsten under den yrkesverksamma perioden. Då måste likväl avgöras om ersättningskvoten ska mätas i relation till inkomsten det sista året, de n sista åren som yrkesverksam eller i relation till de samtida yrkesverkssammans genomsnittliga arbetsinkomst.

Ett annat kriterium kan vara att pensionerna ska ge skydd mot fattigdom. Om detta är målet måste det definieras hur fattigdom ska mätas. Absolut fattigdom innebär att pensionen räcker till viss konsumtion som bedömts nödvändig. Relativ fattigdom innebär att pensionärens inkomst ligger i nivå med, eller överstiger, en inkomstnivå som definierats relativt, exempelvis genomsnittet eller medianinkomsten (en vanlig fattigdomsgräns är 60 procent av medianinkomsten).

I dagens system består grundskyddet av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen är prisindexerad och ger 2,13 prisbasbelopp för ensamstående och 1,9 för sammanboende. Garantipensionen räknas av mot egenpension (inkomstpension och premiepension), dock inte med 100 procent som i ATP-systemet och inte mot tjänstepension. För full garantipension ska man ha varit bosatt i Sverige eller EU/EES i 40 år. Vid kortare tid räknas garantipensionen ner med 1/40-del för varje saknat år. Detta gäller dock inte för invandrare med asylrätt.

Bostadstillägget är inkomst- och förmögenhetsprövat medan äldre-försörjningsstödet utgår efter vad som kallas skälig levnadsnivå.

I tabellen nedan visas pensionsnivåer och disponibel inkomst för Pensionsmyndighetens fyra typfall. Vi vill framhålla två saker. Den första är att inom varje grupp finns en spridning. En del av denna spridning framgår av figur 6.3 där den relativa inkomsten visas för olika åldersgrupper av pensionärer.

Det andra vi vill framhålla är livscykelperspektivet på pensioner. Den som säger sig ha för låg pension bör ställa sig frågan om hen hade velat avstå ett större konsumtionsutrymme under de yrkesverksamma åren. Om svaret är ja, kommer frågan varför personen i fråga inte valt att spara mer till konsumtion under pensionärsåren. Redan nu ligger de obligatoriska avgifterna på 23 till 25 procent av lönen när de kollektivavtalade pensionerna inkluderas, det vill säga upp till en fjärdedel av varje månadslön.

Om man inte vill avstå från mera konsumtion under de yrkesverksamma åren men ändå tycker att pensionen är för låg, måste detta tolkas som att hen vill att någon annan ska betala. Här kommer då ett generationsperspektiv in i bilden (se till exempel Bravo m.fl. 2021 för en diskussion om rättvisa mellan generationer).

För att ge en bild av hur höga pensionerna är i dagens system visar tabell 6.1 den disponibla inkomsten för fyra typfall, beräknade av Pensionsmyndigheten.

Tabell 6.1 Disponibel inkomst, exklusive arbets- och kapitalinkomster, och dess komponenter för fyra typfall (2020 års priser)

	Garanti- pensionär	Genomsnittlig kvinna	Genomsnittlig man	Pensionär med hög inkomst
Tilläggs pension				
2011	0	4 834	6 206	6 373
2020	0	5 233	6 718	7 552
Inkomst pension				
2011	0	5 715	7 832	8 371
2020	0	6 187	8 478	9 920
Premie pension				
2011	0	275	336	399
2020	0	509	622	809
Garanti pension				
2011	8 317	266	0	0
2020	8 597	69	0	0
Tjänstepension				
2011	0	2 412	5 539	8 576
2020	0	2 435	5 592	9 478
Privat pension				
2011	0	650	1 58	1 837
2020	0	656	1 068	2 031
Inkomstskatt				
2011	-1 852	-3 603	-5 985	-7 704
2020	-1 047	-2 705	-4 930	-7 151
Bostadstillägg				
2011	5 090	1 808	0	0
2020	5 570	2 200	0	0
Disponibel Inkomst				
2011	11 576	12 358	14 986	17 853
2020	13 120	14 584	17 547	22 639

Källa: Pensionsmyndigheten (2020b).

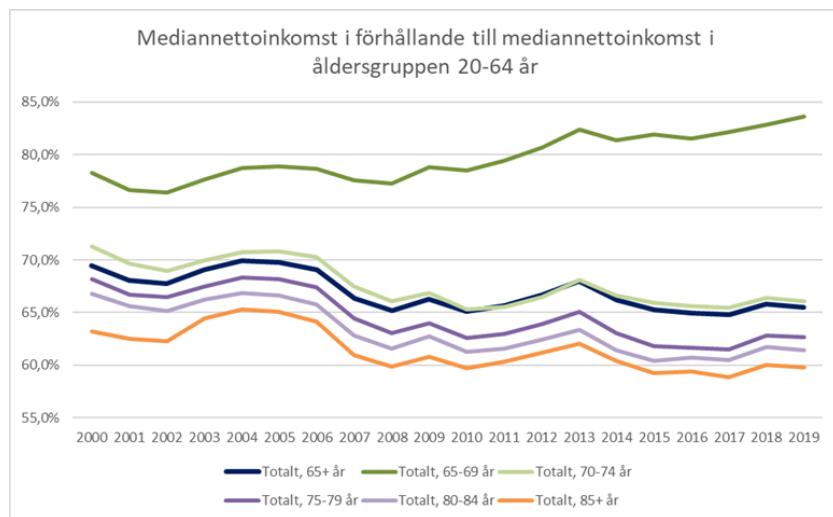
Mellan 2011 och 2020 ökade den disponibla inkomsten för samtliga typfall. Den procentuella ökningen är lägst för garantipensionären. En delförklaring till detta är att garantipensionen är prisindexerad medan övriga allmänna pensioner är tillväxtindexerade.

Vi kan konstatera att respektavståndet har ökat för alla tre typfallen. Enligt Pensionsmyndigheten (2020b) har det ökat betydligt mer för den genomsnittliga kvinnan, med 47 procent, än för den

genomsnittlige mannen och för höginkomsttagaren, där avståndet har ökat med 23 respektive 16 procent. Om/när respektavståndet anses vara lagom, kan det behållas genom att inkomstindexera garantipensionen i stället för att använda prisindexering. På så vis följs de olika pensionsdelarna åt.

Medianinkomsten totalt för samtliga 65 år och äldre, netto, i relation till dem i 20–64-årsåldern låg under åren runt 2004 på 70 procent, sjönk sedan till runt 65 procent (se figur 6.3). 2019 ligger medianinkomsten på över 80 procent för åldersgruppen 65–69 år, medan de allra äldsta, 85+, har en medianinkomst på 60 procent.

Figur 6.3 Medianinkomsten, netto, i olika åldersgrupper över 65 år, i relation till individer i yrkesverksam ålder, 2000–2019



Källa: Alecta 2021.

Att yngre åldersgrupper har så hög relativ inkomst som nästan 85 procent av de yrkesverksammas medianinkomst kan förmodligen förklaras av dessa åldersgrupper tar ut avtalsförsäkringarna på kort tid, men också av att de haft stigande inkomster som genererar högre pensioner.

Slutsatsen är att den ekonomiska standarden tycks vara god, även om det naturligtvis finns spridning i de olika grupperna.

De som får låg pension kan ha varit förtidspensionärer under en stor del av de yrkesverksamma åren. Sjukersättning ger insättningar på individens pensionskonto, men då beloppen är låga ger det låg

ålderspension. Än viktigare är att sjukersättning är prisindexerad. Den som blir förtidspensionär tidigt i livet faller standardmässigt efter sina generationskamrater och får sedan en låg pension, garantipension, som även den är prisindexerad. Vårt förslag att övergå till inkomstindexering skulle åtgärda detta problem.

Konstruktion med ett avgiftsbestämt system där annuiteten bestäms av pensionsbehållningen delad med förväntad återstående livslängd gör nivån på pensionen känslig för hur mycket man arbetar, antalet timmar i veckan, antalet veckor per år och antalet år under livet. Tidpunkten för utträde ur arbetslivet har stor betydelse för pensionsnivån. Pensionsmyndigheten visar beräkningar på hur mycket utträdet ur arbetslivet behöver förlängas för att kompensera för en längre förväntad livslängd. Så skulle till exempel den som är född 1965 behöva arbeta till 67 år och nio månader, medan den som är född 30 år senare skulle behöva arbeta till 69 år och fyra månaders ålder. Även om utträdet ur arbetslivet senareläggs förväntas antalet år som pensionär att öka (Pensionsmyndigheten 2020a). Vidare visar Pensionsmyndigheten effekten på den månatliga pensionen av att gå tidigt i pension eller skjuta upp utträdet. Pension vid 63 års ålder beräknas minska månadsbeloppet med 12 procent, medan ett utträde vid 67 års ålder ökar det med 14 procent jämfört med utträde vid 65 års ålder (Pensionsmyndigheten 2019).

Livscykelperspektivet på pensioner ger vid handen att optimal nivå bestäms genom att individen vid arbetsmarknadsinträdet eller vuxenblivandet blickar framåt. Individen antas då maximera livstidsnyttan genom att bestämma vilken konsumtionsprofil över hela livet hon önskar. Detta betyder att nivån på avgiften – som bestämmer förmånerna – ska fastställas i ungdomen, då man har hela betalningsperioden framför sig. Då kan avvägningar mellan konsumtion i olika perioder göras så att nyttan maximeras. Detta är naturligtvis ett teoretiskt resonemang, men med detta i åtanke undviker man att de som har en stor del av betalningsperioden bakom sig röstar för utökade förmåner, som de endast har en kort tid fram till pensioneringen att betala för.

När systemet konstruerades på 1990-talet lades stor vikt vid att förhindra okontrollerade utgiftsökningar genom den automatiska balanseringen, den så kallade bromsen. Det fanns dock en medvetenhet om att en god ekonomisk utveckling på motsvarande sätt skulle kunna motivera en ”gas” i systemet (se exempelvis diskussionen i

Socialförsäkringsutskottets betänkande (2004)). Någon sådan gas konstruerades aldrig, vilket är beklagligt. Med en inbyggd mekanism som höjer pensionerna i goda tider skulle hela eller delar av den ryckighet som skapats genom inkomstpensionstillägget och garanti-tillägget kanske kunnat undvikas. En förutsägbar mekanism är hursomhelst att föredra framför diskretionära beslut, vilket talar för att en automatisk pensionsförstärkning i goda tider är en god idé.

Mycket forskning visar att vi är pigga, både fysiskt och psykiskt, allt längre upp i åldrarna och därför bör kunna förlänga arbetslivet (Laun och Palme 2018; SOU 2020a). Så har trenden varit hittills, en trend som dock kan komma att brytas på grund av ändrade levnadsvanor.³⁴ Oavsett detta orkar många med tunga arbeten inte förlänga arbetslivet; kroppen är för sliten för det. Här är det då viktigt att vi har ett förtidspensionssystem (sjukersättningsystem) som fungerar. Det innebär bland annat att den som inte orkar inte ska behöva ta ut pension tidigt och därmed få en lägre månatlig pension. Ersättning från sjukersättningen ger insättningar på pensionskontot och därmed en högre pension. I kapitlet om sjukersättning/förtidspension analyserar vi hur en bra, fungerande förtidspension kan organiseras. Det är dock viktigt att arbetslivet anpassas även till en äldre arbetskraft. Det är inte rimligt att man ska utföra samma arbetsuppgifter hela livet. Med en flexibilitet på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden skulle fler uppleva att de kan arbeta längre. En flexibel arbetsmarknad skulle ge en god grund för pensionssystemet funktionsduglighet.

För att bedöma värdet av ett pensionssystem, huruvida det levererar den trygghet på ålderdomen som förväntas, menar vi att den rimliga utvärderingen sker genom en jämförelse mellan förväntade inbetalningar och förväntade utbetalningar.

För trygghet krävs även att systemet är långsiktigt hållbart. Den politiska hållbarheten garanterades vid införandet genom överenskommelsen om att endast göra ändringar om alla partier i pensionsgruppen var eniga. Systemet höll ganska länge men har nu börjat krackelera (se kapitel 10 för mer om tillit).

År 2021 infördes inkomstpensionstillägget. Detta bryter mot livsinkomstprincipen, att det är arbete och avgiftsinbetalningar som

³⁴ Ett oroväckande tecken är att maximal syreupptagningsförmåga hos framför allt unga tycks ha minskat under perioden 1995–2017, delvis på grund av övervikt (Eklom-Bak m.fl. 2019). Å andra sidan tycks detta vara en trend som pågått länge i de flesta hög- och medelinkomstländer (Lamoureux 2018; Fühner m.fl. 2021).

genererar pensionsförmåner. Det skäl som angavs var att den som arbetat i många år med låg lön fick en låg pension, något som ansågs orättvis. Den som erhåller inkomstpensionstillägget kan ha arbetat i många år med låg lön. Men personen kan lika väl ha arbetat deltid i många år eller avstått helt från arbete ett antal år.

Det har gått nästan ett kvarts sekel sedan systemet infördes. Väljarkåren har förändrats; gamla väljare har försvunnit och nya har kommit till. Detta kan innebära att de löften som gavs för 25 år sedan inte längre uppfattas som giltiga och därför kan brytas.

Inkomstpensionen är finansiellt stabil men finansiell stabilitet räcker inte för att systemet ska vara stabilt. För det krävs även politisk stabilitet. För politisk stabilitet krävs att en majoritet ser systemet som rimligt och rättvist. Rimligt kan tolkas som att de inbetalningar individen gör under den yrkesverksamma perioden har en avkastning i nivå med tillväxttakten i ekonomin. Rättvisa kan definieras olika och pensionssystemet följer i långa stycken så kallad procedurrättvisa. Reglerna är då tydliga och transparenta. Individens olika val bestämmer utfallet. Detta gäller till exempel val av utbildning, val av yrke, val av arbetstider, m.m. Vidare krävs även att det finns ett skydd mot fattigdom för att systemet ska anses vara rimligt.

Livscykelperspektivet innebär att hela livet räknas, att individen väger avgifter under den yrkesverksamma perioden mot förmåner under pensionärsåren. Utan en tydlig koppling mellan avgifter och förmåner är det lätt att önska sig högre förmåner utan att vilja betala för dem. För att livsinkomstprincipen inte ska drabba den som inte kan arbeta – på grund av sjukdom eller arbetslöshet – sätts medel från socialförsäkringarna in på individens konton. Detta gäller även vid permanent arbetsoförmåga med sjukersättning. Dock är insättningarna begränsade då ersättningarna är lägre än inkomsten och eftersom socialförsäkringarna är prisindexerade och begränsas av tak som relativt sett blivit allt lägre. Det är också så att de raka rören inte är så raka. Ett golv och ett tak leder till att alla inkomster och avgifter inte ger pensionsrätter. I låga inkomstlägen gör garantipensionen att extra arbete inte alltid leder till högre pension; det välkända problemet med höga marginaleffekter i låga inkomstlägen. De raka rören har blivit än krokigare med inkomstpensionstillägget.

6.3.4 Är pensionssystemet anpassat till projektanställningar och oregelbunden arbetsmarknadsanknytning, globalisering och migration?

Inom det allmänna pensionssystemet är inarbetade pensionsrättigheter/behållningen på pensionskontot portabla; de följer individen vid migration. Detta gäller dock inte garantipensionen som är bosättningsbaserad. Den som har uppehållstillstånd med asylrätt kan få äldreförsörjningsstöd som är behovsprövat och omprövas varje år.

Inkomstpensionen och premiepensionen fungerar väl för olika typer av anställningar och arbetsmarknadsbeteende. Varje timlön ger en insättning på de individuella kontona. Här finns full portabilitet och behållningen finns kvar även om individen flyttar utomlands. Förutsättningen är att individen har en lön och att hen arbetar vitt. Egenföretagare som väljer att ta ut lite i lön och mer som kapitalinkomst kommer att ha lite på sitt pensionskonto och får därmed låg egenpension (Pensionsmyndigheten 2021b). Vidare saknar gig-arbetare ofta avtalspension vilket är (ännu) ett argument för att inte låta avtalspensioner få en allt större roll.

För att egenföretagare, gig-arbetare och andra individer med oregelbundna inkomster lättare ska kunna ta ansvar för sina pensioner bör den allmänna inkomstpensionen öppnas för frivilliga insättningar. Detta ger samtidigt en civilrättslig status åt den allmänna pensionen.

Möjligheten att använda delar av pensionsförmögenheten mitt i livet bör undersökas; all ökad livslängd behöver inte utnyttjas i slutet. En sådan möjlighet skulle kunna underlätta för individen att pröva ett annat arbete, starta företag, flytta eller utbilda sig till något nytt. Strukturuomvandling kan underlättas och arbetsmarknaden kan på detta sätt bli något mera flexibel. Möjligheten bör dock utformas på ett sätt som är budgetneutralt för pensionssystemet som helhet.

6.4 Fördelningseffekter

Den tidigaste tidpunkt för att kunna ta ut allmän pension knyts till återstående förväntad livslängd genom riktåldern. Enligt dagens prognoser kommer denna att öka med cirka ett år för varje decennium. Den återstående förväntade livslängden beräknas som

ett genomsnitt för kvinnor och män och för olika grupper i samhället. Kvinnor har längre förväntad livslängd än män, höginkomsttagare längre än låginkomsttagare.

Att använda genomsnitt gynnar den som har längre förväntad livslängd än genomsnittet. Gemensamma livslängdstabeller innebär att låginkomsttagare kommer sämre ut än höginkomsttagare, något som också förstärks av att pensionsåldern ökar vid ökande förväntad livslängd. En mildare bedömning av rätt till sjukersättning för grupper med lägre förväntad livslängd skulle justera för en del av omfördelning från låg- till höginkomsttagare.

Pensionsförmögenheten fördelas ojämnt över återstående förväntad livslängd. Beloppen är högre i början för att sedan sjunka. Detta gynnar den med kort förväntad livslängd och missgynnar den med längre förväntad livslängd, till exempel kvinnor.

Den flexibla pensionsåldern kan mildra problemet. Den som misstänker att hen har en kortare livslängd än genomsnittet kan välja att ta ut pension vid tidigaste möjliga tillfälle. Det betyder dock att den årliga pensionen blir lägre om hen inte samtidigt fortsätter att arbeta.

Det finns olika metoder för att anpassa pensioner till demografiska påfrestningar; den svenska metoden är en bland flera möjliga. Val av metod ger effekter på fördelningen mellan generationer. I tablån nedan visas några alternativ och vem som får bära "bördan" av ett längre liv.

Tabell 6.2 Pensionssystem och åldrande befolkning; ökad livslängd

Åtgärd	Omfördelning mellan generationer	Exempel
Öka avgiftssatsen	Bördan faller på den arbetande delen av befolkningen.	Vanligt i förmånsbestämda system. Ex: Det gamla svenska ATP-systemet.
Öka skatterna eller minska offentliga utgifter	Bördan faller på alla med inkomst, mest på de yrkesverksamma eller på dem som konsumerar mycket offentliga tjänster.	Norge. Sverige i garantipensionen och inkomstpensionstillägget.
Öka statsskulden	Bördan faller på kommande generationer.	Frankrike, Italien.
Minska pensionerna	Börda faller på pensionärerna.	Finland, Norge, Sverige.
Öka arbetslivet	Bördan faller på dem som får minskad fritid.	Danmark, Storbritannien, Sverige: beslut att senarelägga pensionsåldern. Finland, Norge, Sverige: hoppas att incitament senarelägger pensionsåldern.

Källa: Kruse och Ståhlberg (2017a) med smärre justeringar.

Naturligtvis kan de olika åtgärderna kombineras. En fara kan då vara att transparensen minskar.

Att öka statsskulden kan uppfattas som en utväg ur det demografiska dilemmat. Vore det demografiska trycket tillfälligt kunde detta vara en väg. Men alla prognoser tyder på att så inte är fallet. Att lånefinansiera långsiktiga investeringar, som kommer att ge avkastning och nytta långt fram i tiden är mindre problematiskt. Men pensioner är konsumtion och det är inte god ekonomisk hushållning att lånefinansiera konsumtion.

Pensionsmyndigheten (2021c) visar hur en avgiftshöjning skulle kunna gå till och vilka effekter en sådan skulle få. Två olika scenarier: ett där avgiftshöjningen slår igenom i höjda förmåner först långt in i framtiden och ett där förmånerna höjs omedelbart. I det senare fallet minskar statsbudgeten med cirka 20 miljarder. Något annat måste stryka på foten.

De två sista åtgärderna i tablan ovan kan sägas vara kommunicerande kärn: den flexibla pensionsåldern innebär en valmöjlighet mellan mer konsumtion av varor och tjänster eller mer fritid. Pensionsmyndigheten visar i beräkningar hur mycket mer olika kohorter måste arbeta för att kompensera för den ökade livslängden

och få samma kompensationsgrad som tidigare generationer med kortare förväntad livslängd. Enligt dessa beräkningar räcker det att senarelägga utträdet ur arbetslivet med två tredjedelar av den ökade livslängden. Tiden som pensionär blir alltså även så längre.

6.5 Avslutande diskussion

Länge var det svenska pensionssystemet internationellt berömt och beundrat av flera skäl. Det imponerade att Sverige lyckades överge ett ohållbart och orättvist system och i dess ställe införa ett i grunden stabilt system: ett avgiftsbestämt system med individuella konton, där huvudparten är ett fördelningssystem och med en mindre fonderad del. Det var ett tydligt och transparent system och ambitionen var att de raka rören mellan avgifter och förmåner skulle ge incitament till arbete. Systemet utformades också för att vara finansiellt stabilt, framför allt genom att indexeras med förändringar i lönesumman så att de som lever samtidigt får dela på frukterna av goda år, liksom på bördan av magra år.

Finansiell stabilitet räcker dock inte för att systemet ska vara stabilt. För det krävs även politisk stabilitet. För politisk stabilitet krävs att en majoritet ser systemet som rimligt och rättvist. För att systemet ska kunna betraktas som rimligt måste det även erbjuda ett skydd mot fattigdom. Garantipensionen tillsammans med bostadstillägg gör att den absoluta fattigdomen är försumbar, medan den relativa fattigdomen är högre. Ett skäl till detta är att garantipensionen är prisindexerad, vilket gör att den sjunker relativt de övriga pensionsdelarna. Vi pläderar för att socialförsäkringarna genomgående ska tillväxtindexeras.

Den politiska stabiliteten har upphört de senaste åren. De raka rören har blivit krokigare och marginaleffekterna i låga inkomstlagen har ökat ytterligare. Den politiska instabiliteten ökar också osäkerheten kring systemet, vilket är problematiskt. Flera av våra förslag nedan syftar därför till att öka transparensen och systemets legitimitet och på så sätt förhoppningsvis också den politiska stabiliteten.

Våra förslag:

- Förbättra informationen på pensionsbeskeden så att behållning och avkastning framgår tydligt för både inkomstpension och premiepension.
- Ändra prognosmetod för återstående förväntad livslängd, till exempel genom att uppdatera prognosen en viss tid efter pensionstillfället.
- Ändra prisindexering i garantipensionen till tillväxtindexering så snart ett lagom respektavstånd har uppnåtts.
- Komplettera den automatiska balanseringen (bromsen) med motsvarande mekanism för att höja pensionerna i goda tider (en gas).
- Ta bort inkomstpensionstillägget.
- Öka valfriheten i premiepensionen.
- Beräkna premiepensionen på basis av pensionskollektivets genomsnittliga avkastning.
- Öka flexibiliteten i pensionsuttaget genom en budgetneutral möjlighet att ta ut en del av pensionsrätten under yrkeslivet.
- Öppna den allmänna inkomstpensionen för frivilliga insättningar.

7 Fattigdomslindring och försörjningsstöd

Numera är ekonomiskt bistånd den korrekta beteckningen på det ekonomiska stöd enligt Socialtjänstlagen som före 1998 års revidering av lagen kallades socialbidrag. Stödet består av försörjningsstödet som ska täcka den dagliga försörjningen och tillfälliga stöd för oregelbundna kostnader. Stödet fyller en viktig roll som yttersta skyddsnät för den som inte klarar av att försörja sig.

Jämfört med sjukpenningförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är det mindre vanligt att ekonomiskt bistånd ses som en socialförsäkring. Det råder dock ingen tvekan om att stödet hanterar en riskproblematik: alla löper viss risk att någon gång under livet drabbas av otillräcklig försörjningsförmåga utan att få ersättning från andra socialförsäkringar (antingen för att individen inte arbetat tillräckligt för att bli berättigad till stöd eller för att hen har varit berättigad men inte är det längre). Alla med riskaversion har därför *ex ante* ett intresse av att samhällskontraktet omfattar viss vertikal inkomstfördelning till den som inte kan försörja sig själv.³⁵

Oavsett om försörjningsstödet motiveras utifrån ett försäkringsperspektiv eller utifrån humanitära, pragmatiska eller rättvisebaserade skäl, skapar dess existens ett moral hazard-problem. Ett försörjningsstöd kan göra att vissa anstränger sig mindre för att hitta egen försörjning än de annars skulle gjort. Givet att någon form av yttersta skyddsnät ska finnas, kan denna effekt inte helt undvikas. Det finns därför goda skäl att tänka igenom försörjningsstödet utformning och vilka konsekvenser olika utformningar kan tänkas få.

³⁵ Ett vanligt sätt att motivera försörjningsstöd ur ett försäkringsperspektiv är att betrakta välfärdsstatens vertikala omfördelning som utfallet av en försäkring som tecknas innan vi föds (se exempelvis Sinn 1994).

