



**EN RÄTTVIS OCH ENKEL  
INKOMSTFÖRSÄKRING**

**STEFAN FÖLSTER  
ROBERT GIDEHAG  
SEPTEMBER 2020**

## OM FÖRFATTARNA

Stefan Fölster. Docent i nationalekonomi och chef för tanke-  
smedjan Better Future Economics.

Robert Gidehag är nationalekonom och arbetar till vardags  
på Svenskt Näringsliv. Arbetet med den här rapporten har  
dock skett för Timbro's räkning. Slutsatserna i rapporten står  
han själv för och de motsvarar inte Svenskt Näringslivs  
officiella policy.



© Författaren och Timbro  
September 2020  
www.timbro.se  
info@timbro.se  
Sättning: Mikael Eisen

## INNEHÅLL

SAMMANFATTNING - EN NY ALLMÄN INKOMSTFÖRSÄKRING .....	5
1 EN SOCIALFÖRSÄKRINGSREFORM BEHÖVS .....	7
2 GRUNDPRINCIPER I RAI .....	14
Principerna för en försäkring baserad på ackumulerade inkomster .....	14
Principer för ett konto i socialförsäkringen .....	16
3 SÅ FUNGERAR RAI .....	19
Vilka socialförsäkringar och bidrag hanteras i RAI? .....	21
Man kvalificerar sig till högre garanterad ersättning.....	22
Bättre incitament även på kort sikt med ett eget RAI-konto .....	23
Kort om införande av RAI .....	24
Ersättning vid arbetslöshet med RAI .....	24
Ersättning i föräldraförsäkring med RAI .....	26
Ersättning vid sjukförsäkring i RAI .....	27
Ekonomiskt bistånd .....	28
Etableringsersättning och andra ersättningsystem direkt efter uppehållstillstånd.....	29
Sammanfattning .....	30
4 FORSKNING OCH INTERNATIONELLA ERFARENHETER .....	32
Forskningen om mer robusta system .....	32
Andra länders erfarenheter .....	33

5	NÅGRA INDIVIDEXEMPEL OCH SIMULERINGAR.....	35
	Några illustrationer .....	35
	Livscykelnsimuleringar.....	40
6	KONSEKVENSER FÖR STATSFINANSEN OCH INKOMSTFÖRDELNING ..	51
7	SLUTSATSER.....	58
	APPENDIX.....	61
	REFERENSER .....	63

## **SAMMANFATTNING**

### **Rapporten i korthet**

- De svenska bidrags- och socialförsäkringssystemen är omoderna, otrygga och i vissa avseenden orättvisa. Reglerna för att få ersättning är krångliga och svårförutsebara, vilket gör att en person som bara jobbat i ett par år kan få högre ersättning än någon som jobbat i 20 år. Möjligheten att snabbt kvalificera sig till höga ersättningar försämrar i sin tur incitamenten att arbeta.
- I den här rapporten föreslår vi ett paket av konkreta reformer under namnet Rättvis allmän inkomstförsäkring (RAI). Syftet med reformerna är att man gradvis ska kvalificera sig till bidrag och socialförsäkringar på grunder som är enklare och mer rättvisa än i dagens system.
- Det uppnås dels genom socialförsäkringar där den garanterade ersättningen ökar i takt med ackumulerade tidigare inbetalningar (snarare än den senaste lönen), dels genom att grundersättningen kompletteras med ett socialförsäkringskonto.
- Kontots saldo kommer att bestå av pengar som avsätts från en del av dagens arbetsgivaravgifter (tre procentenheter i våra kalkyler), upp till ett tak som vi har satt till 300 000 kronor. Grundersättningen från socialförsäkringen kompletteras med utdrag från kontot så länge det finns pengar kvar där. För personer vars garanterade ersättning är lägre än existensminimum träder ekonomiskt bistånd in, precis som i dag. Eventuellt överskott på kontot tillfaller individen som ett tillskott till pensionen. (Annan användning som till exempel vidareutbildning kan övervägas.)
- Ett sådant system gör det betydligt mer lönsamt att gå från arbetslöshet till arbete. I dag ökar en medianperson som går från ersättningar till arbete sin inkomst före skatt med 50 kronor per intjänad hundralapp; med RAI ökar det till 68 kronor (i båda fallen avses livsinkomster). Samtidigt är tryggheten i RAI vid olika inkomstbortfall i stort sett densamma som i dagens system, förutom att unga och nyanlända får lägre ersättningar under längre kvalificeringsperioder än i dag. I gengäld får de högre ersättning och ett mer robust skydd genom trygghetssystemen efter att ha arbetat några år.

- En övergång till RAI skulle ha en rad positiva effekter; inte minst skulle incitamenten för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden stärkas. RAI knyter också bättre än dagens system an till livsinkomster i en tid när fler studerar, har varierande inkomst under livet av andra skäl eller arbetar i den så kallade gig-ekonomin. Dessutom stärks pensionerna utan att några avgiftshöjningar krävs.

Statsfinansiellt är RAI, så som systemet kalibrerats i denna rapport, neutralt om man bortser från dynamiska effekter. Tar man i stället hänsyn till hur mycket de förbättrade drivkrafterna i RAI höjer sysselsättningen och skatteintäkter så skulle reformen stärka offentliga finanser med ungefär 60 miljarder kronor, och hushållens inkomster efter skatt med ungefär 49 miljarder.

## 1 EN SOCIALFÖRSÄKRINGSREFORM BEHÖVS

Det svenska socialförsäkringssystemet bör reformeras av flera skäl. Dels uppstår höga marginaleffekter, där en stor del av inkomsten från mer arbete inte kommer den arbetande till del utan dras i skatt och reducerade bidrag. Samtidigt upplevs tryggheten som svagare därför att ökande kostnader för systemet har tvingat fram en stramare tillämpning. Den hyllade inkomstbortfallsprincipen har gett vika för tak i ersättningarna som är låga i förhållande till mångas inkomster. Faktum är att socialförsäkringarna i tysthet hyvlats ner till ett grundtrygghetssystem som de flesta kompletterar med avtalade eller helt privata försäkringslösningar. Dagens socialförsäkringar svarar heller inte upp mot ökade behov av flexibilitet och omskolning under livet. Inte minst visar den ekonomiska krisen i spåren av coronapandemin behovet av en socialförsäkring som både ger ett bra skydd vid plötsliga inkomstbortfall och stärker incitamenten att komma i arbete igen.

Under de senaste decennierna har reglerna tänjts gång på gång så att socialförsäkringarna drev mot kostnadsexplosion, vilket oundvikligen tvingade fram kraftiga åtstramningar som många inte räknat med. ATP-systemet, A-kassan och bostadssubventioner tvingades till kraftiga åtstramningar under 1990-talet, liksom socialbidrag och sjukpenning under 2000-talet. Även i dag saknas god kontroll över utbetalningarna. Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

(2019) uppgår felaktiga utbetalningar till cirka 18 miljarder kronor per år eller runt 300 miljarder kronor sedan 2005 från välfärdssystemen som helhet.

Ett hållbart trygghetssystem skall inte bara klara kulmen i en högkonjunktur. Vi har tidigare analyserat detta och föreslagit en väg mot en omfattande reform av socialförsäkringen baserat på en kontoprincip.<sup>1</sup>

Fokus i denna rapport är emellertid två andra, möjligen mer akuta, problem. Det första är att de senaste årens stora grupper av nyanlända har aktualiserat frågan om trygghetssystem till vilka man gradvis kvalificerar sig i stället för att direkt från början åtnjuta samma förmåner som dem som har betalat in i många år.

Det andra är att dagens socialförsäkringar i kombination med höga skatter försvagar incitamenten att arbeta onödigt mycket, samtidigt som finansieringen av välfärden är helt beroende av att sysselsättningen förblir hög.

Det första problemet kan också uttryckas som att kopplingen är dålig mellan vad man har betalat in i socialförsäkringarna och hur väl man är försäkrad. Ett konkret exempel åskådliggör detta. Anta att en ungdom vid 21 års ålder får ett jobb under ett år som ger 25 000 kronor i lön före skatt (eller i sex månader om dessa föregåtts av så kallad

<sup>1</sup> Se t.ex. Fölster, Gidehag (2017).

överhoppningsbar tid och personen jobbat med 25 000 i lön längre tillbaka i tiden).

Om denne ungdom därefter blir arbetslös berättigar detta till 20 000 kronor i månaden i A-kassa de första 100 dagarna, därefter 17 500 kronor i 200 dagar. Sedan kan det varvas med en ny jobbperiod på sex månader som kvalificerar till en ny A-kasseperiod. Jobben som kvalificerar till A-kassa kan även vara sådana med lönebidrag till arbetsgivaren på upp till 17 100 kronor. Ersättningen till en sådan ungdom skiljer inte alls från ersättningen till någon som har jobbat utan avbrott i 15 år och sedan blir arbetslös en period.

Detta problem har accentuerats i takt med en kraftig migration till Sverige de senaste åren. Andelen utrikes födda i befolkningen har ökat till 19,6 procent i slutet av 2019 och de med utrikes bakgrund (födda utomlands eller med två föräldrar födda utomlands) har ökat från 14,5 procent av befolkningen 2000 till 24,9 procent 2018. Svårigheterna för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden är stora och sysselsättningsgapet jämfört med inrikesfödda är alarmerande. För de som kommer med skyddsbehov och deras anhöriga tar det nio år efter ankomst till Sverige innan minst hälften arbetar.<sup>2</sup> Denna siffra har varierat över tid. I en nyligen genomförd undersökning visar Handelns Forskningsinstitut (HUI Research) att mindre än 30 procent av invandrare från Asien och Afrika

uppnår en inkomst om 20 000 kronor i månaden nio år efter ankomsten till Sverige.<sup>3</sup>

Om man räknar bort kostnaden för asylmottagning, uppgår kostnaden för en flykting under det första året till knappt 200 000 kronor för det offentliga. Kostnaden är fortsatt hög efter fem år – drygt 100 000 kronor per år.<sup>4</sup>

Förutom att detta är en stor statsfinansiell kostnad ställer det rättviseproblematiken ovan på sin spets. Är det rimligt att nyanlända, liksom unga, ganska snabbt kvalificerar sig för samma eller högre ersättningar som de som har arbetat och betalat in länge, dessutom enligt mycket krångliga regelverk? Regeringen tillsatte år 2018 en utredning med en bredare ambition (Regeringen, Dir 2018:8). Bland annat sägs i direktiven att

- ”Kopplingen mellan bidrag till finansiering av den gemensamma försäkringen och rätten till ersättning skulle också kunna stärkas.” s.3.

- ”Det bör även övervägas hur omställningsprincipen kan förstärkas t.ex. när det gäller ekonomiska incitament till omställning även för den som i dag inte påverkas av sänkningar i ersättningsnivån.” s.8

Utredningsförslaget (SOU 2020:37) adresserade emellertid inte dessa önskemål utan

nöjde sig bland annat med förslag som knyter ersättning i A-kassan närmare det föregående årets inkomster, öppnar för fler att vara berättigade till A-kassa och trappar av aktivitetsstödet över tid.

Det andra akuta problemet handlar just om hur väl det lönar sig att sträva, utbilda sig och arbeta. Ersättningen i socialförsäkringen, inte minst vid arbetslöshet, påverkar reservationslönen (den lön där en individ kan tänka sig att ta ett arbete) och sök beteenden efter jobb. För detta finns ett ganska omfattande forskningsstöd. Dagens ersättningssystem skapar via höga tröskeeffekter och höga margina-effekter minskade incitament för individer att ta ett jobb. De högsta margina-effekterna har de som i dag lever på ekonomiskt bistånd, eftersom detta stöd dras in ett till ett mot egna inkomster. Även med RAI skulle den gruppen ha relativt höga margina-effekter, men ändå lägre än i dag. På kort sikt kan de dra nytta av att arbete ökar saldot på det egna kontot. På längre sikt framstår livsval som leder till deltagande på arbetsmarknaden som betydligt mer förmånligt än i dag till följd av de lägre livsinkomstmarginaleffekter i RAI.

Det konkreta reformpaketet som föreslås här under namnet RAI (Rättvis Allmän Inkomstförsäkring) uppnår följande:

1. I RAI kvalificerar man sig för högre garanterad ersättning och uttag från det egna kontot gradvis i takt med att man tjänar inkomster och betalar in till systemen. Det tar således några år för nyanlända och unga att bli berättigade

högsta ersättningen jämfört med dagens system. I gengäld kan de därefter räkna med ett bättre och mer förutsägbart försäkringsskydd jämfört med dagens system och därutöver ett sparande på det egna kontot som spär på pensionen ifall det inte behövs innan dess.

2. Incitamenten att arbeta stärks. Ekonomer mäter ofta incitament i termer av hur mycket inkomst en person förlorar genom att gå från sysselsättning till någon form av arbetslöshet eller annan frånvaro, vilket ibland benämns margina-effekt. Detta mått duger till nöds i dagens system, trots att det inte riktigt tar hänsyn till hur inkomster och pension påverkas på sikt. I RAI är hänsyn till inkomster i ett livstidsperspektiv däremot central. Den gradvisa kvalificeringen och sparandet på kontot innebär att arbete i dag har positiva effekter på inkomster både nu och många år framöver. I denna rapport beräknas därför genomgående hur mycket livsinkomsten ökar av att arbeta, alltså en ”livsinkomstmarginaleffekt.”

Kalkylerna visar att dessa livsinkomstmarginaleffekter är väsentligt mer gynnsamma i RAI jämfört med dagens system. Incitamenten att arbeta stärks därför och sysselsättningen kan enligt gängse forskning öka väsentligt. De som är relativt nya på arbetsmarknaden har bättre incitament eftersom de dels får lägre ersättning för frånvaro initialt, och dels för att inkomster över tid bygger upp ett bättre försäkringsskydd och ett sparande på eget

2 Lundbäck, Soboloveskaia och Ackum (2019).

3 Bornhäll, Daunfeldt och Westerberg (2019). Eklund och Larsson (2020) visar också att det tar i genomsnitt 12–13 år för utrikes födda att nå självförsörjning.

4 Finanspolitiska Rådet (2016).

konto. De som har tjänat inkomster länge har nått ett gott försäkringsskydd i form av en garanterad ersättning som tillsammans med kontot kan bli högre än i dag. Det i sig skulle kunna minska dessa personers incitament att arbeta, i synnerhet om de till exempel har tappat i produktivitet och inte kan tjäna lika goda inkomster i förhållande till den garanterade ersättningen. Detta motverkas emellertid av att dessa personer också har byggt upp ett sparande på det egna kontot som de skulle kunna få i extra pension, men går miste om ifall de inte arbetar mer långvarigt.

Förutom dessa två huvudsyften, så uppnår RAI även andra önskvärda mål:

- Dagens komplicerade transfererings-system förenklas och kontroll av felaktiga utbetalningar underlättas eftersom ersättningar som i dag administreras av flera olika aktörer sker från samma system. För de flesta minskar också incitamenten att fuska eftersom en del av pengarna dras från det egna kontot.
- RAI knyter bättre an till livsinkomst i en tid där allt fler studerar, andra skäl har varierande inkomst över livet, eller arbetar för flera arbetsgivare i den så kallade gig-ekonomin.
- Minskar risker för den enskilde att till följd av kostnadsexplosioner i transfererings-systemen hamna i kläm mellan tvära politiska kast.

- Förebygger ökande politiskt tryck att öka transfereringsutgifter.

- Stärker pensioner något utan att kräva avgiftshöjningar.

En rad olika komplicerade socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd får i vårt förslag en gemensam utformning med mycket enkla regler som bygger på en rak princip om att man kvalificerar sig till högre ersättningar under en väsentligt längre period än i dag.

Kvalificeringen till ersättningar sker på två sätt. För det första stiger den garanterade ersättningen i förhållande till ackumulerade inbetalningar (snarare än den senaste lönen). Alla har alltså rätt till en garanterad ersättning. Den garanterade ersättningen höjs i proportion till tidigare inkomster upp till ett tak. I vår huvudmodell kan den garanterade ersättningen aldrig sänkas. Men det är också tekniskt enkelt, och mer i linje med den nya A-kasseutredningen, att låta den garanterade ersättningen trappas ned vid till exempel långvarig arbetslöshet. För den som har en för låg (i förhållande till reglerna för existensminimum) garanterad ersättning träder ekonomiskt bistånd in precis som i dag.

För det andra, slussas en del av dagens arbetsgivaravgift in på ett individuellt konto tills ett tak nås som här är satt till 300 000 kronor. Vid arbetslöshet eller andra berättigade inkomstbortfall betalas innehav på kontot ut månadsvis under loppet av ett år.

Denna utbetalning kompletterar alltså den garanterade ersättningen så länge det finns pengar på kontot. När en person har sparat ihop till taket i kontot upphör inbetalningen.

Vid pension tillförs saldot på kontot pensionen. Andra användningar under arbetslivet, till exempel för vidareutbildning, kan övervägas.

I många avseenden behålls avvägningar och politiska ambitioner som finns med dagens regler. Till exempel förblir det även med RAI mer förmånligt att vara med i en A-kassa än att stå utanför. Ett annat exempel är att föräldradigheten även i RAI innehåller en omfördelning från barnlösa till de som får barn. Vi tänker oss vidare att de olika avtalade tilläggsförsäkringarna blir kvar som i dag.

Regeringen genomförde 2018 en väsentlig höjning av taket för ersättning vid sjukfrånvaro, som för de flesta anställda ersatte ersättningar från avtalsförsäkringar. I vårt förslag ger RAI en högsta garanterad ersättning (exklusive socialförsäkringskontot) som är lägre än dagens tak vid sjukfrånvaro. I stället köper Försäkringskassan upp en motsvarande extra försäkring (mellanskillnaden mellan den nivå vi föreslår i sjukförsäkringen och dagens nivå) från försäkringsbolag som bevisligen lyckats mycket bättre med att hjälpa arbetsgivare att minska sjukfrånvaron. Vi utvärderar RAI både med en rad livscykelkalkyler för typiska individer, och med en viktad panel av individer som speglar Sveriges befolkning under kommande decennier. I dessa kalkyler uppnår RAI följande: Tryggheten i RAI vid olika

inkomstbortfall är ganska lik den i nuvarande system med undantag av att ersättningarna är lägre under den längre kvalificeringstiden, det vill säga för unga eller nyanlända. I gengäld är ersättningarna högre efter flera år av inbetalningar till socialförsäkringarna. Detta skulle kunna tolkas som att incitamenten försämras för individer som har arbetat länge och/eller har hög inkomst eftersom ersättningarna blir högre jämfört med i dag. Vi menar dock att ett sådant synsätt är felaktigt eftersom den högre ersättningen till stor del kommer från det egna kontot där varje uttag innebär ett lägre eget kontosaldo. För de som aldrig har arbetsinkomster gäller fortfarande ekonomiskt bistånd på samma sätt som i dag.

Att införa RAI påverkar inte graden av jämlikhet avseende livsinkomster. En del har något lägre ersättningar i början av sitt arbetsliv, men i gengäld bättre trygghet när de har arbetat ett antal år. För de flesta ändras inte livsinkomsterna särskilt mycket.

Det blir däremot betydligt mer lönsamt i RAI att gå från arbetslöshet till arbete. En medianperson som går från sociala ersättningar till arbete ökar sin inkomst före skatt med cirka 50 kronor för varje intjänad hundralapp. Den andra hälften försvinner eftersom ersättningarna dras in när personen börjar arbeta. I RAI ökar behållningen till 68 kronor.

