

Pensionsreformens andra steg

En reform av socialförsäkringen för bättre arbetsliv
och ett friskare folk

Margit Gennser



TIMBRO

Pensionsreformens andra steg

En reform av socialförsäkringen för bättre arbetsliv
och ett friskare folk

Margit Gennser



TIMBRO

September 2004

ISBN 91-7566-574-3

TIMBRO, BOX 5234, 102 45 STOCKHOLM

TEL 08-587 898 00

FAX 08-587 898 55

info@timbro.se

www.timbro.se

Förord

Det är ingen hemlighet att Sverige har allvarliga problem med sjukförsäkringen och förtidspensionen. Antalet sjukskrivna – och långtidssjukskrivna – har ökat dramatiskt de senaste åren. Den senaste statistiken från augusti 2004 visar förvisso på en minskning i antalet personer som uppbär sjukpenning – 45 000 personer mindre än vid samma tidpunkt förra året – och på en mindre minskning av det sk ohälsotalet. Men det ska ses i perspektivet att de som är sjukskrivna längre än 30 dagar och förtidspensionerade ökade med mer än 200 000 personer mellan 1997 och 2003 – och att antalet förtidspensionerade fortsätter att växa.

Det som däremot tycks vara hemligt är hur regeringen vill åtgärda problemet med skenande kostnader för sjukskrivning och förtidspensioner. Än så länge har regeringens svar på denna utveckling enbart varit att vältra över mer av kostnaderna på arbetsgivarna.

Det råder dock ingen brist på intressanta tankar kring hur hela socialförsäkringen kan reformeras i syfte att minska kostnader och skapa förutsättningar för ett bättre och mer produktivt arbetsliv för arbetskraften. I Sverige såväl som i andra länder har intressanta förslag presenterats.

Alla förslag som presenteras kan dock inte påstås vara alltför preciserade och detaljerade. Det kan dock den reform som Margit Gennser – tidigare riksdagsledamot, arkitekten bakom pensionsreformen och styrelseledamot i Riksförsäkringsverket – presenterar i denna rapport. Mot bakgrund av sin djupa kunskap om hur de svenska socialförsäkringarna fungerar föreslår hon här en mycket enkel reform som har många goda effekter på hur socialförsäkringar används och hur arbetslivet i stort kan göras bättre.

Förslaget tar sikte på att använda principer som fanns med i pensionsreformen och det kapital människor sparar i sin premiepension. Därutöver visar den hur större valfrihet kan ge systemet sundare principer. Dessa tankar har tidigare diskuterats vid seminarier på Timbro och därför bad vi Margit Gennser utveckla hur det praktiskt skulle kunna ske.

Statsministern tycks nu också vara öppen för en sådan lösning. I en riksdagsdebatt den 13 november 2003 sade han bland annat: "Samtidigt ser vi hur kraven ökar på socialförsäkringarna. Det är möjligt att vi där måste göra en reform av samma slag som vi har gjort i pensionssystemet."

I denna rapport kan du läsa hur det kan genomföras. Varsågod, Göran Persson!

