

VEM OCH VAD SKALL FÖRSÄKRAS?

PATRIK HESSELIUS & NIKLAS NORDSTRÖM

www.timbro.se/innehall/isbn=9175668208&flik=4

MAJ 2011

TIMBRO

© Författarna och Timbro 2011

ISBN 91-7566-820-8

www.timbro.se

info@timbro.se

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668208&flik4

Innehållsförteckning

Förord.....	5
Inledning.....	7
1 Vem och vad omfattas i dag?	8
1.1 Arbetslöshetsförsäkringen	8
1.2 Sjukförsäkringen.....	9
2 Framtidens socialförsäkring	10
2.1 Bastrygghet.....	10
2.2 Inkomsttrygghet	11
2.3 Arbetslöshetsförsäkringen	11
2.4 Sjukförsäkringen.....	12
3 Sammanfattning.....	13

Förord

Vem har rätt till sjukpenning i Sverige? Svaret: Den som vill.

Det må låta otroligt, men så beskrivs sjukförsäkringen av Anna Hedborg, tidigare socialförsäkringsminister (S), i den förra Socialförsäkningsutredningen (SOU 2086:86).

"Den bästa sammanfattningen av vem som har rätt till sjukpenning i Sverige är att det har den som vill."

Det är förstås varken rimligt, rätt eller hållbart. De senaste årens debatt om socialförsäkringar har framför allt handlat om ersättningsnivåer, sjukskrivningsperioder och "stupstockar". Dessa frågor är inte oväsentliga vare sig för enskilda människor eller för statskassan. Men debatten om hur våra socialförsäkringar fungerar behöver bli både bredare och djupare än den hittills varit.

Därför är det, för både sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, viktigt att diskutera vad ett framtida försäkringssystem ska omfatta. Vem är det egentligen som ska försäkras? Är det den som är medborgare i Sverige, eller den som arbetar? Är det den som är skriven i landet eller den som betalar vissa avgifter? Det är två avgörande frågor som lägger grunden till hur själva utformandet ska se ut. För när vi vet vem som ska försäkras kan vi också bestämma vem som ska finansiera försäkringen, och på vilket sätt det ska ske.

Regeringen låter nu utreda socialförsäkringarna i en parlamentarisk utredning. Timbros skuggutredning pågår parallellt med denna och syftar till att bidra till en levande, öppen och konstruktiv debatt om socialförsäkringssystemen, med fokus på arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringarna.

Skuggutredningen leds av Patrik Hesselius. Han har en bakgrund som forskare i nationalekonomi, bland annat vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Han har också varit politiskt sakkunnig på socialdepartementet och statsrådsberedningen. I dag arbetar han som välfärdsekonom på Skandia. Denna rapport är författad tillsammans med Niklas Nordström, partner på Prime PR och med lång bakgrund inom Socialdemokraterna, bland annat som ordförande i SSU.

Stockholm maj 2011

Eva Cooper

Ansvarig välfärdsfrågor på Timbro

Inledning

För att kunna diskutera ersättningsnivåer och hur länge ersättningen ska kunna betalas ut från våra gemensamma socialförsäkringar är det centralt att först definiera vem och vad som ska försäkras. Samtidigt är just dessa frågor av stor vikt när det gäller hur socialförsäkringen ska utformas då den kan skapa incitament för individen, arbetsgivaren eller samhällets institutioner att minska risken för långvariga utbetalningar från trygghetssystemen.

I skuggutredningens första rapport *De svenska sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, är de unika?* som publicerades i februari 2011 görs en tillbakablick på hur ersättningar vid arbetslöshet och sjukfrånvaro har vuxit fram i Sverige under de senaste drygt 100 åren. Rapporten beskriver även hur socialförsäkringssystem kan klassificeras i olika typer beroende på bland annat vem och vad som ska försäkras.