Statsfinansiellt är tanken att RAI skall vara neutralt om man bortser från så kallade dynamiska effekter. Dagens utgifter för A-kassa, sjukpenning som omfattas av RAI

(cirka 180 miljarder kronor) ska motsvara de utbetalda ersättningarna från välfärdskontona plus de utbetalda garantiersättningarna (60 + 120 miljarder).

Tar man i stället hänsyn till hur mycket de förbättrade drivkrafterna i RAI höjer sysselsättningen och skatteintäkterna så skulle reformen stärka de offentliga finanserna med ungefär 60 miljarder kronor, och hushållens inkomster efter skatt med ungefär 49 miljarder.

Nedan följer en sammanfattning av villkoren för RAI. De diskuteras och analyseras närmare i de följande kapitlen:

Kontosaldot stiger med några procentenheter av inkomsten per år. Detta sker genom att en andel (tre procentenheter i våra kalkyler) av arbetsgivaravgiften avsätts till ett individuellt konto. Detta sker upp till ett tak om några hundra tusen kronor. I våra exempel har vi satt taket till 300 000 kronor.

Den garanterade ersättningen som den vanliga socialförsäkringen erbjuder stiger i takt med ackumulerad inkomst. Den börjar på 0 kronor och stiger med 4 procent av inkomsten upp till ett tak om 18 000 kronor per månad i våra räkneexempel (första året med ett tillägg om 4 000 kronor). I föräldraförsäkringen ges dock en mer generös ersättning: den vanliga garanterade ersättningen plus 7 500 kronor per månad. För personer som ännu inte har arbetat upp en garanterad ersättning som är högre än existensminimum träder ekonomiskt bistånd in. Då kan socialtjänsten ställa ytterligare

krav, till exempel aktivitetskrav, på samma sätt som sker för försörjningsstöd i dag.

Ersättningen från socialförsäkringen kompletteras vid arbetslöshet eller andra berättigade inkomstbortfall genom att innehav på kontot betalas ut månadsvis under loppet av ett år, det vill säga med 1/12 av saldot per månad. Denna utbetalning kompletterar alltså den garanterade ersättningen så länge som det finns pengar på kontot.

Vid pension tillförs saldot på kontot pensionen. Andra användningar under arbetslivet, till exempel för vidareutbildning, kan övervägas.

I många avseenden behålls neutralitet i förhållande till dagens regler. Till exempel förblir det även med RAI mer förmånligt att vara med i en A-kassa än att stå utanför. Ett annat exempel är att föräldraledigheten även i RAI innehåller en omfördelning från barnlösa till de som får barn. Dagens avtalsförsäkringar blir kvar som i dag.

Regeringen genomförde 2018 en väsentlig höjning av taket i sjukförsäkringen som för de flesta anställda ersatte ersättningar från avtalsförsäkringar. Med RAI avskaffas taket, eller ersätts av den garanterade ersättningen, vilket för en del innebär sänkta statliga ersättningar. I stället föreslår vi ett alternativt arrangemang där Försäkringskassan tillåts upphandla kompletterande privata försäkringar som täcker upp mellanskillnaden jämfört med dagens ersättning. I

vårt förslag erbjuder Försäkringskassan en vinstdelning. Arbetsgivare och försäkringsbolag som de anlitar bör kunna bli delaktiga i besparingen som Försäkringskassan gör när en arbetsgivare lyckas minska sjukfrånvaron. Detta arrangemang bör ha särskilt

stor betydelse för anställda i offentlig sektor som i snitt har väsentligt högre sjukfrånvaro än i privat, och ofta ett sämre förebyggande arbete.

## 2 GRUNDPRINCIPER I RAI

De svenska socialförsäkringarna har viktiga förtjänster som inte skall äventyras. Men de har också flera gånger fått reformeras i grunden, ofta när den ekonomiska hållbarheten varit akut hotad. Därför är det viktigt att ta varningssignalerna på allvar och agera i tid. I detta kapitel går vi igenom de grundläggande argumenten för en inkomstbaserad socialförsäkring tillsammans med ett kompletterande Socialförsäkringskonto.

### Principerna för en försäkring baserad på ackumulerade inkomster

Svenskar sägs vara mer angelägna om en god trygghet vid arbetslöshet, sjukdom och andra perioder av inkomstbortfall än människor i de flesta länder. Ändå utformas systemen gång på gång så att de driver mot kostnadsexplosion, vilket oundvikligen tvingar fram kraftiga åtstramningar som många inte räknat med. Till exempel tvingades ATP-systemet, A-kassan, bostadsbidrag och socialbidrag till kraftiga åtstramningar under 1990-talet.

Redan efter några år fallerade trygghetssystemen igen, denna gång trots god konjunktur. Sverige blev landet som, trots en av världens friskaste befolkningar, skyltade med ett av världens högsta sjukskrivningstal. Överutnyttjande av sjukpengen ledde oundvikligen till en snabb ökning av antalet förtidspensionärer. Sjukfrånvaron uppgick till 6,1 procent (av ordinarie arbetstid för både arbetare och

tjänstemän) år 2003. Då hölls siffrorna dessutom konstlat nere av att allt fler trycktes ut i förtidspension (det som i dag kallas sjuk- eller aktivitetsersättning).

Alliansregeringen som tillträdde 2006 lyckades visserligen pressa tillbaka sjukskrivningsvägen med striktare regler, något lägre ersättning och bortre tidsgränser för sjukpenning och A-kassa. År 2011 var sjukfrånvaron nere på 3,1 procent – en halvering jämfört med åtta år tidigare. Denna positiva vändning var dock inte politisk stabil. Alliansregeringen tvingades backa på några punkter. Sjukskrivningarna har åter ökat sedan 2010. Den S-ledda regeringen efter 2014 höjde dessutom ersättningstaket för sjukförsäkringen, och under coronakrisen har många ersättningar höjts tillfälligt. Det finns en påtaglig risk för långvarigt stigande kostnader.

Genomgången ovan visar dilemmat som präglar dagens socialförsäkringssystem: att förena trygghet å ena sidan och starka incitament till arbete å andra sidan.

Ett annat stort problem för dagens socialförsäkring är att allt fler har andra anställningsformer än tillsvidareanställning, vilket gör det svårt att bestämma vilken den rätta SGI:n (sjukpenninggrundade inkomsten) eller andra inkomstrelaterade ersättningar skall vara. Ska en person som arbetar i gig-ekonomin med varierande inkomster

under lång tid och sedan blir långvarigt sjuk verkligen få sjukpenning som i dag är enbart baserad på inkomst under det senaste året?

De offentliga trygghetssystemen är uppbyggt för fast anställda. Ersättningen vid sjukdom, föräldraledighet och arbetslöshet står i relation till den senaste lönen. Detta system har många brister redan för deltidanställda. Än mindre ändamålsenligt är det för företagare som normalt inte har fast inkomst. Företagets intäkter kan fluktuera kraftigt från månad till månad, och ofta finns det starka variationer beroende på säsong eller konjunktur.

En stor grupp arbetar i dag dessutom som ”kombinatörer”: de har både en anställning, ofta på deltid, och verksamhet i ett företag. Utöver det finns så kallade egenanställda och en liten, men växande, grupp som arbetar i den så kallade gig-ekonomin och i varierande utsträckning tjänar pengar utan vare sig företagande eller anställning, eller som har en anställning men där arbetsinsatsen är valfri och inkomsterna varierar. Ambitionen att jämna ut inkomster med hjälp av transfereringssystemen blir svårare att infria när fler människor har mycket varierande inkomster över livet. Träffsäkerheten i traditionell omfördelning undergrävs av att fler än bara frilansare är ytterst tillfälligt rika och fattiga. Ett system som tydligare kopplade ersättningar till inkomsten över längre tid passar då bättre än ett system som bygger endast på föregående års inkomster.

En socialförsäkring som närmare knyter ersättningar till inkomster över tid upprätthåller rätten till ersättning för alla – och därmed det eventuella politiska stödet som följer med detta – men minskar samtidigt orättvisorna i dagens system, och även risken för kostnadsexplosioner.

Principen för detta är enkel. I stället för att låta den senaste inkomsten vara grundande för ersättningar, bygger alla upp en garanterad ersättning. Den ökar från ett lågt startbelopp med en procentandel av arbetsinkomsten tills den når ett tak. Den som har låg garanterad ersättning till följd av begränsat tidigare deltagande på arbetsmarknaden kan också söka ekonomiskt bistånd som komplement, vilket beviljas på samma grund som i dag. Att den garanterade ersättningen ökar gradvis med ackumulerade inkomster stärker incitamenten att vara i arbete långvarigt kraftigt. För den som redan har arbetat en längre tid och nått taket för den garanterade ersättningen kan det se ut som att incitamenten är svagare att undvika arbetslöshet eller sjukfrånvaro. En sådan person har emellertid också byggt upp sitt saldo på det kompletterande socialförsäkringskontot. Därför har personen starka incitament att undvika ersättningsperioder som delvis ersätts från kontot, både för att höja ersättningar under arbetslivet med tillskott från kontot och för att kunna tillgodogöra sig det återstående beloppet som ett tillskott till sin pension. Principerna för kontot beskrivs nedan.



### Principer för ett konto i socialförsäkringen

Tanken om kontobaserad socialförsäkring tar sin utgångspunkt i ett enkelt faktum, nämligen att individers inkomster tenderar att i hög utsträckning jämnas ut sig över tid. Ett givet år är skillnaden i inkomster mellan individer större än om man sträcker ut tidsperioden.

Detta har starka implikationer för hur olika socialförsäkringssystem fungerar ur ett fördelningsperspektiv. Dagens socialförsäkringssystem är baserat på årsvisa inkomster och arbetsdeltagande enligt en mängd komplicerade kvalificeringsregler. Situationen för ett hushåll/individ under föregående år ligger ofta till grund för hur ersättningsnivåer – och för den delen skatter – beräknas.

I detta kapitel går vi igenom de grundläggande argumenten för kontobaserad socialförsäkring. Texten bygger på vår genomgång i en tidigare Timbro-rapport. Eftersom det vi föreslår i denna rapport inte är ett

fullskaligt kontosystem utan snarare ett komplement till dagens socialförsäkringar uppnås inte alla poänger som ett mer omfattande kontosystem skulle ha. Men i kombination med den garanterade ersättningen, som också baseras på ackumulerad inkomst, blir det sammantaget en betydande förbättring av tryggheten och incitamenten att arbeta.

Genom att låta individer själva parera inkomstvariationer enskilda år med hjälp av ett konto (som eventuellt har en kredit) och i stället rikta in den offentliga omfördelningspolitiken på ojämlikhet över längre tidsperioder (ytterst livsinkomsten) kan de offentliga transaktioner som behövs för att åstadkomma en viss given omfördelning minimeras. Marginaleffekterna kan då bli lägre givet varje omfördelningsambition. Detta går även att visa mer formellt vilket har gjorts till exempel i en bok från SNS.<sup>5</sup> I Tabell 1 illustrerar vi denna princip med exempel ur vår tidigare Timbro-rapport.

**Tabell 1: Schematisk ursprungssituation i samhället utan socialförsäkringssystem**

	Period 1	Period 2	Livet
Individ A	1	3	4
Individ B	2	1	3

Vi antar ett samhälle med två individer och två perioder. I period 1 har individ a en krona, i period 2 tre kronor. Den sammanlagda livsinkomsten blir fyra kronor för a. Motsvarande för individ b är två respektive en krona och livsinkomsten för individ två blir tre kronor. För båda individerna varierar inkomsten över tid och det skiljer sig

också i livsinkomst: individ a har 33 procent högre livsinkomst än individ b.

Antag nu ett system av dagens modell där 25 procent i skatt tas ut i varje period på den individ som har högst inkomst och att den summan förs över med ett bidrag till individen med lägre inkomst. Då blir utfallet som i Tabell 2.

**Tabell 2: Effekten av ett traditionellt socialförsäkringssystem med 25 procent i skatt**

	Period 1	Period 2	Livet
Individ A	1,5	2,25	3,75
Individ B	1,5	1,75	3,25

I period 1 har båda individerna 1,5 kronor och i period 2 har individ a 2,25 och individ b 1,75. Uppenbart har socialförsäkringssystemet hjälpt till med livscykelomfördelningen. Individ a kommer bättre ut ur den första perioden och individ b bättre ut i den andra jämfört med sina respektive dåliga perioder. Men socialförsäkringssystemet har också jämnat ut livsinkomsterna: individ a har nu bara 15 procent högre livsinkomst än individ b. Notera att detta

har uppnåtts med en skatt om 25 procent. Låt oss nu gå över till ett tänkt kontosystem. Vi antar för jämförbarhetens skull två saker. Dels att individerna använder sina konton för att få en så jämn fördelning av sin egen livsinkomst som möjligt. Dels att ingen under någon av period 1 eller 2 skall komma sämre ut jämfört med dagens system.

Innan vi tänker oss någon livsinkomstförsäkring blir situationen då som Tabell 3.

**Tabell 3: Effekten av ett kontobaserat system utan livsinkomstförsäkring**

	Period 1	Period 2	Livet
Individ A	1,5	2,5	4
Individ B	1,5	1,75	3

Individ a lånar 0,5 kronor i period 1 så att inkomsten blir 1,5 kronor. I period 2 betalas lånet tillbaka, inkomsten under period två blir därför 2,5 kronor. Livsinkomsten blir jämnare fördelad och förstås fortfarande fyra kronor totalt. Individ b sparar 0,5 kronor i period 1, inkomsten den perioden blir därför 1,5 kronor, precis som i dagens system. I period 2 kan dessa 0,5 kronor läggas till inkomsten. Men det räcker inte för att uppnå samma nivå i period två som dagens system ger. Därför lånar individ b ytterligare 25 öre så att inkomsten 1,75 uppnås i period 2. Så långt har alltså individ b uppnått samma situation som med dagens system i de båda perioderna. Men

samtidigt har individ b en skuld på kontot om 0,25 kronor som när den betalas tillbaka ger en livsinkomst om 3 kronor. Naturligtvis måste livsinkomsten bli densamma som i ursprungssituationen eftersom kontosystemet ännu inte kopplat på sin livsinkomstförsäkring.

Om vi nu kopplar på den och antar att individ b skall komma lika bra ut som i dagens system behöver vi ta 25 öre av individ a och föra över till individ b. Genom att ta ut en skatt om 6,25 procent på individ a:s livsinkomst och föra över den till individ b:s livsinkomst blir situationen som Tabell 4.

<sup>5</sup> Fölster, Gidehag, Orzag, Snower (2003)

**Tabell 4: Effekten av ett kontosystem med livsinkomstförsäkring finansierad med en skatt om 6,25 procent**

	Period 1	Period 2	Livet
Individ A	1,5	2,5	3,75
Individ B	1,5	1,75	3,25

Skatten om 6,25 procent på fyra kronor är 25 öre som om det förs över till individ b ger denne 3,25 i total livsinkomst. Nu ser vi att situationen som uppnås är identisk med dagens system bortsett från att individ a har en ännu mer jämnt fördelad livsinkomst. Något som i sig ökar tryggheten.

Den stora skillnaden är att i kontosystemet behövdes en skatt om 6,25 procent och i ett system av dagens modell krävs en skatt om 25 procent. Kontosystemet har uppnått exakt samma fördelning som i dag men med väsentligt lägre skatter och marginal-effekter. Därför är kontosystemet mer effektivt. Detta är förstås inte resultat av trolleri utan helt enkelt av det enkla faktum att kontosystemet jämnar ut livsinkomster som per automatik är mer jämnt fördelade än årsinkomster.

Det finns ytterligare ett skäl till att kontosystemet är mer effektivt: det kan också ha ett betydligt större inslag av självrisk i systemen utan att tryggheten försämras. Tänk en karensmånad i dagens system. För många sjuka skulle det kunna innebära en ekonomisk katastrof eftersom hela självriskens bärs vid en tidpunkt. I ett kontosystem inträffar en sådan självrisk i praktiken inför pensionering när livsinkomstförsäkringen faller ut och ger marginellt lägre pension (om inte individen

har sparat ihop pengarna igen). Självriskens smetas på detta sätt ut i tiden. Denna effekt uppnås i det system, RAI, som vi föreslår i denna rapport. Individen använder sitt saldo för att ersätta inkomstbortfall som i framtiden resulterar i en något lägre pension.

En del vill hävda att utjämning av årsvis inkomst är själva poängen med socialförsäkringarna. Även människor med goda livsinkomster kan ha nytta av ersättningar under perioder med låga inkomster och ett system där den faktiska omfördelningen mellan individer blir mindre transparent skulle kunna öka deras politiska stöd för system som även omfördelar till fattiga. Detta eventuella stöd försvagas dock om många uppfattar att socialförsäkringarna både lider av kronisk överbelastning och att utbetalningarna alltför ofta ter sig orättvisa både i det korta perspektivet i form av ungdomar som får mer ersättning än deras föräldrar som arbetat hela sitt liv, och i det långa perspektivet i form av personer som får tillfälliga ersättningar trots mycket höga livsinkomster och förmögenheter.

I vårt förslag kombineras en garanterad ersättning som ökar över tid med ackumulerade inkomster med ett konto som uppnår många av de poänger som beskrivits här. I nästa avsnitt presenteras ett konkret förslag.

### 3 SÅ FUNGERAR RAI

I denna rapport konkretiseras reformförslaget RAI (Rättvis allmän inkomstförsäkring) anpassat till svenska förhållanden och utformat så att det blir politiskt och praktiskt hanterligt i närtid.

Det vi skisserar nedan är just en av olika möjliga versioner utmejslad i tillräcklig detalj för att kunna räkna på konsekvenserna. En faktisk reform kan utformas med andra nivåer, för färre eller fler system eller på andra sätt i detaljerna. Det är grundprincipen som är det centrala.

Denna grundprincip är enkel. En del av dagens arbetsgivaravgift avsätts varje år till ett individuellt konto upp till en viss nivå. Detta konto kopplas till en eller flera socialförsäkringar, beroende på vilka som skall ingå i systemet. Typiskt avsätts några procentenheter av arbetsgivaravgiften till kontot, i våra kalkyler har vi satt nivån till 3 procentenheter. Kontot kan teoretiskt nå ett tak, som är satt till 300 000 kronor per person.

När den aktuella socialförsäkringen används kan saldot på kontot användas för att dryga ut ersättningen. Används inte saldot omvandlas det i stället till pension. (Det skulle också under arbetslivet kunna användas för kompetensutveckling, men vi har inte tagit hänsyn till denna möjlighet i våra beräkningar.) Redan detta skapar ett system med gradvis kvalifikation där ersätt-

ningen normalt blir mer generös ju längre ens arbetskraftsdeltagande har varit, och där incitamenten att inte använda socialförsäkringen samtidigt ökar starkt. Detta paras med en ökad trygghet för individen eftersom ersättningarna kan bli högre än i dag. Ett alternativ skulle alltså kunna vara att stanna här och inte alls ändra i dagens socialförsäkring utan endast låta kontot bli ett komplement.

Vi har dock bedömt att detta inte är tillräckligt för att fullt ut adressera de två problem vi nämnde inledningsvis – rättviseperspektivet och arbetsutbudsperspektivet. Vi anser helt enkelt att kvalificeringsprincipen skulle bli för svag med ett sådant förslag. Därför innebär vårt förslag att även dagens socialförsäkring förändras i enlighet med en kvalifikationsprincip för ökade incitament.