Stockholm i september 2004

Fredrik Erixon
Chefekonom

Sammanfattning

- ➡ Sjukförsäkringskostnader och förtidspensioner har ökat drastiskt sedan mitten av 1990-talet.
- ➡ Sverige ställs de närmaste 20 åren inför stora demografiska utmaningar med allt färre yrkesaktiva. Särskilt den långa frånvaron och de tidiga pensioneringarna måste minska kraftigt.
- ➡ För att öka rörligheten mellan olika arbetsplatser, branscher och yrken krävs kompetensutveckling högt upp i åldrarna. Ökad kompetens bidrar till att skapa arbetstillfredsställelse, självförtroende och karriärmöjligheter, samtidigt som den aktiva yrkestiden förlängs.
- ➡ Individuell kompetensutveckling är en investering som kräver likviditet. Likviditetsproblemet berör alla, men är mest akut för de yngre som fortfarande betalar av på studielånen och bildar familj.
- ➡ Det finansiella utrymmet för kompetensutveckling kan vidgas genom lån och skattelättnader. Lån skapar ofta betungande skulder samtidigt som kontrollproblemen är betydande både när det gäller lån, skattelättnader och bidrag.
- ➡ Ett annorlunda sätt att lösa likviditetsproblemet bygger på valfria förmåner, självrisker samt avgiftsreduktion inom sjukförsäkringen, men möjligen också inom arbetslöshetsförsäkringen.
- ➡ 30 dagars frivillig karenstid i sjukförsäkringen lösgör för löntagare med månadslöner på 15 000–30 000 kronor ca 8 000–13 000 kronor per år. De belopp som frigörs är skattefria, precis som den av arbetsgivaren betalade avgiften för sjukförsäkringsförmånen.
- ➡ Förslaget om ökad valfrihet inom sjukförsäkringen bygger på kända principer. Egenföretagarnas självrisk på 30 dagar ger en aktuariellt framräknad avgiftsreduktion. Samma bör gälla för anställda.
- ➡ Tanken bakom förslaget har två syften. *Det första* är att ge hushållen ett inte obetydligt kapital för att genom kompetensutveckling öka rörligheten på arbetsmarknaden men också vid byte av arbetsort m m. De frigjorda pengarna bör därför kunna användas som insats i bostad.
- ➡ *Det andra* syftet är mer långsiktigt. De individuella prioriteringarna bör få spela en mer framträdande roll och de politiska en något mer begränsad. Genom att återuppliva tekniska detaljer inom socialförsäkringen, som val av självrisk, olika ersättningsnivåer, fonderingar, egenavgifter och system fristående från statsbudgeten, kan ansvarsfördelningen mellan stat och hushåll förändras. Viktigt är att det ska råda full valfrihet för hushållen. Ökat ansvar, men också ökat eget sparande, måste vägas mot eventuella risker. Nuvarande karenstid bör vara huvudalternativet.

Innehåll

1. INLEDNING 5

2. HUR FÖRÄNDRA UTAN KONFLIKTER? 8

Varför klarar sig Storbritannien och Sverige bättre? 8 ❖ Pensionsreformen 10

Varför gick reformen så smärtfritt? 11 ❖ Misslyckanden 12

Vad beror skillnaderna på, och vad kan vi lära? 14

3. SOCIALFÖRSÄKRINGSKOSTNADER OCH DEMOGRAFI 17

Sjukförsäkringen, omfattning och finansiering 17 ❖ Finansieringen 18

Vilka felgrepp har gjorts? Kan utvecklingen rättas till? 20

Demografiska hot och möjligheter 21

4. DAGENS ATTITYDER 25

TCO-rapport 2003 ”om inläsningen på jobben” 25 ❖ När vill man gå i pension? 26

När kan man sjukskriva sig? 27 ❖ Förväntningar och förändringar 29 ❖ Oklara signaler 29

5. ATT RÄTTA TILL OCH UTVECKLA 32

Vem har ansvaret? 33 ❖ Fyra olika förslag 33 ❖ Är förslagen bra nog? 35

6. MOTIVATION OCH PENGAR 36

Det finns också positiva förändringar 37 ❖ Utveckling och rörlighet kräver pengar 38

Försvagar valfrihet socialförsäkringen? 40 ❖ Kända principer 41

Hur ska en frivillig självrisk konstrueras? 43 ❖ Beskattning och belopp 44

Avtalsförsäkringarna 46 ❖ Vem ska förvalta de frigjorda medlen 46 ❖ Skäl för PPM 47

Hur ska kompetenssparandet få användas? 48 ❖ Mindre krångel och mer flexibelt 49

Tanken bakom 50

7. YTTERLIGARE DETALJER OCH EN SUMMERING 52

Vid förlorad arbetsförtjänst 53 ❖ Andra rörlighetsstimulerande åtgärder 55

Placering av kompetenssparande 55 ❖ Arbetsgivarstöd till kompetenssparandet 57

För och emot 59 ❖ Vilka är då fördelarna med systemet? 61

En ny optimism och självständighet 62

8. REFERENSER 64

I.