7.1 Historik

Från 1500-talet och framåt har Sverige dominerats av en protestantisk syn på arbetsmoral där varje individ har en plikt att försörja sig (Milton 2006). 1686 års kyrkolag ålade varje socken att ha fattighus eller fattigstugor, och före 1885 var lösdriveri ett brott som kunde bestraffas med fängelse. Efter 1885 skulle lösdrivare i stället dömas till tvångsarbete. Föräldralösa barn, åldringar och sjuka utan familj, placerades på fattighus eller auktionerades ut som fattighjon, vilket innebar att den utauktionerade skulle arbeta efter bästa förmåga åt den husbonde som vann auktionen. Tanken var att ge hjälp till människor med legitima skäl att vara fattiga, men arbete eller straff till arbetsföra.

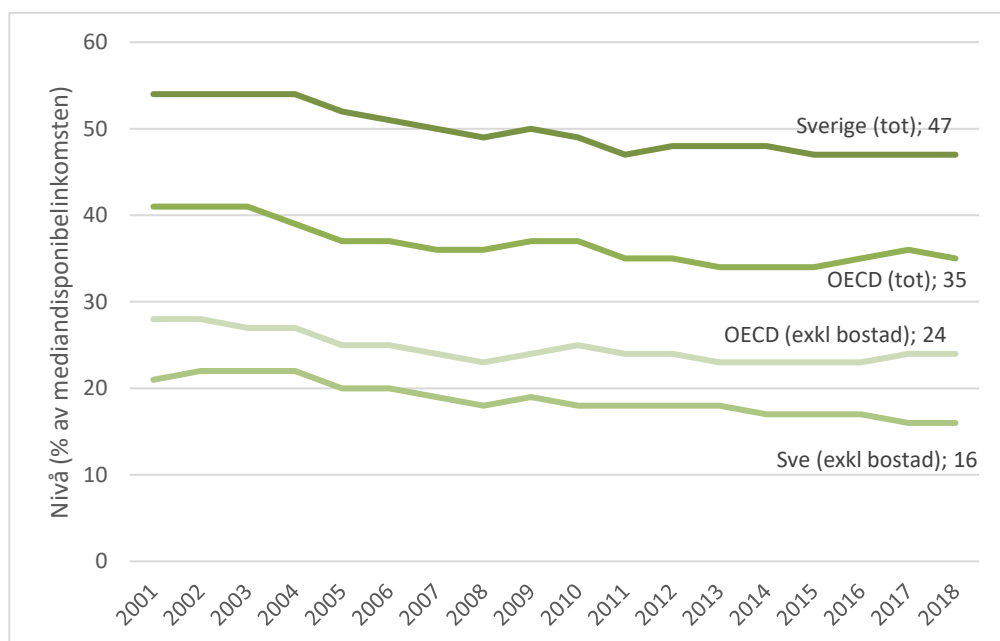
I takt med att andra socialförsäkringar infördes och byggdes ut fick välfärdsstaten den tudelade struktur som består än i dag, där den som arbetat tillräckligt på arbetsmarknaden har rätt till ersättning från de statliga socialförsäkringarna, den oförsäkrade är hänvisad till kommunens behovsprövade insatser. Socialtjänstlagen som började gälla 1982 ger kommunerna stor frihet rörande verksamhetens utformning, men anger i sin portalparagraf att socialtjänsten ska ”på demokratins och solidaritetens” grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet. Lagen ger alla boende i kommunen, inklusive utländska medborgare med uppehållstillstånd, rätt till stöd.

I 1998 års socialtjänstlag slopades termen socialbidrag och kommunerna gavs rätt att ställa krav på att stödmottagare deltar i aktiveringsåtgärder. 2001 tillkom möjligheten för kommunerna att neka bidrag om den sökande tackar nej till erbjudande om sysselsättning. Sedan millennieskiftet har det blivit vanligt att kommuner experimenterar med olika sorters aktiveringsprogram, träning i jobbsökande, arbetsförberedande aktiviteter, praktisk och teoretisk utbildning, praktisk sysselsättning eller arbetsförlagd praktik. Flera författare har lyft upp indikationer på att denna åtgärdsflora används för att kontrollera bidragstagarna och deras arbetsvilja (Hjertner Thorén 2005; Salonen och Ulmestig 2004).

Figur 7.1 jämför nivån på det svenska försörjningsstödet med snittet för motsvarande ersättningar inom OECD-länderna genom att relatera den nivå stödet ger till disponibel medianinkomst i landet. Som framgår är det svenska stödet högt jämfört med OECD-

snittet när bostadsförmånen beaktas, medan den del som inte är öronmärkt till hyran är mindre generös i Sverige jämfört med OECD-snittet.

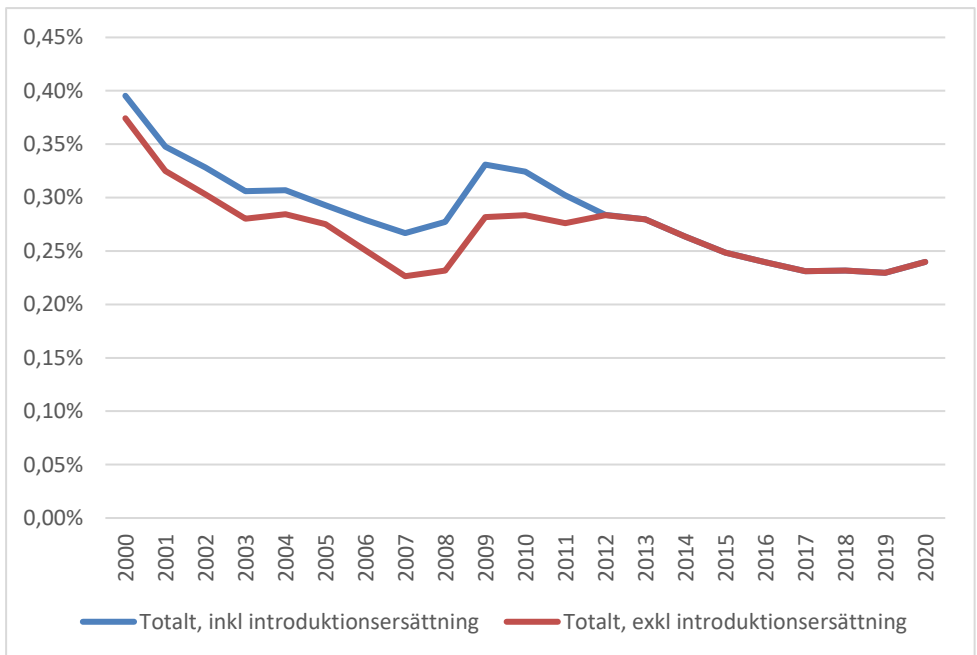
Figur 7.1 Socialbidrag/motsvarande som procent av disponibel medianinkomst (beräknat för ensamstående med och utan bostadsförmån)



Källa: Beräkningar utifrån OECD-data.

I figur 7.1 syns också att ersättningen (både i Sverige och OECD-snittet) tappar relativt medianinkomsten. Det är en effekt av att stödet skyddar viss köpkraft och alltså inte är inkomstindexerat. Som framgår av figur 7.2 har utgifter för ekonomiskt bistånd som andel av BNP fallit över tiden, särskilt under de goda åren före 2008 års finanskris.

Figur 7.2 Ekonomiskt bistånd som andel av BNP exklusive och inklusive introduktionsersättning till flyktingar



7.2 Problem med dagens regelverk

Försörjningsstödet har länge varit en kommunal angelägenhet. Det ger kommunerna visst inflytande över utformningen (exempelvis hur eventuella krav på motprestationer ska utformas) och gör att stödet kan anpassas till det lokala kostnadsläget. Flera skäl talar dock för att det bör ligga på statlig nivå. Ett sådant är att det skulle minska risken att individen måste vända sig både till kommunen och staten (i form av Arbetsförmedlingen) vid behov av stöd (ett skäl som också anförs av Dahlberg m.fl. 2008). Ett annat argument för förstatligande är att det är angeläget att undvika en situation där kommuner har incitament att försöka förhindra mottagare av försörjningsstöd att bosätta sig i kommunen, så kallad social dumpning. Fenomenet diskuteras och undersöks av Amcoff (2021a; 2021b) som konstaterar att många kommuner uppfattar sig vara utsatta för social dumpning, samtidigt som ingen vill kännas vid något

dumpningsbeteende. Det visar sig också att mottagare av försörjningsstöd är mer flyttbenägna än andra invånare, samtidigt som deras flyttbenägenhet minskar över tid. I motsats till vad som stundom hävdas i debatten om social dumpning går nettoströmmen av bidragmottagare till storstäderna, enligt Amcoff. Ett statligt försörjningsstöd kan alltså ses som en form av riskspridning mellan kommuner. Även behovet av att anpassa stödet till det lokala kostnadsläget kan ifrågasättas. Ett statligt stöd som är lika för alla skulle öka drivkrafterna för mottagare att söka sig till kommuner där levnadsomkostnaderna är lägre och på så sätt öka sin köpkraft utan att det blir en ekonomisk belastning för mottagarkommunen.

7.2.1 Bristande arbetsincitament

Ett betydande problem med rådande regelverk är de höga margineffekterna på arbete (samt de kontrollåtgärder vars syfte delvis är att säkerställa individens arbetsmarknadsfokus trots dessa höga margineffekter). Utformningen av ekonomiskt bistånd i Sverige innebär att den som inte arbetar alls får ett internationellt sett relativt högt stöd när stöd för bostadskostnader räknas in (se figur 7.1). Samtidigt trappas stödet ned krona för krona mot ökade arbetsinkomster, vilket innebär att margineffekten i normalfallet är 100 procent; små extrainkomster neutraliseras av minskat stöd och ökar inte den disponibla inkomsten. Eftersom det totala stödet är relativt högt innebär det också att den som mottar stöd behöver få ett relativt välbetalt jobb för att få märkbart mer i plånboken. Det finns också en risk att individen blir återbetalningsskyldig vid jobb eller om en annan ersättning beviljas med fördröjning.

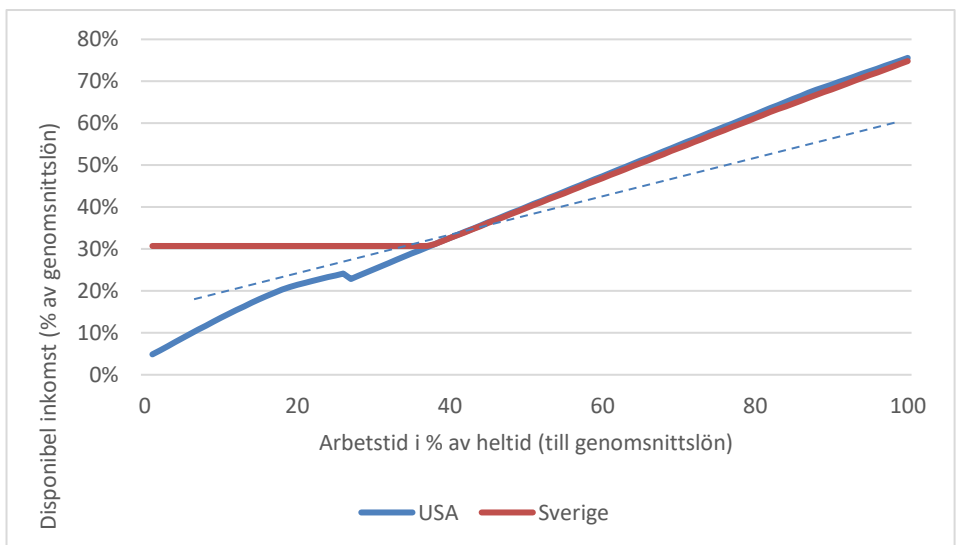
Figur 7.3 illustrerar incitamenten i systemet med hjälp av OECD:s beräkningsmodell för ett singelhushåll utan barn.³⁶ Sverige jämförs med USA som är det OECD-land som mest uttalat valt den motsatta strategin, där arbetsincitamenten är starka medan den garanterade miniminivån är låg.

³⁶ OECD:s beräkningsmodell "tax and benefit calculator" beaktar ej att en jobbstimulans införts (Ds 2012:26) som gör det möjligt att undanta 25 procent av arbetsinkomsten vid försörjningsstödet beräkning. En utvärdering av Socialstyrelsen (2016) har dock visat att denna möjlighet sällan används, då endast 1,8 procent av biståndsmottagarna hade fått del av stimulansen.

Både den svenska och den amerikanska strategin skapar problem, om än av väldigt olika karaktär. Den amerikanska konstruktionen (i kombination med USA:s låga lägstalöner och flexibla arbetsmarknad) innebär att människor med försörjningssvårigheter känner sig tvungna att ta jobb även om dessa betalar dåligt, och den som arbetar i ett sådant jobb kan hamna på en relativt låg disponibel inkomst. I USA är problemet känt under etiketten "working poor". I Sverige förknippas mottagande av ekonomiskt bistånd i stället med utanförskap och svag arbetsmarknadsanknytning, vilket kan vara nog så problematiskt även om den materiella levnadsstandarden är förhållandevis hög relativt medianinkomsten.

Ett reformalternativ att överväga är att undvika hundraprocentiga margineffekter så att arbete alltid lönar sig för individen, samtidigt som lägstanivån skyddar individen från akut nöd och fattigdom. Ett sådant förslag kan beskrivas som ett mellanting av den svenska och den amerikanska strategin, och illustreras principiellt av den streckade linjen i figur 7.3. Den exakta miniminivån och lutningen (det vill säga margineffekten) är naturligtvis ytterst normativa frågor för den politiska processen, men vi rekommenderar att lägstanivån inkomstindexeras och att arbetsincitamenten är tydligt märkbara för individen.

Figur 7.3 Samband mellan arbete och disponibel inkomst i Sverige och USA (och ett tänkbart reformalternativ)



Det svenska systemet karakteriseras alltså av viss subventionering av fritid: i mindre grad om kraven på motprestation är omfattande och i högre grad om så inte är fallet. Dessutom karakteriseras det av hög beskattning av arbete och hög marginaleffekt för den som tar ett arbete eller ökar sin inkomst. En vanlig slutsats när ekonomer analyserar omfördelningsproblemet (Phelps 1994; Dahlberg m.fl. 2008; Pavoni 2009; Brown m.fl. 2011) är att stödet till människor med försörjningssvårigheter bör utformas så att det i mindre utsträckning subventionerar fritid och i större utsträckning subventionerar arbete. Särskilt intressant att utreda vidare menar vi är något slags anställningspeng likt den "hiring voucher", som analyseras av Brown m.fl. (2011) och som enligt författarna sannolikt skulle öka sysselsättningen utan att öka inkomstspridningen och utan att ytterligare belasta de offentliga finanserna. En tänkbar konstruktion är att försörjningsstödet minskas med tiden (delvis av samma skäl som gäller för arbetslöshetsersättningen), och att en del av de sparade resurserna används tillsammans med statens utgifter för arbetsmarknadspolitiken.

När kommuner kräver att den som får försörjningsstöd skriver in sig hos Arbetsförmedlingen hamnar individen snabbt hos båda parter, vilket lätt kan resultera i dubbla kontaktpersoner, dubbla handlingsplaner och dubbla regelverk. Hanterande av den situationen kräver en hel del ansträngning från individens sida i ett läge när hennes enda prioritet kanske borde vara att skaffa sig försörjning. Problemet beskrivs och diskuteras exempelvis av Dahlberg m.fl. (2008), som också föreslår lönesubventioner för långtidsarbetslösa som ett av åtta skarpa förslag för att motverka fattigdom. Det är också ett argument för att förstatliga försörjningsstödet.

7.2.2 Svåra bedömningsproblem

Det är inte bara de hundraprocentiga marginaleffekterna som är problematiska. Rådande regelverk ger upphov till flera onödigt svåra bedömningsproblem, exempelvis när det gäller följande frågor (som ofta måste avgöras av förvaltningsrätten):

- När har en individ varit tillräckligt aktiv för att anses vara aktivt arbetssökande?

- När ska en individ vända sig till partner, sambo eller familjemedlem snarare än att gå till kommunen?
- Hur hög boendekostnad ska täckas av ekonomiskt bistånd?
- Vilka tillgångar ska en individ ha likviderat för att kunna få stöd?

Till viss del är konflikter (också rättsliga) kring stöd och ersättningar oundvikliga. På några punkter kan emellertid regelverkets utformning bli tydligare och öka både möjligheterna och drivkrafterna för individen att bidra till sin egen försörjning.

En konsekvens av att stödet ersätter faktisk och dokumenterad boendekostnad (upp till en tillåten högstanivå), är att incitamenten blir svaga för individen att sänka sin boendekostnad. Systemet är därmed dåligt anpassat för att tillvarata den enskildes kunskap om tänkbara lösningar som att bo hos släkt eller vänner. Om ett kontrakt skrivs innebär systemet incitament att sätta en hög hyra. Om inget kontrakt skrivs, erhålls inget stöd alls för boendekostnader. En samhällsekonomiskt rimligare princip vore att individen och det offentliga delar på de vinster som kan skapas genom sänkta boendekostnader, vilket exempelvis uppnås genom att ersätta boendekostnad med en schablon snarare än det faktiska beloppet. En sådan förändring skulle göra det möjligt för individen att förbättra sin ekonomiska situation genom att bo billigare, vilket också underlättar övergången till förvärvsarbete då den totala mängden försörjningsstöd som ska avtrappas mot arbetsinkomst minskar.

Problematiska incitament kommer också av att stöd ges på basis av hushållsinkomsten snarare än individinkomsten, eftersom det skapar incitament för skenseparationer. När socialförsäkringar motiveras utifrån individens betalningsvilja för att slippa risk är det också logiskt att det är individer som har rätt till stöd, inte hushåll. Merparten av stöden i den svenska välfärdsstaten är individbaserade, men ekonomiskt bistånd är alltså ett undantag.³⁷

7.2.3 Migration och ekonomiskt bistånd

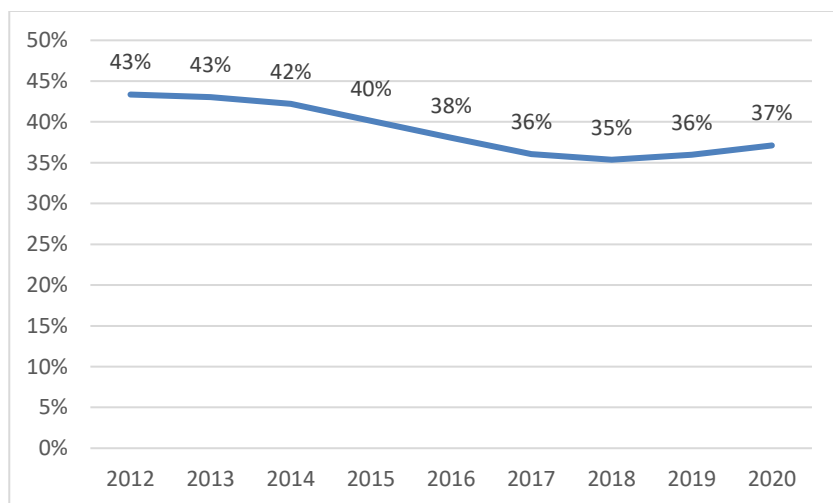
Samtidigt som utgifterna för ekonomiskt bistånd utgör en allt mindre andel av BNP, minskar också andelen som går till hushåll där

³⁷ Andra undantag är bostadsbidrag till unga, barnomsorgsavgifter, förbehållsbeloppen inom hemtjänsten och bostadstillägg för pensionärer.

båda mottagarna är inrikes födda (se figur 7.4). Andelen som går till hushåll med bara svenskfödda minskade från 43 procent 2012 till 35 procent 2018, för att sedan åter öka något. Merparten av det ekonomiska biståndet går alltså till hushåll med en eller två utrikesfödda vuxna.

Den höga och ökande andelen utrikes födda bland mottagare av ekonomiskt bistånd speglar de svårigheter som många utrikes födda har på den svenska arbetsmarknaden (Hansson och Tjernberg, 2021). 2020 var arbetslösheten enligt SCB 3,3 procent för inrikes födda i åldrarna 25–54 år, medan motsvarande siffra för utrikes födda var 17 procent. Även i denna del av välfärdssystemet syns alltså problem som härrör från den svenska arbetsmarknaden.

Figur 7.4 Andel av utgifter för ekonomiskt bistånd som går till mottagarhushåll där mottagarna är inrikes födda



Källa: Socialstyrelsen.

7.3 Avslutning

I utformningen av det yttersta skyddsnätet är rättssäkerhet, förutsägbarhet och tydlighet särskilt viktiga. För att undvika att klyftan ökar mellan försörjningsstöd och arbetandes inkomster bör stödet inkomstindexeras. Vidare är det viktigt att systemen uppmuntrar individuellt ansvarstagande och att arbete lönar sig. Den nuvarande

utformningens fullständiga avtrappning av försörjningsstödet mot andra inkomster är därför problematisk.

Våra förslag:

- Förstatliga försörjningsstödet.
- Mildra de hundra procentiga marginaleffekterna.
- Inkomstindexera försörjningsstödet.
- Reformera försörjningsstödet genom att ersätta boendekostnad med en schablon.
- Knyt stödet till individen (ej hushållet).
- Minska även försörjningsstödet med tiden och styr över resurser till arbetsmarknadspolitiken.

8 Äldreomsorg

Att bli gammal innebär att risken för att inte kunna klara sig utan hjälp ökar. Hur mycket hjälp som behövs beror till stor del på slumpen. Ibland tar livet slut snabbt och oväntat, ibland behöver individen mycket hjälp under lång tid, med allt från enklare hushållsgöromål och personlig hygien till mera kvalificerat omhändertagande. Exakt vad det betyder att klara sig utan hjälp är naturligtvis subjektivt och svårt att definiera, vilket är en utmaning för alla typer av försäkringslösningar. Givet att det problemet kan lösas kan dock en försäkring mot kostnader för äldreomsorg öka individens välfärd eftersom den innebär att individen inte blir utan hjälp om den behövs.

Precis som vid försäkringar mot inkomstbortfall på grund av sjukdom, arbetslöshet och ålder skulle individen utan en omsorgsförsäkring spara för mycket och därmed sänka konsumtionsmöjligheterna och få sänkt nytta. Äldreomsorg är dyrt och individen skulle behöva spara ihop en orimligt stor buffert för att kunna täcka sitt behov om det skulle behövas. Någon form av försäkringssystem som sprider risker är därför motiverat – men bör det ske främst inom familjen, på marknaden eller via staten/den offentliga sektorn?

Som beskrevs i kapitel 1 har alla tre institutionerna både för- och nackdelar, och det gäller även för äldreomsorgen. En fördel med familjen kan sägas vara närhet mellan vårdnadsgivare och vårdnadstagare. Det minskar informationsbehovet och underlättar behovsbedömningen: det kan ofta vara enklare för en nära familjemedlem att avgöra vad den gamle bäst behöver och hur stöd bäst ges. En viktig observation är emellertid att närheten också kan innebära problem i form av emotionell utpressning – i båda riktningarna (Carmichael och Ercolani 2016). Ett tecken på detta lyfts fram av Ulmanen och Szebehely (2015) som konstaterar att den stora

andelen anhörigomsorg, som följt på neddragningar av den offentliga omsorgen, inte alltid uppskattas av vårdtagare, som hellre vill få offentlig omsorg.

Ett annat problem med familjemodellen är att familjen är för liten för att kunna utnyttja de stora talens lag som beskrevs i kapitel 1. Riskspridningen blir helt enkelt otillräcklig; vissa familjer får behålla sina gamla länge vilket är (kan vara?) trevligt men också betungande, andra har inga gamla att ta hand om. Frivillig utjämning mellan familjer är sannolikt svår att ordna. Dessutom är äldreomsorg dyr och vårdgivaren (ofta barn eller en make/maka) kan behöva avstå helt eller delvis från marknadsarbete eller fritidsaktiviteter.

I praktiken är detta också en jämställdhetsfråga: länder som i stor utsträckning använder familjemodellen har i regel låg kvinnlig förvärvsfrekvens, då det ofta är kvinnors obetalda arbete som utgör äldreomsorgen. Långsiktiga trender såsom ändrad familjestruktur, minskat barnafödande och långa avstånd mellan barn och föräldrar bidrar också till att förstärka familjemodellens nackdelar.

En marknadslösning har, å sin sida, flera fördelar – åtminstone i teorin. Individerna kan anpassa köp av försäkring till sina preferenser och behov, men det förutsätter att utbudet är tillräckligt diversifierat. Asymmetrisk information orsakar de gängse problemen även när det gäller äldreomsorg: resurser läggs på riskdifferentiering eftersom försäkringsgivaren inte känner till de individuella riskerna, och det finns risk att den enskilde överdriver sitt stödbehov, eller underlåter att vidta åtgärder som skulle minska behovet av stöd.

Jämfört med andra områden där det finns socialförsäkringar (och jämfört med försäkringar i allmänhet) kännetecknas äldreomsorg av särskilt stor osäkerhet, både för försäkringsgivaren och för köparen. Försäkringskontraktet för äldreomsorg måste gälla under lång tid. Om försäkringen tecknas i unga år (se tabell 8.4 för premieskillnader i olika åldrar) dröjer det 50, 60 år innan det blir aktuellt med omsorg. Även om riskfördelningen för olika typer av omsorgsbehov är känd i dag är osäkerheten betydande rörande riskfördelningen om 50–60 år. Detsamma gäller individens önskemål om stödets nivå och utformning. Det är svårt att veta vilka önskemål man kommer ha om 50 år, annat än i allmänna termer. Som redan nämnts är också skillnaden i kostnadsutfall för äldreomsorgen stor (jämför kostnaden för den som dör snabbt efter en fall- eller trafikolycka med den som lever med stort stödbehov under många år).