Sistahandsgarantin utgörs, precis som i dag, av ekonomiskt bistånd. En person som aldrig har arbetat är alltså helt hänvisad till systemet för ekonomiskt bistånd inom ramen för vilken kommunen kan göra olika anpassningar till kostnader och ställa krav på deltagande i program.

I övriga ersättningar som A-kassa eller sjukpenning är dock skillnaden stor. Dagens komplicerade kvalificeringsregler ersätts med en garanterad ersättning som börjar på noll i vårt förslag – nivåer och detaljer i systemet vi föreslår är förstås inte skrivna

i sten – och ökar sedan proportionellt med inkomsten över tid. Om den garanterade ersättningen blir lägre än vad som krävs för skälig levnadsstandard träder kommunens försörjningsstöd in enligt samma regler som kommuner tillämpar i dag för att komplettera låga inkomster.<sup>6</sup> Med åren i arbete fortsätter den garanterade ersättningen att öka upp till ett tak. Därutöver sker alltså en utbetalning från det kompletterande kontot när försäkringarna löser ut. I föräldraförsäkringen kompletteras den garanterade ersättningen dessutom med ett fast belopp motsvarande ett grundbelopp som finns i dagens föräldraförsäkring.

Många svenskar har dessutom kompletterande avtalsförsäkringar. Det systemet fortsätter som i dag och påverkas inte av vårt förslag. Avtalsförsäkringar bygger ofta på beräkningen av tidigare inkomst (SGI – sjukpenninggrundande inkomst). Sedan 2019 finns tillgång till månatliga arbetsgivardeklarationer med inkomstuppgifter på individnivå. Därför är det lätt att beräkna SGI så länge som avtalsförsäkringar behöver det, även om RAI inte längre använder sig av SGI för beräkning av ersättningsnivåerna.

Vi skisserar att 1/12 av saldot på kontot betalas ut per månad under ersättningsperioder, alltså att kontot räcker under ett år. Utbetalningar skulle dock kunna spridas ut över längre tid utan att förändra egenskaperna i RAI mycket. En kortare utbetalningstid för med sig att fler får en stor del av konto-

medlen utbetalt under arbetslivet, medan en längre utbetalningstid för med sig att fler har sparade medel kvar efter pensionen.

Även systemet med ekonomiskt bistånd förändras på så sätt att kontot kopplas till det. Ersättningsnivåerna ändras inte i vårt förslag; de utgår i dag från beräkningar av existensminimum. En fråga som vi lämnar öppet är om en individ som har ett upp- arbetat saldo på kontot tvingas använda det först innan kommunen beviljar ekonomiskt bistånd. Enligt vårt förslag bör kommunen som är ansvarig för ekonomiskt bistånd vara fri att fatta ett policybeslut om detta. Kommunen kan då tillåta att kontoutbetalningar läggs ovanpå det ekonomiska biståndet. Då skapas bättre incitament att ta tillfälliga jobb där det är möjligt. Inbetalningar på kontot under jobbperioderna ger då lite bättre inkomst under senare perioder med bistånd, jämfört med om biståndet reduceras med utbetalningarna från kontot.

Sammanfattningsvis innebär detta att en individ som aldrig har arbetat eller har arbetat en kort period är hänvisad till ekonomiskt bistånd, precis som i dag. Men individer som arbetat länge kan uppnå en högre ersättningsnivå än i dag genom ett positivt kontosaldo. Saldot skapar starka incitament att vara varsam med uttagen samtidigt som det ger extra trygghet och/eller möjlighet till kompetensutveckling.

## Vilka socialförsäkringar och bidrag hanteras i RAI?

I vårt förslag för RAI ingår de viktigaste socialförsäkringarna som är listade nedan inklusive deras kostnad för staten (enligt statsbudgeten 2020) och kommuner:

### Kostnad för offentliga finanser, mdr kronor

Arbetslöshetsersättning	28
Ekonomiskt bistånd	10
Sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension)	96
Föräldrapenning inklusive vab- och garantidagar	47

**Summa** **181**

I RAI ersätts dessa socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd av en garanterad ersättning och ett kompletterande konto. RAI finansieras på samma sätt som dagens system med sociala avgifter och inkomstskatt. En mindre del av de sociala avgifterna sätts in på varje individs konto när individen har arbetsinkomst, och från kontot finansieras också en kompletterande ersättning vid inkomstbortfall. I kapitel 6 nedan beräknas att införandet av RAI skulle vara nästintill kostnadsneutral om beräkningen görs statiskt, men ge en stor vinst för statskassan och hushåll om man tar hänsyn till de bättre incitamenten att arbeta och undvika ersättningsperioder i RAI.

Fler bidrag och socialförsäkringar skulle kunna ingå. Till exempel väljer vi att inte behandla det särskilda stödsystem som finns under asyltiden i väntan på beslut. I

den här rapporten behandlar vi heller inte det system som gäller de första två åren när flyktingar fått tillfälligt uppehållstillstånd, det vill säga etableringsersättningen i samband med deltagande i etableringsprogrammet. (Mer om detta längre fram.) Det kan finnas starka skäl att lägga in även dessa två system i RAI. Det skulle skapa ett tidigt incitament att snabbt komma igång och bygga upp saldot på sitt konto. Å andra sidan innebär det i praktiken att alla flyktingar den första tiden med uppehållstillstånd helt hänvisas till ekonomiskt bistånd, vilket i praktiken innebär att staten skulle behöva kompensera kommunerna med höjda statsbidrag.

Det finns även en rad andra system som skulle kunna ingå. Dessa listas i en bilaga på slutet. En del av dessa är i dag bosättningsbaserade på ett sätt som inte är självklart. Exempelvis kan en ung nyanländ få efterlevandestöd efter föräldrar som dött men som aldrig har bott i Sverige.

I det följande avsnittet förklaras principerna för RAI, och efter detta behandlas de system som vi föreslår skall ingå i RAI var för sig. Genomgående utgår vi från förhållanden innan coronakrisen, det vill säga 2019 eller vad som var budgeterat för 2020, som bättre speglar de långsiktiga kostnader och intäkter än de tillfälliga ändringar och utgiftsökningar som sker mitt under krisen.

<sup>6</sup> I den mån kommuners utgifter för försörjningsstöd ökar av denna omläggning så kompenseras det av att motsvarande besparing för staten omvandlas till ökade statsbidrag.

### Man kvalificerar sig till högre garanterad ersättning

Den garanterade ersättningen börjar på noll kronor och höjs i proportion till inkomsten upp till ett tak. Vi har i våra exempel räknat med att den garanterade ersättningen stiger varje år med 4 procentenheter av inkomsten från arbete under föregående helår upp till ett tak om 18 000 kronor. Första året stiger den garanterade ersättningen dessutom med ett engångsbelopp om 4 000 kronor för att kvalifikationstiden inte skall bli för lång. Vår föreslagna princip innebär att när man en gång nått upp till taket kan den garanterade ersättningen inte falla igen. Detta kan naturligtvis övervägas för personer som till exempel hamnar i långvarig arbetslöshet. Ett system där den garanterade ersättningen inte kan falla kan i vissa fall skapa onödigt höga marginaleffekter.

Det innebär att försäkringen förskjuts – ungdomar och nyanlända kan i en del situationer få sämre ersättning vid sjukfrånvaro eller arbetslöshet än i dag. Samtidigt är de som har arbetat längre bättre försäkrade när man räknar in beloppet från kontosaldot. Detta torde vara rimligt eftersom dessa personer oftare är i livskeden där de har bildat familj och har högre boendekostnader.<sup>7</sup>

Som vi beskriver ovan börjar den garanterade ersättningen i sjuk- och aktivitets-

ersättningen och i A-kassan efter det första året på 4 000 kronor. Dock kan alla som har låg garanterad ersättning söka ekonomiskt bistånd vilket administreras av kommunen precis som i dag. Ingen kommer alltså att få lägre ersättning än motsvarande existensminimum beräknat med dagens principer.

Det uppstår dock två skillnader jämfört med i dag. För det första kan socialtjänsten ställa ytterligare krav, till exempel aktivitetskrav, på personer som inte har rätt till en ersättning som räcker över existensminimum. Med RAI kommer även unga arbetslösa eller sjukskrivna med låg garanterad ersättning in i detta tillsynssystem.<sup>8</sup> Många kommuner arbetar redan med en strikt arbetslinje med gott resultat. Den som kan jobba ska också förväntas göra motprestationer på heltid till exempel i form av enklare samhällsnyttiga arbetsinsatser.

För det andra avgör kommunen om individer som hunnit bygga upp ett litet saldo på sitt konto kan få utbetalning från detta utöver ekonomiskt bistånd, vilket ökar incitamenten att ta alla ströjobb man kan, eller om utbetalningen från kontot ska avräknas från det ekonomiska biståndet. Då blir den direkta kostnaden för kommunen något lägre, men incitamenten att söka även kortvariga jobb blir något sämre.

### Bättre incitament även på kort sikt med ett eget RAI-konto

Så långt den så kallade garanterade ersättningen, som är att betrakta som en traditionell socialförsäkring men med en tydligare kvalificeringsprincip. Utöver denna erhåller varje individ alltså ett konto för sin socialförsäkring som kan användas utöver den garanterade ersättningen som beskrevs ovan.

Kontot skiljer sig från ett vanligt konto såtillvida att det är reglerat. Det går naturligtvis inte att ta ut pengar hur som helst. När olika orsaker till inkomstbortfall inträffar får individen ta ut pengar från sitt konto i enlighet med av staten fastställda regler. Det kan då vara tillfällig sjukdom, föräldraledighet, arbetslöshet eller motsvarande försörjningsstöd med mera.

Kontot innebär att en ung människa redan efter ett år eller två har en summa på kontot som kompletterar ersättningar vid frånvaro från arbetslivet, men som upphör när saldot är tomt. Dessutom förloras då möjligheten att få ut dessa pengar i samband med pensionen eller för framtida kompetensutveckling. Att kontot relativt snabbt byggs upp när man arbetar och då också relativt snabbt ger tillfälligt högre utbetalning vid behov skapar incitament på kortare sikt än vad den mer gradvisa ökningen av den garanterade ersättningen gör. Det kan vara en viktig drivkraft för en ung eller arbetslös

att försöka komma i arbete så snabbt som möjligt.

I praktiken går det till så att en del av dagens socialförsäkringsavgift betalas in på ett individuellt konto – vi räknar i våra exempel med tre procentenheter av lönen. Detta sker upp till ett tak som vi har satt till 300 000 kronor. Saldot på kontot kan vid till exempel arbetslöshet tas ut månadsvis under arbetslöshetstiden. Endast individer som har en genomsnittlig heltidslön och som arbetar under en lång sammanhängande period kommer att nå upp i detta tak. (För individer med högre inkomst går det fortare.) Denna utbetalning kompletterar alltså den garanterade ersättningen så länge som det finns pengar på kontot. När en person har sparat ihop upp till taket ligger det saldot kvar så länge kontot inte används, och de sociala avgifterna ändras inte heller. Vid pension tillförs saldot på kontot pensionen. Vi tänker oss också att saldot skall kunna användas för vidareutbildning, men vi har inte utvecklat detta i detalj.

Den garanterade ersättningen ökar, som beskrevs ovan, med 4 procentenheter av ackumulerade inkomster upp till ett tak av 18 000 kronor per månad, vilket är lätt att hålla reda på på samma sätt som pensionssystemet håller reda på ackumulerade inkomster.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Att ersättningen ökar med åldern är en princip som i Sverige är ovanlig, men faktiskt redan är inbakad i sjuk- och aktivitetsersättningen för den som inte arbetat. Om man inte har arbetat eller haft låga inkomster får man garantiersättning. Hur mycket du kan få i garantiersättning beror på din ålder och hur länge du har bott i Sverige längs en skala som går från 8 641 kronor före skatt i månaden för heltid från att du är 19 år och innan du fyller 21 upp till 9 804 kronor före skatt i månaden om du har fyllt 30 år.

<sup>8</sup> Ekonomiskt bistånd bedöms för hela hushållet. Om en ungdom får en liten ersättning men bor billigt hos sin familj som har tillräckliga inkomster så beviljas normalt inget bistånd.

<sup>9</sup> Den garanterade inkomsten har en startnivå på 4 000 kronor, och ökar med 4 procent av inkomsten per år. Notera dock att ekonomiskt bistånd kan träda in om den garanterade ersättningen är för låg. Då utsätts dock personen för prövning av hushållsinkomst och förmögenhet.

Att både kontot och den garanterade ersättningen har tak innebär att den stora omfördelningen som finns i pensions-systemet – genom att pensionsavgifter på inkomster över taket inte tillåts öka pensionskapitalet – också speglas i vårt förslag. Det är förstås en avvägning som är möjlig att ändra på om det skulle önskas.

### Kort om införande av RAI

Exakt hur ett nytt socialförsäkringssystem som RAI skall införas har vi i denna rapport inte tagit ställning till. Vi kan se i princip flera huvudvarianter. Socialförsäkringskontot kan införas ganska snabbt på egna meriter och fungerar även som ett komplement till dagens system.

Den garanterade ersättningen och övriga element i RAI kan införas gradvis. Man inför RAI en viss tidpunkt och unga och nyanlända som ännu inte är inne i arbetslivet och/eller socialförsäkringen kvalar in i RAI. Det vanliga socialförsäkringssystemet löper parallellt och fasas gradvis ut i takt med att människor helt enkelt dör ifrån det. Nackdelen med det alternativet är tidsaspekten; det tar längre tid innan RAI är fullt infört.

Den andra möjligheten är att RAI införs för alla vid en tidpunkt. Eftersom RAI inte berör pensionsnivåer (förutom att kontot kan höja pensionen) minskar problemen med retroaktivitet. I praktiken skulle det vara möjligt att utifrån gamla deklARATIONER beräkna vilken nivå på garanterad

ersättning och vilket saldo som varje individ skulle ha rätt till. Men för individer som för tillfället lever på socialförsäkringstransfereringar uppstår förstås ett problem med retroaktivitet, eftersom RAI för de som inte arbetat en längre period innebär väsentligt lägre ersättningar.

Den tredje varianten är ett mellansteg mellan dessa båda extremer. Man skulle kunna tänka sig att RAI införs för alla vid en viss tidpunkt, men att det gamla systemet löper parallellt under en övergångsperiod om säg fem år. Den som är i behov av socialförsäkring under dessa fem år har rätt till ersättning av det gamla systemet så länge som det ger en högre ersättning än RAI. Det ger en period att hinna anpassa sig och att nå upp till högre ersättningsnivåer i RAI.

Exakt hur detta skulle utformas måste naturligtvis bli föremål för utredning vid ett införande.

### Ersättning vid arbetslöshet med RAI

A-kassan budgeterades av staten 28 miljarder kronor, och aktivitets- och utvecklingsstödet lika mycket under år 2020, innan coronakrisen slog till.<sup>10</sup> I dag sköts administrationen av arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassor som oftast drivs av fackföreningar, även om det finns ett statligt alternativ. En stor del av kostnaden täcks dock av staten.

Vårt förslag är i detta hänseende neutralt. Fackliga arbetslöshetskassor kan åta sig

att sköta utbetalningar av de garanterade ersättningar och utbetalningar från konton som vi föreslår, inklusive de statliga subventioner som detta innebär. De är också fria att med avtalade eller frivilliga avgifter finansiera tillägg och kompletterande försäkringar och tjänster. På det sättet får även den som är medlem i en facklig arbetslöshetskassa fortsatt mer än den som är med i det statliga alternativet, men betalar också en avgift för att få detta extra skydd.

Dagens A-kassa (utan tillfälliga ändringar till följd av corona) består av en grundersättning som är upp till 8 000 kronor per månad (före skatt) eller ersättning baserad på tidigare inkomst som kan vara max 20 000 kr per månad före skatt (80 procent av inkomsten upp till 25 000 kronor i månaden). För att få den högsta ersättningen räcker det med att ha jobbat och varit medlem i en A-kassa under ett år, och i vissa fall räcker sex månader.

I RAI som vi föreslår blir arbetsvillkoret i stället relaterat till tidigare inkomst. Den som har arbetat tillräckligt för att nå en garanterad ersättning som är högre än normalt ekonomiskt bistånd och är medlem i en A-kassa får sitt ärende hanterat av denna A-kassa. Normalt blir ersättningen vid arbetslöshet då den garanterade ersättningen plus 1/12 av saldot på kontot per månad. För den som har ett högt kontosaldo kan man överväga att sätta ett tak för hur mycket som får tas av kontot. Detta tak kan dock sättas generöst. En viktig poäng med kontobaserad socialförsäkring är att

den kan erbjuda bättre trygghet än dagens system utan sämre incitament till arbete.

Precis som i dag är en ersättningsperiod med garanterad ersättning normalt högst 300 dagar, men förlängs med 150 dagar om personen har barn under 18 år. I dagens system trappas ersättningen ned efter 200 dagar till 70 procent av lönen. I RAI sker inte denna nedtrappning av den garanterade ersättningen. I stället får de som har ett saldo på socialförsäkringskontot dra på det, utbetalt under loppet av ett år. Gradvis töms då kontot.

För att kvalificera sig till en ny ersättningsperiod i dagens system måste arbetsvillkoret uppfyllas igen, det vill säga normalt ett års arbete (i vissa fall sex månader). I vårt förslag görs detta i stället inkomstberoende, mätt genom villkoret att kontosaldot skall ha ökat med ett visst belopp. Den garanterade ersättningen som man har arbetat upp kan dock i vårt förslag inte falla igen. Har man en gång nått den garanterade ersättningsnivån har man den kvar. I detta avseende är försäkringen i RAI mer förmånlig för individen jämfört med i dag. Som redan behandlats kan detta förstås övervägas. Det kan noteras att det inte är tekniskt svårt att trappa av den garanterade ersättningen vid långvarig arbetslöshet. Det skulle ytterligare stärka incitamenten att arbeta för en grupp äldre som tidigare har haft goda inkomster under åtskilliga år, men sedan tappat fotfäste på arbetsmarknaden.

<sup>10</sup> Enligt Regeringens Budgetproposition för 2020.

För alla som inte uppfyller medlemsvillkoret i A-kassan och dessutom inte har arbetat tillräckligt länge för att den garanterade ersättningen skall överstiga ekonomiskt bistånd gäller systemet med ekonomiskt bistånd precis som i dag.<sup>11</sup>

Skillnaden är att en del av det ekonomiska biståndet ibland täcks av eventuellt kontosaldo (här finns en valmöjlighet för kommunerna som vi tidigare skrivit om). Beloppet som betalas ut avgörs på individuell basis enligt reglerna för ekonomiskt bistånd. Det innebär till exempel att en ungdom som bor hos sina föräldrar och har låga levnads-kostnader kan få ett lägre belopp.

#### **Ersättning i föräldraförsäkring med RAI**

Föräldraledighet skiljer sig något från de andra ersättningarna. Dels inträffar stora uttag relativt tidigt under arbetslivet. Dels är det en rimlig tanke som underförstått också finns med i dagens system, att barnlösa bär en del av kostnaderna för de som har barn och tar föräldraledigt. Ändå innehåller dagens system också tydliga kvalificeringskrav som innebär att den som inte har arbetat innan enbart får en grundersättning.<sup>12</sup>

I dagens system är minimiersättningen 250 kronor per dag vilket motsvarar cirka 7 000 kronor i månadslön (givet att man tar ut 7 dagar i veckan). Detta gäller om man har haft låg eller ingen inkomst. Har man haft en inkomst under minst 240 sammanhäng-

ande dagar före förlossningen är man berättigad ersättning om 80 procent av inkomsten, dock max 989 kronor per dag vilket motsvarar en månadslön om knappt 20 000 om man tar ut 5 dagar i veckan. I RAI upprätthålls dessa grundprinciper.