Inledning

Åldrande samhällen som Sverige och övriga välfärdsländer i västvärlden ställs inför stora utmaningar de närmaste 20–50 åren.

De recept på framgång som gällt under lång tid måste omprövas. Staten, det allmänna, tog under 1900-talet över allt fler uppgifter som hushållen själva tidigare ansvarade för. Detta bidrog till höjd utbildningsnivå, bättre folkhälsa, ökad trygghet för ålderdomen, bra infrastruktur och goda förutsättningar att utveckla näringslivet. Sverige blev ett rikt land. Men framgång föder nedgångstendenser. För mycket inflytande och makt hos staten skapar svaga individer och urholkar hushållens självständighet.

2000-talets utmaningar kommer nu från länder som har yngre befolkning med en stark önskan att skapa bättre liv för sig och sina familjer. Ska vi i Sverige kunna möta denna nya konkurrens, med de handikapp som vår sneda befolkningsfördelning utgör, måste vi vara öppna för nya avvägningar mellan individ, hushåll och stat. Vi måste återvinna en del av våra gamla traditioner, som bygger på eget ansvar och hög arbetsmoral, men som också tar hänsyn till de svagaste.

Hur ska detta gå till? Hur ska vi få tillbaka vår framtidstro och optimism, inte minst tron på den egna förmågan? Hur ska vi ändra synen på välfärdssystemen – från en absolut rättighet till mer av hjälp till självhjälp? Hur kan individen spöras till självutveckling, rörlighet och egna initiativ? Hur kan möjligheterna till vidareutbildning vidgas och hur kan fler våga byta jobb och flytta? Hur ska vi få de äldre att skjuta upp sin pensionering, när de yngre som ska ta över blir allt färre? Hur kan en individ hitta en ny karriär, om jobbet inte ger tillräckligt utlopp för de egna ambitionerna? Hur kan vi skapa ekonomiska möjligheter att i god tid stärka den egna positionen på arbetsmarknaden, när riskerna för nedläggning, företagsfusioner och ”outsourcing” ökar?

Utbetalningarna av sjukpenning har ökat drastiskt i Sverige sedan 1993. Den största ökningen har skett efter 1996. Samtidigt har antalet förtidspensionärer ökat kraftigt. Det finns många orsaker – en del påverkbara, andra inte.

Att vi blir äldre, och att riskerna att bli arbetsoförmögen ökar med stigande ålder, går inte att göra så mycket åt. I branscher med stora omstruktureringar och nedläggningar ökar sjukskrivningarna markant, inte minst långtidssjukskrivningarna. På orter med hög ”ohälsa” finns en benägenhet att den ökar ännu mer. Arbetslöshet och beroende av socialbidrag brukar också ge ökad sjuklighet. Mindre företag har lägre frånvaro än större och medelstora. Skillnaderna har dessutom ökat mellan olikstora företag, mellan kommuner och privata arbetsgivare och mellan Norrland och södra Sverige.

Bakom den nu beskrivna utvecklingen ligger komplicerade samband. Försäkringarnas utformning, ersättningsnivå, administration, regional arbetslöshet etc kan ligga bakom olikheterna. Den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft har fått långsiktiga effekter genom en snabb och onödig utslagning av arbetskraft. Hastigt insatta och dåligt fungerande arbetsmarknadsåtgärder har utan tvekan medfört bestående skada på individens självkänsla. Den storskaliga arbetsmarknadspolitiken har skapat passivitet och hjälplöshet i stället för tilltro till den egna förmågan att lära nytt, att byta jobb och yrke högre upp i åldrarna.