En socialförsäkring kan klassificeras utifrån tre kriterier: vem kan få ersättning, vilken ersättning får man och vem bestämmer över ersättningen? Det första kriteriet – vem – kan vara allt från de vidaste som medborgarskap eller skriften i landet, till mer avgränsat som förvärvsarbete eller kopplat till inbetalade avgifter. Det andra kriteriet – vilken ersättning – kan variera från en enhetlig nivå till att vara inkomstrelaterat. Det sista kriteriet – vem som bestämmer – kan exempelvis vara staten (politiker) eller arbetsmarknadens parter.

I denna rapport kommer vi att beskriva vilka tankar skuggutredningen har kring vem och vad som framtidens socialförsäkringar ska omfatta. Mer specifika frågor som exempelvis ersättningens storlek bygger på att man först definierar detta. Vem som ska försäkras är viktigt att definiera för att till exempel kunna bestämma vem som ska finansiera försäkringen och på vilket sätt detta ska ske. Frågan kring vad som ska försäkras bör ha sin utgångspunkt i vad som är grunden till den skada som ska försäkras. Inom sjukförsäkringen är det inte själva sjukfrånvaron som är den underliggande skadan utan det är sjukdomen eller skadan i sig. För arbetslöshetsförsäkringen är det inte arbetslösheten i sig som är skadan utan det är avsaknaden av ett jobb. I det senare fallet kan detta te sig vara en lek med ord, men det är en stor skillnad mellan de två.

För att upprätthålla en hög legitimitet för våra socialförsäkringar och därigenom ha en hög betalningsvilja för dessa är det viktigt att vara tydlig med just vem och vad som omfattas av försäkringarna. Samtidigt ger tydlighet kring vem och vad som omfattas medborgarna möjlighet att själva välja om man vill komplettera sitt skydd genom andra försäkringslösningar.

1 Vem och vad omfattas i dag?

De svenska socialförsäkringarna kategoriseras, i den akademiska litteraturen, i huvudsak att tillhöra den generella modellen, vilken är en kombination av grundtrygghet och inkomstrygghet. Rätten till grundtrygghet baseras på medborgarskap eller sysselsatt i landet, medan inkomstrelaterad ersättning är förbehållet den yrkesverksamma befolkningen.

Arbetslöshetsförsäkringen avviker från denna modell och således de flesta andra svenska socialförsäkringar, då den tillhör den frivilliga statsunderstödda modellen. Modellen bygger på att staten erkänner och bidrar ekonomiskt till de frivilliga kassorna som i sin tur ger understöd till sina medlemmar. De som inte är medlemmar får således inte ta del av den statliga subventionen, det vill säga de får inte del av det som finansierats gemensamt genom skattemedel.

1.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Den statligt subventionerade arbetslöshetsförsäkringen tillkom redan 1935. Villkoren för att vara fullt försäkrad var då och är fortfarande att man ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst ett år och att man ska ha arbetat i viss omfattning under det senaste året. Försäkringen och den statliga subventionen omfattar således inte alla utan bara de som aktivt har valt att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa. Arbetsvillkoret gör att det är endast den som har arbetat och som blir arbetslös som omfattas av försäkringen. Ersättningen har en lägstanivå på 320 kronor per dag och en högstanivå på 680 kronor per dag.

Arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstförsäkring som är relaterad till inkomsten upp till en viss nivå. Lägstanivån ger att arbetslöshetsförsäkringen har ett inslag av att vara en grundtrygghetsförsäkring. Samtidigt ger den i dag ganska låga högstanivån att de flesta som är sysselsatta skulle få ut detta belopp om de blir arbetslösa. Ersättningen blir i realiteten inte inkomstrelaterad, utan mer som ett grundbelopp. De i dag vanliga inkomstförsäkringarna vid arbetslöshet som täcker upp ersättningen ovan detta tak gör att den totala ersättningen blir inkomstrelaterad. Arbetslöshetsförsäkringens och därigenom statens del av den totala ersättningen blir en enhetlig ersättning för de flesta.