Skillnaden jämfört med det övriga systemet i RAI är att den garanterade ersättningen kompletteras med ett belopp på 7 500 kronor per månad. Tanken är att det inte skall krävas ekonomiskt bistånd för individer som blir föräldrar i tidig ålder innan arbetsmarknadsetablering. Detta ligger något över den lägsta ersättningen i dag.

Den lägsta ersättningen blir då 7 500 kronor per månad. Har man arbetat längre ökar den garanterade ersättningen i RAI upp den högsta möjliga garanterade ersättningen. Totalt kan alltså ersättningen från föräldraförsäkring uppgå till 7 500 kronor plus taket i den vanliga garanterade ersättningen (7 500 + 18 000 kronor).

Till detta kommer uttag från kontot. Detta medges med dubbla belopp, det vill säga 1/6 av beloppet som finns på RAI-kontot i stället för en 1/12. Detta förutsatt att det finns pengar på kontot. Detta gör att den summa som föräldrar kan få kan bli väsentligt högre än i dagens system.

Notera att vab i dag räknas som föräldraledighet, men att taket är lägre. Dessutom

är en del av föräldradagarna ersatta på lägsta nivå, vilket tidigare kallats för garantidagar. I vår kalkyl förenklar vi genom att alla dagar ersätts på samma sätt för enkelhetens skull, förutom att uttagen från RAI-kontot avtar i takt med att saldot minskar. Det är dock inte tekniskt svårt att implementera ett lägre tak eller andra villkor för vab än för föräldraledighet.

#### **Ersättning vid sjukförsäkring i RAI**

I dag ersätts sjukdom de första 14 dagarna av arbetsgivaren med en så kallad sjuklön.<sup>13</sup> Efter detta träder Försäkringskassan in och då erhålls sjukpenning. Denna grundas i sin tur på sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som utgör 97 procent av årslönen året innan upp till ett tak som motsvarar 8 prisbasbelopp, cirka 378 000 kronor 2019. Sjukpenningen är i sin tur 80 procent av SGI, varför den maximala ersättningen uppgår till cirka 24 500 kronor per månad.

I RAI gäller i stället den garanterade ersättning som byggs upp med ackumulerade inkomster. Ersättningen börjar på 0 (första arbetsåret) och stiger gradvis över tid. Efter cirka 15 år i våra kalkyler (se nedan) uppnår man taket givet en normal löneökningstakt och en ingångslön om 22 000 kronor. Till detta kommer sedan utbetalningar från kontot för de som har byggt upp ett saldo, vilket kan ge ganska stora tillskott om saldot har byggts upp mycket. Vid behov fyller ekonomiskt bistånd ut under de tidiga stadierna (innan kontot och den garanterade ersättningen har stigit).

Den garanterade ersättningen har i vårt förslag alltså ett tak om 18 000 kronor per månad. I RAI som vi föreslår vill vi förenkla systemet. I stället för att ha olika garanterade ersättningar för sjukdom, arbetslöshet och annat, så föreslår vi samma garanterade ersättning för alla typer av inkomstbortfall (utom föräldraförsäkringen, se ovan) som stiger i proportion till tidigare inbetalningar. Även om det inte är vårt huvudförslag, skulle dock den garanterade ersättningen vid långvarig arbetslöshet kunna trappas av, vilket är mer i likhet med förslagen om reform av A-kassan som nyligen presenterats (SOU 2020:37).

Samtidigt vill vi vidga antalet möjligheter för fler anställda, särskilt i offentliga verksamheter, att få kompletterande sjukförsäkring och även dra nytta av de metoder som en del försäkringsbolag har utvecklat för att hjälpa anställda och arbetsgivare att minska sjukfrånvaron. I linje med diskussioner som tidvis har förts mellan försäkringsbolag, Försäkringskassan och olika kommuner bör detta ske i form av en resultatgaranti. Försäkringsbolag kan då erbjuda sina tjänster till kommuner, regioner och andra arbetsgivare till en reducerad premie, men kompenseras av Försäkringskassan i proportion till hur mycket de lyckas minska sjukfrånvaron. Försäkringsbolagen har redan en utarbetad modell för detta gentemot sina företagskunder. Därför beskrivs den inte närmare här.

En möjlighet skulle kunna vara att låta Försäkringskassan fylla ut glappet mellan

<sup>11</sup> I dag är grundersättningen i A-kassan ca 8 000 kronor i månaden före skatt, vilket, beroende på omständigheterna, är jämförbar med vad en ensamstående kan få i ekonomiskt bistånd som betalas utan att beskattas.

<sup>12</sup> I dag får den som inte har arbetat med en inkomst på minst 180 kronor per dag under 240 sammanhängande dagar före födseln enbart en grundnivån på 250 kronor per dag. De dagar som tidigare kallades för garantidagar ersätts på denna lägstanivå.

<sup>13</sup> Under coronapandemin har staten tagit över sjuklöneansvaret.

det tak vi föreslår i RAI och dagens högsta statliga ersättning genom att upphandla privata försäkringar. Några försäkringsbolag har aktivt hjälpt sina företagskunder att minska sjukfrånvaron med så stor framgång att de kunnat sänka premien för många av dessa. Detta har åstadkommit med ett evidensbaserat arbetssätt och en rad hälso-tjänster och digitala hjälpmedel.

I vårt förslag erbjuder Försäkringskassan en vinstdelning. Arbetsgivare och försäkringsbolag som de anlitar bör kunna bli delaktiga i besparingen som Försäkringskassan gör när en arbetsgivare med hög sjukfrånvaro lyckas minska den.

Det finns dock ingen anledning att lagstifta om detta i detalj. Försäkringskassan bör helt enkelt få direktiv att erbjuda arbetsgivare och försäkringsbolag resultatbaserade avtal. I linje med diskussioner som redan har förts mellan försäkringsbolag, Försäkringskassan och olika kommuner bör detta ske i form av en vinstdelning villkorad på faktiska sänkningar i sjukfrånvaro. Försäkringskassan kan då själv experimentera med olika avtalsformer och även anpassa dem till olika sorters verksamheter, på samma sätt som försäkringsbolagen redan erbjuder olika villkor till olika verksamheter beroende på förutsättningarna. De bästa avtalen är förmodligen inte sådana som ger högre vinstdelning till verksamheter som länge har haft låg sjukfrånvaro, utan mest till sådana som lyckas sänka sjukfrånvaron från höga nivåer.

De avtalade tilläggsförsäkringarna, både avtalade mellan parterna och helt privata, som redan i dag finns påverkas inte av vårt förslag utan skulle fungera på samma sätt som tidigare. Som tidigare påtalats är det administrativt enkelt att fortsätta beräkna SGI baserad på de numera obligatoriska månadsvisa arbetsgivardeklarationerna så länge som det behövs för avtalade försäkringar.

### **Ekonomiskt bistånd**

År 2017 fick 215 000 hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året till en total kostnad av drygt 10 miljarder kronor. Av de vuxna biståndsmottagarna var drygt 22 procent i åldern 18 till 24 år.<sup>14</sup>

I RAI ingår även ekonomiskt bistånd, med samma hantering som i dag. Alla som har arbetat för lite – det vill säga vars garanterade ersättning är lägre än existensminimum eller som inte är berättigade till normal ersättning för arbetslöshet, sjukfrånvaro eller föräldraledighet – hanteras av socialkontoren som bedömer om och hur mycket ersättning en person har rätt till.

Skillnaden är att i RAI använder individen också sitt konto. I de fall individen har ett upparbetat saldo på kontot kan kommunen som administrerar ekonomiskt bistånd avgöra om kontot skall användas för att nå upp till existensminimum genom att ta dra belopp från individens konto enligt samma regler som gäller även för de som klarar sig utan bistånd, det vill säga 1/12 av

kontosaldot per månad enligt vårt huvudförslag. Alternativt kan kommunen tillåta att kontoutbetalningar läggs ovanpå det ekonomiska biståndet. Det senare alternativet skapar lite bättre incitament för en person som ofta går på ekonomiskt bistånd att ta tillfälliga jobb när det är möjligt. Inbetalningar på kontot under jobbperioderna ger då lite bättre inkomst under senare perioder med bistånd, jämfört med om biståndet reduceras med utbetalningarna från kontot.

Man kan uppmärksamma att Tyskland sammanförde hantering av arbetslösa genom ekonomiskt bistånd, A-kassa och arbetsförmedling till så kallade Jobbcenters. Vi tar inte det steget i RAI, men förbereder för det genom att våra förslag går i riktning mot ett mer sammanhållet ekonomiskt system än dagens.

### **Etableringsersättning och andra ersättningsystem direkt efter uppehållstillstånd**

Under tiden i asyl i väntan på beslut om uppehållstillstånd utgår flera olika ekonomiska stödsystem, bland annat dagersättning, beroende av familjesammansättning och boende. Det är naturligtvis meningslöst att föra in dessa system i RAI eftersom det är omöjligt att ha byggt upp en rätt till ersättning varför samtliga asylsökande skulle behöva få ekonomiskt bistånd. Dessutom är ju inte frågan om uppehållstillstånd avgjord, varför det är onaturligt och opraktiskt att individen ingår i det vanliga socialförsäkringssystemet.

När en individ väl fått uppehållstillstånd vidtar den så kallade etableringsersättningen som villkoras av att man deltar i etableringsinsatserna. Att införa RAI i detta skede skulle i praktiken innebära att samtliga deltagare i etableringsinsatserna skulle flyttas över till systemet för ekonomiskt bistånd. Detta var ordningen tidigare och något man har velat gå ifrån med två olika reformer (bland annat etableringsreformen). Det man i detta skede skulle kunna överväga är att bara koppla på själva kontodelen i RAI. Utöver de ersättningar som utgår inom ramen för etableringsstöd skulle individen alltså i så fall ges en möjlighet att bygga upp sitt saldo i mån av betalt arbete. Detta skulle naturligtvis bidra till något bättre incitament att arbeta.

Efter etableringsprogrammet, som tar två år, skrivs de invandrare som inte fått ett jobb in vid Arbetsförmedlingen och ingår då i praktiken i samma program som andra arbetslösa. I detta skede bör RAI ta vid och ersätta det aktivitetsstöd som man får när man deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser (och som i praktiken följer samma regler som A-kassan). I praktiken innebär detta att många av de nyanlända får sin ersättning via ekonomiskt bistånd, vilket är fallet även i dag. Har individen redan under etableringsinsatserna haft möjlighet att bygga upp ett litet saldo på sitt konto stärks incitamenten jämfört med i dag. Precis som under etableringsinsatserna kan man överväga hur många övriga delar av socialförsäkringssystemet som individen i detta skede skall ha full rätt till. Den logiska lösningen inom

<sup>14</sup> Enligt Socialstyrelsen, Statistik om ekonomiskt bistånd 2017, blev det 10,7 mdr, men i statsbudgeten 2020 prognosticerades enbart 10 mdr kronor.

ramen för vårt förslag är i så fall att låta RAI innefatta fler typer av ersättningar så som barnbidrag och bostadsbidrag.

### Sammanfattning

1) En rad olika komplicerade socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd får i vårt förslag en gemensam utformning med mycket enkla regler som bygger på en rak princip om att man kvalificerar sig till högre ersättningar under en väsentligt längre period än i dag. Exakt vilka transfereringssystem som skall ingå bör förstås bli fråga för en utredning.

2) Dagens socialförsäkringssystem förändras på två övergripande sätt. Dels genom att den garanterade ersättningen stiger i förhållande till årliga inkomster över tid snarare än den senaste lönen, och dels genom att ett sparande på ett individuellt konto kompletterar den garanterade ersättningen.

3) Kontosaldot stiger med några procentenheter av inkomsten per år. Detta sker genom att en andel (tre procentenheter i våra kalkyler) av arbetsgivaravgiften avsätts till ett individuellt konto. Detta sker upp till ett tak om några hundra tusen kronor. I våra exempel har vi satt taket till 300 000 kronor.

4) Den garanterade ersättningen som den vanliga socialförsäkringen erbjuder stiger i takt med ackumulerad inkomst. Den börjar på 0 kronor och stiger med 4 procent av inkomsten upp till ett tak om 18 000 kronor per månad i våra räkneexempel (första året med ett tillägg om 4 000 kronor). I föräldraförsäkringen ges dock en mer generös ersätt-

ning: den vanliga garanterade ersättningen plus 7 500 kronor per månad. För personer som ännu inte har arbetat upp en garanterad ersättning som är högre än existensminimum träder ekonomiskt bistånd in. Då kan socialtjänsten ställa ytterligare krav, till exempel aktivitetskrav, på samma sätt som sker för försörjningsstöd i dag.

5) Ersättningen från socialförsäkringen kompletteras vid arbetslöshet eller andra berättigade inkomstbortfall genom att innehav på kontot betalas ut månadsvis under loppet av ett år, det vill säga med 1/12 av saldot per månad. Denna utbetalning kompletterar alltså den garanterade ersättningen så länge som det finns pengar på kontot.

6) Vid pension tillförs saldot på kontot pensionen. Andra användningar under arbetslivet, till exempel för vidareutbildning, kan övervägas.

7) I många avseenden behålls neutralitet i förhållande till dagens regler. Till exempel förblir det även med RAI mer förmånligt att vara med i en A-kassa än att stå utanför. Ett annat exempel är att föräldraledigheten även i RAI innehåller en omfördelning från barnlösa till de som får barn. Dagens avtalsförsäkringar blir kvar som i dag.

8) Regeringen genomförde 2018 en väsentlig höjning av taket i sjukförsäkringen som för de flesta anställda ersatte ersättningar från avtalsförsäkringar. Med RAI avskaffas taket, eller ersätts av den garanterade ersätt-

ningen, vilket för en del innebär sänkta statliga ersättningar. I stället föreslår vi ett alternativt arrangemang där Försäkringskassan tillåts upphandla kompletterande privata försäkringar som täcker upp mellanskillnaden jämfört med dagens ersättning. I vårt förslag erbjuder Försäkringskassan en vinstdelning. Arbetsgivare och försäkrings-

bolag som de anlitar bör kunna bli delaktiga i besparingen som Försäkringskassan gör när en arbetsgivare lyckas minska sjukfrånvaron. Detta arrangemang bör ha särskilt stor betydelse för anställda i offentlig sektor som i snitt har väsentligt högre sjukfrånvaro än i privat, och ofta ett sämre förebyggande arbete.



## 4 FORSKNING OCH INTERNATIONELLA ERFARENHETER

Under de senaste decennierna har ett 20-tal länder experimenterat med lösningar som knyter ersättningar bättre till tidigare inkomster på ett transparent och enkelt sätt. Sådana lösningar förespråkas av flera av världens ledande ekonomer från både vänster och höger. Gemensamt för dessa är att tidigare inbetalningar registreras på något sätt. Därför kallas de ibland för "konto"-system. Men de innehåller också alltid betydande försäkrings- och omfördelningsmoment, som ofta kompletteras med ett sparkonto. Även privata försäkringsbolag har ofta infört olika former av rabatter på premier som växer med tidigare inbetalningar eller sparkonton som kan användas för att täcka en del av självriskan.

### Forskningen om mer robusta system

I världen har trygghetsförsäkringar som knyter ersättningar närmare tidigare inkomster tagit väsentliga steg framåt. Ett 20-tal länder har infört sådana system, ibland i liten skala. Singapore, som var först ute, har goda erfarenheter av ett omfattande pensionssparande i kombination med trygghetssystem som innehåller både sparande och försäkringselement. Åtskilliga länder som Österrike och Chile har delvis infört principen, till exempel för trygghet vid arbetslöshet, med goda resultat enligt utvärderingar i forskningslitteraturen.

Flera av världens mest namnkunniga nationalekonomer som Joseph Stiglitz och Martin Feldstein har under senare år skrivit forskningsartiklar där de visar på betydande positiva effekter av att lägga om A-kassa till ett kontobaserat system.<sup>15</sup> En särskild intressant beräkning har nyligen publicerats av Bovenberg, Hansen och Sørensen.<sup>16</sup> Dels beräknar de effekterna i ett nordiskt land (Danmark). Dels beskrivs en utformning som är "Pareto-optimal" såtillvida att många vinner och ingen förlorar på reformen jämfört med dagens system.

Författarna till denna rapport skrev också tillsammans med två internationella forskare en studie åt SNS vid millennieskiftet som baserat på svenska registerdata undersökte hur ett fullskaligt välfärdskontosystem hade fungerat i Sverige.<sup>17</sup> Experimentet gick ut på att ge individerna exakt samma förmåner som de hade haft under yrkeslivet men via uttag från ett eget konto. Arbetsgivaravgifterna omvandlades till inbetalningar på kontot och experimentet kalibrerades så att det var statsfinansiellt neutralt. Individerna garanterades också minst samma pension som de hade med dåvarande pensionssystem. Ingen kom således sämre ut än i dåvarande socialförsäkringssystem. Även här visade resultaten på en kraftig sänkning av livsinkomstmarginal-effekterna och därmed bättre incitament.

Grunden i dessa system är dels en försäkring som garanterar vissa ersättningar. Dessa garanterade ersättningar kan i sig öka baserat på tidigare inkomster. Dels tilldelas varje individ också ett eget konto för att även på kort sikt förbättra incitamenten. En del av dagens skatter eller socialförsäkringsavgifter ersätts av inbetalningar på kontot och en del transfereringar görs om till (reglerade) uttag från kontot. Ett positivt saldo på kontot vid yrkeslivets slut kommer på något sätt individen till del som en pensionsrättighet, en pensionsannuitet eller för konsumtion.

Reglerna för de garanterade ersättningarna styr omfördelningen och kan utformas beroende på fördelningspolitisk profil (som ett höger- eller vänstersystem lite förenklat). Oavsett sker dock ett skifte av fördelningsprincip. I större utsträckning sköter människor själva omfördelning under livet genom kontot. Eftersom livsinkomster är mer jämnt fördelade än årsinkomster behövs det mindre skatter för att uppnå en viss given omfördelning.

### Andra länders erfarenheter

I dagens trygghetssystem utan eget sparande är den politiska frestelsen stor att ständigt lova högre ersättningar. Det är också en lek med elden. En omfattande forskningslitteratur indikerar att högre A-kassenivåer höjer arbetslösheten av två skäl. Dels förlängs arbetslöshetstiden för en arbetslös som kanske ratar fler jobb när A-kassan är högre. Dels blir de fackliga lönekraven

högre just för att den resulterande arbetslösheten då är lättare att bära.

Taket i A-kassan har stor betydelse för dess legitimitet. De flesta tycker nog att det är rimligt att en städare med låg lön får en stor del av lönen ersatt av A-kassa. Ett högt tak skulle dock innebära att en person med högre inkomst som blev arbetslös skulle få en betydligt högre ersättning från A-kassan än vad städaren har i lön. Det blir alltså svårt att motivera en person som haft högre lön att acceptera ett jobb med lägre lön vid arbetslöshet. När Sverige hade högre ersättningstak berättade arbetsgivare ofta om arbetssökande som gjorde tydligt att de inte ville ha jobbet utan bara sökte för att uppfylla sökkravet på arbetslösa. Därmed krackelerar legitimiteten för systemet.