Hur vänder man en sådan utveckling? En ny anda av optimism och företagsamhet måste växa underifrån. Investeringar i humankapital måste underlättas. Det kräver pengar, men pengar är inte allt. Individens motivation, beslutsamhet, planering och insikt om både chanser och risker är lika viktiga förutsättningar. Det är därför initiativ och beslut i första hand bör ligga hos den enskilda. Statens uppgift är att stärka hushållens ekonomiska rörelsefrihet. Det är här vi möter ett besvärande dilemma.

Våra ambitiösa välfärdssystem har beskurit ekonomisk självständighet. Att själv ta initiativ till och bekosta kompetensutveckling och/eller bostadsbyte i samband med ett nytt jobb ger ofta litet eller inget ekonomiskt utbyte alls.

Finns det möjligheter – helst enkla – att ändra på detta? Det bordlagda regeringsförslaget om individuell kompetensutveckling är inte bra. Det är komplicerat, dyrbart och dessutom politiskt svårt att genomföra.

Att lösgöra en del av de kollektivt använda socialförsäkringspengarna, och underlätta för hushållen att investera i sin egen rörlighet, är en utväg som dock bör användas med viss varsamhet. Eventuellt nya regler inom socialförsäkringen ska i första hand rikta sig till de individer som värdesätter valfrihet.

Att låta de försäkrade få välja mellan olika alternativ inom sjukförsäkringen är ett sätt. Valet kan exempelvis gälla lägre avgifter och något sämre förmåner, dvs högre självrisk. Denna princip är väl känd vid vanliga bil- och hemförsäkringar och den tillämpas också för egenföretagare i den obligatoriska sjukförsäkringen som tillåter tre alternativ: 1, 3 eller 30 dagars karenstid. 30 dagar ger en bra rabatt på 37 procent av avgiften. Samma valfrihet skulle kunna införas för anställda även om avgiftsnedsättningen måste ta omvägen via arbetsgivaren.

I denna skrift diskuteras bl a fördelarna med fria val inom socialförsäkringarna. De pengar som kan frigöras, t ex genom högre självrisker, kan bidra till ökad rörlighet, kompetensutveckling och i förlängningen bättre möjligheter att skapa en arbetsmarknad med färre flaskhalsar och dämpade ”outsider/insider-problem”.

Socialförsäkringen bör dock, som redan påpekats, kännetecknas av viss fasthet och kontinuitet. Reformerna ska om möjligt inte bryta mot grundläggande försäkringspolitiska principer.

Därför inleds skriften med en kort genomgång om hur våra socialförsäkringar utvecklats, på gott och ont, samt de utmaningar systemen möter i form av framtida demografiska problem med ökade krav på rörlighet, högre pensionsålder och ändrade attityder till sjuk-skrivning, pensionering och arbetsbyten. Allt detta måste beaktas när för- och nackdelar med de presenterade förslagen och status quo ska vägas mot varandra.

Den bordlagda proposition till Individuell Kompetens Sparande (IKS) beskrivs i sina huvud-drag. IKS måste nämligen också jämföras med det i skriften presenterade reformförslagen.

2. Hur förändra utan konflikter?

Varningar för att västvärldens kostsamma välfärdssystem kommer att bryta sönder Europas statsfinanser har blivit allt intensivare de senaste åren. Orsaken är växande demografisk obalans och allt högre kostnader för pensioner och sjukvård. En ökande utslagning av yrkesaktiva på grund av långtidsarbetslöshet, långtidssjukskrivningar och förtidspensioner förvärrar problemen.

Kreditvärderingsföretaget Standard & Poor har gjort framtidsberäkningar för 25 industriländer, däribland Sverige, och konstaterar att politikerna i framtiden kommer att tvingas till en rad impopulära beslut inom skatte- och välfärdssektorn. Om inte något görs kan statsfinansiella katastrofer bli ett faktum, lyder Standard & Poors varning. Med katastrof avses årliga budgetunderskott på 10–12 procent av BNP.