Om man vidgar arbetslöshetsförsäkringen till att även omfatta det vi kallar aktivitetsstöd (ersättning vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder) så tillkommer en ytterligare komponent. Den som uppfyller ett av kriterierna, medlemskap eller arbetsvillkoret, kan få ersättning på en lägre grundnivå (223 kronor per dag). För denna del av försäkringen är kriterierna något lägre och fler omfattas. På frågan om vem som är försäkrad blir då svaret att man ska ha jobbat eller varit medlem i facket en viss tid.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen (i sin vidare definition) är frågan om vad som är försäkrat inte helt trivialt. Det är uppenbart att det är inkomstförlusten som ersätts. Men genom att arbetsförmedlingen kan ställa krav på sökaktivitet, att det finns tidsgränser i försäkringen samt att det är nödvändigt att delta i arbetsmarknadsåtgärder för att få aktivitetsstöd efter att

arbetslöshetskassedagarna tagit slut, finns det tydliga inslag av att avsaknaden av jobb är det som försäkras. Incitament, matchning och även omställningsåtgärder finns i dag i arbetslöshetsförsäkringen (i sin vidare definition) för att individen ska få ett nytt arbete

1.2 Sjukförsäkringen

Den allmänna sjukförsäkringen såg dagens ljus 1955 i och med införandet av sjukpenningen som omfattade alla anställda. Villkoret för att kunna få ersättning var och är att man ska ha en så kallad sjukpenninggrundande inkomst, vilken enkelt översatt är den förväntade årsinkomsten. Ersättning ges för inkomster upp till 7,5 basbelopp per år. Frågan kring vem som är försäkrad är således ganska enkel att besvara, alla som har ett arbete (eller är arbetslösa och tidigare haft ett arbete) är försäkrade. Den som inte hade en inkomst vid sjukdomen eller skadan kan inte och har aldrig kunnat få ersättning från sjukpenningen.

Det som i folkmun kallas för förtidspension (i dag sjukersättning) var ämnat till att ge ersättning vid permanent nedsatt arbetsförmåga. Detta omfattar både de som aldrig kommit in på arbetsmarknaden eller som har fått sin arbetsförmågenedsättning under arbetslivet. Sjukersättning kan ges på grundnivå (2,4 basbelopp per år) eller en inkomstrelaterad ersättning som baseras på inkomster upp till 7,5 basbelopp. Under många år fanns en tidsbegränsad variant, sjukersättning (tidigare sjukbidrag). För rätt till tidsbegränsad sjukersättning krävdes att arbetsförmågan var nedsatt under minst ett år. Vid beviljandet av permanent och tidsbegränsad sjukersättning bedömdes arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden. När det gäller permanent nedsatt arbetsförmåga eller tidigare nedsatt arbetsförmåga under längre tid är svaret på frågan om vem som är försäkrad, alla. Den som inte har haft tidigare inkomster får ersättning på grundnivå och de som arbetade vid nedsättningen av arbetsförmågan får en inkomstrelaterad ersättning.

Ordet sjukförsäkring leder till tankar om att det är just sjukdomen vi är försäkrade mot. När det gäller sjukförsäkringen är det inte riktigt fallet, det är inkomstförlusten vid sjukdom eller skada som man är försäkrad mot. Även om Försäkringskassan under årens lopp fått olika resurser tilldelat sig, för att "köpa" vård och rehabilitering från landstingen, har detta inslag av en mer försäkringsmässighet varit rätt så begränsat. Vissa incitament för arbetsgivaren att öka inslaget av preventiva åtgärder eller rehabilitering har funnits genom den så kallade medfinansieringen av sjukpenningkostnaden. Då hälso- och sjukvården i stora delar är gemensamt finansierat ter det sig lite avvikande att just den som är sjuk från ett arbete ska kunna "köpa sig" vård eller rehabilitering på offentliga vårdinrättningar genom statliga medel. Denna möjlighet finns inte för den som tecknar en privat försäkring.

Svaret på frågan kring vad som är försäkrat när det gäller sjukförsäkringen är således inkomstförlusten. Att någon gör något åt skadan så snabbt som möjligt tjänar inte vården på utan sjukförsäkringen får snällt bära kostnaden för ersättningen av inkomstförlusten tills vården har gjort sitt jobb.