Osäkerheten är stor även på aggregerad nivå. Personer äldre än 80 år har hittills använt äldreomsorg i större utsträckning än yngre och enligt demografiska framskrivningar förväntas denna åldersgrupp öka kraftigt. Demografiska framskrivningar är naturligtvis känsliga för plötsliga förändringar orsakade av exempelvis migration och pandemier, men till detta kommer en betydande osäkerhet om vad förändrad demografi betyder för hur omsorgsbehovet kommer att utvecklas. Ökad livslängd innebär ökad efterfrågan, men hur mycket beror på hur den ökade livslängden fördelas mellan år då individen är relativt frisk och år med behov av omsorg. Ytterligare en svårbedömd faktor är den medicinska och tekniska utvecklingen. Å ena sidan kan det komma att bli både enklare och billigare att ge stöd och omsorg, å andra sidan kan just den utvecklingen göra att mer efterfrågas totalt sett (se vidare exempelvis Blix 2018 och Bergh 2015).

Den ovan beskrivna osäkerheten kan förklara det som Cremer m.fl. (2012) kallar gåtan på försäkringsmarknaden för äldreomsorg: för att gardera sig mot svårberäknliga och höga kostnader kräver försäkringsgivare höga premier som uppfattas som alltför höga av köparen. Trots riskaversion och mycket höga kostnader om omsorgsbehov uppstår, är marknadslösningar i det närmaste obefintliga. I USA finns privata äldreomsorgsförsäkringar men dessa ger högst begränsat stöd och köps endast av ett fåtal. Försäkringsbolagen ägnar sig åt gräddskumning genom att anstränga sig för att undvika högriskfallen.

En form av marknadslösning, inte helt ovanlig till exempel i Italien, är att anställa någon från ett låglöneland (Rumänien, Bulgarien) för att, mot mat, husrum och ringa ersättning, ta om hand om den gamla (Greve 2016; Yle 2019).³⁸

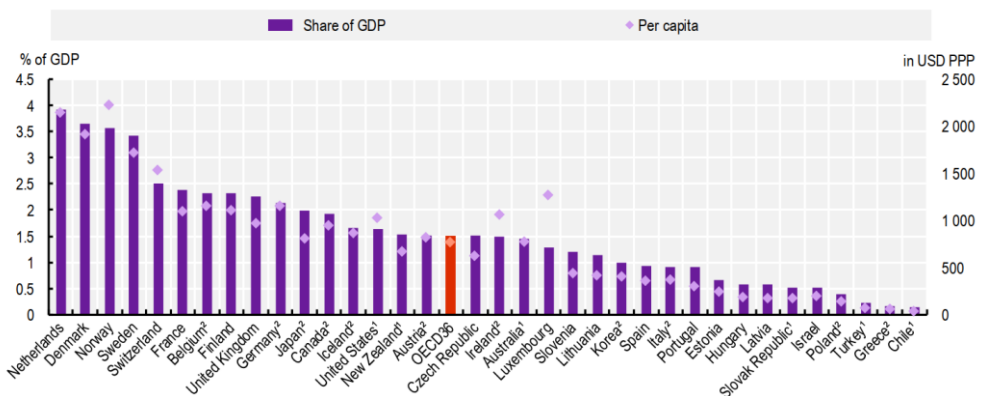
Familjens litenhet och marknadens svårigheter att hantera den stora osäkerheten kan alltså anföras som ett skäl för en äldreomsorgsförsäkring i offentlig regi (Barr 2010). Staten kan hantera osäkerhet, bland annat eftersom den har beskattningsrätt. Med en offentlig, obligatorisk försäkring kan försäkringen göras enhetlig; snedrekrytering och sammanbrott av försäkringen undviks. Samtidigt innebär enhetligheten en sämre anpassning till individuella preferenser, och nyttoförlusten av detta får alltså vägas mot nyttovinsten av att en försäkring alls kommer till stånd.

³⁸ I USA är Granny Nannies en växande bransch.

Med ett obligatorium undviks även problemet med närsynthet: i ungdomen känns ett framtida behov av äldreomsorg långt borta; uppskjutet köp av försäkring ökar premierna drastiskt. Ett obligatorium gör också att risken för fripassagerare försvinner. I offentlig regi kan försäkringen vara enhetlig, det vill säga resurser behöver inte läggas på riskdifferentiering. Å andra sidan innebär skattefinansiering av äldreomsorgen att det blir mindre skattemedel över till annat och skatterna kan i sin tur påverka människors beteende så att investeringar och arbete blir mindre lönsamt.

De tre sätten att tillhandahålla äldreomsorg finns samtidigt i alla länder, men i olika grad. Få länder har dock en formell äldreomsorgsförsäkring, även om en sådan existerar i Tyskland och Japan. Det vanligaste är att det finns offentliga åtaganden, som då huvudsakligen finansieras med skatter. Enligt OECD (2020) låg de offentliga utgifterna för äldreomsorg i genomsnitt på 1,5 procent av BNP i Europa 2018. Spridningen är stor mellan länder, som framgår av figur 8.1.

Figur 8.1 Vad olika OECD-länder lägger på äldreomsorg (OECD 2020)



Tillsammans med Nederländerna är Sverige, Norge och Danmark de länder som lägger mest pengar på offentlig äldreomsorg, runt 3,5 procent av BNP. Tyskland och Storbritannien lägger mindre än hälften av detta och länder som Grekland och Polen några tiondels procent. Notera att länder med lägre offentliga utgifter på äldreomsorg inte nödvändigtvis lägger mindre resurser totalt sett. I stället

är familjeomsorgen mer omfattande och väl så kostsam men statistik saknas (se dock Greve 2016).

Oavsett om försäkringen sker på marknaden eller i offentlig sektor är skadereglering och bedömning av behov centrala uppgifter inom äldreomsorgen.

8.1 Den svenska äldreomsorgen

Sverige har inte någon formell äldreomsorgsförsäkring. Den offentliga äldreomsorgen är ett kommunalt ansvar och finansieras huvudsakligen via kommunalskatten med en mindre avgiftsdel. I praktiken finns emellertid många likheter mellan det svenska systemet och en försäkring. Skattebetalningarna fungerar som obligatorisk, ej risk-differentierad försäkringspremie. Socialtjänstlagen ålägger kommunerna att tillhandahålla omsorg till den som behöver, och biståndsbehovet avgörs av kommunala handläggare. Det finns dock inget krav på att ”premier” (alltså skatt) ska ha betalats för att man ska omfattas av försäkringen.

Migration inom Sverige skapar vissa problem i rådande system. En person som är gammal och flyttar in till en kommun har inte betalat skatt till den kommunen som yrkesverksam och kan uppfattas som en börda. Detta är ett skäl till att Edebalk (2010) förordar en renodlad äldreomsorgsförsäkring. Den gamla blir då inte enbart en kostnad eftersom inbetalda försäkringspremier följer individen. Å andra sidan finns det kommunala utjämningsystemet som bland annat utjämnar mellan kommuner med olika demografiska strukturer.

Historiskt kommer det kommunala ansvaret för äldreomsorgen från den kommunala fattigvården dit även äldreomsorg räknades. Familjen hade huvudansvaret, men om släktingar saknades eller var oförmögna att ta hand om sina gamla var det kommunens ansvar. Under senare delen av 1800-talet fanns i Sverige ca 2 000 kommuner, som var små både sett till yta och invånarantal. Utvandringen till framför allt USA innebar dessutom att många äldre saknade yngre släktingar som kunde agera vårdare. Den kommunala omsorgen bestod av fattighus, rotegång och auktioner. På fattighusen bodde inte endast gamla. Föräldralösa barn, sinnessjuka, fysiskt handikappade, alkoholister blandades med de gamla. Rotegang betydde att

den gamla flyttade runt mellan kommuninvånarna som hade skyldighet att ta emot dem. Auktion innebar att den gamla fick bo hos den som krävde lägst betalning (se Edebalk 2000; Kruse 2017; Söderström m.fl. 2001; Wennemo 2014). Många såg problem med denna ordning, och kommunerna var därför starka pådrivare av allmän pension som infördes 1913 för att minska fattigdomen och därmed kommunernas börda.

1918 års fattigvårdslag krävde att kommunerna skulle hålla särskilda ålderdomshem och därmed skilja de olika kategorierna av omsorgsbehövande åt. Förhållandena på ålderdomshemmen bedömdes som bedrövliga och, bland andra, författaren Ivar Lo-Johansson skrev omfattande reportage om det upprörande i situationen. På 1950-talet växte hjälp i hemmet, hemtjänst, fram, i början framför allt via privata initiativ, särskilt Röda Korset. Inledningsvis var detta ett billigt alternativ då det fanns gott om hemmafruar som arbetade några timmar i veckan till låg lön. Med tiden fick frivilligorganisationerna svårt att tillgodose den ökade efterfrågan. Kommunerna tog över allt mer av hemtjänsten och 1964 infördes riktade statsbidrag till denna omsorgsform, som därigenom framstod som ännu billigare jämfört med ålderdomshemmen till vilka inga bidrag utgick.

Sedan dess har hemmafruar nästan helt försvunnit, hemtjänsten har professionaliserats och ålderdomshemmen har ersatts av särskilt boende. En ny lag från tidigt 1990-tal ger kommunerna större frihet i att organisera äldreomsorgen. I stället för endast offentlig produktion med ringa valfrihet för vårdnadstagaren finns nu även privata aktörer. Finansiering, produktion och konsumtion skildes åt i hopp om att konkurrens och valfrihet skulle leda till effektiviseringar och ökad nytta för de gamla (Kruse och Ståhlberg 2013). Längre var dock valfriheten för konsumenter relativt begränsad eftersom kommunen avgjorde av vem och var den omsorgsbehövande skulle vårdas. Valfriheten har dock successivt ökat, i synnerhet genom 2009 års lag om valfrihet (LOV).

Runt 17 procent av de äldre med hemtjänst har en privat utförare, liksom 19 procent av dem på särskilt boende. Andelen hemtjänst-timmar som utförs i privat regi är 24 procent (Vård och omsorgsanalys 2021).

Skillnaderna mellan kommunerna är stora. I många kommuner saknas privata utförare: de finns framför allt i mera tätbefolkade

områden och i storstadsområden. Andelen privata utförare fortsätter att öka både inom hemtjänst och särskilt boende. Efter 2011 syns dock en avmattning av ökningen för särskilt boende (Blix och Jordahl 2021).

Vid upphandlad äldreomsorg privatiseras produktionen medan finansiering och ansvar ligger kvar hos kommunen. Lyckad upphandling av äldreomsorg kräver att kommunen har hög beställarkompetens. Äldreomsorg är en mångfacetterad tjänst där kvalitet är mångdimensionellt och ska vägas mot kostnader. Forskning har visat att om en upphandling fokuserar på lätt mätbara faktorer kommer utföraren att koncentrera sig på dessa och visa goda resultat här. Risken är då att svårsmätbara kvalitetsdimensioner blir lidande (Holmstrom och Milgrom 1991). En motverkande faktor kan emellertid vara ryktemekanismer vid upprepade transaktioner; den som försämrar kvaliteten får helt enkelt sämre rykte.

Privata vårdgivare har stundom kritiserats för att ge en undermålig omsorg. Kritiken har sannolikt varit berättigad i många fall, men flera undersökningar visar att den privata omsorgen överlag är minst lika god som den offentliga. Socialstyrelsens enkäter visar en viss, men liten övervikt för nöjdhet bland dem som får hjälp av privata utförare, men det är svårt att veta om detta beror på kvalitetsskillnader eller på selektion av vilka som väljer privata utförare. Översikten av Blix och Jordahl (2021) tyder på att privatisering av utförandet inom äldreomsorgen har inneburit vinster, både kvalitetsmässigt och kostnadsmässigt. Bland studierna märks Bergman m.fl. (2016) som undersökte alla kommuner vad gäller äldreomsorg, i egenregi, privatisering genom upphandling, voucher-system eller en kombination av dessa under perioden 1990 till 2019. De fann att konkurrens mellan privata och kommunala producenter sänkte både mortaliteten (med 1,6 procent) och kostnaden per vårdtagare. Kontrakten måste emellertid vara noggrant utformade, och Blix och Jordahl (2021) varnar för att ett slentrianmässigt kontraktskrivande kan komma att ödelägga dessa vinster.

Kommunernas kostnader för äldreomsorg var 129 miljarder kronor 2019, vilket motsvarar nästan en femtedel av de kommunala utgifterna (SKR 2021). 57 procent går till särskilt boende, 35 procent till hemtjänst och resten till korttidsboende, öppen verksamhet, m.m.

Tabell 8.1 Kostnadsvariation mellan kommuner 2019 (1 000 kronor)

	Lägst-högst	Median
Kostnad per invånare, 65+ hemtjänst	9-43	21
Kostnad per hemtjänsttagare	104-518	279
Kostnad per invånare, särskilt boende	19-87	35
Kostnad per brukare	571-2 094	909
Andel 80+	2,8-10	
Andel 65+ med hemtjänst	4,3-15,8	
Andel 65+ särskilt boende	0,1-6,9	
Medianålder vid inflyttning	82-90	

Källa: Socialstyrelsen Öppna jämförelser 2019.

Som framgår är variationen mellan olika kommuner betydande. Kostnader per vårdtagare är fem gånger högre i den kommun som lägger mest resurser på äldreomsorg jämfört med den som lägger minst. Detta gäller för hemtjänst. För vård i särskilt boende är utgifterna fyra gånger högre per boende i den kommun som lägger mest resurser på detta område.

Medianen för hemtjänstkostnader var 279 000 kronor per hemtjänsttagare 2019, men spridningen är stor. Medianen för kostnaden per boende i särskilt boende var 909 000 kronor. Även här är spridningen stor. I tabell 8.2 visas de kommuner vars kostnader understiger 50 procent av medianen.

Tabell 8.2 Kommuner med utgifter mindre än 50 procent (<140 000 kronor) av mediankostnaden för hemtjänst

	Under 140 tkr per hem- tjänsttagare	Andel 80+	Andel 65+ med hem- tjänst	Kostnader för särskilt boende, per boende	Andel 65+ i särskilt boende	Skattesats 2021
	(1 000 kr)	(%)	(%)	(kr/dygn)	(%)	(%)
Norberg	104	6,5	11,3	881	4,4	22,66
Kinda	108	7,1	12,7	*	3,6	21,45
Norrtälje	115	6,6	8,0	700	4,4	19,72
Skinnskatteberg	120	6,8	10,4	908	3,9	22,46
Upplands Väsby	122	3,9	9,2	959	3,2	19,42
Landskrona	128	5,0	15,8	896	3,3	20,24

*) Ingen uppgift.

Källa: Socialstyrelsen Öppna jämförelser 2021.

Notera att även kostnaden i särskilt boende per brukare ligger under medianen i dessa kommuner, med undantag för Upplands Väsby som ligger strax över medianen.

Går det att se något mönster? Norberg, som har högst kommunal-skatt av dessa kommuner har lägst utgifter per hemtjänsttagare. I tabell 8.3 visas de kommuner med utgifter för äldreomsorg över 50 procent av medianen.

Tabell 8.3 Kommuner vars utgifter för hemtjänst ligger 50 procent över medianen (>419 000 kronor)

	Över 419 tkr per hem- tjänsttagare	Andel 80+	Andel 65+ med hemtjänst	Andel 65+ i särskilt boende	Skattesats 2021
	(1 000 kr)	(%)	(%)	(%)	(%)
Båstad	428	8,5	5,4	2,2	23,23
Askersund	428	6,7	5,7	3,9	21,75
Hallsberg	432	5,6	7,6	2,1	21,55
Gällivare	438	7,6	5,4	5,1	22,55
Ockelbo	439	6,2	4,6	3,0	22,76
Vänersborg	443	6,4	6,1	3,6	22,21
Östra Göinge	445	5,9	7,0	3,7	20,99
Hällefors	481	8,5	7,0	3,0	22,05
Kramfors	487	7,4	6,5	3,4	23,14
Lysekil	518	8,0	4,2	3,1	22,46
Riket		5,3	8,0	3,7	

Källa: Socialstyrelsen Öppna jämförelser 2021. Statistiska centralbyrån, statistikdatabasen.

De kommuner med utgifter för äldreomsorgen som ligger över medianen tycks ha högre skattesatser än de som ligger under. Men det kommunala utjämningsystemet gör att det är svårt att dra slutsatsen att dessa skillnader beror på skilda ekonomiska eller demografiska förhållanden. En slutsats kan vara att preferenserna skiljer sig åt i de olika kommunerna och att den kommunala självstyrelsen fungerar! En annan tänkbar slutsats är att kommunerna skiljer sig åt vad gäller effektivitet i tillhandahållandet. I den mån så är fallet, är det viktigt att kommunerna har goda möjligheter att lära av varandra och att den institutionella konkurrensen fungerar.

En annan långsiktig trend är att strukturen på äldreomsorgen har förändrats så att färre får hjälp med enklare sysslor och vården har blivit tyngre. Antalet platser i särskilt boende per 1 000 personer 65+ har sjunkit från 78,7 år 2010 till 70,3 år 2018 (OECD 2020) och 127 kommuner som säger sig ha ett underskott av platser i äldreboende. Enligt Ulmanen och Szebehely (2015) har neddragningar i den offentligt finansierade äldreomsorgen inneburit en ökning av

hjälp från familjen. Socialstyrelsen (2021b) bedömer att mellan 40 och 50 procent av allt omsorgsarbete utförs av andra äldre.

8.2 Den demografiska utmaningen

Som framgick i kapitlet om pensioner kommer andelen äldre i befolkningen att öka under 2020- och 2030-talen. Mellan 2019 och 2035 kommer äldreförsörjningskvoten, 65+/(20–64), enligt SCB:s prognos att öka från 0,35 till 0,41 (SCB 2020). Utvecklingen motverkas delvis av förbättrad hälsa och av att allt fler arbetar efter 65 års ålder, men för äldreomsorg är den viktigaste demografiska förändringen att den snabbaste ökningen förväntas ske i åldersgruppen 80+, som ökar från 537 000 till 877 000 personer (vilket är en ökning med 63 procent). Behovet av äldreomsorg i denna grupp av ”äldre äldre” är betydligt större än i gruppen 65–79 år. Bland personer 80 år och äldre hade 54 procent av kvinnorna och 37 procent av männen någon insats under 2019 (Socialstyrelsen 2021a). Behovet av hemtjänst och särskilt boende förväntas alltså öka kraftigt som en följd av den förändrade demografiska strukturen under de två kommande decennierna.

Det förtjänar att understrykas att demografin kommer att skapa större problem för äldreomsorgen än för pensionerna framöver. För det första kan de negativa effekterna för pensionerna delvis motverkas av att allt fler väljer att jobba längre än till 65. Behovet av äldreomsorg styrs däremot framför allt av hur många över 80 som finns i befolkningen, och den andelen kommer att öka oavsett vad som händer med arbetsutbudet hos yngre äldre. För det andra har pensionssystemet sedan pensionsreformen 1994/98 en automatisk balansering som anpassar utbetalningarna till en ökande livslängd. På området äldreomsorg har ingen motsvarande reform genomförts, ej heller är den på gång eller ens på den politiska agendan.

Redan om fem, sex år kommer det att vara ganska små kullar i arbetsför ålder, medan de stora 40-talistkullarna har nått en ålder då deras efterfrågan på äldreomsorg ökar. Detta scenario har varit känt sedan länge och lett till en rad utredningar och diskussioner om åtgärder. Vår bedömning är dock att få realistiska förslag har lanserats när det gäller hur de förväntade kostnadsökningarna ska

hanteras. Ett förslag som många varit inne på är skapandet av en formell äldreomsorgsförsäkring.

8.3 Äldreomsorgsförsäkring?

I Riksförsäkringsverket (2001) prövas tanken på en formell försäkring. Skatten omvandlas då till en öronmärkt premie; kopplingen mellan betalning och förmån förväntas minska snedvridningen och de samhällsekonomiska extrakostnaderna. Frågan som ställs är om en äldrevårdsförsäkring skulle bidra till rättvisa mellan generationer; om en försäkring kan skydda de förhållandevis mindre kohorterna som kommer att finnas i yrkesverksam ålder när 40-talisterna blir vårdkrävande. En försäkring kan utformas på en rad olika sätt, där en viktig skiljelinje går mellan ett fördelningssystem och ett fonderat system. Med ett fonderat system skulle 40-talisterna som då fortfarande var yrkesverksamma sätta av medel i en fond. Fonden skulle sedan användas för att finansiera äldreomsorg och lätta på skattetrycket för kommande generationer. En tveksamhet här, och som också lyfts i rapporten, är i vad mån det är rimligt/möjligt att binda framtida politiker vid avvägningar mellan olika kommunala användningsområden. En annan tveksamhet, som inte diskuteras, är det välkända problemet med att gå från ett fördelningssystem som dagens till ett fonderat system. Samtidigt med avsättningar till det fonderade systemet ska de samtida åldringarnas omsorg betalas, det vill säga någon generation får dubbla kostnader.

Söderström m.fl. (2001) föreslår att finansieringen av äldreomsorg flyttas från kommunerna till en statlig, obligatorisk äldrevårdsförsäkring. Edebalk (2010) listar ett antal fördelar med en sådan förändring. Genom att förvandla en del av kommunalskatten till en öronmärkt premie kan acceptansen förväntas öka. Med dagens system blir en vårdbehövande en kostnad i kommuner, med en försäkring blir hen också en intäktskälla. De svårigheter som dagens äldre möter vid byte av kommun skulle upphöra eller mildras. Vidare antar Edebalk (2010) att en nationell omsorgsförsäkring skulle främja en rättvis och lika omsorg. Detta är en återkommande förhoppning i diskussionerna om en nationell äldrevårdsförsäkring (Edebalk 2018). Det är svårt att förstå varför man fäster sådana

förhoppningar till en nationell försäkring. Erfarenheterna från (den nationella) sjukpenningförsäkringen borde räcka för att inympa osäkerhet i en sådan utsaga!

Edebalk (2018) går igenom de senaste decenniernas förslag till äldrevårdsförsäkring. Återkommande i de förslag som är positiva till en sådan försäkring är tydligheten: att en allmän kommunal skatt ersätts med en (öronmärkt) premie. En sådan ger mindre extra-kostnader i form av snedvridningar.³⁹ Vidare anges som fördel att med en försäkring måste det offentliga åtagandet klargöras. Dock är det tveksamt i vad mån det är rimligt att låsa framtida politiker vid en bestämd fördelning av resurser.

Även i Söderström m.fl. (2001) förespråkas en nationell, obligatoriska äldrevårdsförsäkring. Den motiveras på samma sätt som ovan. Hur biståndsbedömning ska gå till tycks inte vara något bekymmer utan diskuteras endast flyktigt. För att även den som inte kunnat betala premier ändå ska vara garanterad omsorg föreslås att staten betalar premier för dessa.

I tabell 8.4 visas vilka premier som skulle vara aktuella givet dagens kostnader. Här antas att individen försäkras sig mot två års boende i särskilt boende de två sista åren av livet, vid 80 och 81 års ålder, och att premiebetalningar upphör vid 65 års ålder.

Tabell 8.4 Årlig premie om den ackumulerade kostnaden är 1,2 miljoner kronor, beroende på ålder vid anslutning till försäkringen och antagen ränta

Ålder vid köp av försäkring	Ränta 2,5%	Ränta 10%
25	10 385	638
45	21 847	4 428
60	46 977	20 952
65	66 920	37 769

Källa: Kruse och Ståhlberg (2017b).

Med en obligatorisk försäkring kan vi räkna med att individen ansluts tidigt i livet. Men tabellen visar hur stor osäkerheten vad gäller premiesättning är beroende på antagen internränta. Till detta kommer så den stora osäkerheten vad gäller kostnadsutvecklingen

³⁹ En socialpolitisk anomali är skillnaden mellan LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) och äldreomsorg. En person som drabbas av funktionsnedsättning före 65 års ålder får stöd enligt LSS, medan om skadan inträffar efter 65 års ålder får stöd i form av hemtjänst eller äldreboende. Stödet enligt LSS är betydligt mer omfattande (Edebalk 2021).

(se avsnitt 8.5 för en diskussion). I diskussionerna kring äldreomsorgsförsäkring framhålls värdet av att det offentliga åtagandet preciseras. Fördelen är då att individen vet vad hon kommer att få och vad hon eventuellt behöver spara till själv. Vi menar att det är mycket svårt att precisera detta och ställa ut löften 50, 60 år framåt i tiden.

Vidal-Melia m.fl. (2020) undersöker möjligheterna att inom ramen för ett NDC ("notional defined contribution" som det svenska systemet) pensionssystem också lägga in en äldreomsorgsförsäkring. När ett omsorgsbehov uppstår ska försäkringen ge ett kontantbidrag så att den försäkrade kan köpa omsorgen, något de kallar "cash for care". Äldreomsorg i NDC-system innebär inget ökat sparande eftersom insättningarna på kontot är fiktiva. Men precis som i andra försäkringar ökar nyttan, dels genom riskpridningen genom de stora talens lag, dels genom tryggheten i att veta att om behovet kommer att uppstå, finns medel för att köpa omsorg. Förslaget erbjuder ingen lösning på finansieringsproblemet.

Kommunen har enligt socialtjänstlagen skyldighet att se till att en invånare i kommunen i behov av hjälp och omsorg också får det. Bedömning av omsorgsbehov är myndighetsutövning och åligger kommunen – oavsett om produktionen ligger i kommunal eller privat regi. Det är svårt att se att en statlig äldreomsorgsförsäkring kan kombineras med en kommunal omsorgsbedömning. För ett effektivt resursutnyttjande behöver ansvar och finansiering följas åt. Då uppstår frågan om statlig behovsbedömning skulle vara mer rättvis och/eller mer effektiv än den kommunala (jämför de regionala skillnaderna inom sjukpenningförsäkringen).

8.4 Egenavgifter

SKR har vid upprepade tillfällen betonat att skattevägen inte kommer att erbjuda en lösning, eftersom skatterna inte kan höjas tillräckligt mycket. Skulle högre eller en ökad grad av egenavgifter kunna vara en delösning?