För att undvika sådana scenarion har åtskilliga andra länder som Österrike och Brasilien letat efter bättre sätt att kombinera mer stabil trygghet med bättre incitament till arbete. De har då landat i modeller där arbetslöshetsförsäkringen kompletteras med ett personligt sparande som kan användas vid arbetslöshet. En summa avsätts, ofta av både arbetstagaren och arbetsgivaren, till ett sparande som man kan välja att ta ut om man blir arbetslös. Tar man inte ut pengarna under arbetslivet så blir de i stället ett tillskott till pensionen.

De österrikiska socialdemokraterna och fackföreningarna har rentav föredragit en sådan modell som alternativ till både höjd

<sup>15</sup> Stiglitz och Yun (2005), Feldstein och Altman (2007).

<sup>16</sup> Bovenberg, Hansen och Sørensen (2012).

<sup>17</sup> Fölster, Gidehag, Orszag and Snower (2003).

A-kassa och ett anställningsskydd av svenskt slag. I deras tappning blir behållningen på kontot en buffert som den anställda kan använda ganska fritt vid arbetslöshet både som komplement till A-kassan, för utbildning eller annat. Det har då ansetts vara ett bättre alternativ till utbyggnad av anställningsskydd och höjningar av A-kassa med tanke på forskningslitteraturen om striktare lagstiftat anställningsskydd som tydligt pekat på problem som högre arbetslöshet bland ungdomar och invandrade, lägre produktivitetstillväxt och högre sjukskrivningstal.

Österrike införde en variant av kontosystemet 2003. Arbetsgivaren avsätter 1,5 procent av varje arbetstagares lön till dennes individuella konto. Om en anställd blir arbetslös och det har gått längre tid än tre år sedan anställningen påbörjades kan löntagaren välja mellan att använda

en del av pengarna som avgångsvederlag eller att flytta över hela summan till nästa anställning.<sup>18</sup> Detta ersätter annat avgångsvederlag och anställningsskydd. Pengarna kan användas valfritt, till exempel till att komplettera utbildningen. Kontosaldot som återstår vid pensionering kan användas som förstärkning av pensionen. Bassanini m.fl. (2009) hävdar, baserad på en empirisk analys, att systemet tycks ha lett till betydande produktivitetsökning.

På många sätt är det ett tryggare system än det svenska anställningsskyddet. Ju fler yrken som blir förlegade, desto mer illusorisk är det svenska anställningsskyddet.<sup>19</sup> Den buffert som en österrikisk anställd bygger upp är tvärtom pålitlig. Den finns där oavsett skäl till uppsägning. Den är således också en försäkring mot att ens yrke blir obsolet.

18 Om den anställda blir arbetslös inom tre år från det att anställningen påbörjades ligger pengarna kvar på kontot, och följer med till nästa anställning när ett nytt jobb har påbörjats.

19 Anställningsskyddet är inte alls så starkt som många tror, säger till exempel Daniel Falk, förbundsjurist på Sveriges Ingenjörer. Han har gått igenom 20 års domar där Arbetsdomstolen (AD) avgjort anställdas rätt att behålla jobbet när arbetsgivare vill göra neddragningar. År 1994–2003 bedömde AD i bara 35 procent av fallen att de anställda hade tillräckliga kvalifikationer. Under åren 2004–2013 försämrades utfallet ytterligare för de anställda och sjönk till 27 procent.

## 5 NÅGRA INDIVIDEXEMPEL OCH SIMULERINGAR

I detta kapitel visas först beräkningar för ett antal enkla situationer och individer som pedagogiskt illustrerar hur principerna fungerar. Därefter kommer en serie kalkyler som mer fullständigt simulerar hela livsförloppet för ett antal typindivider. I nästa kapitel redovisas sedan kalkyler för en panel som speglar den svenska befolkningen.

### Några illustrationer

I detta avsnitt beräknas några enkla simuleringar av de båda systemen. De är endast att betrakta som pedagogiska exempel för att illustrera hur vårt föreslagna system skulle fungera jämfört med dagens. Ersättningsnivåerna i dagens system är beräknade utifrån de regler som gäller i dag. Dessutom har de kontrollberäknats med den så kallade "Kassakollen" som är en tjänst på Försäkringskassans hemsida. Den antar att en månad har 30 dagar, vilket ger ett resultat som är några hundralappar lägre (per månad) än när vi räknar på reglerna i dagens system och det faktiska antalet dagar. Därför reserverar vi oss för det exakta beloppet i dagens system, men de små avvikelser det kan vara fråga om är förstås inte tillräckliga för att påverka analysen. Siffrorna för RAI kommer från en enkel simuleringsmodell som bygger på den modell vi beskrivit ovan men där vi nu sätter konkreta siffror på förslagen. Mer i detalj:

- Den garanterade ersättningen per månad stiger från 0 kronor i takt med inkomsten. Det första året med 4 000 kronor. Därefter stiger den garanterade ersättningen med den garanterade ersättningen året innan plus 4 procentenheter av arbetsinkomsten. Den garanterade ersättningen stiger upp till ett tak om 18 000 kronor per månad.
- Den garanterade ersättningen för föräldraförsäkringen stiger på samma sätt som den övriga garanterade ersättningen, men med ett tillägg om 7 500 kronor. Denna stiger alltså från 7 500 kronor upp till ett tak om 25 500 kronor per månad.

Återigen är det viktigt att betona att det sätt vi valt att utforma systemet endast är ett av olika tänkbara alternativ. Att vi har valt de nivåer som vi har gjort är för att vi skall kunna räkna på och illustrera effekter och för att det enligt vår bedömning är rimliga avvägningar.

Vi börjar med att exemplifiera sjukförsäkringen. Det första exemplet gäller en individ som startar arbetslivet med en månadslön om 22 000 kronor före skatt, har en löneutveckling som är två procent per år och som blir sjukskriven efter tre år.

- Varje år avsätts 3 procentenheter av arbetsgivaravgiften till ett individuellt konto upp till ett tak om 300 000 kronor.

**Tabell 5: Ersättning vid sjukdom, inkomst 22 900, efter tre år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa	
Dagens system	22 900	17 770	0	17 770	17500 enligt kassakollen
RAI	22 900	5 800	2 000	7 800	

Inkomsten har då stigit till 22 900 kronor per månad. När Försäkringskassan träder in (efter två veckor) ger dagens system cirka 17 800 kronor per månad före skatt. I RAI har den garanterade ersättningen hunnit stiga till 5 800 kronor och ovanpå det finns ett kontosaldo som under ett år ger 2 000 kronor i månaden. Totalt ger RAI 7 800 kronor i detta fall.<sup>20</sup> Detta är en väsentligt lägre ersättning, och det beror förstås på den kvalificeringsprincip som finns inbyggd i systemet. På samma sätt som i dag omprövas sjukskrivningen efter en period (samma

som i dag). Men om sjukskrivningen fortsätter är kontot tomt för individen med RAI och denne är då hänvisad till den garanterade ersättningen som inte faller. Har man en gång uppnått en viss garanterad ersättning faller inte denna igen i den tappning av RAI som vi räknar på. Man kan dock även tänka sig en variant där den garanterade ersättningen trappas av vid långvarig arbetslöshet.

Låt oss nu i stället undersöka hur det ser ut med samma förutsättningar men efter tio år.

**Tabell 6: Ersättning vid sjukdom, inkomst 26 300, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa	
Dagens system	26 300	20 400	0	20 400	20100 enligt kassakollen
RAI	26 300	12 000	7 200	19 200	

Inkomsten har nu stigit till 26 300 kronor (ingångslönen är fortfarande 22 000 kronor och löneutvecklingen 2 procent per år). Dagens system ger (när Försäkringskassan träder in) 20 400 kronor före skatt. I RAI har den garanterade ersättningen stigit till 12 800 kronor. Dessutom har individen ett kontosaldo på 87 000 kronor vilket ger ytterligare 7 200 kronor. Skyddet är nu ungefär detsamma i RAI eftersom det har gått en längre tid, men en stor del av den

totala ersättningen bekostas av individen själv med sitt konto.

Innan vi lämnar sjukförsäkringen skall vi se effekter för en individ som har en bättre löneutveckling. I detta fall har vi antagit en snabb karriär. Personen går fortfarande in på 22 000 kronor men har en löneutveckling om 10 procent per år.

**Tabell 7: Ersättning vid sjukdom, inkomst 52 000, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa	
Dagens system	52 000	24 500	0	24 500	
RAI	52 000	17 100	10 500	27 600	

Inkomsten är i detta fall 52 000 kronor vilket ligger långt över taket i dagens system som ger 24 500 kronor per månad före skatt. (Återigen när Försäkringskassan träder in.) I RAI har den garanterade ersättningen nått 17 100. Dessutom har individen ett kontosaldo om 126 000 kronor som ger en månatlig ersättning om 10 500 kronor. RAI ger i detta fall högre ersättning än dagens system men en stor del tas från det egna kontot. Dock skall man komma ihåg att individen har ett kraftigt incitament att vara återhållsam med kontosaldot. Vi menar därför att dagens system med privata tilläggs-

försäkringar liksom avtalade dito kommer att leva kvar i RAI. Då kan kontot sparas till pension eller kompetensutveckling. Efter ytterligare längre tid kommer RAI att ge bättre ersättning än dagens system.

Effekterna blir liknande för föräldraförsäkringen.

Vi börjar med samma förutsättningar som det första exemplet med sjukförsäkring, ingångslön 22 000, löneutveckling två procent per år och föräldraledighet efter tre år i arbetslivet.

**Tabell 8 : Ersättning vid föräldraledighet, inkomst 22 900, efter tre år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa	
Dagens system	22 900	17 770	0	17 770	17490 enligt kassakollen
RAI	22 900	13 300	2 000	15 300	

Dagens föräldraförsäkring ger i detta fall cirka 17 800 kronor i månaden före skatt. I RAI är nu den garanterade ersättningen högre än i motsvarande exempel för sjukförsäkring eftersom den räknas ut annorlunda (ett tillägg på 7 500 kronor i månaden). Därför uppgår den till 13 300 kronor. Till detta kommer att kontosaldot kan användas vilket utslaget på ett år ger 2 000 kronor

i månaden (utslaget på sex månader det dubbla). RAI ger alltså något sämre försäkring vid föräldraledighet tidigt i arbetslivet, men med skillnaden att en del av den finansieras med eget konto.

För att illustrera kvalificeringsprincipen går vi nu över till motsvarande men efter tio år.

<sup>20</sup> Det kan jämföras med Riksnormen för försörjningsstöd som år 2020 är 3 520 kronor för personliga utgifter för en person som bor i ett hushåll med fem personer. Därtill kommer hyra som kan variera mycket och vara lågt för en ungdom som bor kvar hos sina föräldrar. Med RAI, precis som i dagens system, gäller att en person kan söka kompletterande ekonomisk bistånd om utbetalningarna från socialförsäkringen understiger nivån för ekonomiskt

**Tabell 9: Ersättning vid föräldraledighet, inkomst 26 300, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa
Dagens system	26 300	20 400	0	20 400
RAI	26 300	20 300	7 200	27 500

Ingångslönen är fortfarande 22 000 och med en löneutveckling om två procent per år blir inkomsten 26 300 kronor. Dagens föräldraförsäkring ger cirka 20 400 kronor (vid fullt uttag). I RAI har den garanterade ersättningen stigit till 20 300 kronor och utöver detta kommer saldoutslaget på ett år ge 7 200 kronor. Den kvalificeringsprincip som RAI innebär ger återigen effekten att ersättningen blir bättre över tid. Med RAI blir föräldraförsäkringen till och med högre än inkomsten. Man kan tänka sig att reglera

**Tabell 10: Ersättning vid föräldraledighet, inkomst 52 000, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa
Dagens system	52 000	30 600	0	30 600
RAI	52 000	24 600	10 500	35 100

Taket för ersättning har passerats i dagens system som ger cirka 30 600 kronor före skatt vid fullt uttag. ("Kassakollen" gav i detta exempel 29 700 baserad på 30 dagar per månad). I RAI har individen närmast sig taket för den garanterade ersättningen som i fallet med föräldraförsäkringen är 25 500 kronor (18 000 + 7 500). Till detta kommer kontosaldot som ger 10 500 kronor per månad vid uttag under ett år. Som tidigare kombinerar RAI bättre incitament med bättre trygghet och likviditet. Efter ytterligare tid blir ersättningen i RAI ännu bättre, inte minst eftersom kontot växer till

detta men i grunden ser vi ingen anledning till att göra det. Det finns starka incitament att vara återhållsam eftersom mer än en fjärdedel av ersättningen kommer från ett eget konto.

Vi avslutar illustrationer av föräldraförsäkringen med motsvarande karriärexempel som i fallet med sjukförsäkring: ingångslön 22 000, löneutveckling 10 procent per år och tio år i arbetslivet.

300 000 som mest. Sannolikt skulle det göra det lättare för föräldrar med olika inkomst att dela på föräldraledigheten.

Slutligen visas resultatet av simuleringar vid arbetslöshet. Naturligt påminner resultaten om de ovan.

Liksom tidigare börjar vi med ett exempel där ingångslönen är 22 000, löneökningstakten är två procent per år och försäkringen används efter tre år i yrkeslivet.

**Tabell 11: Ersättning vid arbetslöshet, inkomst 22 900, efter tre år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa
Dagens system	22 900	18 320	0	18 320
RAI	22 900	5 800	2 000	7 800

Dagens A-kassa ger (om man uppfyller villkoren) cirka 18 300 kronor före skatt vid en inkomst om 22 900 kronor. I RAI blir resultatet som för sjukförsäkringen eftersom det är samma regler för alla system utom för föräldraförsäkringen.

När vi i stället låter individen ha arbetat i tio år gör den längre kvalificeringstiden att ersättningen i RAI blir bättre.

**Tabell 12: Ersättning vid arbetslöshet, inkomst 26 300, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa
Dagens system	26 300	20 000	0	20 000
RAI	26 300	12 800	7 200	20 000

A-kassan i dagens system har nått taket och ger 20 000 kronor per månad. I RAI blir ersättningen återigen densamma som i fallet med sjukförsäkringen. Nu får individen alltså samma skydd med vårt system, men fortfarande med bättre incitament eftersom nästan 40 procent tas från det egna kontot. Den garanterade ersättningen ligger fortfarande långt från taket i RAI. I det här

exemplet uppnås taket efter 17 år i arbetslivet med löneutvecklingen ovan.

Slutligen skall vi studera exemplet med höginkomsttagaren som går in på 22 000 men efter tio år med en löneökningstakt på 10 procent per år har 52 000 kronor i månadsinkomst.

**Tabell 13: Ersättning vid arbetslöshet, inkomst 52 000, efter tio år i arbetslivet.**

	Inkomst	Försäkring	Konto	Summa
Dagens system	52 000	20 000	0	20 000
RAI	52 000	17 100	10 500	27 600

A-kassan har liksom tidigare slagit i taket och ger 20 000 kronor (utan hänsyn till den tillfälliga höjningen under coronakrisen). Eftersom inkomstutvecklingen har varit bättre ligger den garanterade ersättningen på 17 100. Till det kommer, som tidigare,

kontots saldo som ger 10 500 kronor per månad. Totalt utgår en ersättning om 27 600 kronor, men fortfarande med bättre incitament eftersom en stor del tas från det egna kontot. Vi bedömer därför att intresset för kompletterande försäkringar, utanför

det statliga systemet, kommer att vara lika stort som i dag.

Återigen finns det inget som säger att parametrarna i systemet måste vara som de vi har valt ovan. Vi tror dock att ett verkligt system skulle ha parametrar i närheten av dessa. Men vad exemplen visar är hur de principer som finns inbyggda i vårt alternativa system förenar en tydlig kvalificeringsprincip, bättre incitament och större trygghet än i dag efter en längre tid i arbete.

### Livscykelnsimuleringar

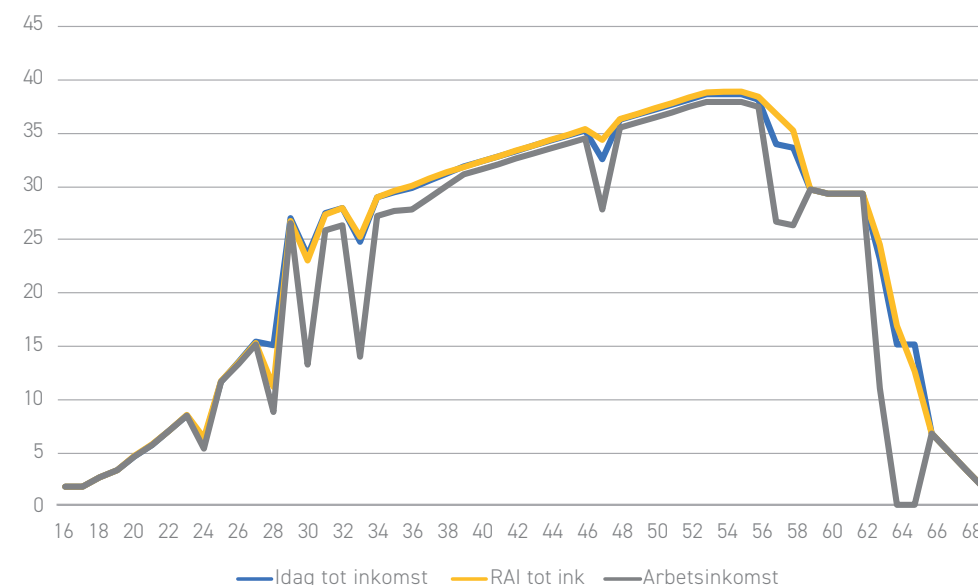
Simuleringar av ändrade regler i socialförsäkringssystem görs ofta i kalkylmodellen Fasit, som bygger på ett befolkningsurval som speglar hur Sveriges befolkning ser ut i dag. Det kan te sig rimligt för regeländringar som slår igenom relativt snabbt. RAI har dock effekter under en hel livstid. Fasit beskriver inte hur befolkningen förändras och påverkas under ett helt arbetsliv. Bland annat är den stora gruppen nyanländas inkomster över livscykeln inte väl representerade där. Därför används nedan en simulerad panel av 25 individers liv som tillåter livscykelberäkningar. Individerna är valda och vägda så att de ger en representation av befolkningen enligt mått som genomsnittlig inkomst, arbetslöshet, sysselsättning och utnyttjande av de olika försäkringarna. En mer detaljerad förklaring till

panelen och kalkylerna ges i en ruta i slutet på detta kapitel, samt att vi i vissa avseenden visar på känslighetskalkyler.

För att jämföra och kalibrera RAI används då en kalkylmodell som beräknar ersättningsarna under en individs samtliga levnadsår från 16 till 70 års ålder, baserad på en angiven utveckling av heltidslön och händelser i livet som barnafödande, sjukdomsepisoder och arbetslöshet. Först visas övergripande utfall för ett antal typiska livsöden. I nästa kapitel redovisas utfall för en representativ befolkning.

I första diagrammet visas livsförloppet för en ”medianperson” som har en arbetsinkomst och förlopp ungefär som en svensk median, som får två barn under livet där föräldraledighet delas med en partner, individen är arbetslös två kortare perioder och sjukskriven i normal utsträckning. Mot slutet av arbetslivet inträffar en längre sjukskrivning följt av två år med sjuk- och aktivitetsersättning. Efter pensioneringen återupptar denna person arbete i ringa omfattning. För denna person visar diagrammet nedan årsvisa inkomster från arbete och de sammanlagda inkomsterna från arbete och ersättningar i både det nuvarande systemet och i RAI.