2 Framtidens socialförsäkring

Socialförsäkringarna som ersätter inkomstförlust vid arbetslöshet eller sjukdom bör vara utformade så att de skapar trygghet för individen vid plötsliga och oförutsedda händelser. Inte minst måste försäkringarna flytta fokus från i dag ett mer defensivt sätt att hantera händelser, till att bli ett verktyg i syfte att skapa trygghet och möjligheter i förändring. Försäkringarna måste ge individen en snabbare väg tillbaka till jobbet, det man redan har eller till ett nytt arbete. En initial inkomsttrygghet bör omfatta alla individer som har haft en varaktig inkomst, medan alla som på ett eller annat sätt vill aktivera sig bör omfattas av en bastrygghet. Ingen ska tvivla på att försäkringen finns där som ett stöd och ett verktyg för att underlätta för individen att hantera en period av omställning.

Samtidigt bör socialförsäkringarna ta hänsyn till att människors förmåga kan förändras över tiden exempelvis på grund av förändrad hälsa, men även att deras kompetens efterfrågas i annan grad. Av denna anledning bör socialförsäkringarna som ersätter inkomstförlust vid arbetslöshet eller sjukdom fokusera på att få människor i arbete. För att åstadkomma detta är det centralt att botandet av sjukdomen/skadan integreras i sjukförsäkringen och att hjälpen och stödet att finna ett nytt jobb integreras i arbetslöshetsförsäkringen. Dagens märkliga uppdelning mellan stat och landsting/regioner är inte till gagn för skattebetalarna. Ekonomiska incitament för att snabba på behandlingar och vägen tillbaka till arbetslivet måste ligga lika mycket i sjukvårdens intresse som i sjukförsäkringens.

För att kunna ta hänsyn till individens erfarenhet bör det tidigare arbetet eller yrket vara en naturlig väg tillbaka till arbetslivet. Om det visar sig att detta inte är möjligt på lite längre sikt bör alla vanligen förekommande eller möjliga arbeten anses vara lämpliga. Att utveckla sin förmåga i ett nytt arbete ger människor goda möjligheter till att finna nya utmaningar i livet. Utifrån detta bör trygghetssystemen vara utformade så att det finns hjälp till omställning om så krävs.

2.1 Bastrygghet

Socialförsäkringarna bör premiera människor som vill aktivera sig och stå nära arbetsmarknaden. Alla som deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller arbetsmarknadsinriktad rehabilitering bör därför åtminstone omfattas av en bastrygghet. Det bör löna sig att undvika ett passivt tillstånd med försörjningsstöd. Med bastrygghet menas en ersättning likt den lägsta nivå som finns i exempelvis arbetslöshetsförsäkringen.

Den som är sjuk under överskådlig framtid, där sjukdomen förhindrar att man kan delta i arbetsmarknadsåtgärder eller arbetsmarknadsinriktad rehabilitering, bör erhålla åtminstone en bastrygghet. Ingen ska oroa sig av fel skäl när man blir beroende av socialförsäkringarna. Stödet ska alltid finnas där för att möjliggöra att fokus i största möjliga mån ligger på vägen tillbaka till arbetslivet.

2.2 Inkomsttrygghet

Den som har haft inkomst bör initialt kunna erhålla en inkomsttrygghet. Att den ekonomiska skadan begränsas när man blir sjuk eller arbetslös gör att individen undviker stora kostnader i samband med detta, men även att man får en möjlighet att anpassa sig om det inte är möjligt att återgå till det tidigare jobbet eller yrket.

Efter en tids arbetslöshet eller sjukdom bör våra gemensamma trygghetsförsäkringar ha ett ökat inslag av att bli omställningsförsäkringar med ökade krav på att man söker sysselsättningar som passar den egna förmågan, eller åtminstone deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller arbetsmarknadsinriktad rehabilitering. Med dessa krav är det naturligt att ersättningen anpassas så att den stämmer överens med den man skulle få om man hade haft en sysselsättning i ett vanligt förekommande eller möjligt arbete på arbetsmarknaden.