En avgift skiljer sig från en skatt genom att avgiften erläggs för en särskild motprestation, vilket inte gäller för en skatt.⁴⁰ Fördelar med avgifter är att tranparansen ökar och avgifternas koppling till

⁴⁰ Jämför diskussionen ovan vad gäller premier i en omsorgsförsäkring.

specifika förmåner gör att snedvridningar och extra samhälls-ekonomiska kostnader blir lägre jämfört med skattefinansiering (åtminstone så länge förmånen som avgiften berättigar till i någon utsträckning uppskattas av individen). Avgifter gör det också tydligt att tjänsten i fråga inte är kostnadsfri och fungerar därmed ransonerande. Alternativet, att tjänsten är helt skattefinansierad och saknar egenavgifter riskerar skapa ett samhällsekonomiskt överutnyttjande där värdet för individen inte överstiger kostnaden för tjänstens produktion och tillhandahållande. Tjänsten får då ransoneras genom ett kösystem eller behovsbedömning. Avgifter är inte problemfria, men det är inte alternativa fördelningsmekanismer heller.

Avgifter har en annan fördelningsprofil än skatter. En skatt utgår i regel som en procentsats av inkomsten, medan en avgift vanligtvis är satt till ett visst belopp som motsvarar en andel av kostnaden för tjänsten.

En avgift som är nominellt lika för alla väger tyngre i låga inkomstlägen. Ett alternativ är att låta avgiften vara inkomstrelaterad, men då återkommer problemet med negativa effekter på incitament. Beroende på nivå kan avgiften leda till att individen avstår från konsumtion. Vid äldreomsorg kan det då innebära att bördan läggs över på anhöriga.

I den svenska äldreomsorgen är nivån på egenavgifter låg. Enligt SKR (2021) var avgiftsfinansieringen drygt fyra procent 2019. Enligt OECD (2020) stod det offentliga för i det närmaste 100 procent av kostnaderna i Finland och Nederländerna, medan andelen låg betydligt lägre i andra europeiska länder som Frankrike (70 procent), England (70–80 procent), Tyskland (80–85 procent). Dessa siffror gäller för en inkomsttagare med medianinkomst. Enligt denna studie ökar det offentliga åtagandet för låginkomsttagare i flertalet länder, dock inte för Sverige.

Egenavgifterna begränsas av en maxtaxa i form av ett minimibelopp/förbehållsbelopp. Dessa belopp är prisindexerade, vilket minskar avgifternas betydelse när reala inkomster ökar i ekonomin över tid. Vi menar att möjligheten att inkomstindexera förbehållsbeloppet bör utredas, i linje med resonemanget om inkomstindexering i kapitel 1.

Förutsättningarna för att finansiera äldreomsorg är också relaterade till pensionssystemets konstruktion. Som beskrevs i kapitel 6 är det allmänna pensionssystemet utformat så att förmånerna är höga

inledningsvis för att sedan sjunka; följsamhetsindexeringen ökar pensionen med tillväxttakten minus 1,6 procent. Det betyder att pensionen mot slutet av livet är lägre än den skulle varit med en jämn fördelning av pensionsbehållningen. Denna utformning minskar möjligheten att använda egenavgifter för finansiering av äldreomsorg.

8.5 Produktivitet inom äldreomsorgen

En annan utmaning för äldreomsorgen är att den med gängse mått ser ut att vara en lågproduktiv sektor, i synnerhet jämfört med tillverkningssektorn. Med tillväxt i ekonomin stiger lönerna i tillverkningssektorn vilket ger stigande löner även i offentlig tjänsteproduktion (Baumols sjuka). Eftersom arbetskraftskostnaderna är helt dominerande för välfärdstjänsterna kommer ökad tillväxt nästan helt att ätas upp av löneökningar. Ekonomisk tillväxt ger alltså inte automatiskt mer eller bättre offentlig välfärd. Däremot finns det teknisk utveckling som kan ge både högre kvalitet och lägre kostnader även inom välfärdstjänsterna. Det är också värt att understryka att produktivitet ytterst är en fråga om nytta i ekonomisk-teoretisk bemärkelse. Även en lågproduktiv tjänst, såsom hjälp att duscha, kan ge mottagaren hög marginalnytta jämfört med marginalnyttan av ökad varukonsumtion (resonemanget utvecklas i Hortlund 2012).

Desto större blir utmaningen om efterfrågan på äldreomsorg ökar mer än den ekonomiska tillväxttakten, det vill säga om inkomstelasticiteten är större än 1. Då ska äldreomsorg utgöra en större andel av de totala utgifterna i takt med att inkomsterna ökar. Om finansieringen ska vara helt offentlig krävs antingen omprioriteringar inom offentlig sektor eller ökade skatter. Att täcka ökad efterfrågan med ökade skatter är (kan vara) en svårframkomlig väg. Skatter ger snedvridningar, som ökar med skattesatsen. Skattestrycket har sjunkit de senaste åren, men är ändå högt i internationell jämförelse och de stora skattebaserna (kapital och arbete) är flyktiga i en globaliserad värld. Fastigheter är inte lättflyktiga men fastighetsskatt tycks vara politiskt impopulärt. Alternativet är att låta människor skjuta till medel ur egen ficka ovanpå den skattefinansierade nivån för att nå den önskade nivån (så kallad ”topping up”).

Ett huvudbudskap i Sundén m.fl. (2014) är att antalet arbetade timmar måste öka för att vi ska klara finansieringen av välfärds-tjänster. De lyfter fram pensionsreformen 1994/98 som mycket förtjänstfull. Den flexibla pensionsåldern gör att individen kan välja mellan arbete som medför ökad köpkraft och fritid som ger lägre annan konsumtion. Den svenska lönebildningsmodellen, där den konkurrensutsatta sektorn får vara lönebildande kan vara ett problem vad gäller personalförsörjningen inom välfärdstjänster som äldreomsorgen (se avsnitt 2.5 och Calmfors 2017).

8.6 Ska äldreomsorgen vara statlig eller kommunal?

Kommunal självstyrelse räknas som ett grundfundament i den svenska demokratin, väl värd att värna. Den hotas på att antal sätt varför frågan om dess existensberättigande behöver belysas. Är det effektivt att ha olika nivåer på den offentliga verksamheten? Här är både demokratispekter och ekonomisk effektivitet av betydelse.

Olika varor och tjänsters grad av kollektivitet kontra individualitet i förhållande till gruppstorlek avgör beslutsnivån. En fullständigt kollektiv vara är sådan att alla i landet konsumerar samma mängd och det går inte att utesluta någon från konsumtion; här råder ingen rivalitet i konsumtionen. Det skydd som försvar, rättsväsende och polis utgör brukar anges som exempel. Effektivitetsskäl talar för att beslut om finansiering och omfattning fattas på statlig nivå. Att alla konsumerar lika mycket betyder inte att alla har samma nytta/betalningsvilja för tjänsten. Beslut är en kostsam process då alla röstberättigade inom jurisdiktionen ska säga sitt.

Vid kollektiva varor som omfattar mindre grupper är det effektivt att beslut fattas av den mindre gruppen. En park, en lekplats, snöröjning kan nämnas som exempel. Med den här typen av varor kan trängseleffekter uppstå och en avvägning mellan gruppstorlek och storlek på varan/tjänsten måste göras. Detta är typiska lokala varor; effektivitet talar för att beslut fattas av dem det berör.

Äldreomsorgen är i dag ett kommunalt ansvar. Kommunerna är utan tvekan tillräckligt stora för att kunna dra nytta av de stora talens lag och fungera som försäkringsgivare. Finansiering sker i huvudsak genom kommunalskatten, som kommunen äger att fatta beslut om. Dock är skattebasen begränsad till inkomster av arbete.

Med en statlig äldreomsorg skulle finansieringen ske genom statsskatter. Skattebasen är här bredare; här finns både moms och skatt på arbete och kapital, vilket skulle kunna underlätta finansieringen.

Finns det fördelar med centralt fattade beslut om tillhandahållande/omsorg? Förutsättningarna skiljer sig mellan olika delar av landet. En jämförelse mellan till exempel Stockholms innerstad och mindre orter i Tornedalen ger vid handen att betingelserna är så olika att det knappast finns några effektivitetsvinster att hämta från en central/statlig beslutsprocess. Äldreomsorg är inte heller en kollektiv vara/tjänst där alla måste konsumera samma mängd. Vidare torde principal-agent problemet, det vill säga styrningen av producent/utförare bli större om besluten centraliseras till statlig nivå.

Här finns två motverkande krafter. Finansieringen skulle förmodligen underlättas av en statlig äldreomsorg, medan produktionen/tillhandahållandet skulle bli mindre effektiv då det blir svårt att ta hänsyn till lokala variationer. Vi menar att det senare överväger och förordar därför att äldreomsorg fortsatt ingår i det kommunala åtagandet.

Det betyder också att omsorgen ska skilja sig åt och skiljer sig åt mellan olika kommuner. Detta är en fördel då institutionell konkurrens kan utveckla omsorgsarbetet och ge effektivitetsvinster.

Våra förslag:

- Behåll äldreomsorgen i kommunal regi, huvudsakligen skattefinansierad.
- Finansiering och behovsbedömning ska följas åt, produktionen kan vara offentlig eller privat.
- Höj den maximala avgiften och inkomstindexera denna.
- Låt avgiften vara inkomstberoende förslagsvis proportionell mot inkomsten.
- Tydliggör vad som ingår i den offentliga finansieringen och vad som får betalas ur egen ficka.
- Ökad privat finansiering bör åstadkommas både genom ökade avgifter och genom frivillig topping up.

9 Rättvisa, jämlikhet och jämställdhet

Som visades i kapitel 1 finns det effektivitetsmässiga skäl att förorda socialförsäkringar framför marknads- och familjelösningar på flera områden. Det är dock betydligt vanligare att socialförsäkringar motiveras av omfördelningsproblemet och knyts till en ideologiskt motiverad uppfattning om rättvisa. Det finns emellertid många olika idéer om rättvisa, som har olika implikationer för hur mycket och på vilket sätt resurser bör omfördelas.

Ett vanligt teoretiskt perspektiv på rättvisa, i synnerhet när det gäller välfärdsstatens utformning, är John Rawls rättviseteori. Enligt Rawls kan det rättvisa samhället beskrivas genom att fråga vilka samhällsarrangemang människor skulle kunna enas om bakom en "okunnighetens slöja" där de inte känner till utfallet av livets lotteri som fördelar fysiska och intellektuella förmågor på ett sätt som ger vissa bättre livsförutsättningar än andra. Rawls menade att människor i en sådan hypotetisk ursprungssituation skulle enas om att arrangera samhället så att de sämst ställda har det så bra som möjligt, den så kallade maximin-principen. Vilka som är de sämst ställda skulle enligt Rawls identifieras med hjälp av så kallade "primary goods" som inkluderar flera svårjämförbara storheter såsom frihet, inkomst och respekt (Rawls 1971). Samma tankeexperiment kan emellertid användas för att motivera en utilitaristisk hållning där människor i ursprungspositionen bakom slöjan enas om att maximera den förväntade nyttan eller välfärden i samhället.⁴¹

En invändning mot det hypotetiska tankeexperimentet har formulerats av Binmore (2005) som påpekar att individerna bakom okunnighetens slöja saknar möjligheten att trovärdigt försäkra

⁴¹ Barr (2010) har exempelvis använt sig av Rawls resonemang för att motivera varför äldreomsorg bör vara en socialförsäkring.

varandra om att de kommer att hålla sig till överenskommelsen (oavsett hur den ser ut). Enligt Binmore har rättvisenormer i stället uppkommit för att de hjälper oss koordinera vårt beteende på ett sätt som gynnar alla på lång sikt – ett resonemang som trots en helt annan utgångspunkt ofta landar i policyrekommendationer som ligger nära både Rawls rättviseteori och utilitarismen.

En viktig distinktion i diskussionen om rättvisa är den mellan procedurrättvisa (där rättvisan består i att processen som skapar en viss fördelning uppfyller vissa kriterier) och utfallsrättvisa (där rättvisan består i att utfallet uppfyller vissa kriterier). Anhängare av procedurrättvisa betonar ofta frivillighet och frånvaro av tvång som avgörande kriterium för när en procedur ska anses rättvis. Idén om procedurrättvisa måste dock inte nödvändigtvis kopplas till förespråkandet av just frivillighet som rättvisekriterium (ungefär som Rawls ursprungssituation kan användas utan att den måste leda till just maximin-principen). Det går alltså att tänka sig en situation där även socialförsäkringar som är obligatoriska konstrueras för att uppfylla krav om procedurrättvisa, så att medborgarna känner att de procedurer som styr försäkringarna är rättvisa.

Slutligen finns en viktig diskussion inom politisk filosofi om vad det är som åsyftas när det talas om en jämn eller rättvis fördelning: fördelning av vad? Ekonomen och filosofen Amartya Sen menar att de flesta ideologier är egalitära – men skiljer sig åt när det gäller vad som ska fördelas jämnt. Vissa förordar att alla har rätt till vissa friheter, andra vill ha en jämn fördelning av möjligheter och ytterligare andra önskar en jämn fördelning av välfärd, nytta eller materiell levnadsstandard. En viktig insikt är att jämlikhet i en dimension implicerar ojämlikhet i en annan. Om exempelvis frihet eller möjligheter (enligt någon definition) är jämnt fördelade, kommer människor att använda sin frihet eller sina möjligheter på olika sätt, med följderna att utfallen blir ojämlika (Sen 1980).

Viss vägledning om hur människor ser på rättvisa finns i en växande empirisk litteratur som dels har undersökt vad människor faktiskt strävar efter och tycker om, dels hur människor ser på omfördelningsproblemet. Materiellt välstånd är starkt korrelerat med subjektivt välbefinnande och med god hälsa (dock med avtagande marginalnytta). Arbetslöshet drar ner människors välbefinnande, inte bara genom inkomstbortfallet som den orsakar.

Ökad inkomstspridning i det omgivande samhället är ofta, men inte alltid, korrelerad med lägre välbefinnande eller hälsa.

Det finns också ett betydande empiriskt stöd för idén om procedurrättvisa. Ett välbelagt resultat är att en inkomstfördelning kan upplevas mer eller mindre rättvis beroende på hur den kommit till stånd (Gaygisiz 2010; Bjornskov m.fl. 2013). I experimentella studier är människor avsevärt mer benägna att acceptera inkomstskillnader när de beror på skillnader i arbetsinsats. Samtidigt är människor benägna att avstå egen inkomst till förmån för en jämnare fördelning när skillnaderna uppfattas som arbiträra, det vill säga beror på omständigheter över vilka individen inte har kunnat råda (Thibaut och Walker 1975; Hoffman m.fl. 1994; Konow 2000; Dunham m.fl. 2018). Dessa mönster återkommer i flera olika studier, men skillnaderna mellan olika människors rättviseuppfattningar är också betydande (Cappelen m.fl. 2007).

Sammantaget betyder detta att politiken måste göra en avvägning mellan olika idéer om rättvisa. Å ena sidan finns synsättet att inkomstskillnader uppfattas som rättvisa när de är resultatet av en rättvis procedur, ett synsätt som exempelvis kommer till uttryck i målet att det ska löna sig att arbeta. Å andra sidan finns synsättet att inkomstskillnader delvis uppfattas som orättvisa och att staten därför bör utjämna fördelningen. När socialförsäkringar konstrueras och reformeras måste även procedurrättvisa beaktas.

Socialförsäkringar – i synnerhet om de utformas med hänsyn till att procedurerna ska uppfattas som rättvisa – rimmar väl med brett accepterade uppfattningar om rättvisa. En aktuarisk försäkring kommer ex post att vara omfördelande; den som råkar ut för skadan – sjukdom, arbetsförmåga, arbetslöshet – får ersättning, medan den som varit skadefri har varit nettobetalare till försäkringen. I en försäkring med omfördelning skiljer sig förväntade inbetalningar och förväntade ersättningar åt för olika grupper (exempelvis mellan olika socio-ekonomiska grupper eller mellan könen). En sådan försäkring måste vara obligatorisk och olika individer kan ha olika uppfattningar om det rättvisa i systemen, både enligt procedur- och enligt utfallsrättvisa. I den mån skadan som försäkringen täcker anses vara något negativt som individen ska kompenseras för, är den omfördelning som försäkringen skapar en rättvis omfördelning från lågriskgrupper till högriskgrupper. I vissa fall sammanfaller för-

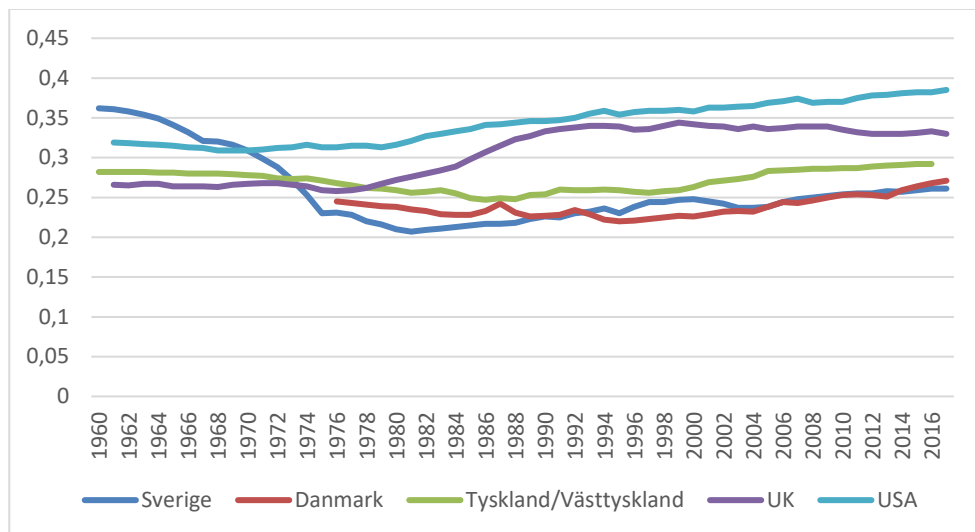
säkringens omfördelande effekt med så kallad vertikal inkomstomfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare (exempelvis sjukpenningförsäkring när låginkomsttagare tenderar att vara sjuka oftare), men inte alltid (exempelvis pensioner när höginkomsttagare tenderar att leva längre).

Genom övre ersättningstak och grundskyddsnivåer kan denna omfördelning mellan riskgrupper kompletteras av klassisk vertikal omfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare. På grund av sin riskspridande natur är socialförsäkringar mindre effektiva som verktyg för denna typ av omfördelning, jämfört med exempelvis inkomstskattesystemet (Bergh 2004).

9.1 Inkomstspridning och fattigdom

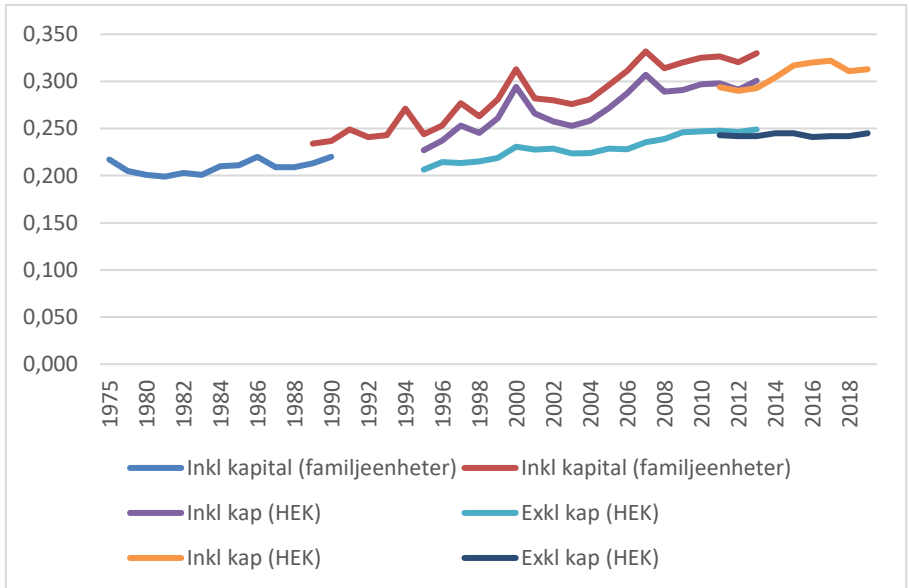
I de flesta OECD-länderna har inkomstspridningen ökat de senaste decennierna. Sverige är inget undantag och periodvis har ökningen varit påfallande stor i Sverige jämfört med i andra länder. Ökningen har dock skett från en lägre nivå, och Sverige ligger fortfarande jämförelsevis lågt (OECD 2015). Figur 9.1 visar utvecklingen av inkomstspridningen mätt med Gini-koefficienten för disponibel inkomst för några länder som Sverige är intressant att jämföra med.

Figur 9.1 Gini-koefficient för disponibel inkomst exklusive kapitalinkomster



Källa: Solt (2019). Denna databas använder statistiska tekniker för att omvandla nationella Gini-koefficienter till den standard som används av Luxemburg Income Studies för att skapa internationellt jämförbara tidsserier.

Används svenska data från SCB får vi en mer exakt bild av utvecklingen i Sverige. Då vet vi exempelvis att breddningen av inkomstbegreppet i samband med skattereformen 1990–91 gjorde att fler inkomster togs upp till beskattning, vilket ökade Gini-koefficienten med ungefär 0,02 enheter. Svenska data visar också att en stor del av Gini-koefficientens ökning förklaras av ökade kapitalinkomster.

Figur 9.2 Gini-koefficientens utveckling i Sverige med olika mått**Tabell 9.1 Disponibel medelinkomst justerad för försörjningsbörda i olika inkomstgrupper i percentiler (procent av medianinkomsten i befolkningen)**

	1995	2010	2019
p1-p10	43	38	38
p11-p20	71	61	60
p51-p60	104	106	106
p71-p80	128	134	135
p91-p100	214	282	308

Källa: Finansdepartementet (2021).

Av tabell 9.1 framgår att den relativa inkomsten i den mittersta decilen har varit stabil relativt medianinkomsten de senaste 25 åren, medan den relativa inkomsten ökat dramatiskt i den högsta decilen och sjunkit en del i den lägsta.

Orsakerna till den ökade inkomstspridningen kan betraktas som mer eller mindre problematiska beroende på normativ utgångspunkt. Till exempel beräknar Pareliusson och Robling (2017) att förändrad hushållsstruktur (framför allt en ökad andel ensamhushåll) förklarar ungefär en fjärdedel av Gini-koefficientens förändring 1987–2013. Ytterligare en liten del är en direkt effekt av den ökade

andelen utrikes födda (fem procent av de ökade inkomstskillnaderna 1980–2011 enligt Robling 2015).

Lönespridningen ökade kraftigt på 1990-talet och har efter 2000 bara ökat marginellt. Under perioden efter 2005 har lönerna faktiskt bidragit till att minska inkomstspridningen genom ökad sysselsättning (Finansdepartementet 2017).

Som syns i figur 9.2 förklarar ökade kapitalinkomster något mer än halva ökningen av Gini-koefficienten. Kapitalinkomster består i sin tur både av reavinster som ökat kraftigt sedan 1995 och av räntor och utdelningar som blivit allt viktigare sedan 2010 (SCB 2021a). Bland reavinster är det bostadsförsäljningar som dominerar, kapitalvinster från fastigheter och bostadsrätter utgjorde 60 procent av de totala kapitalvinsterna 2019 (SCB 2021b). På senare tid tycks inkomstomvandling via de så kallade 3:12 reglerna ha blivit en viktigare faktor (Selin 2021; Lager och Swahn 2020).

En liten del av ökningen kan också hänföras till socialförsäkringarna. Finansdepartementet (2017) har beräknat hur olika transfereringar utvecklats (under perioden 1995–2015) jämfört med prisutvecklingen och inkomstutvecklingen. Ingen transferering har försämrats reellt sett (det går alltså att köpa lika mycket eller mer 2015 jämfört med 1995), men alla utom lägstanivån i föräldrapenningen har utvecklats sämre än inkomstillväxten.

Tabell 9.2 Utveckling av ersättningar 1995–2015

	Relativ prisindex	Relativ inkomstindex
Dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen (lågstanivå)	1,2	0,7
Dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen (högstanivå)	1,3	0,8
Sjukpenning, ersättningstak	1,0	0,6
Garantipension (2003–05)	1,0	0,8
Sjukersättning, garantinivå	1,0	0,8
Ekonomiskt bistånd (1998–2015, ensamstående m. två barn)	1,2	0,9

Källa: Finansdepartementet 2017.

De flesta orsaker till den ökade inkomstspridningen ligger utanför ämnet för denna rapport. Ett undantag är emellertid prisindexeringen av socialförsäkringarna som alltså har bidragit till ökad in-

komstspredning. Prisindexeringen skyddar den köpkraft som ersättningarna ger, men under perioder av real inkomstillväxt kommer avståndet mellan ersättningar och arbetsinkomster att öka.

På 1990-talet var prisindexeringen ett smidigt sätt att spara pengar för staten, men det argumentet har försvagats i takt med att de offentliga finanserna har förbättrats. Som nämndes i kapitel 1 innebär prisindexering inte bara ökad inkomstspredning utan också att politiker då och då ingriper för att ersättningarna har släpat efter inkomstutvecklingen.

Avtalsförsäkringarna bör också nämnas i en diskussion om inkomstspredningen. Eftersom de har karaktären av löneförmåner fångas deras ökade betydelse inte av lönestatistiken, som därmed sannolikt underskattar lönernas och löneförmånernas bidrag till skillnader i levnadsstandard. Även av detta skäl kan det alltså vara motiverat att inkomstindexera socialförsäkringarna och på så sätt undvika att avtalsförsäkringarna får allt större roll.