Hela västvärlden, även USA, Japan och Asiens tigerekonomier kommer att få problem, även om de blir mildare. Sverige och Storbritannien hör till de länder som tycks komma att klara sig förhållandevis bra i jämförelse med de stora euro-länderna Tyskland, Frankrike och Italien. Men även nya EU-länder som Polen och Tjeckien kan få extrema svårigheter.

VARFÖR KLARAR SIG STORBRIANNIEN OCH SVERIGE BÄTTRE?

Varför tycks Storbritannien och Sverige klara vissa av de välfärdspolitiska utmaningarna bättre än Tyskland, Frankrike och Italien?

Det finns många svar på den frågan, bl a följande två:

1. Socialförsäkringssystemen bygger på olika grundläggande principer. De kontinentala systemen har sitt ursprung i "Bismarck-modellen". Den skapades som motvikt till socialismen och syftade till att rädda arbetsdisciplin, minska sociala konflikter och skapa nationalanda. I den kontinentala modellen är sambandet mellan anställning och sociala förmåner starkt. Skyddet är beroende av vilken yrkesgrupp den försäkrade tillhör och speglar traditionella skillnader i status, inkomster och facklig tillhörighet. Socialförsäkringarna är inriktade på transfereringar, inte att ge service. Det kontinentala systemet fungerar bra när ekonomin växer. Svårigheterna visar sig i tider med nedgång, dels därför att de höga försäkringsersättningarna är svåra att finansiera inom branscher som minskar, dels därför att de olika fackliga organisationerna inriktar sig på att försvara de egna intressena, dels därför att generösa transfereringar men begränsat stöd eller möjlighet till social service får effekter långt utanför socialförsäkringarna. Brist på både privat

och samhällelig barnomsorg har t ex fått dubbla negativa följder; låg kvinnlig förvärvs-
verksamhet men också låg nativitet och i förlängningen ett lågt totalt arbetskraftsdel-
tagande på grund av höga sociala avgifter och sambeskattnig. Här har de brittiska och
skandinaviska modellerna i dag stora försteg, även om tyngdpunkten på offentlig service
borde förskjutas mot fler och flexiblare lösningar, t ex genom större användning av
vouchers.

2. Sverige och Storbritannien inledde sina stora sociala reformer ungefär samtidigt och
tvingades tidigt att genomföra förändringar i samband med försvagade statsfinanser.

Under kriget 1942 presenterade William Beveridge ett mycket omfattande socialt reform-
förslag i brittiska parlamentet. Socialförsäkringar skulle införas vid sjukdom, invaliditet,
arbetslöshet och ålderdom och omfatta alla medborgare. Nivån och avgifterna skulle vara
lika. Den offentliga, obligatoriska försäkringen skulle stöttas av frivilliga försäkringssystem
och särskilda insatser för svaga grupper. För att reglerna skulle få samma tillämpning över
hela landet skulle systemet administreras av staten.

Gustav Möller, som var socialdemokratisk socialminister i den svenska efterkrigsreger-
ingen, inspirerades av Beveridges reformer. Staten skulle svara för grundskyddet. Försäk-
ringsskydd härutöver skulle individen själv ta ansvar för. Både sjuk- och arbetslöshetsförsäk-
ringen skulle enligt Möller utformas enhetligt med fri påbyggnad. Samma principer skulle
gälla pensionerna. Möller fick gehör för sitt principbeslut om sjukförsäkringen 1946. 1950
ändrade sig regeringen och principreformen sköts upp. Orsakerna var två. Svaga statsfinan-
ser och Möllers avgång som socialminister. Regeringen kom i stället med ett nytt förslag,
som byggde på inkomstbortfallsprincipen och egenavgifter. Sjukförsäkringsreformen visade
att det fanns ekonomisk och politisk sprängkraft i valet av socialförsäkringsprinciper. Ernst
Wigforss och Gunnar Sträng avvisade ett omfattande skattefinansierat grundskydd och en
överbyggnad av mer eller mindre frivilliga försäkringar som finansierades med egenavgif-
ter. Samma principproblem, skatter eller avgifter, fick ny aktualitet när pensionsfrågan kom
upp på den politiska dagordningen under andra hälften av 1950-talet.