**Figur 1: Medianpersonen.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad före skatt.



**Kommentar:** Medianpersonen har en snittlön för heltidsarbete på 32 000 kronor per månad för heltidsarbete, men arbetar inte heltid i början och slutet av arbetslivet, förutom ersättningsperioderna under arbetslivet vid arbetslöshet, föräldraledighet för två barn och sjukfrånvaro samt en period i slutet av arbetslivet med sjuk- och aktivitetsstöd.

Som framgår i diagrammet utjämnar både dagens system och RAI inkomster under perioder utan arbetsinkomst, vilket visar att tryggheten för denna person är ungefär densamma. I RAI tenderar ersättningsarna att vara något lägre i början av arbetslivet, men något högre senare. Det speglar den avsedda systemändringen med längre kvalificeringstider, samt att ersättningar senare i livet kompletteras med betalningar från det egna kontot.

Finanspolitiskt är bytet till RAI för denna person nästintill neutral. Men det finns en stor skillnad när det gäller hur det lönar sig att undvika ersättningsperioder. Kalkylerna i detta avsnitt antar att incitamenten inte påverkar arbete, utnyttjande av ersättningar och skatteintäkter. Först i nästa kapitel visas vilka konsekvenser de bättre incitamenten kan få.

Diagrammet nedan jämför incitamenten att arbeta i stället för att vara arbetslös. Den bygger på tankeexperimentet att en person

på marginalen växlar en liten andel av sin möjliga årsarbetstid från arbetslöshet till arbete. I diagrammet framgår hur stor total inkomstökning inklusive ersättningar före skatt personen får av att ersätta arbetslöshet med arbete, uttryckt som andel av ökningen i arbetsinkomsten. Kalkylen görs ett år i

taget, men avser effekten på livsinkomsten eftersom inkomstökningar i RAI via kontot även kan tillfalla personen senare i livet.

I snitt får då denna medianperson behålla 50,3 procent av ökad arbetsinkomst före skatt i dagens system. Motsvarande i RAI är 68 procent.

**Figur 2 : Så mycket får du behålla före skatt.** Diagrammet visar hur mycket en persons totala inkomster före skatt ökar av att välja arbete i stället för arbetslöshet. I procent av förändringen i arbetsinkomst respektive år som uppstår genom att byta en procentenhet av arbetstid från arbetslöshet till arbete. Avser inkomster före skatt.



**Kommentar:** Vid 27 års ålder börjar personen heltidsarbeta, men inkomsten är inte hög, vilket innebär att närmare 80 procent av inkomstförlusten vid arbetslöshet ersätts. Därefter ökar denna persons inkomster gradvis över taket för vad som är ersättningsberättigat, vilket innebär att det lönar sig bättre att undvika arbetslöshet.

Ekonomer använder ofta begreppet marginal-effekter i meningen andelen av förvärvsin-

komsten som staten behåller på marginalen, det vill säga skillnaden mellan ökningen

av förvärvsinkomsten av att tjäna mer på marginalen och ökningen av den disponibla inkomsten efter inkomstskatt och moms som då sker.

**Marginaleffekt** = (ökning av arbetsinkomst - ökning av disponibel inkomst) / ökning av arbetsinkomst.

Inkomsterna i denna formel avser normalt de som är aktuella vid en viss tidpunkt. I denna rapport, och för RAI, är emellertid effekterna över tiden väsentliga. Därför definierar vi genomgående inkomsten som livsinkomst, och beräknar då livsinkomstmarginaleffekter.

Uttryckt på det sättet är livsinkomstmarginaleffekten för medianpersonen 65 procent i dagens system. I RAI är däremot incitamenten betydligt bättre: 52 procent. Detta är genomsnittliga livsinkomstmarginaleffekter över medianpersonens alla skeden i arbetslivet. För en heltidsarbetande person med svensk medianmånadslön på 33 000 kronor i månaden betyder att han eller hon

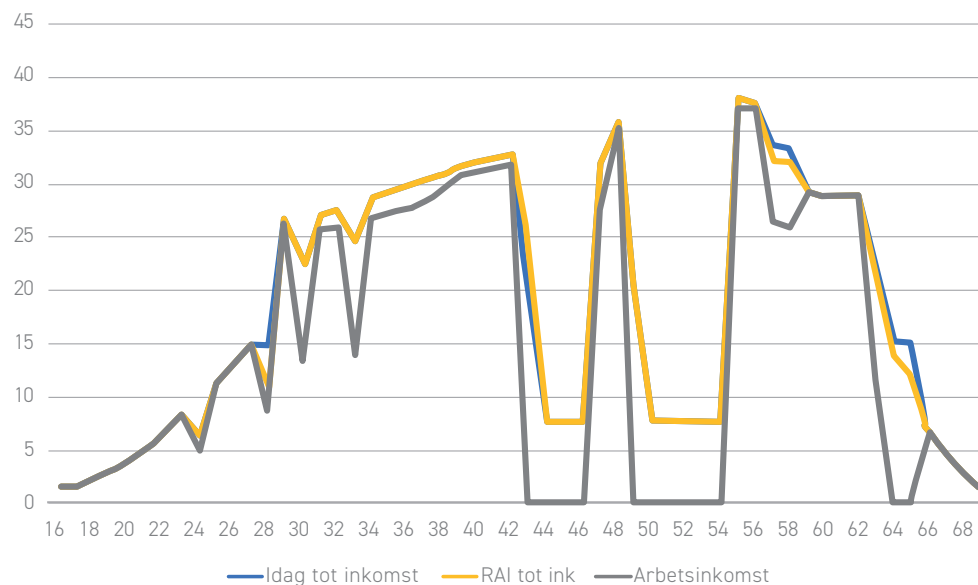
får behålla 11 550 kronor om han arbetar en månad i stället för att vara arbetslös. Med RAI får vederbörande behålla 15 840 kronor.

De starkare incitamenten att arbeta och undvika ersättningsperioder står sig också i något varierande grad för nästan alla andra livsöden, förutom för personer som går på ekonomiskt bistånd hela sitt liv. Även dessa kan få bättre incitament om kommuner i sin biståndsbedömning tillåter att in- och utbetalningar från det egna kontot sker utöver ekonomiskt bistånd. I så fall kan en person som arbetar tillfälligt och då betalar in till kontot få lite mer utöver bistånd eller garanterad ersättning under en senare ersättningsperiod. Om kommunen räknar av hela kontoutbetalningen från det ekonomiska biståndet under varje arbetslöshetsepisod blir incitamenten något svagare.

Men hur ser det ut med tryggheten för andra livsöden? I de följande diagrammen visas hur inkomster försäkras i dag och i RAI i förhållande till arbetsinkomsternas utveckling för ett antal olika livsöden.

**Figur 3: Individ med medianinkomster, men sammanlagt 10 års arbetslöshet under livet.**

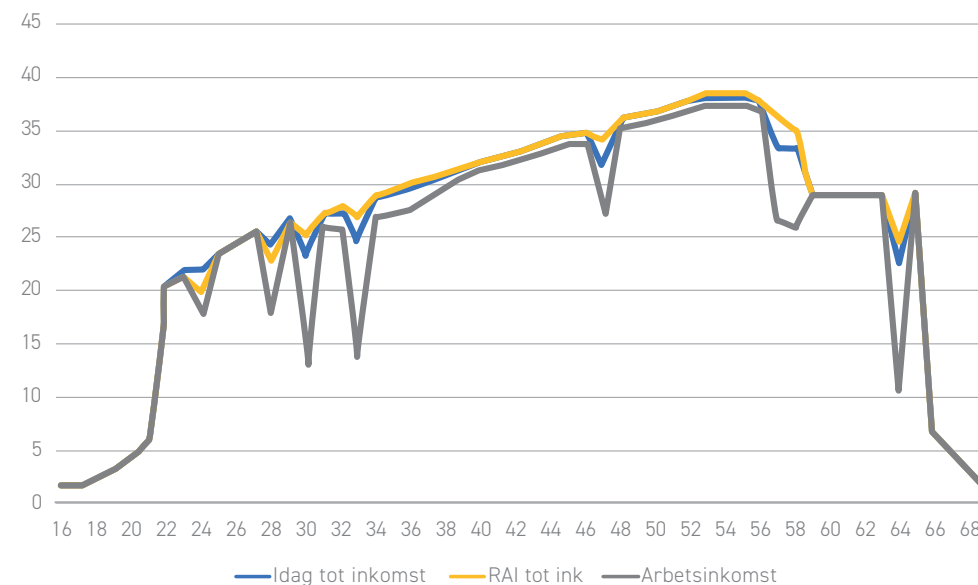
Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad före skatt.



**Kommentar:** Arbetslöshetsperioderna syns tydligt mellan 42 och 55 års ålder. Det antas att denna person får A-kassa under något år, sedan ekonomiskt bistånd. Enligt reglerna är en A-kasseperiod normalt 300 dagar, men kan förlängas med 150 dagar om man har barn.

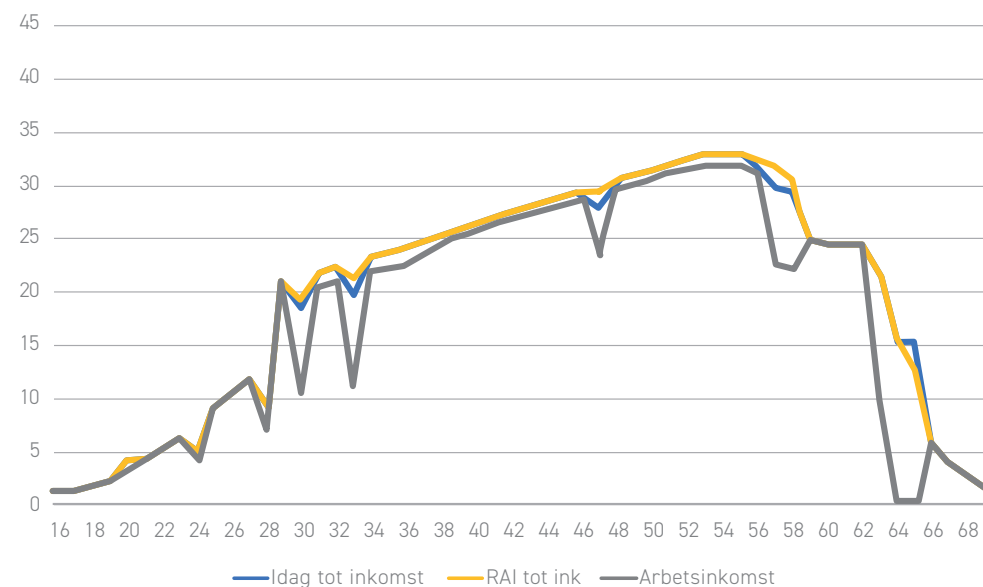
**Figur 4: Individ med medianinkomster, men mycket lite arbetslöshet eller sjukfrånvaro.**

Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.



**Kommentar:** Även denna person har initialt i 23 års ålder lägre ersättning med RAI än i dag, men bygger upp kontot och når ett kontosaldo som senare ger något bättre ersättningar i RAI än i dagens system. Vid längre frånvaro, exempelvis sjukfrånvaron vid 57–58 års ålder, töms dock kontot och därefter blir ersättningen ungefär densamma i båda systemen.

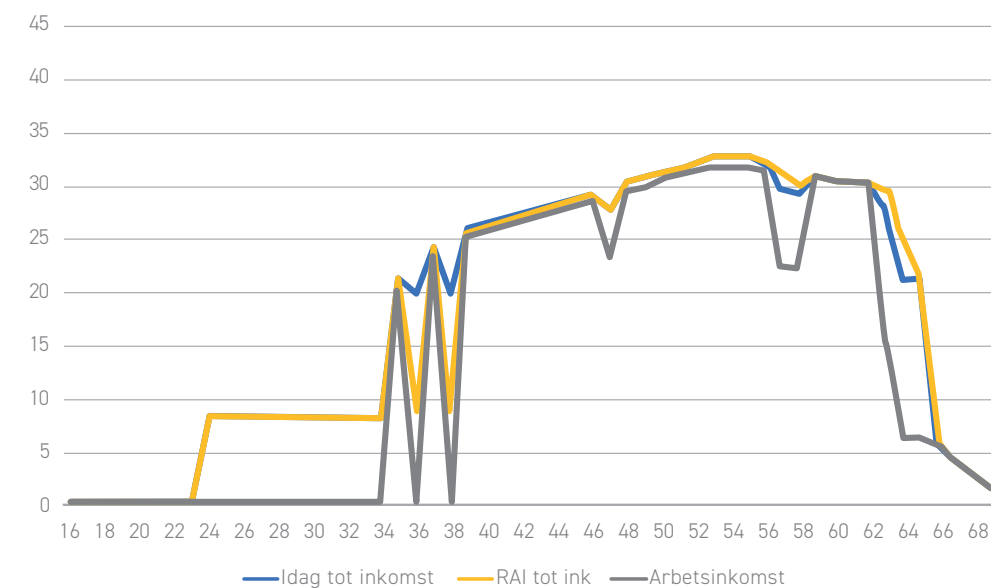
**Figur 5: Normal låginkomsttagare.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.



**Kommentar:** Låginkomstpersonen har en snittlön för heltidsarbete på 27 000 kronor per månad för heltidsarbete. Även en låginkomsttagare är rimligt försäkrad med RAI jämfört med dagens system, med relativt små skillnader mot i dag. Till följd av kontoutbetalningar är ersättningar för frånvaro upp till ett år bättre ersatt än i dagens system.

I nästa diagram visas utfallet för en nyanländ som kommer till Sverige som ung, och lever på ekonomiskt bistånd från 22 till 34 års ålder.

**Figur 6: Nyanländ med många års arbetslöshet.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.



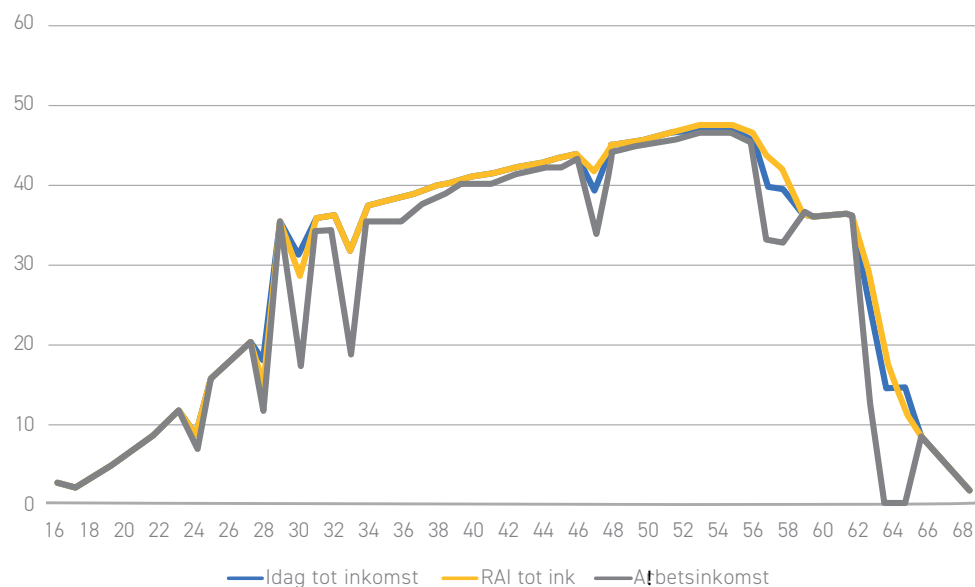
Här syns tydligt hur RAI slår. Denna person får lika mycket som i dag så länge det rör sig om ekonomiskt bistånd, som också får ses som det existensminimum som samhället har bestämt. När denna person börjar arbeta och sedan periodvis blir arbetslös, så är dock ersättningen lägre med RAI än i dag. Det speglar den åsyftade längre kvalificeringsperioden. Efter ett längre arbetsliv och inbetalningar kan emellertid även denna person få en något högre ersätt-

ning än med dagens system, tack vare den delen som sparas på kontot och som utbetalas under sjukfrånvaro eller arbetslöshet upp till ett års tid.

De följande två diagrammen visar utfallet för höginkomsttagare, och bekräftar i huvudsak att RAI som vi valt att konstruera det är fördelningspolitiskt neutralt i relation till dagens system.



**Figur 7: Normal höginkomsttagare.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.

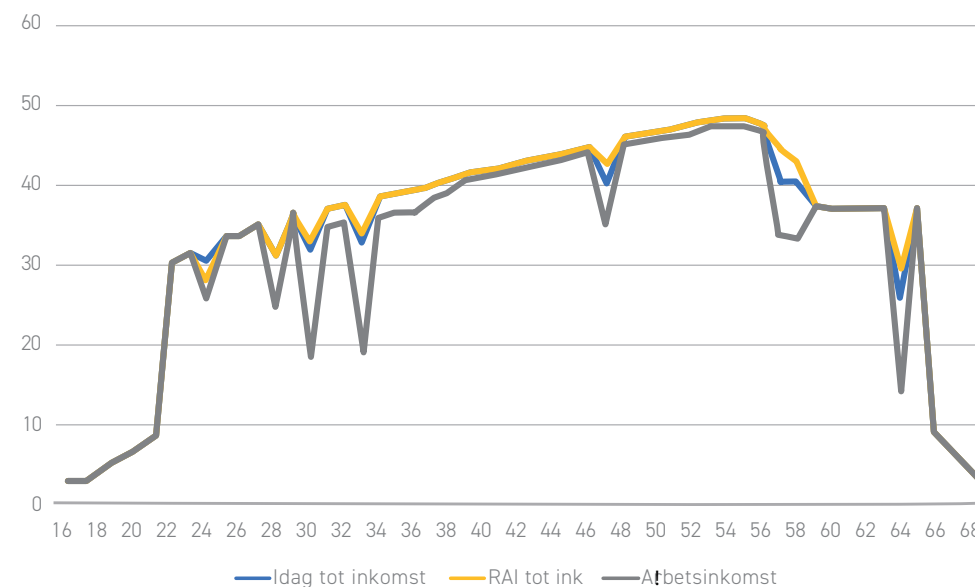


**Kommentar:** Höginkomsttagaren har en snittlön på 42 000 kronor per månad för heltidsarbete.

Ersättningsprofilen för denna höginkomsttagare är ganska lik den för andra inkomstgrupper. Det kan dock noteras att vi har antagit att dagens relativt nyligen höjda tak i sjukförsäkringen i RAI ersätts av det lägre taket för garanterad ersättning i RAI plus att Försäkringskassan upphandlar en kompletterande sjukförsäkring från försäkringsbolag som har varit bra på att sänka sjukfrånvaron. Denna extra ersättning kan utformas på olika sätt och är därför inte beaktad i kalkylen. För denna höginkomsttagare spelar det bara roll på marginalen. För den lilla gruppen med ännu högre inkomster är det dock viktigt att beakta vid längre sjukfrånvaro.

ringsbolag som har varit bra på att sänka sjukfrånvaron. Denna extra ersättning kan utformas på olika sätt och är därför inte beaktad i kalkylen. För denna höginkomsttagare spelar det bara roll på marginalen. För den lilla gruppen med ännu högre inkomster är det dock viktigt att beakta vid längre sjukfrånvaro.

**Figur 8: Höginkomsttagare med mycket lite arbetslöshet eller sjukfrånvaro.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.



Även för denna höginkomsttagare syns att det inte sker någon omfördelning till höginkomsttagares fördel av RAI.