2.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Utgångspunkten i skuggutredningens fortsatta arbete är att alla som är bosatta eller är yrkesverksamma i Sverige bör omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Att människor som vill arbeta står utan försörjning vid ofrivillig arbetslöshet är inte effektivt vare sig för individen eller samhället. Vi ser det som centralt att försäkringen dels uppmuntrar människors vilja att arbeta och dels stimulerar den som hamnar i arbetslöshet att kunna söka jobb utanför det man tidigare haft. Den som aktivt söker jobb eller som deltar i arbetsmarknadsåtgärder bör åtminstone omfattas av bastryggheten, en lägre ersättning. Denna ersättning bör sättas så att det blir mer fördelaktigt att aktivera sig än att vara passiv med försörjningsstöd.

Den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen bör omfatta alla som är sysselsatta under minst tre månader i sträck. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen bör vara högre under den första tiden vid arbetslöshet för att med tiden sänkas. Försäkringen kommer genom detta uppmuntra den som är arbetslös att vara lite mer kräsen i sitt arbetssökande under den första tiden, men att sedan få den arbetslösa att vidga sina krav på nytt arbete. En arbetslöshetsförsäkring med denna utformning ger goda förutsättningar att rätt kompetens hittar rätt arbete under förutsättningen att dessa arbeten finns att finna.

Arbetslöshetsförsäkringen bör även stå för matchnings- och åtgärds kostnaderna. En närmare koppling mellan vilka åtgärder som kan sättas in för att hjälpa den arbetslösa att hitta ett nytt arbete och kostnaden för tiden i arbetslöshet skapar tydliga incitament för att rätt åtgärder sätts in i tid. Vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder bör arbetslöshetsersättning även betalas ut. Att byta ersättningslag till något annat är bara krångligt och fyller inget syfte. Grunden för försäkringen måste vara att ge individen trygghet i den ständiga förändring som sker på arbetsmarknaden. Tryggheten ska ligga i omställningen till det nya och inte i att söka bevara det gamla.

2.4 Sjukförsäkringen

Utgångspunkten i skuggutredningens fortsatta arbete är att sjukförsäkringen ska omfatta alla som är bosatta eller är yrkesverksamma i Sverige. Sjukdom och skada är händelser som i stor utsträckning sker slumpmässigt, dock har olika individer olika anlag för att drabbas av olika sjukdomar och även graden av dessas konsekvenser. Den som åtminstone står till arbetsmarknadens förfogande bör omfattas av basstrygghet i form av en lägre ersättning. Den som är sysselsatt bör omfattas av en inkomsttrygghet.

Vår fysiska och mentala förmåga och hälsa påverkar vår möjlighet att försörja oss själva. De som har medfödda funktionshinder eller som insjuknat eller skadat sig i unga år bör omfattas av sjukförsäkringen även om de aldrig har etablerat sig på arbetsmarknaden. Den vars arbetsförmåga anses vara permanent nedsatt bör åtminstone omfattas av basstryggheten utan andra krav. Dock bör alla vägar provas för att hitta meningsfull sysselsättning för den som vill och kan.

Inkomsttryggheten bör till en början vara relativt det egna jobbet. Utgångspunkten bör vara att behandlingen av sjukdomen och skadan ska resultera i att individen blir återställd och kan återgå till det egna arbetet inom rimlig tid. Om detta inte är möjligt bör sjukförsäkringen fokusera på omställning. Rehabilitering och omskolning bör ske med sikte på vanligt förekommande eller möjliga arbeten. Ersättningen från försäkringen bör i det läget utgå från dessa arbeten.