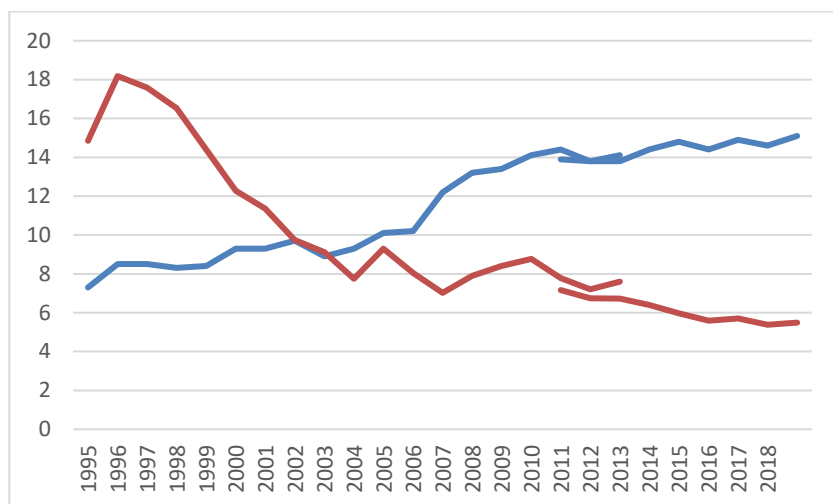
Socialförsäkringsersättningar spelar också roll för skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Nordin (2020) jämför inkomstutvecklingen för invandratäta områden och glesbygd, och konstaterar att den har varit anmärkningsvärt dålig för båda grupper. Relativt riksgenomsnittet har dessa grupper tappat från att ha ungefär två tredjedelar av riksgenomsnittets disponibla inkomster på 1990-talet till att 2017 ligga på ungefär en tredjedel av riksgenomsnittet. Under stora delar av perioden var inkomsterna något högre i glesbygden jämfört med i invandratäta områden, vilket förklaras av utbetalningar från sjukpenningen och sjukersättning/förtidspension. Många utrikes föddas svagare koppling till arbetsmarknaden speglas alltså i socialförsäkringssystemet där de sällan är berättigade till de inkomstrelaterade ersättningarna och i stället är hänvisade till grundskydden (som framgick i kapitel 7 om försörjningsstödet).

9.1.1 Fattigdom

De ökade inkomstklyftorna innebär även att den relativa fattigdomen har ökat. SCB kallar detta "låg ekonomisk standard" vilket avser andelen personer som lever i ett hushåll vars disponibla inkomst per konsumtionsenhet understiger 60 procent av medianen. SCB räknar också ut ett mått på absolut fattigdom (så kallad "låg

inkomststandard”) som fångar hur många som inte kan täcka vad som anses vara nödvändiga omkostnader, exempelvis boende, barnomsorg och lokala resor. Som framgår av figur 9.3 faller den absoluta fattigdomen över tiden. Den relativa fattigdomen ökar över tiden och särskilt snabbt har den ökat när inkomstutvecklingen i ekonomin har varit god. Prisindexeringen av det yttersta skyddsnetet – ekonomiskt bistånd – spelar här en stor roll.

Figur 9.3 Absolut (röd) och relativ (blå) fattigdom i Sverige (procent av befolkningen)



Källa: SCB, Indikatorer inkomstfördelning, disponibel inkomst och faktorinkomst per konsumtionsenhet inklusive samtliga kapitalinkomster, 1991–2019), 2019-års priser. Tidsseriebrott 2011 (övergång till totalräknad inkomstfördelningsstatistik).

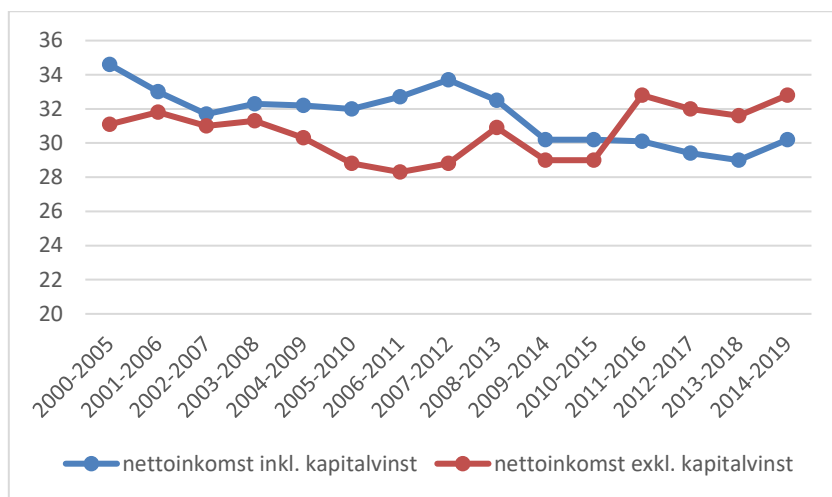
Ytterligare ett mått av intresse är långvarig relativ fattigdom. Detta visar hur många som befinner sig långt ned i inkomstfördelningen ett givet år och som är kvar där under lång tid. Figur 9.4 visar hur stor andel av de som ett givet startår är i den lägsta inkomstdecilen som är kvar där fem år senare. Måttet kan beräknas både med och utan kapitalinkomster.

Ålder och arbetsmarknadsanknytning är viktiga faktorer som förklarar risk för fattigdom, men även försörjningsansvar och ensamboende/sammanboende. Lägst risk har individer i åldersgruppen 65–69 år, följt av åldersgruppen 40–64 år och 70–79 år. Högst risk har ungdomar 20–24 år och äldre 80+.

Enligt Finansdepartementets fördelningspolitiska redogörelse för 2020 (Finansdepartementet 2020) är hälften av de ekonomisk utsatta varaktigt utsatta, definierat som den som ett givet år har haft låg ekonomisk standard under minst fyra på varandra följande år (s. 18). Med detta mått har andelen varaktigt utsatta ökat från ca 2,5 procent 1995 till ca sju procent från och med 2013.

Bland äldre var andelen med låg relativ ekonomisk standard år 2017 drygt tolv procent, 245 000 personer, 162 000 kvinnor och 83 000 män, medan andelen med absolut låg standard (definierat som försörjningsstödsnivå eller lägre) var runt en procent. Av de 245 000 personerna med relativt låg ekonomisk standard saknade 120 000 bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. Skälet till detta kan vara att de inte ansökt om bostadstillägg, att de har för stora tillgångar eller för låg hyra (Pensionsmyndigheten 2018).

Figur 9.4 Långvarig relativ fattigdom: andel i lägsta decilen som är kvar fem år senare



Källa: SCB, statistikdatabasen, Andel personer kvar i inkomstgrupp efter inkomstgrupp, inkomstslag, kön och period.

Den långvariga fattigdomen har varit svagt fallande i Sverige sedan 2000. Intressant nog drivs denna utveckling av kapitalvinster. Om dessa exkluderas är trenden sedan 2006 tvärtom att den långvariga fattigdomen ökar. Detta är oroande och bör ha konsekvenser för socialförsäkringarnas utformning. För att motverka långvarig fattig-

dom bör socialförsäkringar och välfärdssystem utformas så att individen har både möjligheter och drivkrafter att genom eget arbete bidra till sin försörjning och förhoppningsvis lämna fattigdomen. Generellt sett är det önskvärt att följa upp och diskutera fördelningspolitikens effekter med statistik över långvarig fattigdom, eftersom långvarig fattigdom är mer problematisk än kortvarig.

9.2 Jämställdhet

Kvinnor har lägre arbetsinkomster än män, även om skillnaderna minskar med tiden. Arbetsinkomstgapet mellan kvinnor och män har minskat från 30 procent till 24 procent mellan 2009 och 2019 (Finansdepartementet 2021b). Denna skillnad speglas även i de socialförsäkringar som är försäkringar mot inkomstbortfall. Inkomstskillnaderna beror bland annat på att kvinnor och män arbetar i olika branscher och yrken, där kvinnor i större utsträckning arbetar i låglöneyrken. Till detta kommer att kvinnor arbetar deltid mer än vad män gör.

Det är fler män än kvinnor som är öppet arbetslösa, 77 000 män jämfört med 71 000 kvinnor i maj 2022. Deltagande i arbetsmarknadsprogram är jämnt fördelat mellan kvinnor och män (Arbetsförmedlingen, månadsstatistik). Fler män än kvinnor har inkomster över taket, vilket gör att kvinnors inkomstförlust i samband med arbetslöshet ersätts i högre grad. Kvinnor är mer sjukskrivna än män. Av utgifterna för sjukpenningförsäkringen 2020 gick 62 procent till kvinnor och 38 procent till män samtidigt som kvinnors medelbelopp per dag var lägre än mäns (Försäkringskassan 2021a).

Kvinnor arbetar i stor utsträckning inom vård, skola och omsorg, områden där sjukfrånvaron är hög (Försäkringskassan 2021b). Förutom tunga lyft tycks den psykosociala arbetsmiljön orsaka en hel del sjukskrivningar.

Sjukfrånvaron stiger med stigande ålder, vilket knappast är förvånande. Däremot finns inga enkla eller entydiga förklaringar till könsmonstret. I snitt har kvinnor något lägre självskattad hälsa än män (baserat på European Health Interview Survey 2006–2009, analyserad av Aguilar-Palacio m.fl. 2018). Å andra sidan har kvinnor lägre dödlighet och högre förväntad livslängd, vilket kan indikera

bättre hälsa. När det gäller subjektivt välbefinnande är skillnaderna mellan män och kvinnor generellt sett små (Meisenberg och Woodly 2014).

Arbetsmarknaden är förvisso könssegregerad, kvinnor och män tenderar delvis att arbeta i olika branscher och yrken, men även sedan hänsyn tagits till detta kvarstår skillnader i sjukskrivningar.

En mer trolig förklaring till kvinnors högre sjukfrånvaro är ansvarsfördelningen för hem och familj mellan makar. Detta styrks av Angelov m.fl. (2011) som visar att skillnader i sjukskrivning mellan kvinnor och män är små eller obefintliga fram till första barnet. Därefter är kvinnor mer sjukskrivna, även åtskilliga år efter barnets födelse.

Kvinnors sjukfrånvaro är dubbelt så hög som mäns, men ökningen under pandemin var större bland män och antalet ersatta dagar för kvinnor ökade inte under pandemin. I flera branscher minskade sjukfrånvaron för kvinnor under pandemin: flyg- och resebranschen, it- och telekombranschen, försäkringsbranschen, reklambranschen, informations- och förlagsverksamhet, högre utbildning, energiförsörjning samt inom arbetsförmedling och bemanning. Den enda bransch där mäns sjukfrånvaro minskade markant är flygbranschen. En tänkbar förklaring är att möjligheten att arbeta från hemmet bidrog till en bättre balans mellan arbete och familjeliv genom minskat resande.

Kvinnors högre sjukfrånvaro innebär att en enhetlig försäkring som inte är differentierad efter risk och där premierna inte bestäms av risken gynnar kvinnor i gemen.

Inom sjukersättningen är fördelningen mellan män och kvinnor sådan att något fler kvinnor än män erhåller denna. Från 2006 fram till 2009–10 var det betydligt fler kvinnor som nybeviljades sjukersättning. Därefter var det ungefär lika många kvinnor som män som erhåller sjukersättning. Något fler män än kvinnor nybeviljas aktivitetsersättning och det är fler män än kvinnor som får sjuk- eller aktivitetsersättning på garantinivån.

Kvinnor får i genomsnitt lägre pensionsutbetalningar än män, men det beror inte på att pensionssystemets har konstruerats för att missgynna kvinnor; snarast förhåller det sig tvärtom. I en studie av kvinnors pensioner jämfört med mäns användes tre mått: den årliga förmånen, ersättningskvoten och avkastningen (Ståhlberg m.fl 2005). Jämförelsen görs i en simuleringsmodell där män antas arbeta

full tid hela livet medan kvinnor antas ha olika arbetsmarknadsbeteende: full tid hela livet, deltid i ett fåtal år, därefter full tid; endast tio år i arbetslivet;⁴² deltid mest hela arbetslivet. Alla kvinnor antas få två barn och använda föräldraledigheten. Beroende på vilket mått man använder vid jämförelsen skiljer sig resultatet för kvinnor relativt män kraftigt åt. Årlig pensionsförmån ligger mellan 80 och 100 procent av mäns pensionsförmån i de två första fallen, 35–40 procent för den kvinna som endast arbetar tio år och 60 till 70 procent för den som arbetat deltid mest hela livet.⁴³ Ersättningskvoten ger ett helt annat mönster: 100–120 procent för de två första, 120 till 145 procent för ”tio-års-kvinnan” och 100–125 för den som arbetar deltid. Slutligen fås en avkastning på pensionsavsättningarna på 115–130, 120, 310–400 respektive 120–130 procent i de fyra fallen.

Studien illustrerar dels att olika mått ger mycket olika resultat, dels att kvinnor faktiskt kan sägas gynnas av det svenska pensionsystemet. Den höga avkastningen beror på att fler kvinnor än män får garantipension, som man inte har betalat avgifter för. Pensionsutbetalningar beräknas också med gemensamma livslängdstabeller, kvinnor får alltså inte lägre månatliga utbetalningar trots att de förväntas leva längre än män. Vidare finns barnårsrätt, som är en extra insättning på den förälders pensionskonto med lägst inkomst, vilket oftast är kvinnan. De extra inbetalningarna görs i fyra år enligt tre olika sätt beroende på hur inkomsterna sett ut året före barnets födelse. Inkomster över taket ger ingen barnårsrätt. De gemensamma livslängdstabellerna har större betydelse för pensionsutfallet än barnåren, även om båda bidrar till ökad ersättningskvot relativt män (Ståhlberg, m.fl. 2005).

Huvudskälet till att kvinnors månatliga pensionsutbetalningar är lägre än mäns är att kvinnor har ett annat arbetsmarknadsbeteende. Kvinnor arbetar mer deltid, arbetar i branscher med lägre löner och tar ett större ansvar för hem och familj. Några få år med deltid då barnen är små sänker inte pensionen nämnvärt, men den som arbetar deltid många år under karriären får lägre pension. Teoretiskt är det

⁴² Detta är knappast ett vanligt arbetsmarknadsbeteende i Sverige. Exemplet finns med av två skäl. Det första är att studien ingick i ett internationellt samarbete där ett syfte var att jämföra det svenska systemet med system bland annat i Sydamerika där ett sådant arbetsmarknadsbeteende förekommer. Ett andra skäl är att det till viss del kan sägas illustrera resultatet för den som inte har någon eller en liten egenpension.

⁴³ Spridningen beror på att inom varje grupp antas olika utbildningsnivåer och löneprofiler.

naturligtvis möjligt att förändra pensionssystemet för att kompensera för detta. Pensionsmyndigheten (2022b) visar dels pensionsgapet mellan kvinnors och mäns pensioner, dels olika vägar att gå för att minska detta. I rapporten påpekas att dessa vägar innebär att man frångår livsinkomstprincipen. Att frånga denna leder till att incitamenten till arbete minskar. Vi menar att det är fel väg att gå, att bryta mot livsinkomstprincipen skapar en rad frågor kring hur, på vilket sätt och i vilken omfattning pensionsrätt ska omfördelas från heltidsarbetande till deltidsarbetande. En kompensation som byggs in i pensionssystemet är sannolikt inte heller en åtgärd som ökar chansen att den underliggande bristen på jämställdhet rättas till. Tvärtom finns risken att det leder till att brister på arbetsmarknaden permanentas. Vidare kan det inte uteslutas att det i många fall är ett frivilligt, medvetet val att arbeta deltid snarare än heltid. Visserligen är den vanligaste orsaken till deltid att heltid inte har erbjudits, men ungefär hälften uppger att de inte vill öka sin arbetstid (Finansdepartementet 2021a).

Det är gifta/sammanboende kvinnor som tar en större del av hemarbetet och därmed också delvis avstår från marknadsarbete. En möjlig kompensation – inom familjen – vore att dela pensionsförmögenheten mellan makar. Eventuellt uppmuntrar en sådan ordning till fortsatt ojämlikhet i fördelningen mellan hemarbete och marknadsarbete, vilket kan ses som en nackdel. Ytterligare en möjlighet är att låta pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset. En skilsmässa drabbar då den part som utfört den större delen av hemarbetet mindre hårt i pensionshänseende. Vidare är pensionsförmögenheten i de flesta fall den enskilt största tillgången. Det är märkligt att just denna tillgång inte ingår i giftorättsgodset.

Inom premiepensionen finns möjlighet att föra över pensionsrätt mellan makar/sammanboende. Detta skulle minska könsgapet i pensionerna, men mycket få har valt att göra så, endast 0,5 procent (Säve-Söderbergh 2017). Ett skäl kan vara kostnaden: pensionen reduceras med 6 procent för att täcka att överföringen i större utsträckning sker från män till kvinnor och att kvinnor förväntas leva längre. Vidare ger marginaleffekterna i låga inkomstlägen incitament att undvika högre pension. Andra skäl kan vara att altruismen mellan makar inte är så hög. Det finns även en möjlighet att teckna ett efterlevandeskydd inom premiepensionen. Inte heller denna möjlighet används i särskilt stor utsträckning, 65 procent av

männen och 83 procent av kvinnorna har avstått från denna möjlighet (Säve-Söderbergh 2017). Det är möjligt att brist på kunskap ligger bakom att dessa möjligheter utnyttjas i så låg utsträckning.

Konstruktionen med förskottsränta innebär att individens pensionsförmögenhet fördelas ojämnt över återstående förväntad livslängd. Under de första pensionärsåren utgår ett högre belopp för att sedan sjunka. Olika skäl för denna konstruktion har angetts. Ett är att skillnaden jämfört med inkomsten strax före pensioneringen blir mindre. Ett annat är att som ung pensionär har man större nytta av pengarna, vilket är ett tveksamt argument med tanke på det sannolikt ökade vårdbehovet längre fram! Oavsett skäl är innebörden att de med kort livslängd tjänar på denna konstruktion, medan de som lever längre förlorar på den (se även Pensionsmyndigheten 2021c).

Våra förslag:

- Följ upp fördelningspolitikens effekter med statistik över långvarig fattigdom.
- Stöd som avhjälper fattigdom ska vara individbaserade, ej hushållsbaserade.
- När socialförsäkringar konstrueras och reformeras måste även procedurrättvisa beaktas.
- Låt pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset.
- Öka informationen om möjligheten till delad pensionsrätt i premiepensionen.

10 Tillit och nöjdhet med socialförsäkringarna

Som land kännetecknas Sverige av hög tillit, både mellan människor i allmänhet och till samhällsinstitutioner som riksdag, regering och den offentliga förvaltningen. Den första typen av tillit kallas ofta social tillit eller mellanmännisklig tillit, och mäts vanligen genom att undersöka i vilken utsträckning människor håller med om påståendet att ”det går att lita på människor i allmänhet”. Den senare typen av tillit mäts genom att fråga specifikt om människors tillit till eller förtroende för specifika institutioner, såsom riksdagen, Försäkringskassan eller pensionssystemet.

Medan social tillit i de flesta länder tycks vara relativt stabil över tiden, varierar den institutionella tilliten på ett sätt som ofta är lätt att förklara utifrån institutionens agerande och hur detta beskrivits i nyhetsrapportering och samhällsdebatt. Till exempel var tilliten till regering, riksdag och politiska partier högre när alternativen var tydliga och regeringsbildningen gick enkelt än den har varit efter 2014, när regeringsbildningarna har varit svårare och det politiska landskapet har varit i förändring (Martinsson och Andersson 2021).

Båda typer av tillit är viktiga när det gäller socialförsäkringarna. Till att börja med är det viktigt att människor har tillit till socialförsäkringarna och till de myndigheter som administrerar dem. Om människor inte litar på att trygghetssystemen ger den trygghet som utlovas, försvinner en central del av det samhällsekonomiska motivet för socialförsäkringar. Som diskuterades i kapitel 1 är det en central aspekt av socialförsäkringar att de skapar trygghet även för den som inte behöver ta del av ersättningarna. Om människor inte litar på att ersättning kommer att betalas ut i händelse av skada, är detta alltså en samhällsekonomisk förlust även om det skulle vara så att den bristande tilliten i någon bemärkelse är obefogad.

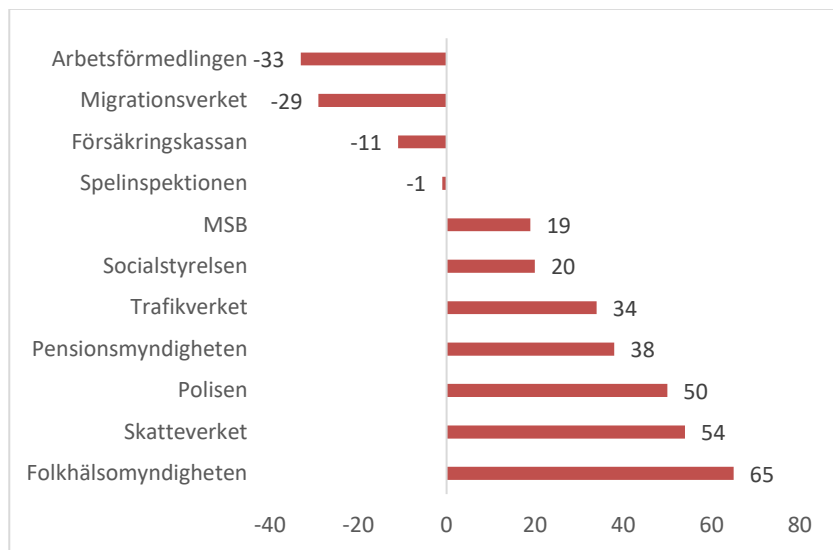
Vidare finns ett starkt samband mellan social tillit och socialförsäkringar på aggregerad nivå. En tes som lanserats är att den svenska välfärdsstatens universella utformning har en tillitsfrämjande effekt på medborgarna (Kumlin och Rothstein 2005). Senare forskning tyder snarare på att variation i social tillit kan förklara människors benägenhet att stödja omfattande sociala utgifter. Variation i social tillit mellan länder kan alltså förklara variation i välfärdsstatens utformning och länder med historiskt hög tillit i befolkningen tenderar att skapa mer omfattande sociala trygghets-system (Camussi m.fl. 2018; Daniele och Geys 2015; Bergh och Bjørnskov 2011).

Ur ett socialförsäkringsperspektiv finns det därför goda skäl att fundera både på hur tillit till de enskilda försäkringarna ska främjas, och till Försäkringskassan och till Pensionsmyndigheten, och på hur Sveriges höga sociala tillit ska vårdas så att stödet för socialförsäkringar inte urholkas.

10.1 Tillit till socialförsäkringar och till Försäkringskassan

Svenskar har traditionellt uppvisat hög vilja att betala skatt till offentliga trygghetssystem (Svallfors 2011). Svenskars tillit till samhällsinstitutioner och till offentlig förvaltning är också relativt hög internationellt sett. Försäkringskassan klarar sig emellertid jämförelsevis dåligt, vilket framgår av figur 10.1, som bygger på data från SOM-institutet.

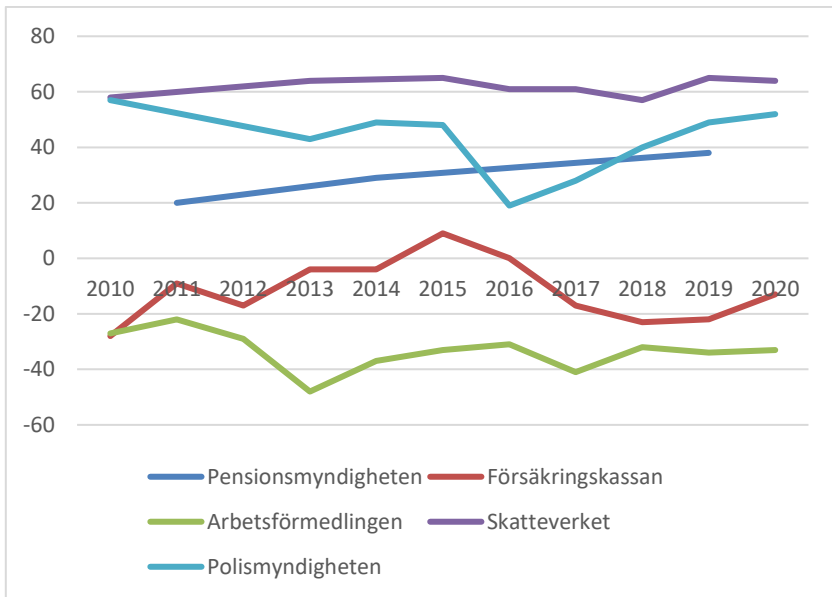
Figur 10.1 Förtroende för olika myndigheters arbete 2020 (procent, balansmätt)



Källa: Holmberg och Weissenbilder (2021b). Balansmätt som avser andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska stort förtroende' minus andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska litet förtroende'. Siffran för Pensionsmyndigheten avser 2019.

Figur 10.2 visar förtroendetrender sedan 2010. Endast för Arbetsförmedlingen är förtroendet påfallande lågt. Försäkringskassan har klar förbättringspotential, men ligger i ett längre perspektiv numera över den förtroendekris som drabbade kassan under åren 2007–09 (Holmberg och Weissenbilder 2021a).

Figur 10.2 Förtroende för olika myndigheter i den offentliga förvaltningen



Källa: Holmberg och Weissenbilder (2021b). Balansomått som avser andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska stort förtroende' minus andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska litet förtroende'.

När det gäller människors nöjdhet med enskilda ersättningar konstaterar Holmberg och Weissenbilder (2021a) att nöjdheten med sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring är något högre än nöjdheten med pensionerna. Människor tycks alltså göra åtskillnad mellan ersättningen och myndigheten som administrerar den. För samtliga tre ersättningar är nöjdheten stigande, även om detta delvis kan vara en pandemieffekt.