Sammanlagt bekräftar dessa sju livskalkyler att RAI för med sig de avsedda längre kvalificeringstider i socialförsäkringarna utan behov av regler som skiljer mellan människor beroende på var de är födda och utan att försämra tryggheten i väsentliga avseenden. Tvärtom förbättras tryggheten genomgående senare i arbetslivet.

I dessa exempel framkommer inte heller några effekter som ändrar fördelningsprofilen annat än i avsedd riktning, det vill säga med något längre kvalificering och i gengäld bättre trygghet efter inbetalning. Nästa kapitel lyfter kalkylerna till en makroekonomisk nivå och tar hänsyn till hur de bättre incitamenten kan påverka arbetsinsats och frånvaro. I en bilaga till nästa kapitel beskrivs också sammansättningen av panelen mer utförlig.

### Ytterligare förklaringar till kalkylen:

Utbetalningar från kontot beräknas som 1/12 av kontosaldo i slutet på föregående år per ersatt månad. Kontosaldo kan därför normalt inte understiga noll. Vid föräldraledighet kan 2/12 av kontosaldo i slutet på föregående år betalas ut fram tills kontot är tomt.

I både nuvarande system och RAI räknas arbetsinkomst under ett år och ersättningar. Om summan av dessa understiger ett normalvärde för försörjningsstödet (för tillfället 8 030 kronor per månad), den vanligaste formen av ekonomiskt bistånd, kan personen få ekonomiskt bistånd beroende på familjesituationen, deltagande på arbetsmarknaden med mera.)<sup>21</sup>

Pensionen är inte inräknad. Inkomster efter 65-årsaldern i kalkylen är därför lägre än vad de skulle vara i verkligheten.

En person som deltar på arbetsmarknaden men inte längre får ersättning från A-kassa, men söker jobb och har rätt till ekonomiskt bistånd antas ha 0 i heltidslön.

Den som i kalkylen är medlem i en A-kassa och uppfyller kvalificeringskraven får full A-kassa de första 200 dagarna; därefter trappas den ner. I kalkylen antas normalt att A-kassan upphör efter något år och ersätts av ekonomiskt bistånd.

<sup>21</sup> I vilken mån personen är berättigad till försörjningsstöd läggs in manuellt för varje år i kalkylen. Det kan vara noll för en person som till exempel har familjemedlem i samma hushåll med högre inkomster, men det kan också vara mycket högre än normalvärdet för till exempel en ensamstående förälder med många barn.

## 6 KONSEKVENSER FÖR STATSFINANSEN OCH INKOMSTFÖRDELNING

Arbetsgivaravgifterna uppgår till drygt 31 procent ovanpå lönen, och inbringar i dag cirka 600 miljarder kronor i skatteintäkter per år. Ett sätt att granska de statsfinansiella effekterna av RAI vore att jämföra intäkterna med de som dagens arbetsgivaravgifter inbringar. De pengar som betalas in på det egna kontot, tre procent av arbetsinkomsten, kan teoretiskt stå kvar i slutet av arbetslivet som ett tillskott till pensionen, och därmed ses som en maxgräns av vad RAI teoretiskt skulle kunna kosta statskassan om ingen behövde använda pengar under arbetslivet vid olika former av frånvaro – cirka 60 miljarder. Våra simuleringar visar emellertid att en betydande del av inbetalningarna på kontot används under olika ersättningsperioder under livscykeln och därmed sparar in på statens kostnader för dagens ersättning. Som illustrerades i tidigare kapitel är de sammanlagda ersättningarna i RAI jämförbara med dagens, dock med skillnad att de är lägre för personer i början på arbetslivet som håller på att kvalificera sig för bättre ersättningar, och i gengäld kan bli högre senare under arbetslivet för de som har arbetat länge.

I praktiken är de olika komponenterna i dagens sociala avgifter inte skilda från varandra eller från statsbudgeten i övrigt. Att försöka matcha intäkter till de olika socialförsäkringarna med utgifterna är därför mer av en bokföringsmässig övning. Det

viktiga för statskassan är hur de sammanlagda utgifterna ändras när systemen ändras.

I detta avsnitt redovisas en beräkning av de statsfinansiella effekterna. RAI har i vår rapport kalibrerats för att vara ungefärligt statsfinansiellt neutral även om de bättre incitamenten i RAI inte slår igenom i några beteendeförändringar i form av ökad sysselsättning eller kortare ersättningsperioder. Kostnaden för statskassan blir därför försumbar eller rentav en stor vinst beroende på i vilken utsträckning bättre incitament också leder till fler arbetade timmar. I detta kapitel skall de positiva statsfinansiella effekterna belysas av att bättre incitament ger upphov till högre inkomster och därför också mer skatteintäkter.

Ett första steg är att beräkna statsfinansiella effekter för en panel av individer utan att ta hänsyn till dynamiska effekter. Den statiska kalkylen kan också ses som en kontroll att kalibreringen av reglerna i RAI i ungefär uppfyller ambitionen att dagens utgifter för A-kassa, sjukpenning etcetera (cirka 180 miljarder kronor) är lika stora som de utbetalda ersättningarna från välfärdskontona plus de utbetalda garantiersättningarna (cirka 60 miljarder + 120 miljarder kronor). Kalkylen tyder på att kalibreringen är godtagbar, med ett mindre underskott på 5 miljarder kronor.

Uttryckt på ett annat sätt tappar staten cirka 60 miljarder kronor på intäktssidan när tre procentenheter av arbetsgivaravgiften slussas in på privata konton. Samtidigt faller statens kostnader för de socialförsäkringar som ingår i kontosystemet från cirka 180 miljarder till 120 miljarder eftersom kvalificeringsprincipen sänker de statliga utbetalningarna. Dessa lägre ersättningar (60 miljarder kronor) kompenseras av egna uttag från kontot.

Panelen består av årsvisa data för 25 personer under ett helt arbetsliv med varierande och typiska livsförlopp. Dessa personer har sedan viktats och kalibrerats så att de i ett total dimensioner stämmer med SCB:s statistik om dagens arbetande befolkning. I en ruta efter detta kapitel beskrivs panelen närmare.

**Normal höginkomsttagare.** Arbetsinkomst, total inkomst i dag och total inkomst med RAI under livsåren 16–70, i tusen kronor per månad.

Representativ panel	Låginkomstviktad	Höginkomstviktad
- 5	- 4,1	- 5, 6

Vår slutsats av kalkylen är att den statistiska effekten av reformen på statsfinanserna är små. Vi har kalibrerat reglerna i RAI så att det uppstår en liten statsfinansiell förlust i en statisk kalkyl. Mot det står en potentiellt mycket stor statsfinansiell vinst i en dynamisk kalkyl.

### Dynamiska effekter

Utöver de statistiska kalkylerna beräknas även dynamiska kalkyler som tar hänsyn till hur bättre incitament påverkar statsfinanserna. Under de senaste fyrtio åren har en ganska

På ett sätt är kalkylen enkel. För varje individ i panelen kan de totala ersättningarna som betalas ut under arbetslivet jämföras mellan dagens system och RAI. Skillnaden mellan dessa två är då den statsfinansiella effekten av reformen som måste beaktas. En begränsning är visserligen att panelen inte fångar all variation i befolkningen. Det finns dock ingen annan panel som bättre kan sägas förutspå hur befolkningen utvecklas under de kommande 45 åren (i tablån i slutet på kapitlet beskrivs panelens uppbyggnad närmare). En annan begränsning är att den beräknade statsfinansiella effekten avser vad som uppstår under individernas livstid, utan att beakta förloppet under reformens införande.

Övergripande skapar dock en övergång till RAI inte några stora omfördelningar av skattepengar.

omfattande forskningslitteratur belyst hur incitament att arbeta och att utnyttja försäkringssystemen har påverkat sysselsättning och offentliga finanser.

För arbetslöshetskonton simulerade Feldstein och Altman effekten av Unemployment Insurance Savings Accounts (UISA) på en stor panel av individer över en 25-årsperiod. Ungefär samtidigt undersökte Nobelpristagaren Joseph Stiglitz hur A-kassa och andra socialförsäkringar skulle kunna inte-

greras med pensionssparande i en välfärds-kontolösning<sup>22</sup>. Deras teoretiska analys och simuleringar bekräftar att en sådan reform skapar bättre incitament, minskar arbetslösheten och ändå erbjuder minst samma trygghet<sup>23</sup>. Resultaten avser USA, men effekten uppstår i alla socialförsäkringssystem till följd av de principiella effektivitetsvinster som illustrerades i tidigare kapitel.

Dale Mortensen, som belönades med 2010 års Nobelpris i ekonomi, formulerade 1977 en inflytelserik teori om hur arbetslöshetsersättningens utformning påverkar individens incitament till arbete<sup>24</sup>. Teoretiskt kan en bättre trygghet vid arbetslöshet faktiskt göra det mer attraktivt för arbetslösa som inte kvalificerat sig för A-kassa att acceptera jobberbjudanden och för personer som står utanför arbetskraften att börja söka jobb, eftersom de därigenom kan kvalificera sig för ersättning i framtiden.

Mot det står emellertid att högre ersättningsnivåer och längre ersättningsperioder innebär en högre reservationslön bland personer som nyligen blivit arbetslösa, och för försäkrade arbetstagare minskar då sannolikheten att lämna arbetslösheten<sup>25</sup>. En jämförelse mellan USA och Europa av Kreuger och Mueller (2008) visar till exem-

pel att amerikanska arbetssökande i snitt la 41 minuter per dag på jobsökande, medan europeiska arbetssökande bara söker jobb 12 minuter per dag. Den huvudsakliga förklaringen är att ersättningsnivåerna är lägre och ersättningsperioderna kortare i USA jämfört med i Europa.

Sådana resultat bekräftas av svenska studier. Carling m. fl. (2000) utvärderar den svenska sänkningen av ersättningsnivåerna i A-kassan från 80 procent till 75 procent av inkomsten 1996. Resultatet tyder på att utflödet från arbetslöshet till arbete ökade med tio procent, och att beslutet om en sänkt ersättning hade effekt på de arbetssökandes beteende redan innan reformerna implementerades<sup>26</sup>.

För perioden 1974 till 2002 finner Fredriksson och Söderström (2008) att ett borttaget ersättningstak och en höjning av ersättningskvoten i arbetslöshetsersättningen från 80 procent till 85 procent av inkomsten gör att arbetslösheten stiger med 1,5 procentenheter<sup>27</sup>. Under perioden 2006 till 2010 genomfördes omfattande förändringar i bland annat arbetslöshetsförsäkringen, (genom sänkta ersättningsnivåer), begränsade ersättningsperioder och ökad egenfinansiering. Med utgångspunkt i tidi-

22 Stiglitz & Yun (2005).

23 Deras arbete bygger vidare på tidigare papper, t.ex. av Richard Arnott och Joseph Stiglitz (Arnott & Stiglitz, 1990) om incitament i försäkringssystem.

24 Mortensen (1977).

25 Med utgångspunkt i det aktuella internationella forskningsläget konstaterar Layard m. fl. (2005) att den genomsnittliga effekten av att höja arbetslöshetsersättningens nivå med tio procentenheter är en ökning av jämviktsarbetslösheten med 1,1 procent. Därtill hänger kortare ersättningsperioder samman med kortare arbetslöshetsperioder, och det finns en stark korrelation mellan ersättningens storlek och ersättningens täckningsgrad. Författarna finner också starkt stöd i nederländsk statistik att arbetslöshetens varaktighet påverkas av hur strikt regelverken tillämpas.

26 Benmarker m. fl. (2005) visar att höjningen av A-kassan 2001 och 2002 medförde att arbetslöshetstiderna ökat bland män. Bland kvinnorna sjönk arbetslösheten, men forskarna menar att införandet av maxtaxan i barnomsorgen vid samma tidpunkt kan förklara dessa könsskillnader.

27 Fredriksson och Söderström 2008

gare studier skattar Forslund (2008) att effekten av de genomförda förändringarna innebär mellan en och två procentenheters lägre jämviktssarbetslöshet samt en ökning av jämviktssysselsättningen. En bra forskningsgenomgång finns också i Bengtsson och Hegelund (2018).

Med utgångspunkt i dessa studier drar vi slutsatsen att en förbättrad marginaleffekt med 5 procentenheter kan öka sysselsättningen med 1–2 procentenheter. Med marginaleffekt menas här, som definierats tidigare, hur stor andel av 100 kronor i extra förvärvsinkomst som faller bort till följd av hur ersättningar i socialförsäkringarna, ekonomiskt bistånd och skatter påverkas. En högre marginaleffekt är alltså förknippad med sämre incitament (återigen avses effekt på livsinkomst).

I vår kalkylmodell mäts detta som livsinkomstmarginaleffekt genom att kalkylmodellen i panelen ersätter en procentenhet av tiden i arbete mot lika mycket arbetslöshet. Detta görs för varje år, ett år i taget, med hänsyn till vilka ersättningar personen är berättigad till då. I snitt för hela panelen är livsinkomstmarginaleffekterna ganska lika de som redovisades i föregående kapitel för medianpersonen. Om man tar hänsyn även till moms motsvarar det ungefär en marginaleffekt på 73 procent i dagens system och 63 procent i RAI. Det skulle innebära att jämviktssysselsättningen skulle kunna öka med 2–6 procentenheter beroende på vilka

av studierna man tar fasta på och om man räknar före eller efter skatt.

Ett annat sätt att bedöma effekten kommer från litteraturen om marginalskattens betydelse för sysselsättning. Mot bakgrund av den svenska forskningen om skattebaselasticiteten, som bland annat har undersökt hur individer reagerade på ”århundradets skattereform” 1990–91, kan skattebaselasticiteten försiktigt antas ligga på 0,2<sup>28</sup>. Den normala tolkningen är att om skatten på arbete sänks så att individen får behålla en procent mer av en extra intjänad hundralapp skulle den taxerade inkomsten öka med 0,2 procent.

För vår panel förbättras livsinkomstmarginaleffekten i RAI efter hänsyn till inkomstskatt och moms från 73 procent i dagens system till 63,5 i RAI. Där ingår marginaleffekten som skapas av ersättningsystemen, vilket innebär att effekten inte är helt jämförbar med frågan som studierna om marginalskatteeffekten ställer. Ändå är det intressant att konstatera att även dessa studiers resultat talar för effekter i samma storleksordning som de ovan nämnda studier som undersöker förändringar i ersättningsystemen direkt. Att införa RAI motsvarar en marginalskattesänkning med cirka 10 procentenheter, vilket enligt skattebaselasticiteten i forskningslitteraturen skulle kunna leda till en ökning i arbetsutbudet och därmed skattebasen med cirka 7 procent<sup>29</sup>. Något förenklat betyder det att både skatteintäkter (arbetsgivaravgifter,

inkomstskatt på arbetsinkomster och moms av spenderade arbetsinkomster) och individers inkomster från arbete efter skatt skulle öka med ungefär 7 procent.

Vår kalkyl av livsinkomstmarginaleffekter bygger emellertid inte på att sänkt inkomstskatt ökar arbetsutbudet, utan på att arbetsutbudet ökar på grund av bättre incitament i socialförsäkringarna och mer specifikt att en person går från arbetslöshet till arbete. Därför räknar vi inte bara ökade skatteintäkter när tiden i arbete ökar utan även besparingen i A-kassan. Om vi följer resultaten av studierna som beskrivits ovan och försiktigt antar att en övergång från dagens system till RAI förbättrar incitamenten så att arbetslöshet i bred bemärkelse motsvarande 2 procentenheter av arbetskraften

ersätts med arbete, skulle statens kostnader för dessa ersättningar minska med cirka 19 miljarder kronor per år<sup>30</sup>. För att vara konsekvent räknar vi dessa besparingar netto av de skatteintäkter de genererar.

Tabellen nedan visar de statsfinansiella effekterna av RAI jämfört med dagens system utifrån en försiktig tolkning av forskningslitteraturen: att jämviktssysselsättningen ökar med 3 procentenheter och skattebasen förstärks med 3 procent<sup>31</sup>. Därtill sparar staten på kostnader för arbetslöshet motsvarande 19 miljarder för att arbetslösheten i bred bemärkelse minskar. Dessutom visas hur mycket människors inkomster efter skatt skulle öka till följd av den högre jämviktssysselsättningsgraden.

### En försiktig uppskattning av effekter av införandet av RAI.

#### Representativ panel, i mdr kronor per år<sup>32</sup>.

<b>Statisk effekt på statsfinanser</b>	<b>- 5</b>
Baserad på vår panelsimulering.	
<b>Dynamisk effekt på statsfinanser</b>	<b>39 + 19= 58</b>
Beräknad på att lägre marginaleffekter i RAI ökar tid i arbete med 3 procentenheter (av möjlig heltid), och skattebasen med 2 procent, samt att kostnad för ersättningar minskar med 19 mdr.	
<b>Dynamisk effekt på individers inkomster efter skatt och minskade ersättningar</b>	<b>+ 49</b>

29 Marginaleffekten minskar från 0,73 till 0,635, vilket innebär att efter skatt-andelen ökar från 0,27 till 0,365, en ökning med 35 procent. Det leder till en ökning av de taxerade inkomsterna med 35 procent \* 0,2 = 7 procent.

30 Det innebär att arbetslöshet i bred bemärkelse minskar med cirka 29 procent (från cirka 7 till 5 procent av arbetskraften). Statens direkta utgifter för arbetsmarknadspolitiken enligt statsbudgeten för 2020 (före coronakrisen) är 75 miljarder kronor (kostnaderna för Samhall och lönebidrag samt forskning är ej medtagna i beräkningen). Med kostnaderna för dem som har sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning, men som räknats som arbetslösa, stiger kostnaden för arbetslösheten med 15 miljarder kronor, till 90 miljarder kronor. Ytterligare kostnader för arbetslösheten uppkommer med de arbetslösa som behöver socialbidrag och bostadsbidrag för sin försörjning. Cirka 60 procent av utgifterna till socialbidrag och bostadsbidrag antas i beräkningen gå till människor som inte skulle ha behövt dessa bidrag om de haft ett arbete. Det handlar i så fall om 6 miljarder kronor. Därmed är kostnaden för arbetslösheten uppe i 96 miljarder kronor. Skatter och arbetsgivaravgifter på dessa går tillbaka till det offentliga och är en sammanlagd intäkt på 32 miljarder kronor. Med allt detta inräknat blir kostnaden för arbetslösheten 65 miljarder kronor.

31 Skatt på arbete beräknades i statens budget för 2020 bli 1 300 miljarder kronor. En ökning med 23 procent blir alltså 39 miljarder.

32 För denna kalkyl antas att tid i arbete ökar med tre procent, jämnt fördelade på tid som människor inte arbetar. I praktiken minskar då tid utanför arbetsmarknaden, och tid i arbetsmarknaden med olika ersättningar. Beräknad som 3 procent av hushållens disponibla inkomster minus de minskade ersättningarna.

28 Se t.ex. Flood (2015). Lundberg och Norell (2018) ger också en utmärkt litteraturoversikt.

Denna kalkyl innehåller naturligtvis en rad osäkerhetsmoment. Men ändå är slutsatsen ganska tydlig. RAI med de regler som vi har skisserat är ungefär självfinansierande när dynamiska effekter på arbetsutbudet inte räknas in. Ifall det skulle uppstå något mindre underskott initialt, så torde det täckas mer än väl av den positiva dynamiska effekten som bättre incitament ger upphov till. Här har vi inte tagit hänsyn till andra potentiella effekter, som att den enkla strukturen och bättre incitament också skulle kunna ge upphov till mindre fusk och felaktiga utbetalningar.