Sjukförsäkringen bör ändra fokus till att bota sjukdomen eller skadan, inte bara betala ut ersättning till den som inte kan arbeta. Genom att sätta in vård i tid kan långa sjukfrånvarofall undvikas, men detta kan vara kostsamt för landstingen eller regionerna. På samma sätt kan långa sjukfrånvarofall undvikas ifall omställning till annat arbete sätts in i tid. Det man sparar på minskad sjukfrånvaro kan i många fall finansiera dessa åtgärder med råge. Det är endast genom tydliga ekonomiska incitament som detta kan komma till stånd. Det är vare sig mänskligt eller ekonomiskt försvarbart att inte låta människor få möjlighet att få utveckla sina talanger i ett arbete och i vissa fall finna en ny karriär.

3 Sammanfattning

Tydliga trygghetsförsäkringar som skapar incitament till arbete gör att vi kan upprätthålla en hög legitimitet för våra socialförsäkringar och därigenom ha en hög betalningsvilja för dessa. För att uppnå tydlighet är det viktigt att vi definierar vem och vad som bör omfattas av försäkringarna.

På frågan om vem som ska försäkras ger skuggutredningen svaret alla. För den som inte har en inkomst att ersätta bör det finnas en bastrygghet. Socialförsäkringarna kan ge incitament till människor att undvika passivitet genom att de ställer krav på aktivitet för att man ska kunna få ersättning. Naturligtvis bör individer med permanent nedsatt arbetsförmåga undantas från aktiveringskravet.

Minst lika viktigt är svaret på frågan om vad som ska försäkras. Skuggutredningen har som utgångspunkt att det är den underliggande orsaken som ska försäkras, det vill säga sjukdomen eller avsaknaden av ett arbete. Fokus för försäkringen bör vara att behandla sjukdomen eller att ge stöd till att hitta ett nytt jobb. Inkomsttryggheten är endast för att undvika att den oförutsedda händelsen även ger alltför kraftiga ekonomiska konsekvenser.

Vare sig arbetslöshetsförsäkringen eller sjukförsäkringen har varit en yrkesförsäkring. Det är viktigt att försäkringarna även är omställningsförsäkringar som kan lyfta fram människors förmågor för att möjliggöra nya karriärer. Med det höga förändringstempo som råder i den globala ekonomin kan aldrig statens, näringslivets eller, i detta fall, försäkringens löfte vara att bevara det gamla. Tvärtom måste morgondagens socialförsäkringar ge trygghet i förändring och stimulera individen till att söka trygghet i det nya som växer fram. Initialt bör försäkringarna ge inkomsttrygghet relativt det egna arbetet eller yrket. Om man efter en tid inte kan gå tillbaka till det egna arbetet eller finna ett nytt jobb inom samma yrke bör alla vanligen förekommande eller möjliga arbeten anses vara lämpliga. Att utveckla sin förmåga i ett nytt arbete kan skapa nya karriärer. Utifrån detta är det naturligt att ersättningen anpassas så att den stämmer överens med den man skulle få om man hade haft en sysselsättning i ett vanligt förekommande eller möjligt arbete på arbetsmarknaden. Vi vill se en vidare utveckling av socialförsäkringarna som ett verktyg individen och samhället har för att skapa möjligheter till nya livsval. Med trygga och förutsägbara försäkringar som bas kan omställningen till nästa fas i livet bli så mycket enklare och mindre defensiv. Detta till gagn för individen såväl som samhället i övrigt.

Genom denna rapport vill vi som jobbar med Timbros skuggutredning till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen dela med sig av några av de viktigaste utgångspunkterna i vårt arbete. I början av hösten 2011 kommer två rapporter att presenteras. Dessa kommer att innehålla konkreta förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring respektive sjukförsäkring.

I det vidare arbetet är en viktig fråga vem som ska betala för försäkringarna. Utgångspunkten i den frågeställningen är att den som kan påverka förekomsten och längden på sjukdomen eller arbetslösheten bör vara med och betala för försäkringen. Här kan det vara individen, arbetsgivaren eller olika offentliga institutioner. Alla har ett ansvar för att minska risken för uppkomsten av sjukdom eller arbetslöshet men framförallt för att göra sitt yttersta att återkomsten i arbete blir så snabb som möjligt.