Även om Storbritannien och Sverige slutligen valde delvis olika modeller för sina välfärds-
system, hade besluten mycket gemensamt. De var ambitiösa. De skulle ge trygghet ”från
vaggan till graven”, de var statliga och de krävde en växande offentlig sektor och högre
skattenivåer.

Andra världskriget hade försvagat Storbritanniens ekonomi och landet drabbades därför
tidigt av ekonomisk nedgång och enhetsersättningarna förlorade sin köpkraft. De fria
försäkringspåbyggnaderna blev nödvändiga, men krävde skattelättnader för privata pensio-
ner och avtalsförsäkringar. Inneboende systemmotsättningar gjorde att socialförsäkringen
utvecklades i mer marknadsmässig riktning. De ”fria systemen” var från början en del av
Beveridgemodellen och de fick givetvis ökad betydelse när grundskyddet försvagades.

Utvecklingen inom den svenska socialförsäkringen hade successivt fått en annan tyngd-
punkt än den engelska. Sveriges starka ekonomi fram till mitten av 1970-talet tålde ett
frikostigt välfärdssystem. Grundtryggheten behöll sin generositet, medan privata lösningar
försvann.

Den slutsats som kan dras är att socialförsäkringar inte utvecklas i ett vakuum. De påverkas av den valda grundmodellen men också av ekonomisk, politisk och demografisk utveckling. Å andra sidan kan demografin påverkas av socialförsäkringarnas utformning, vilket syns tydligt i medelhavsländerna och Tyskland.

Beveridgemodellen i Storbritannien kom successivt att försvagas, när grundtrygghetsmodellens bidragsnivåer urholkades genom statsfinansiella påfrestningar, växande arbetslöshet och ändrad familjestruktur. De offentliga systemen fick allt fler inslag av behovsprövning, vilket påverkade motivation, beteenden och värderingar. Samtidigt fick avtalsförsäkringar och det privata pensionssparandet ett konkurrensövertag tack vare bättre anpassning till de försäkrades önskemål.

I Sverige blev utvecklingen den motsatta. Svårigheterna kom senare, när den enskilda servicen inom välfärdsområdet i stort sett var utslagen på grund av det allmännas skattefinansierade konkurrens. Politiker och väljare såg det som naturligare att höja skatter än att begränsa välfärdsmånerna.

Både Sverige och Storbritannien upplevde i början av 1990-talet återigen stora ekonomiska problem, delvis till följd av misslyckad ekonomisk politik. Storbritannien lade om sin politik och ekonomin hämtade sig snabbt. Välfärdssystemen (med undantag för sjukvården) började kännetecknas av goda lösningar. Dessa gällde i hög grad pensionssystemen. Storbritannien hade redan 1979 större tillgångar i pensionssparande och pensionsfonder än alla övriga EU-länder tillsammans. Nya svårigheter kan alltid växa fram. Storbritanniens pensionsfonder har t ex drabbats hårt av senare års börsnedgång samtidigt som avkastningsskatten på pensionssparandet höjts. För att inte bryta mot pensionsavtalen måste företagen göra kompletterande pensionsutbetalningar. Aktiekursernas återhämtning försenas och resultatet kan bli en ny pensionskris.

ATP-reformen i Sverige 1959 skapade djupgående politiska konflikter. Det hade funnits möjlighet till enighet i pensionsfrågan, precis som vid de stora folkpensionsbesluten på 1940-talet, men viljan saknades. Resultatet blev ett instabilt pensionssystem som byggde på orealistiska tillväxtantaganden samtidigt som de politiska beslutsfattarna blundade för en negativ framtida befolkningsutveckling. På 1970-talet kunde den inte längre döljas, när de stora årskullarna från början av 1900-talet nådde pensionsåldern och skulle ersättas av de små generationerna från 1920- och 1930-talen.