En studie av Oskarson och Bendz (2021) visar att förväntningarna på att försäkringen ska göra det möjligt för människor att behålla sin invanda levnadsstandard är högst för pensionen (79 procent), lägre för sjukpenningförsäkringen (63 procent) och allra lägst för arbetslöshetsförsäkringen (42 procent). Intressant nog tycks utrikes födda ha hög tilltro till socialförsäkringarna, och ju längre från Sverige man är född desto högre är förtroendet (Försäkringskassan 2015).

Missnöje med socialförsäkringarna tycks i många fall vara delvis ideologiskt betingat (Oskarson 2013; 2015; se dock Bay och Pedersen 2004 för ett avvikande resultat om synen på pensioner i Norge). Personer som placerar sig själva till vänster på den politiska

skalan är mer positiva till generösa socialförsäkringar, medan de som står till höger oroar sig mer för att alltför generösa ersättningar skapar inlåsnings effekter och gör arbete mindre lönsamt. Även ur ett förtroendeperspektiv, och för att undvika stark politisk polarisering i synen på socialförsäkringarna, finns det alltså skäl att konstruera systemen i enlighet med den kompromiss som beskrivs i kapitel 1, det vill säga en utformning som tryggar en viss levnadsstandard och samtidigt ger tydliga arbetsincitament.

Ruta 4: Hur kommuniceras regler till individen?

Om reglerna för socialförsäkringarna både uppfattas som rimliga och är tillräckligt enkla, skapas legitimitet genom att individen förstår reglerna, uppfattar dem som rättvisa och kan på egen hand verifiera att utfallet för henne själv är en korrekt tillämpning av reglerna. En individ som håller koll på sina inkomster kan exempelvis verifiera att hennes pensionsrätt har ökat med rätt summa och kan också verifiera att pensionsrätten räknas upp med en given procent-sats. Med tydlig och transparent redovisning kan alltså pensions-systemet röra sig bort från att vara en svart låda i riktning mot att vara en transparent försäkring som många uppfattar som legitim.

För sjukpenninggrundande inkomst (SGI) finns mer att arbeta med. En sökning på SGI på försäkringskassan.se leder till något som heter SGI-guiden, där individen får mata in sin egen sysselsättning osv. Däremot är ingen av första sidans sökträffar en beskrivning av de regler som bestämmer SGI. Vi menar att detta upplägg inte bidrar till att systemet uppfattas som enkelt och transparent och det blir svårt för den enskilde att verifiera utfallet för henne själv.

10.2 Tillit till pensionssystemet

Även om stabilitet är en önskvärd egenskap måste regelverken naturligtvis kunna ändras, också för pensionssystemet. Det är viktigt både ur ett demokratiskt perspektiv och för att systemet ska kunna anpassas till ändrade omständigheter. När så sker måste ändringar utredas noga och initieras med god framförhållning. När Sverige senast lade om pensionssystemet kunde reformprocessen inledas relativt tidigt, vilket sannolikt berodde både på Pensionsberedningens

analys och på den ekonomiska kris som rådde tidigt 1990-tal. Förändringen underlättades även av en relativt lång övergångsperiod mellan det gamla och nya systemet. Detta gav människor viss tid att anpassa sig och bidrog till acceptansen för förändring (se även Selén och Ståhlberg 2007, samt Bergh och Erlingsson 2008).

Ett hållbart pensionssystem måste klara både ekonomiska och demografiska utmaningar. För att det ska vara politiskt hållbart måste det också uppfattas som rättvist och rimligt. Individen måste känna tillit till systemet, och för att kunna lita på systemet måste systemet uppfattas som begripligt. Hur står sig det svenska pensionssystemet inför dessa krav?

Grunddragen i det svenska offentliga pensionssystemet är inte obegripliga. Beskattade inkomster ger pensionsrätt som ökar med inkomstillväxten och kapitalavkastningen på valda fonder. Ackumulerade pensionsrätter bestämmer pensionens storlek beroende på när individen går i pension.

Mätningar från Pensionsmyndigheten (2020c) bekräftar att människors kunskaper om pensionssystemet efter en tid med det nya systemet är relativt goda, även om vissa kunskapsluckor finns. Under perioden 2002 till 2016 ökade trendmässigt andelen som tyckte att informationen om pensioner i det orange kuvertet var lätt att förstå (Pensionsmyndigheten 2019).⁴⁴

Vid en öppen fråga om vilka faktorer som påverkar pensionen mest svarade 31 procent lönen medan bara 6 procent nämnde pensionstillfälle och bara 5 procent att man har tjänstepension. När de svarande ställdes inför olika svarsalternativ svarade dock nära 90 procent korrekt att lön, arbetstid och pensionsålder spelar stor eller mycket stor roll, och nästan 70 procent gjorde detsamma för ekonomins utveckling. Särskilt intressant är att när det gäller pensioneringstidpunktens betydelse svarar 78 procent korrekt att pensionen blir högre om de arbetar ett år till efter 65, men de svarande underskattar hur stor effekten är. I genomsnitt tror de att ytterligare ett års arbete ger 960 kronor högre pension per månad, men enligt Pensionsmyndighetens typfall är skillnaden mellan 1 400 och 2 200 kr i månaden.

Finansiellt sett är inkomstpensionen stabil. Den automatiska balanseringen, den så kallade "bromsen", gör att systemet inte kan

⁴⁴ En metodändring fr.o.m. 2017 gör det svårt att dra slutsatser om ett eventuellt trendbrott därefter.

gå med underskott. När tillgångarna är mindre än skulderna aktiveras balanseringen; tillväxtindexeringen ersätts med ett balansindex tills balansen är återställd. Den automatiska balanseringen triggas om balanstalet, systemets tillgångar i förhållande till systemets skulder, blir mindre än ett. Vid balansering skrivs skulden upp långsammare och pensionsutbetalningarna sjunker. Tillgångarna utgörs av avgiftstillgångarna och tillgångarna i AP-fonderna, medan skulderna utgörs av yrkesverksamma inarbetade pensionsrättigheter och av de pensionerades kvarvarande pensionsrättigheter.

Vidare är tillväxtindexeringen stabiliserande. Det betyder att vid låg eller negativ tillväxt sänks pensionerna, men då sänks även konsumtionsutrymmet för de yrkesverksamma. Under år med tillväxt ökar pensionerna liksom löneinkomsterna. Alla delar bördan av dåliga år, men också frukterna av goda år.

Politiskt sett var det nya pensionssystemet, åtminstone initialt, också stabilt. Det infördes under stor enighet; 85 procent av riksdagsledamöterna röstade för systemet. Partierna bakom pensionsreformen var också överens om att enigheten skulle bevaras och att ändringar av systemet endast skulle kunna göras om samtliga av de partier som slöt överenskommelsen var överens. Den politiska enigheten är viktig för systemets stabilitet genom att inget enskilt politiskt parti kan beskyllas för att vara snålt, eller lockas att göra kortsiktiga politiska poänger genom att tumma på reglerna. På denna punkt finns dock numera flera oroväckande tecken.

Trots farhågor om att den så kallade bromsen skulle utlösas direkt när det nya systemet infördes, var balanstalet fram till 2007 större än ett. Den kraftiga börsnedgången 2008 ledde emellertid till att balanseringen skulle aktiveras 2010, och inkomstpensionerna skulle då sänkas med ca 3,5 procent. Men 2010 var ett valår, det politiska modet försvann och regeringen valde att ändra beräkningsmetoden (Kruse 2009). Resultatet blev att minskningen av pensionerna 2010 stannade vid strax under 2 procent. Istället blev minskningen större 2011 och 2012; tidsprofilen blev en annan och mera utdragen. Olika kohorter ”drabbades” olika utan att, såvitt vi vet, någon analys av fördelningsaspekter gjordes.

Slutsatsen i Kruse (2009, s. 10) är fortsatt relevant. Det visade sig att ”systemet inte var politiskt hållbart när det började blåsa. Detta försvårar människors planering av inkomster och konsumtion över

livscykeln. Det bäddar för en ineffektiv tidsanvändning då individerna försöker planera och lista ut hur nästa ändring kommer att se ut.”

Ett nyare exempel är det nyligen införda inkomstpensionstillägget. Denna gång bröts både överenskommelsen att alla förändringar ska ske i enighet mellan partierna bakom pensionsreformen och tanken på att det är arbete som genererar pension, det vill säga livsinkomstprincipen.

Inkomstpensionstillägget går till personer som har fyllt 65 år, som börjat ta ut sin pension och ökar pensionen med som mest 600 kronor per månad före skatt beroende på den intjänade pensionsrätten enligt relativt komplicerade regler som gjort det betydligt svårare för Pensionsmyndigheten att förklara hur människors pension bestäms.⁴⁵

Syftet med inkomstpensionstillägget beskrivs som att ge den som arbetat ett helt liv med låg lön en högre pension, men för att uppnå detta måste alltså livsinkomstprincipen överges. I det intervall där tillägget fasas in blir marginaleffekten negativ, och i det intervall där det fasas ut (för personer med en beräknad inkomstpension mellan 14 000 och 17 000 kronor) skapas marginaleffekter som i vissa fall överstiger 100 procent. Enligt Pensionsmyndigheten finns bland de nu förvärvsaktiva omkring en miljon personer som uppskattas få ett underlag för inkomstpensionstillägg inom intervallet där mer arbete ger en lägre allmän pension.⁴⁶

Inkomstpensionstillägget innebär att systemet numera inte längre är avgiftsbestämt, vilket var en viktig egenskap i det reformerade systemet. Det gav incitament till arbete och även transparens, eftersom pension tydligt bestäms av inbetalningarna till systemet, med ränta. Inkomstpensionstillägget skapar osäkerhet kring vad som gäller, om det verkligen är arbete som genererar pension. Det är inte heller helt klart vad som menas med att ha arbetat ett långt liv med låg lön. En individ som arbetar deltid under en kort period, till exempel under några småbarnsår, får inte nämnvärt sänkt pension. Deltid under en stor del av den yrkesverksamma perioden ger däremot minskad pension.

⁴⁵ Ett exempel på detta är Pensionsmyndigheten (2022a).

⁴⁶ Se Pensionsmyndighetens remissyttrande om Inkomstpensionstillägg (Ds 2020:7, S2020/01478/SF).

Ofta påstås att pensionssystemens höga komplexitet gör att tillit är helt avgörande för människors trygghet (Vickerstaff m.fl. 2012). Men tillit kan också byggas genom transparens och tydlighet, så att människor ser vilka regler som gäller, uppfattar dessa som legitima och kan verifiera att pensionen följer dessa regler. Inkomstpensionstillägget innebär tyvärr ett stort kliv i motsatt riktning. Samma resonemang kan föras rörande det så kallade garantitillägget som annonserades våren 2022. Dessa förändringars tillkomst har dessutom rest frågetecken för pensionsarbetsgruppens politiska ställning vilket bäddar för ytterligare ryckighet i framtiden.

Ytterligare en effekt av politiska tilltag såsom inkomstpensionstillägget och garantitillägget är att det blir svårare att ge människor korrekta pensionsprognoser. I skrivande stund beaktar prognostjänsten minpension.se (en tjänst som drivs i samarbete mellan staten och pensionsbolagen) inte vare sig inkomstpensionstillägget eller garantitillägget och, med tanke på dessa konstruktioners komplexitet och relativa politiska skörhet, är det inte uppenbart hur pensionsprognoserna ska förhålla sig till åtgärder som dessa. Även om båda åtgärderna höjer pensionerna för vissa grupper, sker det alltså till priset av minskad transparens och förutsägbarhet i systemet.

10.3 Att främja tillit

Hur kan tillit till och förtroende för socialförsäkringarna förbättras? Som redan nämnts tycks människors tillit till samhällsinstitutioner till betydande del påverkas av dessa institutioners agerande (se också Bergh 2021). För Försäkringskassans del innebär detta en balansgång. Å ena sidan kan nyheter om felaktiga utbetalningar och bedrägerier tänkas skada förtroendet, å andra sidan kan alltför hårda kontroller och regelverk göra detsamma. Balansgången är särskilt svår eftersom personer som har kontakt med Försäkringskassan ofta befinner sig i en utsatt position. Enligt en fokusgruppstudie (Holmgren m.fl. 2016) kan känsla av rättsosäkerhet och bristande transparens inte bara leda till minskat förtroende för Försäkringskassan utan också ha negativa hälsoeffekter.

En annan viktig faktor är enligt Oskarsson och Bendz (2021) kunskap om systemen och om försäkringarna uppfattas som enkla

och lättbegripliga. Detta kan teoretiskt tänkas motivera antingen ökade informationssatsningar för att informera om socialförsäkringarna och hur de fungerar, eller förenklade och intuitiva regelverk så att förståelsen för regelverken ökar även vid en given nivå på informationssatsningarna. Med tanke på att människors uppmärksamhet är en begränsad resurs (Simon 1971) förordar vi den senare strategin. Även ur ett tillitsperspektiv finns det alltså skäl att förordna enkla och enhetliga regelverk och att undvika att systemet blir mindre överskådligt genom att avtalsförsäkringarna ges en större roll.

Om regelverken ändras ofta blir det svårare för medborgarna att skaffa sig kunskap om hur de fungerar. Stabila spelregler är således avgörande för människors förtroende för socialförsäkringarna. Särskilt viktigt är detta för pensionssystemet som till sin natur är långsiktigt och spänner över merparten av en individs liv.

Ståhl m.fl. (2021) konstaterar att mer komplexa regelverk och villkor gör det svårare för individen att veta om och på vilket sätt hen är försäkrad. Komplexa regelverk tenderar också att missgynna resurssvaga individer. Det blir också viktigt hur den försäkrade talar om sina symptom och problem i relation till regelverken, något som författarna avser fånga med termen ”social insurance literacy” som är centralt för socialförsäkringarnas trygghetsskapande funktion.⁴⁷ Enkla och begripliga regelverk är således inte bara en tillitsfråga utan också viktigt ur ett jämlikhetsperspektiv.

10.3.1 Rättsstat, korruption och fusk

På nationell nivå är tillit intimt förknippad med rättsstatens institutioner, fri konkurrens och frånvaron av korruption (se exempelvis Berggren och Jordahl 2006). Riktningen på orsaks sambandet är omtvistat, men en studie av tilliten hos utlands-svenskar (Bergh och Öhrvall 2018) tyder på att tilliten tar skada om individer i unga år exponeras för hög korruption. Det finns därför starka skäl att ta signaler om ökad korruption och brister i rättsstaten på allvar – och sådana signaler har kommit från många håll under lång tid (se exempelvis Erlingsson m.fl. 2008; Andersson

⁴⁷ Social insurance literacy definieras i artikeln som “the extent to which individuals can obtain, understand and act on information in a social insurance system, related to the comprehensibility of the information provided by the system.” (Ståhl m.fl. 2021, s. 8).

m.fl. 2010; Statskontoret 2012; Wångmar 2013; Bergh m.fl. 2013). Intressant nog tycks Sverige här utmärka sig negativt jämfört med andra länder i Norden (Linde och Erlingsson 2013).

Mer nyligen har Polismyndigheten (2021) bland annat framhållit att myndigheternas tillitsbaserade system i kombination med bristande kontrollverktyg och delade ansvar medför betydande risker för korruption, infiltration och otillåten påverkan. Särskilt relevant ur ett socialförsäkringsperspektiv är att myndigheternas begränsade möjligheter att samköra uppgifter från olika myndighetsregister försvårar möjligheten att förebygga, förhindra och upptäcka både felaktiga utbetalningar och rena bedrägerier. Vi instämmer i att ökade möjligheter att dela information inom den offentliga sektorn för att minska risken för fusk och felaktiga utbetalningar bör övervägas och utredas.⁴⁸

Ett förmodat effektivt verktyg i arbetet mot korruption är arbetsrotation eftersom det både minskar möjligheterna att ostört ägna sig åt oegentligheter och minskar risken för normglidning där den som ägnar sig åt oegentligheter endast behöver rationalisera detta för sig själv.⁴⁹

En utredning (SOU 2014:16) av Arbetsförmedlingen konstaterade att arbetsrotation i korruptionsmotverkade syfte inte är något vanligt förekommande. Vi rekommenderar ett systematiskt arbete med arbetsrotation på områden som är att betrakta som riskzoner för korruption och liknande problem.

Slutligen finns det även ur ett korruptionsperspektiv starka skäl att sträva efter enkelhet i regelverk och organisation. Komplexitet minskar transparensen, försvårar granskning och minskar sannolikheten att oegentligheter upptäcks.

Ur ett individperspektiv är pensionssystemet ett sätt att skjuta upp en del av sina arbetsinkomster till senare i livet. Det betyder att transparensen i tre länkar är avgörande för hur system ska uppfattas av individen:

⁴⁸ Det återstår att se i vilken utsträckning ett framtida inrättande av en särskild utbetalningsmyndighet kan bidra till problemets lösning.

⁴⁹ Samma tankesätt ligger bakom den så kallade fyra ögon-principen som innebär att tjänstemän arbetar i par för att mer än en person ska ha insyn i arbetet, men arbetsrotation är både billigare och kan ofta vara minst lika effektivt.

1. hur mycket som går in i systemet,
2. hur inbetalningarna utvecklas fram till pensionstillfället, och slutligen
3. hur pensionsrätten omvandlas till pensioner.

Den information som nu ges av Pensionsmyndigheten på nätet och i pensionsbesked lyckas bra med den sista länken, att beskriva hur intjänad pensionsrätt omvandlas till pensioner. För premiepensionerna är det också lätt att se den historiska värdeutvecklingen. När det gäller inkomstpensionen kan emellertid mycket bli tydligare när det gäller steg 1 och 2.

Vidare beskrivs inkomstpension och premiepension på sätt som förstärker skillnaderna mellan dessa system. Ett lättbegripligt och transparent pensionssystem bör i stället betona likheterna mellan dessa två delar. För båda gäller att en procentsats vid arbetsinkomster går in i systemet och att behållningen räknas upp med en viss avkastning som varierar från år till år. För premiepensionen är avkastningen utvecklingen för de fonder individen valt, för inkomstpensionen är avkastningen utvecklingen av ett inkomstindex som speglar löneutvecklingen i hela ekonomin. Däremot är det underligt att det sparade kapitalet i premiepensionen kallas pensionsrätt (samma ord som används om inkomstpensionen) när det de facto rör sig om ett pensionskapital.

Mest slående är frånvaron av en pedagogisk redovisning av den historiska avkastningen i inkomstpensionen, då det sannolikt är denna som är svårast att begripa. En bättre sådan redovisning skulle, som vi ser det, kunna ge ökad förståelse för hur pensionerna beror på den ekonomiska utvecklingen. Om både premiepension och inkomstpension redovisas på samma sätt blir det också tydligt för individen att hennes pension beror både på fondavkastningen och på Sveriges ekonomiska utveckling, liksom det blir tydligt hur dessa två varierar över tiden (och i det flesta fall att den förra tenderar att vara högre i genomsnitt men också mer volatil).

Ökad transparens rörande avsättningar till inkomstpensionen och hur denna utvecklas över tiden skulle sannolikt också göra det politiskt svårare att fatta beslut (i synnerhet retroaktiva sådana) som påverkar inkomstpensionens utveckling. Det är som vi ser det en önskvärd effekt eftersom pensionssystem i hög grad bör skyddas

från kortsiktiga politiska nycker. Transparensreformer kan alltså främja tillit till pensionssystemet både genom att systemet blir mer lättbegripligt och genom att det blir politiskt svårare att ändra reglerna över tiden.

10.3.2 Social tillit och socialförsäkringar

Även social (eller mellanmännisklig) tillit spelar roll för socialförsäkringarna. Denna tillit är en individuell attityd som kan förstås som individens uppfattning om hur andra kommer att bete sig i situationer när de måste välja att antingen gynna sig själva på någon annans bekostnad, eller att agera pålitligt.

Tillit gör det också lättare för länder att bygga upp gemensamma politiska lösningar såsom socialförsäkringar, och kombinationen av tillit och pålitlighet gör att dessa länder lättare kan förhindra att dessa system råkar ut för fusk och missbruk.

Sveriges höga grad av social tillit är av allt att döma en av många viktiga förklaringar till att Sverige lyckats kombinera en universell välfärdsstat, jämn inkomstfördelning och en oftast god ekonomisk utveckling (Habibov m.fl. 2019; Camussi m.fl. 2018; Daniele och Geys 2015; Bergh och Bjørnskov 2011; 2014).

Social tillit är emellertid inte helt konstant över tiden, varken på individ- eller samhällsnivå. En rad studier har hittat faktorer som kan spela roll för tilliten, även om storleken på effekterna överlag är små och resultaten inte alltid signifikanta. Exponering för korruption och bristande rättsstat i unga år tycks vara skadligt för tilliten (Bergh och Öhrvall 2018), viss utbildningspolitik (exempelvis så kallad de-tracking, som gör att klasser hålls samman längre innan eleverna delas in efter intresse, ambitionsnivå eller liknande) ser ut att kunna vara tillitsfrämjande (Österman 2020; Yang 2019; Milligan m.fl. 2004). Även förbättrad hälsa (Giordano och Lindström 2016) och ökade inkomster (Brandt m.fl. 2015) tycks ha svaga positiva men kausala effekter på individers tillit. Slutligen hittar Mewes m.fl. (2017) stöd för att införandet av ”Affordable Care Act” i USA hade vissa tillitsfrämjande effekter.

10.4 Slutsatser

Sammanfattningsvis är svenskars förtroende för socialförsäkringarna och den offentliga förvaltningen både relativt högt och stabilt. Som myndigheter har emellertid både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen stor förbättringspotential.

Våra förslag:

- Låt individens pensionskapital i premiepensionen kallas just kapital.
- Öka möjligheterna för informationsutbyte inom den offentliga sektorn i syfte att stävja fusk, felaktiga utbetalningar och missbruk.
- Stärk rättsstaten och motverka korruption genom ökad transparens och systematiskt arbete med arbetsrotation.

11 Finansiering av socialförsäkringar och välfärdssystem

Socialförsäkringarna finansieras i dag genom en blandning av skatter, så kallade arbetsgivaravgifter, samt egenavgifter. Avgiftssatserna skiljer sig åt mellan de olika försäkringarna, liksom hur stor andel som finansieras via skatter.

Skillnaden mellan skattefinansiering och avgiftsfinansiering är central i sammanhanget. En skatt ger intäkter som inte är öronmärkta för något särskilt ändamål, vilket däremot är fallet med en avgift. Skatter har en fördel i en potentiellt bredare finansieringsbas, men har nackdelen att de ger upphov till samhällsekonomiska extrakostnader i form av snedvridningar när skatten påverkar människors beteende. Hur stora dessa extrakostnader är beror både på vad som beskattas och på vad skatten används till. Dessutom stiger extrakostnaden med kvadraten på skattesatsen (se till exempel Hansson och Stuart 1985; Hansson 2010; 2014). Förekomsten av samhällsekonomiska extrakostnader betyder inte med automatik att skattefinansiering bör undvikas, men extrakostnaderna bör beaktas när beslut fattas om något bör skattefinansieras och i vilken utsträckning. Värdet av det som skattefinansieras måste vara minst lika stort som den sammanlagda direkta kostnaden och extrakostnaden.

Sverige har under lång tid haft höga skatter jämfört med övriga OECD-länder. 2019 låg vi ungefär 10 procentenheter över OECD-snittet i skattekvot (totala skatteintäkters andel av BNP), med bara två länder (Frankrike och Danmark) på högre skatter. Med så högt skatteuttag är det av yttersta vikt att skatterna tas ut på ett effektivt sätt och att skatteintäkterna används effektivt. I länder med höga skatter är alltså kraven särskilt höga på de tjänster som tillhandhålls av den offentliga sektorn.

Den skattereform som genomfördes 1990–91 gjorde Sverige väl rustat att kombinera ett högt skatteuttag med en god ekonomisk utveckling, bland annat genom en kombination av sänkta skattesatser och breddade skattebaser. Särskilt viktigt enligt vår (och många) bedömning var sannolikt att reformen sänkte de högsta marginalskatterna enligt principen om hälften kvar. Principerna från reformen 1990–91 har emellertid urholkats genom ett stort antal ändringar och många menar att det nu är hög tid för ännu en genomgripande skattereform (se exempelvis Klas Eklunds ESO-rapport (Eklund 2020) om detta). En sådan ligger (tack och lov) utanför denna rapports område. Vi vill däremot lyfta upp några principer som vi menar kan bidra både till att öka transparensen i välfärdssystemen som helhet och samtidigt minska snedvridningarna av systemens finansiering.

De största intäktskällorna för den offentliga sektorn i dag är skatt på arbete följt av konsumtionsskatter, och ingendera av dessa är effektivt utformade (Hansson 2014; Finanspolitiska rådet 2020; Lundberg 2021). De totala skatteintäkterna var 2020 drygt 2 000 miljarder kronor. 60 procent kom från skatt på arbete, inklusive arbetsgivaravgifter, 30 procent från moms och 10 procent från skatt på kapitalinkomster. De totala skattekilarna på arbetsinkomster kan bli mycket höga. Konsumtionsskatterna är inte enhetliga, vilket skapar gränsdragningsproblem och incitament för lobbying för ytterligare selektiva momssänkningar. Flera har också pekat på problem som kommer av den i vissa lägen stora skillnaden mellan skatt på arbete och på kapital, vilket ger incitament att omvandla inkomster från arbetsinkomster till kapitalinkomster (se exempelvis ESO-rapporterna Selin 2021 och Alstadsæter m.fl. 2014).