En del av det statsfinansiella överskottet kan naturligtvis också användas för att kompensera grupper som eventuellt förlorar på reformen. I vår panel uppstår emellertid inte särskilt stora fördelningseffekter jämfört med dagens system, utöver de avsedda som längre kvalificering för med sig.

Inkomstfördelning mäts oftast statistiskt i ett tvärsnitt av befolkningen. Om då till exempel fler studerar längre med låga inkomster, men i gengäld tjänar större inkomster längre fram, så ser det ut som om inkomster har blivit mer ojämnt fördelade.

RAI syftar dock uttryckligen till att öka kvalificeringstider, det vill säga sänka ersättningar något i början på arbetslivet och kompensera med bättre utveckling efter fler år av inbetalningar till försäkringssystemen. Effekten av RAI på inkomstfördelningen i ett tvärsnitt är därför ännu mer ointressant än den är i vanliga fall. Däremot har vi försökt kalibrera vårt förslag så att inkomster över arbetslivet inte fördelas annorlunda jämfört med i dag.

Tabellen nedan beskriver detta i form av livsinkomstförändringar för den lägsta decilen, den lägre halvan, den övre halvan och den högsta decilen i vår panel.

## Ändringar av livsinkomster inklusive alla ersättningar av införandet av RAI.

### Representativ panel. I procent.

Dynamiska effekter:	Utan	Med
Decilen med lägst inkomster	+0,1	+3,1
Hälften av befolkningen under medianinkomst	-1	+2,3
Decilen med högst inkomst <sup>33</sup>	+1	+1,8

Personer i den lägsta decilen vinner något på grund av att vi just i denna beräkning antar att kommuner låter personer på ekonomiskt bistånd som arbetar tillfälligt få utbetalningar från det individuella kontot vid arbetslöshet. Detta ger också ökade inci-

tament att arbeta under perioder på bidrag, vilket slår igenom i kalkylen med dynamiska effekter.

Den övergripande bilden är dock att livsinkomsternas fördelning knappt påverkas av

att byta till RAI i den statiska kalkylen. De som reagerar på de förbättrade incitamenten och arbetar mer kan naturligtvis öka sina inkomster en hel del. I tidigare studier

har denna elasticitet i huvudsak påvisats bland deltidsarbetande kvinnor, som i snitt snarare har lägre inkomster än medianen.

### Ytterligare förklaringar och panelens sammansättning:

Den statsfinansiella effekten utan beteendeförändring är helt enkelt skillnaden mellan de totala ersättningarna i RAI jämfört med dagens system. Till dessa ersättningar har också adderats det saldo som människor har kvar vid pensionen och kan ta ut i form av högre pension. Hur beteendeförändringar har tagits hänsyn till är förklarad ovan.

I kalkylerna ingår inte vårt förslag att Försäkringskassan upphandlar kompletterande försäkring vid sjukfrånvaro för ersättningar som överstiger den garanterade försäkringen i RAI men är lägre än taket i dagens sjukförsäkring. Den statsfinansiella kostnaden för detta skulle kunna uppgå till 2 miljarder per år. Det ändrar således knappt våra slutsatser. Det kan emellertid rentav bli en ytterligare vinst för statskassan om försäkringsbolagen lyckas sänka sjukfrånvaron lika mycket som i sitt nuvarande bestånd av sjukförsäkringskunder.

Panelen består av 25 personer med livsförlopp som speglar hur den arbetande befolkningen kan se ut under de kommande decennierna (notera att panelen också kan betraktas som tvärsnittsdata för 1125 personer). Panelens personer har sedan också viktats för att kalibrera att helheten stämmer med fördelningen av en rad nyckelvariabler i SCB:s statistik.

Sju av panelens livsförlopp visades i förra kapitlet. En person är nyanländ och får aldrig arbete. Några är nyanlända eller ungdomsarbetslösa som så småningom hittar arbete, men i varierande grad inte får riktigt fotfäste på arbetsmarknaden. De flesta har normala arbetsliv men med varierande grad av sjukdom, barn och annan frånvaro och olika löneprofiler. Ett par har ganska höga löner, och en är en riktig höginkomsttagare. Panelen har kalibrerats så att genomsnittet stämmer med SCB:s senaste statistik avseende arbetad tid och arbeidskraftsdeltagande, löner, sjukfrånvaro, föräldradighet, arbetslöshet och dess fördelning på A-kassa och ekonomiskt bistånd. Ytterligare kalibrering har gjorts för att fördelning av löner i panelen skall stämma med SCB:s siffror. I nästa kapitel visas också några kalkyler av hur grupper i panelen med låga respektive höga inkomster påverkas.

<sup>33</sup> Vårt förslag om att Försäkringskassan upphandlar tillskott till sjukförsäkring upp till nuvarande tak inte inräknat här. Se även rutan nedan.

## 7 SLUTSATSER

Debatten om hur Västeuropas välfärds-system skall kunna kombineras med en omfattande flyktinginvandring är ännu i sin linda. Här framförs allt oftare möjligheten att ha ett mer selektivt system med sociala förmåner (transfereringar) som individen gradvis får kvala in i.

Vi har i denna rapport presenterat ett relativt konkret förslag till socialförsäkringsreform som dels adresserar problemet med snabb tillgång till de högsta ersättningsnivåerna och som skapar bättre incitament till arbete för grupper som står långt från arbetsmarknaden. Förslaget är heller inte en så omfattande reform som man normalt tänker på när ”välfärdskonton” kommer på tal. Vi menar att vårt förslag är politiskt realistiskt även på medellång sikt.

Förslaget vilar på två ben. Dels en statlig försäkring – garanterad ersättning – som börjar på ett lågt belopp men som stiger över tid med inkomsten. Dels ett individuellt socialförsäkringskonto där en låg andel av arbetsgivaravgiften sätts av varje år upp till ett tak. Kontot kan användas för att komplettera den garanterade ersättningen vid inkomstbortfall, för kompetensutveckling eller som ett tillskott till pensionen. Systemet med ekonomiskt bistånd är precis som i dag sistahandslösningen som fyller ut till existensminimum enligt dagens kriterier. Dock med den skillnaden att kontot används antingen för att nå upp

i berättigat ekonomiskt bistånd eller för att dryga ut detsamma. Vi kallar detta förslag Rättvis allmän inkomstförsäkring (RAI).

Vi har valt att konstruera systemet så att det är neutralt i förhållande till andra delar i socialförsäkringssystemet i dag så som A-kassans (och fackens) roll, avtalade tilläggsförsäkringar med mera.

Vi är också noggranna med att påpeka att de mer exakta variabler vi har valt när vi räknar på RAI inte med nödvändighet måste vara de som verkligen skulle väljas i ett verkligt system. Våra val innebär att tre procentenheter av arbetsgivaravgiften avsätts varje år till kontot upp till ett tak om 300 000. Vidare att den garanterade ersättningen börjar på 0 kronor och efter ett år i arbete stiger med 4 000 kronor (månadsersättning) plus 4 procent av inkomsten året innan. Efter detta stiger den garanterade ersättningen från nivån året innan med 4 procent av inkomsten upp till ett tak om 18 000 kronor (månadsersättning). Den garanterade ersättningen vid föräldraledighet beräknas på samma sätt med skillnaden att 7 500 kronor läggs till för varje nivå på den vanliga garanterade ersättningen. Taket för ersättning vid föräldraledighet uppgår därmed till 25 500 kronor per månad.

Under de förutsättningarna visar vi att kvalificeringstiden blir väsentligt längre än i dagens system samtidigt som individer som

arbetat längre uppnår en bättre trygghet och högre ersättningar än i dag när kontot räknas in. Vi visar också att marginaleffekterna blir väsentligt bättre än i dag. Medianpersonen som går från arbetslöshet till arbete får behålla 68 kronor av en hundralapp i RAI jämfört med cirka 50 kronor i dagens system, räknat före skatt. Detta är en effekt av kontosystemets konstruktion. Systemet vi skisserar är i stort sett statsfinansiellt neutralt i ett statiskt perspektiv, men sannolikt en plusaffär för staten när dynamiska effekter i form av högre arbetsutbud räknas in. Vi visar också att systemet som vi skisserat är fördelningspolitiskt neutralt i ett livsinkomstperspektiv.

Slutligen vill vi peka på avvägningar och utmaningar.

En avvägning är vilka system som skall ingå. Som behandlats ovan finns en avvägning i tid när en nyanländ skall ingå i RAI. Ju tidigare det sker, desto mer kommer systemet med ekonomiskt bistånd att behöva täcka upp. Vår övergripande rekommendation är att kontodelen av RAI införs under etableringsinsatserna (de som sker när den nyanlända har fått uppehållstillstånd) och att systemet införs fullskaligt efter etableringsprogrammet. Under denna period för den nyanlände finns också anledning att överväga vilka av dagens system som vederbörande skall ha full rätt att utnyttja.

En annan avvägning för ett verkligt system är valet av var den garanterade ersättningen skall börja. Vi har valt 0 kronor år ett (men

med en ökning till 4 000 efter första året, och minst 7 500 vid föräldraledighet). Detta skapar en viss kvalificeringstid men samtidigt kommer trycket på systemet med ekonomiskt bistånd att öka, vilket kommer att behöva kompenseras med statsbidrag till kommunerna. Det är förstås inte nödvändigt att börja med så låg garanterad ersättning, men ju högre den görs från början desto längre bort från en kvalificeringsprincip kommer man. Man skulle kunna argumentera för att det skall finnas en bottenplatta i systemet och att för övriga ersättningar måste man kvalificera sig med åtminstone några år.

En annan avvägning rör taket för kontot. Man skulle kunna tänka sig att höja det till 500 000 eller högre. Det skulle då för vissa bli ett rejält tillskott till pensionen och ge större möjligheter för kompetensutveckling. Samtidigt riskerar då systemet att bli dyrare ur ett statsfinansiellt perspektiv.

Även taket för den garanterade ersättningen kan ändras. Man skulle kunna höja taket från 18 000 till 25 000 eller till och med 30 000 för att ge höginkomsttagare ett bättre statligt skydd. Även detta skulle göra systemet dyrare för staten.

Kort och gott finns en rad sådana avvägningar att göra om RAI skulle införas. Samtidigt bör man vara ärlig och se att vårt förslag inte helt löser problemen som är förknippade med den omfattande migration som har varit i kombination med socialförsäkringssystemet. Detta har att göra

med systemet för ekonomiskt bistånd. Sverige är som bekant ett mycket rikt land som dessutom har omfattande ambitioner vad gäller offentligt finansierad välfärd. Detta manifesteras av systemet med ekonomiskt bistånd som utgör ett hårt och relativt högt golv. Givet att man inte ändrar synen på existensminimum och i systemet med ekonomiskt bistånd kommer det onekligen att vara svårt att göra större förändringar av övriga socialförsäkringssystem utan att det ekonomiska biståndet träder in. Det ligger utanför ramen för vår rapport att förhålla oss till vad som ytterst handlar om Sveriges syn på existensminimum. Men i praktiken flyttar RAI över vissa (långtifrån alla förstås) problem från övriga socialförsäkringssystem till det ekonomiska biståndet. Det kan ha, som vi skriver om, sina fördelar. Men någon fullständig kvalificeringsprincip är inte möjlig att uppnå utan att ändra i det ekonomiska biståndet och i samhällets syn på den lägsta acceptabla levnadsstandarden.

Med denna reservation menar vi dock att det system vi har skisserat löser stora delar av kvalifikationsproblemet och ger väsent-

ligt bättre incitament för de som står långt från arbetsmarknaden.

Vi menar att det finns ytterligare fördelar med ett socialförsäkringssystem med kontoinslag. I en demokrati bestämmer väljarna trygghetssystemens utformning, baserat på sina förväntningar och kunskap om vilka effekter det kan få för dem själva och för samhället. Senare års forskning visar emellertid att trygghetssystemen också kan påverka människors attityder, värderingar och sociala normer. Det blir ett växelspel där väljare formar trygghetssystemen men även formas av trygghetssystemen.

Därför är en rätt central aspekt av trygghetssystemen hur de långsiktigt påverkar människors samhällssyn. En rimlig ambition måste vara att systemen skall främja normer, till exempel att hushålla med gemensamma resurser och inte överutnyttja socialförsäkringarna, som underlättar en stabil ekonomi samt en utveckling av trygghetssystemen så att de allt effektivare adresserar föränderliga trygghetsbehov. Enligt vår analys kan RAI-systemet åstadkomma en väsentlig förbättring.

## **APPENDIX**

Lista på ersättningssystem.

De som anges är med i RAI, övriga skulle kunna bakas in.

### **Ersättningarna som ställer krav på arbete i Sverige:**

- arbetsskadeersättning
- föräldrapenning på sjukpenningnivå och grundnivå (Med i RAI)
- graviditetspenning
- inkomstrelaterad aktivitetsersättning och sjukersättning (Med i RAI)
- närstående penning
- pensionsförmåner: inkomstgrundad ålderspension, inkomstrelaterad efterlevandepension, efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen och efterlevandeskydd i form av premiepension
- rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbetshjälpmedel
- sjukpenning (Med i RAI)
- tillfällig föräldrapenning (Med i RAI)

### **Ersättningarna som endast ställer krav på boende i Sverige:**

- ekonomiskt bistånd (Med i RAI)
- adoptionsbidrag om du adopterar ett barn som inte bor i Sverige eller är svensk medborgare
- aktivitetsersättning och sjukersättning i form av garantiersättning
- assistansersättning
- barnbidrag och förlängt barnbidrag
- bilstöd
- bostadsbidrag
- bostadstillägg
- efterlevandestöd
- ersättning enligt gränssjukvårdsförordningen
- föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå (Med i RAI)
- handikappersättning
- pensionsförmåner: omställnings- och ålderspension i form av garantipension, särskilt pensionstillägg och äldreförsörjningsstöd
- rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall

- sjukpenning i särskilda fall och boendetillägg
- statligt tandvårdsstöd
- underhållsstöd
- vårdbidrag

## REFERENSER

S, Ackum, M. Lundbäck och T. Soboloveskaia (2019) *En analys av utrikes föddas arbetsmarknadsdeltagande*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Arnott, R. och J. Stiglitz (1990) The Welfare Economics of Moral Hazard. I *Risk Information and Insurance: Essays in the Memory of Karl H. Borch*. Red. H. Loubberg. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Bassanini, A., D. Nunziata och D. Venn (200) "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries". *Economic Policy*, 58, 351-402.

Bengtsson, R. och E. Hegelund (2018) *Arbetslöshetsersättning och arbetslöshet: Förväntade effekter av regeringens politik*. Stockholm: Sveriges A-kassor.

Bennmarker, H., K. Carlin, och B. Holmlund (2005) *Leder höjd a-kassa till längre arbetslöshets-tider? En studie av de svenska förändringarna 2001 – 2002*. Rapport 2005:16. Uppsala: IFAU 2005.

Bornhäll, A., S-O., Daunfeldt och H. Westerberg (2020) Less than 30 percent of non western immigrants earn a monthly wage that exceeds 2,000 euro after nine years in Sweden. *HFINote*, nr. 1. Stockholm: Institute of Retail Economics.

Bovenberg, A., M. Lans, I. Hansen och P. Birch Sørensen (2012) Efficient Redistribution of Lifetime Income through Welfare Accounts. *Fiscal Studies*, vol. 33, nr. 1, pp. 1–37.

Carling, K., B. Holmlund och A. Vejsiu (2000) Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s. *CE Sifo, Working paper 365*. München: CES.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Samlade åtgärder mot felaktiga utbetalningar*. SOU 2019:59. Stockholm: Regeringen.

Eklund, J. Och J. Larsson (2020) *När blir utrikes födda självförsörjande?* Entreprenörskapsforum. Stockholm.

Ekonomifakta: [www.ekonomifakta.se](http://www.ekonomifakta.se).



Finansdepartementet (2017) *Fördelningspolitisk redogörelse 2016*. Stockholm: Finansdepartementet.

Finanspolitiska Rådet (2016) *Flyktinginvandring – Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser*. Stockholm: Finansdepartementet.

Feldstein, M. och D. Altman (2007) Unemployment Insurance Savings Accounts. *Tax Policy and the Economy*, vol. 21.

Flood, L. (2015) Skatter räknas, räkna med skatter. *Ekonomisk Debatt*, nr. 5, 2015, årgång 43.

Forslund, A. (2008) *Den svenska jämviktsarbetslösheten – en översikt*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.

Fredriksson, P. och M. Söderström (2008) *Vilken effekt har arbetslöshetsersättningen på regional arbetslöshet?* IFAU Rapport 2008:12. Uppsala: IFAU.

Fredriksson, P. och O. Åslund (2005) *Påverkas socialbidragsberoende av omgivningen?* IFAU Rapport 2005:3. Uppsala: IFAU.

Fölster, S. (1997) Social Insurance based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform for Overburdened Welfare States? *European Economy*, 1997:4.

Fölster, S., R., Gidehag, P., Orszag and D.J. Snower (2003) Health accounts and other welfare accounts. *Dice Report Journal for Institutional Comparisons*, vol. 1, nr. 3, 9-14.

Fölster, S. och R. Gidehag (2017) *Välfärd att lita på i en otryggare framtid*. Stockholm: Timbro.

Fölster, S. (2001) An evaluation of social insurance savings accounts. *Public Finance and Management*, 2001, vol. 1, nr. 4.

Fölster, S. (1999) Social insurance based on personal savings. *The Economic Record*, vol. 75, 5-18.

Fölster, S. (1997) Social insurance based on personal savings accounts: A possible reform strategy for overburdened welfare states? *European Economy*, nr. 4, 81-100.

Fölster, S. (1997) Social insurance based on personal savings accounts. *Kyklos*, vol. 50, 253-258.

Fölster, S., R., Gidehag, P., Orszag och D.J. Snower (2002) *Assessing Welfare Accounts*. Kiel: University of Kiel.

Hassler J., J.V., Rodríguez, K., Storesletten och A. Zilibotti (2003) The Survival of the Welfare State. *American Economic Review*, vol. 93, nr 1, pp. 87-112(26).

Larsson, L. och C. Runesson (2007) *Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa*. IFAU Rapport 2007:6. Uppsala: IFAU.

Lassila, J. och T. Valkonen (2008) *Sosiaalilit ja moraalikato*. Helsingfors: ETLA.

Layard, R., S., Nickell och R. Jackman (2005) *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labor Market*. Oxford: Oxford university press.

Lundberg, J. och J. Norell (2018) Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature. *Ratio Working Paper*, nr. 313. Stockholm: Ratio.

Mortensen, D. (1977) Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and labor relations review*, vol. 30, issue 4, 505-517.

Persson, A. och U. Viklund (2010) *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. IFAU Rapport 2010:7. Uppsala: IFAU.

Regeringen (2018) *Kommittédirektiv. En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*. Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018. Dir. 2018:8.

Socialstyrelsen (2009) Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd – redovisning av en testinsamling 2009. *Artikelnr 2010-5-13*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017) Statistik om ekonomiskt bistånd 2017. Stockholm: Socialstyrelsen. SOU 2020:37 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Stockholm.

Statistiska Centralbyrån.

Stiglitz, J. och J. Yun (2005) Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, vol. 89(11-12), 2037-2067.

Van der Kaaw, B. och J. van Ours (2010) Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates. *IZA Discussion paper*, nr 50

Fria marknader  
personlig frihet  
öppna samhällen

**TIMBRO**