Sverige tvingades därför i början av 1990-talet att genomföra en omfattande pensionsreform, men stora förändringar var också nödvändiga inom sjukförsäkringen, förtidspensionering och arbetsskadeförsäkringen.

PENSIONSREFORMEN

Den nybildade borgerliga regeringen tillsatte pensionsarbetsgruppen 1991. Det var uppenbart att ATP inte kunde räddas utan stora avgiftshöjningar eller kraftiga nedskärningar i pensionerna. Framträdande regeringsföreträdare, men också oppositionspolitiker, uppfattade pensionsreformen som ett rent besparingsprojekt. Arbetsgruppen tolkade dock sitt mandat vidare.

1959 års ATP-beslut hade gett en lärdom: Pensionsbeslut måste bygga på enighet och retroaktiva effekter bör undvikas så långt som möjligt, särskilt för dem som redan är pensionärer eller har största delen av sitt yrkesliv bakom sig.

Uppfattningen att reformen borde inriktas på genomgripande förändringar fanns inte med från början. Att 15/30-reglerna skulle ändras till 20/40-regler var en lösning som diskuterades på allvar. Alternativ till den förmånsbaserade pensionsprincipen började dock komma upp på dagordningen, och sympatierna för ett avgiftsbaserat system växte. Den bärande idén för det reformerade pensionssystemet blev försäkringsmässighet i form av livsinkomstprincipen, samtidigt som gamla kollektiva lösningar övergavs. Pensionen blev en individuell rättighet.

Andra väsentliga nyheter var att den nästan hundraåriga folkpensionen, som utgick till alla, skulle ersättas med en garantipension för dem med låga pensioner. En social förmån som garantipensionen skulle finansieras med skatter.

Den inkomstbaserade pensionen skulle innehålla två delar: En icke fonderad inkomstpension, vars avkastning följer inkomstutvecklingen, och en fonderad premiepension, där pensionsspararna själva placerar pengarna i aktie- eller räntefonder. Avkastningen bestämmer pensionsutfallet.

Det reformerade pensionssystemet innehåller en rad försäkringstekniska nyheter. Inkomstpensionen bygger på en virtuell försäkringsmässighet, vilket i sin tur krävt nya metoder för att beräkna tillgångar och skulder. Inspirationen hämtades från den traditionella försäkringsverksamheten.

AP-fonderna, som tidigare varit en svår politisk tvistefråga, har omvandlats till buffertfonder för inkomstpensionssystemet med strikta krav på stabil avkastning. De klart uttalade målen för fondernas verksamhet har undanröjt tidigare politiska låsningar, vilket inte kan hindra att nya problem växer fram. Detta beror dock delvis på förhållanden utanför pensionssparandet. Farhågor finns att det institutionella ägandet blir allt för dominerande och gynnar kortsiktighet.

VARFÖR GICK REFORMEN SÅ SMÄRTFRITT?

De brittiska och svenska pensionssystemen har bägge blivit marknadsorienterade med ökad finansiell stabilitet och ekonomisk effektivitet. Förändringarna gick förhållandevis smärtfritt. Både i England och Sverige samarbetade regering och opposition om pensionsreformerna, men de brittiska förändringarna var mer begränsade.

Egentligen var det märkligt att den svenska förändringen förlöpte lika smärtfritt som den brittiska. ATP-reformen var nämligen betydligt mer omfattande.

Följande förklaringar är viktiga, om än inte heltäckande:

För det första var ATP-problemen väl kända. En rad ekonomer och experter på pensionsfrågor hade diskuterat dem under flera år och presenterat olika lösningar. Det fanns således gott om analyser och förslag på hur ändringar kunde genomföras.

För det andra var pensionsarbetsgruppens medlemmar inställda på att undvika en ny pensionsstrid. Målet var i stället en ansvarsfull lösning. Det betydde hänsynstagande både till pensionssparare och pensionärer, men också till statens finanser och skattebetalare.