En metod för att något mildra effekterna av höga skattekilor på arbete är att i ökad utsträckning finansiera socialförsäkringarna med egenavgifter. För att detta ska fungera krävs emellertid betydligt mer än att skatter döps om till avgifter. Teoretiskt ger avgifter inte upphov till samhällsekonomiska extrakostnader. Detta förutsätter dock att det finns en koppling mellan avgiften och varan/tjänsten, samt att den senare är värdefull för individen. Vidare förutsätter det att avgiften är synlig och tydlig, det vill säga att individen är medveten om den. Avgifter har en annan fördelningsprofil än skatter. De kan utgöra en andel av kostnaden för en viss tjänst, men kan även utgå som en andel av inkomsten för den som betalar

avgiften. Trots namnet är det som ingår i de lagstadgade arbetsgivaravgifterna (se tabell 11.1) en blandning av skatter och avgifter.

Tabell 11.1 Lagstadgade arbetsgivaravgifter, procent av bruttolönen

Ålderspensionsavgift	10,21
Efterlevandepensionsavgift	0,60
Sjukförsäkringsavgift	3,55
Arbetssskadeavgift	0,20
Föräldraförsäkringsavgift	2,60
Arbetsmarknadsavgift	2,64
Allmän löneavgift	11,62
Summa	31,42

Källa: Skatteverket.

Arbetsmarknadsavgiften finansierar ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen, medan den allmänna löneavgiften är en ren skatt som inte är öronmärkt till något speciellt användningsområde. Övriga avgifter är självförklarande.

Det finns två fel med uttrycket arbetsgivaravgifter. Det första är att summan tas ur löneutrymmet, det vill säga arbetsgivaren betalar in denna på samma sätt som hen betalar in kommunalskatten, men det är löntagaren som avstår löneutrymme för avgiften. Det andra är att en avgift har en direkt koppling till en vara/tjänst vilket inte alltid är fallet med arbetsgivaravgifterna.

Vi utgår från att det finns en betalningsvilja för socialförsäkringarna, men vi vet inte i vad mån avgifterna överensstämmer med denna. Vid god överensstämmelse skulle socialförsäkringsavgifterna kunna betraktas som premier för försäkringen.

Intäkterna från arbetsgivaravgifterna från arbetssskedeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen översteg 2020 utgifterna med 40 respektive 7 procent enligt Ekonomistyrningsverkets statistik (ESV 2022). Det motsatta gällde för sjukförsäkringen; här täckte avgifterna endast 78 procent av utgifterna.

Överensstämmelsen mellan avgift och förmån är således låg, åtminstone betraktade ett enskilt år. För en majoritet av skattebetalarna är dessa avgifter dessutom helt dolda. Vi kan därför inte förvänta oss att snedvridningseffekterna av dessa avgifter är lägre än vid övriga skatter, och den dolda finansieringen är ett förlorat tillfälle

att skapa medvetenhet om vilken trygghet som vita inkomster innebär för individen.

I den mån avgiften uppfattas som en premie minskas de snedvridande effekterna, medan skattedelen på vanligt sätt leder till samhällsekonomiska extrakostnader. Finansiering med obligatoriska avgifter innebär emellertid inte att snedvridningarna försvinner. Ett skäl är att individerna har olika preferenser och olika grad av riskaversion. Med enhetliga försäkringar betyder detta att de med hög riskaversion betalar för lite, medan de med låg riskaversion betalar för mycket. Trots detta har vi genomgående framhållit att obligatoriska och enhetliga socialförsäkringar kan vara effektivitetshöjande.

Avgiften betalas från första till sista kronan, medan det i försäkringarna finns både golv och tak. Vidare utgår avgiften på den reala lönen, medan socialförsäkringarna är prisindexerade (utom ålderspensionerna). Dessutom är arbetsgivaravgifterna i hög grad dolda för individen. De flesta känner till att vi har en kommunalskatt på cirka 32 procent. Däremot är det ett fåtal som känner till att arbetsgivaravgifterna är på nästan samma nivå. I nästan 50 års tid har ekonomer pläderat för att dessa ska göras synliga genom att redovisas i lönebeskedet. Politiker av olika kulörer har motsatt sig detta, kanske i förhoppningen att det felaktiga språkbruket ska ge intrycket att det är arbetsgivaren som betalar dessa. Den allmänna löneavgiften är ren skatt, här finns inget försäkringsinslag. Fördelningsprofilen skiljer sig åt jämfört med till exempel kommunalskatten. Här finns inget grundavdrag, vilket har störst betydelse i låga inkomstlägen. Det är hög tid att låta arbetsgivaravgifterna komma ut i ljuset (se till exempel Eklund 2020; Jonung 1977; Jonung 2014).

Vid analysen av de olika socialförsäkringarna har vi upprepat att socialförsäkringsavgifterna bör visas i lönebeskedet för transparens och information. I tabell 11.2 visas hur ett sådant lönebesked skulle kunna se ut. Antag en månadslön på 30 000 kronor och en kommunalskatt på 32 procent. Tabellen visar "bruttobruttolönen", det vill säga arbetsgivarens kostnad, bruttolönen och det netto individen erhåller. Då en stor del av "arbetsgivaravgiften" är ren skatt, den allmänna löneavgiften på 11,62 procent, är det de övriga avgifterna som kan betraktas som premier och som bör framgå på lönebeskedet.

Tabell 11.2 Lönebesked för en person med en bruttolön på 30 000 kronor, 2022

Arbetsgivarens kostnad	39 426
"Arbetsgivaravgift", 31,42 procent. Av denna utgör	9 426
1 Ålderspensionsavgiften (10,21)	3 063
2 Efterlevandepensionsavgiften (0,60)	180
3 Sjukförsäkringsavgiften (3,55)	1 065
4 Arbetsskadeavgiften (0,20)	60
5 Arbetsmarknadsavgiften (2,64)	792
6 Föräldraförsäkringsavgiften (2,60)	80
Bruttolön	30 000
Kommunalskatt, 32 procent	-9 600
Jobbskatteavdrag	2 628
Begravningsavgift	-75
Public serviceavgift	-111
Skattereduktion för värvsinkomst	125
Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst	131
Nettolön	23 098

Anm: Uppgifterna från Ekonomifakta.se: Räkna ut din skatt.

Skattekillen, det vill säga skillnaden mellan vad arbetsgivaren måste betala för en månads arbete och vad arbetstagaren erhåller, är i detta exempel 16 328 kronor. Detta är exklusive avtalade försäkringar, som i detta inkomstläge utgör ytterligare cirka 4,5 procent.

Vi har sammanfattningsvis stor sympati för Eklunds (2020, s. 13) förslag:

Medborgarna ska kunna se och förstå vad de faktiskt betalar till det gemensamma. Därför bör arbetsgivaravgifterna redovisas öppet i lönebesked och på skattsedel. Den så kallade allmänna löneavgiften (en del av arbetsgivaravgiften) bör döpas om till allmän löneskatt – eftersom den faktiskt är en skatt och inget annat. Jag vill understryka att omrubriceringen inte utgör någon skattehöjning utan bara är ett sätt att synliggöra en skatt som redan finns.

Vi menar dock att det är värt att utreda möjligheten att gå ännu längre och göra hela finansieringen i form av skatte- och egenavgifter synliga för arbetstagaren.

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. Samhället 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.

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.

Vad gäller ekonomiskt bistånd, garantipension och äldreomsorg bör de även fortsättningsvis skattefinansieras (den sistnämnda på kommunal nivå).

Våra tolv förslags effekter på offentliga finanserna

Ett övergripande syfte med vår rapport och våra tolv förslag är att visa hur försäkringsperspektivet kan användas i syfte att få socialförsäkringarna att fungera bättre. Hur stor andel av våra gemensamma resurser som ska läggas på socialförsäkringar är en normativ politisk fråga som vi inte har för avsikt att säga något om. Vår ambition har varit att våra förslag ska ha små eller inga effekter på de offentliga finanserna och – beroende på politiska avvägningar – är förslagen förenliga med att socialförsäkringarna utgör en ökad, oförändrad eller minskad andel av BNP. I det följande diskuterar vi kortfattat direkta och indirekta effekter på de offentliga finanserna av de tolv förslagen.

Förslag 1. Inkomstindexering och finansiering via egenavgifter.

Effekt: Noll eller svagt negativ.

Inkomstindexering ger högre utgifter än prisindexering när de reala inkomsterna i ekonomin ökar. Den omfattande användningen av

prisindexering i Sverige ger upphov till en successiv besparingseffekt genom att skatteintäkterna vid tillväxt vanligen ökar mer än utbetalningarna från socialförsäkringarna, och bidrar till det så kallade reformutrymmet. Prisindexering innebär emellertid också att socialförsäkringarnas relativa nivå släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen, vilket i sin tur leder till politiska krav på diskontinuerliga höjningar. När en sådan höjning genomförts, vidtar åter eftersläpningen.

Inkomstindexering innebär att den successiva besparingseffekten uteblir, men också att de politiskt framdrivna höjningarna minskar eller uteblir. Beroende på vilka kontrafaktiska antaganden som görs om politiken under prisindexering bör en övergång till inkomstindexering på lång sikt ha noll eller negativ effekt på de offentliga finanserna. Förslaget om transparent finansiering genom egenavgifter innebär dock att intäkterna automatiskt ökar när utgifterna gör det, och socialförsäkringarnas andel av nationalinkomsten blir mer stabil än vid prisindexering.

2. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Effekt: Sannolikt positiv.

När arbetslöshetsförsäkringen är frivillig är det troligt att de som ställer sig utanför försäkringen dels är personer med låg risk för arbetslöshet (den väntade effekten vid så kallad adverse selection), dels är personer med begränsad budget för vilka avgiften ter sig för hög. Ett obligatorium kan därmed förväntas öka inbetalningarna något till försäkringen. De totala effekterna av arbetslöshetsförsäkringen bestäms framför allt av arbetslösheten. Effekter av höjt ersättningstak och inkomstindexering kan motverkas av att ersättningen faller med tiden och att arbetslöshetsförsäkringen blir en renodlad omställningsförsäkring.

3. Avskaffad arbetsgivarperiod i sjukpenningförsäkringen och utfasning av arbetsskadeförsäkringen.

Effekt: Noll eller svagt negativ.

En avskaffad arbetsgivarperiod innebär ökade kostnader, medan en utfasning av arbetsskadeförsäkringen har motsatt effekt. Den senare besparingen motverkas dock delvis av ökade utgifter i sjukpenningförsäkringen.

4. Avskaffat inkomstpensionstillägg och införande av en mekanism som höjer pensionerna i goda tider och beaktar förändringar i återstående livslängd.

Effekt: Ungefär noll.

Förslagen syftar till att stärka pensionssystemets grad av autonomi gentemot statsbudgeten, och bedöms varken förbättra eller försämra de offentliga finanserna. Ett avskaffat inkomstpensionstillägg ger en kortsiktig besparingseffekt, medan en så kallad gas i pensionsystemet ger ökade utgifter allt annat lika. På lång sikt är tanken att positiva och negativa effekter tar ut varandra så att reformen är budgetneutral. En mer korrekt beräkning av återstående förväntad livslängd sänker pensionerna. Detta innebär samtidigt att den automatiska balanseringen inte slår till lika ofta. Åtgärden förväntas vara budgetneutral.

5. Premiepensionen beräknad på basis av pensionskollektivets genomsnittliga avkastning.

Effekt: Noll eller svagt positiv.

Denna reform är primärt tänkt att ha fördelningseffekter. Om låg avkastning på premiepensionen gör att vissa pensionärer får äldre-försörjningsstöd eller garantipension, kan en liten positiv effekt tänkas finnas.

6. Ökad flexibilitet i pensionsuttaget genom budgetneutral möjlighet att ta ut pensionsrätt under yrkeslivet.

Effekt: Noll.

Denna reforms budgetneutralitet är viktig att understryka och ställer vissa krav på implementeringen. Till exempel kan det tänkas vara

motiverat med ett krav som säger att endast den som intjänat tillräckligt mycket pensionsrätt berörs av reformen.

7. Ökade möjligheter för personer med försörjningsstöd och sjuk- och aktivitetsersättning att bidra till sin egen försörjning utan att förlora ekonomiskt på detta.

Effekt: Ungefär noll.

Som nämndes i kapitel 5 tyder erfarenheter från Norge, utvärderade av Køstol och Mogstad (2014), på att arbetsincitament för långtids-sjuka kan ge minskade kostnader för det offentliga. Teoretiskt finns dock motverkande effekter. Å ena sidan stärks de offentliga finanserna när människor i högre grad bidrar till sin egen försörjning, å andra sidan kan detta leda till att mer ersättning betalas ut (i synnerhet om reformen leder till att fler väljer att kombinera ersättning med eget arbete). Utgångspunkten bör vara att förändringen inte påverkar de offentliga finanserna.

8. Individualiserat och statligt försörjningsstöd.

Effekt: Noll eller svagt negativ.

En direkt effekt av individualisering är att individer med låg eller ingen inkomst som delar hushåll med någon med tillräckligt hög arbetsinkomst blir berättigade till stöd (som de i dag skulle vara berättigade till endast om de flyttar till ett eget hushåll). Denna effekt påverkar de offentliga finanserna negativt. Reformen kan göras budgetneutral genom att den totala nivån på stöden justeras i motsvarande grad.

9. Höjda och inkomstindexerade maximala avgifter i äldreomsorgen.

Effekt: Noll eller svagt positiv.

Med ökad avgiftsfinansiering i äldreomsorgen kan effekten på offentliga finanser tänkas bli positiv. Å andra sidan innebär den demografiska utvecklingen sannolikt att äldreomsorgens andel av BNP bör tillåtas växa för att stödet per äldre person ska vara

konstant. Förslaget ska ses som ett sätt att öka de totala resurserna för äldreomsorg när demografin förändras.

10. Statistik över långvarig fattigdom.

Effekt: Noll.

11. Låt pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset.

Effekt: Sannolikt svagt positiv.

I likhet med förslag 5 kan en liten positiv effekt finnas om förändringen gör att färre kvinnor behöver garantipension eller äldre-försörjningsstöd.

12. Ökat informationsutbyte inom den offentliga sektorn i syfte att stävja felaktiga utbetalningar.

Effekt: Sannolikt svagt positiv.

Den direkta effekten av ökat informationsutbyte inom den offentliga sektorn torde vara liten. I den mån åtgärderna minskar felaktiga åtgärder kan positiva indirekta effekter uppstå.

Referenser

- Adermon, A och Hensvik, L. (2020). Gigeekonomin som dörröppnare? IFAU rapport 2020:22.
- Aguilar-Palacio, I., A. I. Gil-Lacruz, R. Sánchez-Recio och M. J. Rabanaque (2018). Self-Rated Health in Europe and Its Determinants: Does Generation Matter? *International Journal of Public Health*, 63(2): 223–32.
- Alecta (2021). Pensionärerna och ekonomin.
https://www.alecta.se/pensionarerna_ekonomin [läst 2022-02-08]
- Alho, J., Bravo, J.M. och Palmer, E. (2013). Annuities and life expectancy in NDC. I Holzman, R., Palmer, E. och Robalino, D. (red.): Nonfinancial defined contribution Pension Schemes in a changing Pension World, vol. 2, Gender, Politics and Financial Stability. World Bank.
- Alstadsæter, A., Jacob, M. och Vejsiu, A. (2014). 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2014:2.
- Altermark, N. (2020). Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring. Verbal Förlag.
- Amcoff, J. (2021a). Uddlös politisk hantering av social dumpning och Ebo-undantag. *Dagens Samhälle*: 18 augusti 2021.
<https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/uddlos-politisk-hantering-av-social-dumpning-och-ebo-undantag/> (April 27, 2022).
- Amcoff, J. (2021b). Socialbidragstagares flytt mellan storstad och avfolkningsbygd. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 28(1): 29–50.
<https://socvet.se/article/view/4073> (April 27, 2022).

- Andersson, J. (2018). Ekonomiska incitament till arbete inom sjukförsäkringssystemet – effekter av steglös avräkning. IFAU rapport 2018:6.
- Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G. Ó. och Sjölin, M. (2010). Korruption, maktmissbruk och legitimitet. Studentlitteratur.
- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E. och Lindström, E-A. (2011). Kvinnors och mäns sjukfrånvaro. IFAU rapport 2011:2.
- Arbetsförmedlingen (2021). Perspektiv på Arbetsförmedlingens lokala närvaro. *Analys*, 2021:1.
- Ball, L. M. (2009). Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence. NBER Working Paper No. 14818.
- Bargain, O. och Peichl, A. (2016). Own-Wage Labor Supply Elasticities: Variation across Time and Estimation Methods. *IZA Journal of Labor Economics*, 5(1): 1–31.
- Barr, N. (2010). Long-term Care: A Suitable Case for Social Insurance. *Social Policy and Administration*, Vol. 44: 359-74.
- Bay, A. H., och Pedersen, A. W. (2004). National Pension Systems and Mass Opinion: A Case Study of Confidence, Satisfaction and Political Attitudes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 13(2): 112–23. <https://doi.org/10.1111/J.1369-6866.2004.00305.X>.
- Bengtsson, T. och Scott, K. (2010). The Ageing Population. I Bengtsson, T. (red.): Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. Springer.
- Bengtsson, T. (2010). Population Ageing– A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. Springer Verlag.
- Bennmarker, H., Lundin, M., Mörtlund, T., Sibbmark, K., Söderström, M. och Vikström, J. (2021). Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2021:7.
- Berggren, N. och Jordahl, H. (2006). Free to Trust: Economic Freedom and Social Capital. *Kyklos*, 59(2): 141–69. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00324.x>.
- Bergh, A., och Erlingsson, G. Ó. (2008). Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish

- Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies*, 31(4): 389–401.
- Bergh, A. (2004). On the Redistributive Effect of Upper Benefit Limits in Bismarckian Social Insurance. *Finnish Economic Papers*, 17(2): 73–78.
- Bergh, A. (2005). On Inter and Intra-individual Redistribution of the Welfare State. *Social Science Quarterly*, 86(5): 984–95.
- Bergh, A. (2015). The Future of Welfare Services: How Worried Should We Be about Baumol, Wagner and Ageing? *Nordic Economic Policy Review*.
- Bergh, A. (2021). Social Trust: Where Does it Come from and How Do We Protect it? *ELF Publications, Policy paper* November 2021.
- Bergh, A. och Bjørnskov, C. (2011). Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State. *Kyklos*, 64(1): 1–19. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-6435.2010.00492.x>.
- Bergh, A. och Fink, G. (2008). Higher Education Policy, Enrolment, and Income Inequality. *Social Science Quarterly*, 89(1): 217–35.
- Bergh, A. och Öhrvall, R. (2018). A Sticky Trait: Social Trust among Swedish Expatriates in Countries with Varying Institutional Quality. *Journal of Comparative Economics*, 46(4): 1146–57.
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., Sjölin, M. och Öhrvall, R. (2013). Allmännyttan eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2013:2.
- Bergman, M., Johansson, P., Lundberg, S. och Spagnolo, G. (2016). Privatization and Quality: Evidence from Elderly Care in Sweden. *Journal of Health Economics*: 109–19.
- Berntsson, P. (2002). Den kvinnliga reservarbetskraften – förlegad retorik eller aktuell politik? Exemplet den offentliga barnomsorgen. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 105(3): 238–49.
- Binmore, K. G. (2005). *Natural Justice*. New York: Oxford University Press.

- Bjørnskov, C., Dreher, A., Fischer, J.A., Schnellenbach, J. och Gehring, K. (2013). Inequality and Happiness: When Perceived Social Mobility and Economic Reality Do Not Match. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 91: 75–92.
- Blanchard, O. och Summers, L. (1986). Hysteresis and the European Unemployment Problem. *NBER Macro Annual* 85:1.
- Blix, M. (2018). *Digitalization, Immigration and the Welfare State*. Edward Elgar.
- Blix, M. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*, Oxford University Press.
- Boeri, T. (2011). Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. I Ashenfelter, O. och Card, D. (red.): *Handbook of Labor Economics*: 1173–1236. Elsevier.
- Brandt, M. J., Wetherell, G. och Henry, P. J. (2015). Changes in Income Predict Change in Social Trust: A Longitudinal Analysis. *Political Psychology*, 36: 761–68.
- Bravo, J.M., Ayuso, M., Holzman, R. och Palmer, E. (2021). Intergenerational Actuarial Fairness when Longevity Increases: Amending the Retirement Age. *CESifo Working Papers No.* 9408.
- Brown, A., Merkl, C och Snower, D.J. (2011). Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies. *Labour Economics*, 18(2): 168–79.
- Browning, E. K. (1975). Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy. *Economic Inquiry*, 13: 373–88.
- Calmfors, L. (2017). Hur ändamålsenlig är industrins märkessättning? *Ekonomisk Debatt* 45(5): 5–21.
- Camussi, S., Mancini, A. L. och Tommasino, P. (2018). Does Trust Influence Social Expenditures? Evidence from Local Governments. *Kyklos*, 71(1): 59–85.
- Cappelen, A., Hole, A. D., Sørensen, E. Ø. och Tungodden, B. (2007). The Pluralism of Fairness Ideals: An Experimental Approach. *American Economic Review*, 97(3): 818–27.

- Carling, K., Holmlund, B. och Vejsiu, A. (2001). Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s. *Economic Journal*, 111: 766–90.
- Cremer, H., Pestieau, P. och Ponthiere, G. (2012). The Economics of Long-Term Care: A Survey. *Nordic Economic Policy Review*, 2: 107–148.
- Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen J. och Mörk, E. (2008). *Fattigdom i Folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*. Valfördrådets rapport 2008. SNS.
- Daniele, G. och Geys, B. (2015). Interpersonal Trust and Welfare State Support. *European Journal of Political Economy*, 39: 1–12.
- Di Tella, R., och MacCulloch, R. (2002). Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State. *The Economic Journal*, 112(481): 481–503.
- Dolls, M., Fuest, C. och Peichl, A. (2012). Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96(3–4): 279–94.
- Ds 2012:26 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.
- Dunham, Y., Durkin, A. och Tyler, T. R. (2018). The Development of a Preference for Procedural Justice for Self and Others. *Nature – Scientific Reports*, 8(1): 1–8.
- Duvander, A-Z., Ferrarini, T. och Johansson, M. (2015). Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2015:5
- Edebalk, P. G. (2000). Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s. *Journal of Social Policy*, 29(4): 537–51. <https://doi.org/10.1017/S0047279400006085>.
- Edebalk, P. G. (2008). Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945-1975. Socialhögskolans WP-serie 2008:1.
- Edebalk, P. G. (2010). Ways of Funding and Organising Elderly Care in Sweden. I Bengtsson, T. (red.): *Population Ageing – A Threat to the Welfare State?* Springer.

- Edebalk, P. G. (2012). Den svenska arbetslöshetsförsäkringen – från KAS till Alfakassan. Working paper Nr. 2012:1, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edebalk, P. G. (2018). Äldreomsorgsförsäkring – ett svårfångat alternativ. Research Reports in Social Work 2018:6. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edebalk, P. G. (2021). Äldreomsorgsförsäkring – ett möjligt alternativ? Äldre i Centrum, 2021:1.
- Ekberg, J. (1999). Immigration and the Public Sector: Income Effects for the Native Population in Sweden. *Journal of Population Economics*, 12: 411–30.
- Ekberg, J. (2011). Will Future Immigration to Sweden Make it Easier to Finance the Welfare System? *European Journal of Population*, 27: 103–24.
- Eklom-Bak, E., Ekblom, Ö., Andersson, G., Wallin, P., Söderling, J. och Hemmingsson, E. (2019). Decline in Cardiorespiratory Fitness in the Swedish Working Force between 1995 and 2017. *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, 29(2): 232–39.
- Eklund, K. (2020). Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2020:7.
- Ekonomifakta (2022). Enkla jobb – internationellt. Länk: <https://www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/sysselsattning/lagkvalificerade-jobb-internationellt/> [läst 2022-06-17].
- Eriksson, L. (2004). Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets Arbetslöshetspolitik. Stockholm.
- Erlingsson, G. Ó., Bergh, A. och Sjölin, M. (2008). Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon? *Local Government Studies*, 34(5): 595–608.
- Erlingsson, G. Ó., Mörk, E. och Persson, L. (2019). Kommunernas framtid, Konjunkturrådets rapport 2019. SNS.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- ESV (2022) Statistik.

- Finansdepartementet (2017). Prop. 2016/17:100, Bilaga 2. Länk:
<https://www.regeringen.se/49740b/contentassets/0b184e2188be499b999c24fac6a53bbe/fordelningspolitisk-redogorelse---april-2017>.
- Finansdepartementet (2020). Fördelningspolitisk redogörelse - september 2020. Länk:
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2020/09/fordelningspolitisk-redogorelse---september-2020/> [läst 2021-12-02].
- Finansdepartementet (2021). Fördelningspolitisk redogörelse 2021. Prop. 2020/21:100, Bilaga 2.
- Finanspolitiska rådet (2020). Ett enklare och effektivare skattesystem. Studier i finanspolitik 2020/1.
- Flood, L. och Ruist, J. (2015). Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. SOU 2015:95.
- Forslund, A., Fredriksson, P. och Vikström, J. (2011). What Active Labor Market Policy Works in a Recession? IFAU working paper 2011:2.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U. och Waernbaum, I. (2019). Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? IFAU rapport 2019:5.
- Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2006). Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare? *International Tax and Public Finance*, 13(5): 565–85.
- Frykman, J. och Hansen, K. (2005). Att leva på kassan: allmän försäkring och lokal kultur. Försäkringskassan analyserar.
- FTF (2018). En sjukförsäkring och rätt till rehabilitering. Forena. Länk:
https://www.forena.se/contentassets/6fa0c3f5470946cbaf3124638cc159e7/ftf_en-sjukforsakring-och-ratt-till-rehabilitering.pdf [läst 2022-03-03].
- Fühner, T., Kliegl, R., Arntz, F., Kriemler, S. och Granacher, U. (2021). An Update on Secular Trends in Physical Fitness of Children and Adolescents from 1972 to 2015: A Systematic Review. *Sports Medicine*, 51(2): 303–20.
- Försäkringskassan (2009). Sjukfrånvaron i Sverige – på väg mot europeiska nivåer? Utvecklingen i åtta länder 1990–2007. Socialförsäkringsrapport 2009:10.

- Försäkringskassan (2011). Socialförsäkringsrapport 2011:16.
- Försäkringskassan (2014). Analys av sjukfrånvarons variation. Väsentliga förklaringar av upp- och nergång över tid. Socialförsäkringsrapport 2014:17.
- Försäkringskassan (2015). Människors tillit till våra ekonomiska trygghetssystem. Socialförsäkringsrapport 2015:12.
- Försäkringskassan (2016). Socialförsäkringen i siffror 2016.
- Försäkringskassan (2018a). Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad. Socialförsäkringsrapport 2018:2.
- Försäkringskassan (2018b). Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling.
- Försäkringskassan (2018c). Vad händer efter avslutad sjukpenning? Socialförsäkringsrapport 2018:8.
- Försäkringskassan (2020a). Socialförsäkringen i siffror 2020.
- Försäkringskassan (2020b). Sjukfrånvaro i psykiatriska diagnoser. En registerstudie av Sveriges arbetande befolkning i ålder 20–69 år. Socialförsäkringsrapport 2020:8.
- Försäkringskassan (2020c). Inkomstbortfallsprincipen försvagas över tid. Korta analyser 2020:2.
- Försäkringskassan (2021a). Socialförsäkringen i siffror 2021. Stockholm.
- Försäkringskassan (2021b). Sjukfrånvaro efter bransch. Korta analyser 2021:3.
- Försäkringskassan (2022). Forsäkringskassan.se, Månadsstatistik över sjukpenningtalet fr o m januari 2000 [läst 2022-06-12].
- Gaygisiz E. (2010). Economic och Cultural Correlates of Subjective Wellbeing in Countries Using Data from the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). *Psychol Rep.*, 106(3): 949–63.
- Giordano, G. N. och Lindström, M. (2016). Trust and Health: Testing the Reverse Causality Hypothesis. *J. Epidemiol. Community Health*, 70: 10–16.
- Greve, B. (2016) (red.): Long-Term Care for the Elderly in Europe. Routhledge.

- Habibov, N., Auchynnika, A., Luo, R. och Fan, L. (2019). Influence of Interpersonal and Institutional Trusts on Welfare State Support Revisited: Evidence from 27 Post-Communist Nations. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(7–8): 644–60.
- Hacker, J. S., och Rehm, P. (2022). Reducing Risk as Well as Inequality: Assessing the Welfare State's Insurance Effects. *British Journal of Political Science*, 52(1): 456–66.
- Hall, C., och L. Hartman. (2009). Moral Hazard among the Sick and Unemployed: Evidence from a Swedish Social Insurance Reform. *Empirical Economics*, 39(1): 27–50.
- Hansson, I. och Stuart, C. (1985). Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden. *Journal of Public Economics*, 27: 331–53.
- Hansson, Å. (2010). In This World Nothing is Certain but Death and Taxes: Financing the Elderly. I Bengtsson, T (red.): Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. Springer, 2010.
- Hansson, Å. (2014). Så får vi ett effektivt skattesystem. I Bergstrand, M (red.): En skattereform för 2000-talet. pmj, Visby 2014.
- Hansson, Å. och Tjernberg, M. (2021). Grad av självförsörjning beroende på ursprung, utbildning och vistelsetid i Sverige. Entreprenörskapsforum.
- Hassler, J., Rodríguez Mora, J., Storesletten, K. och Zilibotti, F. (2005). A Positive Theory of Geographic Mobility and Social Insurance. *International Economic Review*, 46(1): 263–303.
- Hjertner Thorén, K. (2005). Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare, IFAU rapport 2005:11.
- Hoffman, E., McCabe, K., Shachat, K. och Smith, V. (1994). Preferences, Property Rights, and Anonymity in Bargaining Games. *Games and Economic Behavior*, 7(3): 346–80.
- Hogstedt C., Bjurvald, M., Marklund S., Palmer, E. och Theorell, T. (2004) Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

- Holmberg, S. och Weissenbilder, M. (2021a). Förtroende för Försäkringskassan, SOM-rapport nr 2021:11.
- Holmberg, S. och Weissenbilder, M. (2021b). Svenska folket betygsätter offentlig förvaltning. SOM-rapport nr 2021:7.
- Holmgren, K., Rosstorp, F. och Rohdén, H. (2016). Confidence in Public Institutions: A Focus Group Study on Views on the Swedish Social Insurance Agency. *Work*, 55(1): 77–91.
- Holmstrom, B. och Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, & Organization*: 24–52. Special Issue.
- Hortlund, P. (2012). Ett konsumentperspektiv på tjänstesektorn. I Den svenska tjänstesektorn, Studentlitteratur: 119–38.
- Hotchkiss, J. L. (2021). Millennials: Maligned or Miscreants? Anförande, Southern Economics Association 91st Annual meeting, Houston, TX, 21 November 2021.
- Hoynes, H. (2019). The Earned Income Tax Credit, *The American Academy of Political & Social Science*, 686(1): 180–203.
- Hussenius, J. och Selén, J. (1994). Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – en simuleringsmodell. ESO-rapport Ds 1994:86, Fritzes, Stockholm.
- Hägglund, P. och Johansson, P. (2016). Sjukskrivningarnas anatomi. En ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2016:2.
- IAF (2021). Arbetslöshetsförsäkringen i siffror för 2021.
- ISF (2014). Val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering. Rapport 2014:26.
- ISF (2018a). Steglös avräkning. Rapport 2018:11.
- ISF (2018b). Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början. Rapport 2018:14.
- ISF (2018c). Försäkrad men utan ersättning - En granskning av underutnyttjandet av den kollektivavtalade sjukförsäkringen. Rapport 2018:7.
- ISF (2018d). Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. Rapport 2018:16.

- Johansson, P., Laun, L., Palme, M. och Olofsdotter Stensöta, H. (2018). Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv. SNS forskningsrapport 2018.05.17.
- Johnson, B. (2010). Kampen om sjukfrånvaron. Lund: Arkiv förlag.
- Jonung, L. (1977). En stor skattereform. *Ekonomisk Debatt*, nr 5.
- Jonung, L. (2014). Skapa synligare skatter! I Bergstrand, M. (red.): En skattereform för 2000-talet. pmj, Visby 2014.
- Jordahl, H. (2012). Den svenska tjänstesektorn. Studentlitteratur.
- Katz, L. F. och Meyer, B. D. (1990). The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, 412:45–72.
- Keane, M. och Wolpin, K. (1997). The Career Decisions of Young Men. *Journal of Political Economy*, 105(3):473–522.
- Konjunkturinstitutet (2019): Svenska skatter i internationell jämförelse.
- Konow, J. (2000). Fair Shares: Accountability and Cognitive Dissonance in Allocation Decisions. *American Economic Review*, 90: 1072–91.
- Kostol, A. R. och Mogstad, M. (2014). How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review*, 104(2): 624–55.
- Kruse, A. (2009). Rör inte min pension. Om värdet av stabila spelregler även i nedgång. *Ekonomisk Debatt*, nr 7.
- Kruse, A. (2017). Old Age Care: The Swedish Way. *Social Science Spectrum*, 3: 65–71.
- Kruse, A. och Ståhlberg, A-C. (2017a). Hur klarar pensionssystem en åldrande befolkning? I Aldén, L., Andersson, T., Berlin, M., Bold, T. och Börjesson, M.: Nationalekonomins frågor. Studentlitteratur.
- Kruse, A. och Ståhlberg, A-C. (2017b). Rethinking Disability Insurance, Survivors' Insurance and Old Age Care under NDC reform. Uppsats presenterad vid Världsbankens tredje konferens om NDC-system, Rom den 5–6 oktober 2017.
- Kumlin, S., och Rothstein, B. (2005). Making and Breaking Social Capital. *Comparative Political Studies*, 38(4): 339–65.
<https://doi.org/10.1177/0010414004273203>.

- Lager, N. och Swahn, A. (2020). 3:12 Arbete eller kapital? En rättvisare beskattning för arbetande företagare. Rapport 3:2020 Tankesmedjan Tiden.
- Lamoureux, N. R. (2018). Temporal Trends in the Cardiorespiratory Fitness of 2,525,827 Adults Representing Eight High- and Upper-Middle-Income Countries between 1967 and 2016 University of North Dakota, Theses and Dissertations. 2261. <https://commons.und.edu/theses/2261>.
- Larsson, L. (2006). Sick of Being Unemployed? Interactions between Unemployment and Sickness Insurance. *The Scandinavian Journal of Economics*, 108(1): 97–113.
- Larsson, L., Kruse, A., Palme, M. och Persson, M. (2005). En hållbar sjukpenningförsäkring. Välfärdspolitiska rådets rapport 2005. SNS.
- Laun, L. och Palme, M. (2018). *Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv*. Rapport 23 Delegationen för senior arbetskraft S 2018:10.
- Lidwall, U., Bergendorff, S., Voss, M. och Marklund, S. (2009). Long-Term Sickness Absence: Changes in risk Factors and the Population at Risk. *International journal of occupational medicine and environmental health*, 22(2):157-68.
- Liljeberg, L., Martinsson, S. och Thelander, J. (2013). Jobb- och utvecklingsgarantin - vilka deltar, vad gör de och vart leder det? IFAU rapport 2013:12.
- Lindbeck, A., Palme, M. och Persson, M. (2016). Sickness Absence and Local Benefit Cultures. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(1): 49–78
- Linde, J. och Erlingsson, G. Ó. (2013). The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden. *Governance*, 26: 585–603.
- Livanos, I., och Zangelidis, A. (2013). Unemployment, Labor Market Flexibility, and Absenteeism: A Pan-European Study. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 52(2): 492–515.
- Ljunge, M. (2012). The Spirit of the Welfare State? Adaptation in the Demand for Social Insurance. *Journal of Human Capital*, 6(3): 187–223.

- Lundberg, J. (2021). Allt du behöver veta om skatter. Stockholm: Timbro förlag.
- Manyika, J. (2016). Independent Work: Choice, Necessity, And the Gig Economy. McKinsey Global Institute, Oct 2016.
- Martinsson, J., och Andersson, U. (2021). Svenska trender 1986–2020. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Meisenberg, G. och Woodley, M. A. (2014). Gender Differences in Subjective Well-Being and Their Relationships with Gender Equality. *Journal of Happiness Studies*, 16(6): 1539–55.
- Mewes, J., och G. N. Giordano (2017). Self-Rated Health, Generalized Trust, and the Affordable Care Act: A US Panel Study, 2006–2014. *Social Science & Medicine*, 190: 48–56. <https://doi.org/10.1016/J.SOCSCIMED.2017.08.012>.
- Milligan, K., Moretti, E. och Oreopoulos, P. (2004). Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom. *Journal of Public Economics*, 88(9–10): 1667–95.
- Milton, P. (2006). Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna, Doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Mortensen, D.T. (1977). Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30: 505–17.
- Naumann, E. (2018). Trust in Ageing Societies: Confidence in Pensions Across Europe. Welfare State Reforms Seen from Below: Comparing Public Attitudes and Organized Interests in Britain and Germany: 187–209. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-63652-8_8.
- Nordin, M. (2020). Att leva i land och stad – ett djupare perspektiv på inkomstfördelning. Agrifood. Rapport 2020:2.
- Nycander, S. (2002). Makten över arbetsmarknaden: ett perspektiv på Sveriges 1900-tal. Dialogos förlag.
- Nyman, K. (2020). Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering. Expertgruppen för offentlig ekonomi, ESO 2020:5.

- OECD (2015). Income Inequality Data Update: Sweden (January 2015). Länk: <https://www.oecd.org/sweden/OECD-Income-Inequality-Sweden.pdf> [läst 24 nov, 2021].
- OECD (2020). Spending on Long-Term Care. November 2020. www.oecd.org/health.
- OECD (2021). Indicators of Employment Protection. <https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> [läst 2021-01-15].
- OECD (2022) Employment by job tenure intervals. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TENURE_AVE [läst 2021-01-15].
- Oesch, D. och Piccitto, G. (2019). The Polarization Myth: Occupational Upgrading in Germany, Spain, Sweden, and the UK, 1992–2015. *Work and Occupations*, 46(4): 441–69.
- Olofsson, J. och Wadensjö, E. (2021): Den svenska arbetsmarknadspolitiken i går och i dag. Studentlitteratur.
- Olsson, C. (2020). Åtgärder för att säkra bemanningen i äldreomsorgen. Arbetsgivarbloggen, SKR. Länk: <https://skr.se/skr/tjanster/bloggarfranskr/arbetsgivarbloggen/artiklar/atgarderforattsakrabemanningenialdreomsorgen.51073.html> [läst 2022-03-03].
- Oskarson, M. (2013). Kampen om socialförsäkringarna. I Weibull, L., Oscarsson, H. och Bergström, A. (red.): Vägskäl. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet.
- Oskarson, M. (2015). Klämda mellan policy och politik – inställning till social försäkringarna 2004–2014. I Johansson, B., Bergström, A., Oscarsson, H. och Oskarson, M. (red.): Fragment. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Oskarson, M. och Bendz, A. (2021). Litar svenska folket på socialförsäkringarna? I Andersson, U., Carlander, A., Grusell, M. och Öhberg, P. (red.): Ingen anledning till oro (?). SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Outreville, J. F. (2014). Risk Aversion, Risk Behavior, and Demand for Insurance: A Survey. *Journal of Insurance Issues*, 37(2): 158–86.
- Palmer, E. och de Gosson de Varennes, Y. Z. (2018). Pensionssystemets demografiska utmaningar. SNS.

- Pareliussen, J. och Robling, P. O. (2017). Structural Inequality – The Case of Sweden. OECD Economics Department Working Papers.
- Pavoni, N. (2009). Optimal Unemployment Insurance, with Human Capital Depreciation, and Duration Dependence. *International Economic Review*, 50(2): 323–62.
- Pensionsmyndigheten (2016). Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet.
- Pensionsmyndigheten (2017). Pensionärer med grundskydd. Kommenterad statistik. Länk: <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/andelen-pensionarer-med-grundskydd-minskar-over-tid> [läst 2022-02-09].
- Pensionsmyndigheten (2018). Äldre med låga inkomster. Rapport 2018-06-04.
- Pensionsmyndigheten (2019). Uppföljning Orange kuvert 2019 – Pensionssparare. Länk: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/rapporter/undersokningar> [läst 2022-01-01].
- Pensionsmyndigheten (2020a). Orange rapport 2020.
- Pensionsmyndigheten (2020b). Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2011–2024. Rapport 2020-04-15. Svar på regeringsuppdrag.
- Pensionsmyndigheten (2020c). Kunskap och attityd. December 2020.
- Pensionsmyndigheten (2021a). Pensionsåldrar och arbetslivets längd. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/pensionsaldrar-arbetslivets-langd-2020/> [läst 22-02-09].
- Pensionsmyndigheten (2021b). Påverkar gig-ekonomin pensionerna? 2021-06-24.
- Pensionsmyndigheten (2021c). Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsräntans betydelse för pensionerna. 2021-10-01.
- Pensionsmyndigheten (2022a). De tre vanligaste frågorna om inkomstpensionstillägget. Länk:

- <https://www.pensionsmyndigheten.se/orange-bloggen/orange-bloggen/de-tre-vanligaste-fragorna-om-inkomstpensionstillagget> [läst 2022-01-09].
- Pensionsmyndigheten (2022b). Kan pensionerna bli mer jämställda? Rapport 4, Faktaserie om pensionerna.
- Pettersson, T. och Pettersson, T. (2003). Fördelning ur ett livsrytmsperspektiv. Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2003:110, Fritzes.
- Phelps, E. S. (1994). Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State. *American Economic Review*, 84(2): 54–58.
- Polismyndigheten (2021). Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021. Polismyndigheten.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Regeringen (2021). Preciserad överenskommelse om det reformerade premiepensionssystemet, publicerad 17 februari 2021. Länk: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/02/preciserad-overenskommelse-om-det-reformerade-premiepensionssystemet/>.
- Riksförsäkringsverket (2001). Socialförsäkringsboken.
- Riksrevisionen (2013). Statliga myndigheters skydd mot korruption, RiR 2013:2.
- Robling, P. O. (2015). Immigration and Income Inequality in Sweden 1980–2011. Essays on the Origins of Human Capital, Crime and Income Inequality, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Roelen, C. A. M., Koopmans, P. C., Notenbomer, A. och Groothoff, J. W. (2008). Job Satisfaction and Sickness Absence: A Questionnaire Survey. *Occupational Medicine*, 58(8): 567–71. <https://doi.org/10.1093/OCCMED/KQN113>.
- Røed, K., Jensen, P. och Thoursie, A. (2008). Unemployment Duration and Unemployment Insurance – A Comparative Analysis Based on Scandinavian Micro Data, *Oxford Economic Papers*, 60: 254–74.

- Røed, K. och Westlie, L. (2012). Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association*, 10(3): 518–54.
- Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004). Nedersta trappsteget – en studie om kommunal aktivering, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.
- SCB (2005). Geography in Statistics – Regional Division in Sweden, Mis 2005:2, Stockholm.
- SCB (2020). Trender och prognoser 2020. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad. Med sikte på år 2035. Stockholm.
- SCB (2021a). Taxerade kapitalvinster och kapitalförluster inkomstår 1991–2019 i mdkr kronor, senast uppdaterad 2021-01-27. Länk: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/>.
- SCB (2021b). Sammansättning kapitalvinster och kapitalförluster 2019. Nettovinst/förlust, Uppdaterad 2021-01-27.
- SCB (2021c). Grundtabeller AKU, 15–74 år.
- SCB (2021d). Alla har en personlig inflation. Länk: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/produktrelaterat/Fordjupad-information/alla-har-en-personlig-inflation> [läst 2021-08-23].
- Scheibehenne, B., Greifeneder, R. och Todd, P. M. (2010). Can There Ever Be Too Many Options? A Meta-Analytic Review of Choice Overload. *Journal of Consumer Research*, 37(3): 409–25.
- Scruggs, L., och Allan, J. (2006). Welfare-State Decommodification in 18 OECD Countries: A Replication and Revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1): 55–72.
<http://esp.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0958928706059833>.
- Segendorf, Å. O. och Theobald, E. (2019). Kan invandring lösa problemet med en åldrande befolkning? Penning och valutapolitik 2019:1, Riksbanken.
- Selén, J. och Ståhlberg, A-C. (2007). Why Sweden's Pension Reform Was Able to Be Successfully Implemented. *European Journal of Political Economy*, 23(4): 1175–84.

- Selin, H. (2021). 3:12-reglernas roll i skattesystemet I går, i dag och i framtiden. SNS.
- Sen, A. (1980). *Equality of What? I Tanner Lectures of Human Values*, ed. McMurrin, S. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Simon, H. A. (1971). *Designing Organizations for an Information-rich World*. I Greenberger (red.): *Computers, communications, and the public interest*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.
- Sinn, H.-W. (1994). *A Theory of the Welfare State*. *NBER working paper* 4856.
- Sjöberg, O. (2008). Labour Market Mobility and Workers' Skills in a Comparative Perspective: Exploring the role of Unemployment Insurance Benefits. *International Journal of Social Welfare*, 17(1): 74–83.
- Skogman Thoursie, P. (2004). Reporting Sick: Are Sporting Events Contagious? *Journal of Applied Econometrics*, 19: 809–23.
- SKR (2021) Kommunernas köp av verksamhet. Länk: <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sektornisiffror/kopavverksamhet/kommunernaskopavverksamhet.35844.html> [läst 2022-03-03].
- Socialförsäkringsutskottet (2004). *Det reformerade pensionssystemet*, Betänkande 2003/04:SFU5.
- Socialstyrelsen (2016). *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd - En uppföljning*. Art 2016-1-4.
- Socialstyrelsen (2021a). *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2021*.
- Socialstyrelsen (2021b). *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2020*.
- Solt, F. (2019). *The Standardized World Income Inequality Database*. Version 8 E. 9.
- SOU (2000). *Sjukfrånvaro och sjukskrivning fakta och förslag*. SOU 2000:121.
- SOU (2013). *Åtgärder för ett längre arbetsliv. Pensionsåldersutredningens betänkande*. SOU 2013:25.

- SOU (2014). Det ska vara lätt att göra rätt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. SOU 2014:16.
- SOU (2020a). Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. SOU 2020:69. Betänkande av Delegationen för senior arbetskraft.
- SOU (2020b) En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. SOU 2020:6.
- SOU (2021a). Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart. SOU 2021:98.
- SOU (2021b). En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. SOU 2021:69.
- Statskontoret. (2012). Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige. Rapport 2012:20.
- Storesletten, K. (2003). Fiscal Implications of Immigration-A Net Present Value Calculation. *Scandinavian Journal of Economics*, 105(3): 487–506. <https://doi.org/10.1111/1467-9442.t012-00009>.
- Ståhl, C., Karlsson, E. A., Sandqvist, J., Hensing, G., Brouwer, S., Friberg, E. och MacEachen, E. (2021). Social Insurance Literacy: A Scoping Review on How to Define and Measure it. *Disability and Rehabilitation*, 43(12): 1776–85.
- Ståhlberg, A-C., Kruse, A. och Sundén, A. (2005). Pension Design and Gender. *European Journal of Social Security*, 7(1): 57–79.
- Sundén, A., Andersen, T. M. och Roine, J. (2014). Hur får vi råd med välfärden? Konjunkturrådets rapport 2014. SNS Förlag.
- Svallfors, S. (2011). A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010. *Social Policy & Administration*, 45(7): 806–25.
- Säve-Söderbergh, J. (2017). Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2017:6.
- Söderström, L., Andersson, F., Edebalk, P. G. och Kruse, A. (2001). Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitiken. Välfärdspolitiska rådets rapport 2000. SNS.

- Tatsiramos, K. (2009). Geographic labour mobility and unemployment insurance in Europe. *Journal of Population Economics*, 22(2): 267–83.
- Thibaut, J. W., och L. Walker. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Hillsdale.
- Titmuss, R. A. (1974). *Social Policy*. Allen and Unwin.
- Tranæs, T. (2001). Raiding Opportunities and unemployment. *Journal of Labor Economics*, 19: 773–98.
- Ulmanen, P. och Szebehely, M. (2015). From the State to the Family or to the Market? Consequences of Reduced Residential Eldercare in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 81–92.
- Vickerstaff, S., Macvarish, J., Taylor-Gooby, P., Loretto, W. och Harrison, T. (2012). *Trust and Confidence in Pensions: A Literature Review*. Working paper 108, UK Department for Work and Pensions. Tillgänglig på <https://www.gov.uk/government/collections/research-reports>.
- Vidal-Melia, C., Ventura-Marco, M. och Pla-Porcel, J. (2020). An NDC Approach to Helping Pensioners Cope with the Cost of Long-Term Care. *Journal of Pension Economics and Finance*. January.
- Voss, M., Floderus, B. och Diderichsen, F. (2001). Changes in Sickness Absenteeism Following the Introduction of a Qualifying Day for Sickness Benefit - Findings from Sweden Post. *Occup Environ Med*, 58: 178–84.
- Vård och omsorgsanalys (2021). *Vård och omsorgsanalys (2021). Den nordiska äldreomsorgen. Rapport 2021:7*.
- Weidenstedt, L., Geissinger, A. och Lougui, M. (2020). *Varför gigga som matkurir? Förutsättningar och förväntningar bakom okvalificerat gig-arbete. Ratio, Arbetsmarknadsprogrammet, rapport nr. 15*.
- Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2014). Part Time Work in the Nordic Region. Part Time Work, Gender and Economic Distribution in the Nordic Countries. *TemaNord* 2014:503.
- Wennemo, I. (2014). *Det gemensamma: om den svenska välfärdsmodellen*. Premissförlag.

- Widman, P. (2017). Gig-jobben tar över! Tidningen Sälj! Länk: <https://www.saljarnas.se/salj/artiklar/2017/05/gig-jobben-tar-over> [läst 2022-02-03].
- Wikman, A. (2004). Arbetsliv och sjukfrånvaro. I Hogstedt C., Bjurvald, M., Marklund, S., Palmer, E. och Theorell, T. (red.): Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens: 123–51. Statens folkhälsoinstitut.
- Wikman, A. (2006). Utsorterad från arbetslivet—en fördjupad analys. I Olofsson, J. och Zavisic, M. (red.): Vägar till en öppnare arbetsmarknad. Arbetslivsinstitutet.
- Wångmar, E. (2013). Fall av korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011. Santérus.
- Yakymovych, Y. (2022). Who (Mis)Uses the Sickness Insurance System? Evidence from a Randomised Experiment. Work in progress.
- Yang, S. (2019). Does Education Foster Trust? Evidence from Compulsory Schooling Reform in the UK. *Economics of Education Review*, 70: 48–60.
- Yle (2019). Italiens åldringsvård sköts av närmare en miljon gästarbetarande kvinnor från Östeuropa. Svenska Yle 2019-10-05.
- Åklagarmyndigheten (2015). Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning - Probleminventering och rekommendationer. RättsPM 2015:5.
- Åman, J. (2011). Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2011:8.
- Österman, M. (2020). Can We Trust Education for Fostering Trust? Quasi-Experimental Evidence on the Effect of Education and Tracking on Social Trust. *Social Indicators Research*, 154(1): 211–33.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2022

- Bakåtblick på vägen fram – en ESO-rapport om etableringsprocessen på svensk arbetsmarknad.

2021

- I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner.
- En beklaglig förlust? En ESO-rapport om erfarenheter och lärdomar av arvsskatt.
- Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation.
- Upp till bevis – en ESO-rapport om experiment som underlag för politik.
- Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan.
- Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturuomvandling.
- Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.

- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.
- Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar.
- Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform.

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.
- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.
- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.
- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.
- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.

- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korrupcion på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.

- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.

- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.

- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.

- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.

- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.