För det tredje gavs allmänintresset företräde framför olika särintressen. Kommittén var liten utan representation för partsintressen, vilket gjorde diskussionerna öppenhjärtiga, konstruktiva och utan prestige. På så sätt skapades så småningom trovärdighet för reformarbetet både bland pensionärer, fack, arbetsgivare, försäkringsfolk, ekonomer etc.

För det fjärde övergavs inte äldre, väl etablerade socialförsäkringsprinciper. Att försäkringar ska vara ”tryggade och oantastbara” var en av utgångspunkterna. En annan var försäkringens knytning till inkomstutvecklingen, en tredje var ”livsinkomstprincipen” som fanns med i de ursprungliga ATP-förslagen på 1950-talet, en fjärde var solidaritetsprincipen, d v s de ekonomiskt svaga skulle få en acceptabel levnadsnivå även som pensionärer. Premiepensionssystemet var inte heller ett främmande inslag. Den byggde på gamla försäkringsprinciper och säkerhet genom fondering. Samma hade en gång gällt Sveriges folkpensions-system, när det infördes.

För det femte var missnöjet med våra och de brittiska socialförsäkringssystemen vid den tiden betydligt större än på kontinenten. Försäkringsmässigheten i de kontinentala systemen tycktes ge dem en bestående hög legitimitet trots stigande avgifter och en växande byråkrati. ATP-systemet hade däremot underminerats genom en försvagad försäkringsmässighet beroende på ökad livslängd, fler förtidspensionärer och ett alltmer försvagat samband mellan avgifter och förmåner. Bristande försäkringsmässighet är relativt enkelt att rätta till. Kontinentens försäkringssystem behöver däremot betydligt mer djupgående förändringar, som är svåra att genomföra på grund av kulturella traditioner. De kontinentala systemen sitter fast i en rävsax. Det räcker inte att lösa de finansiella problemen. Hela strukturen måste ändras för att bryta den låga förvärvsverksamheten bland kvinnor och äldre, den låga nativiteten och för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

MISSLYCKANDEN

Hur gick det med de andra reformerna i vårt land – förtidspensionerna, sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen? Här möter vi i huvudsak misslyckanden.

Hanteringen av förtidspensionerna utgör motsatsen till den som gällde ålderspensionerna.

Den kommitté som skulle utreda dem var stor och innehöll allt vad man kunde finna av särintressen. Resultatet blev låsningar, ett minimum av kreativitet och många konflikter. Bristen på goda idéer var en annan orsak till misslyckandet. Förtidspensionsproblemet hade nämligen under lång tid ”dolts i ålderspensionssystemet”, och inte alls väckt samma intresse. Det fanns en historisk förklaring till detta.

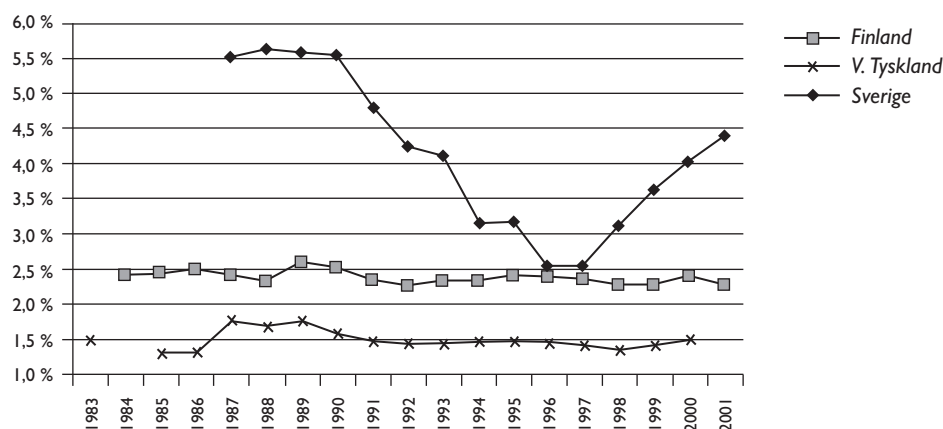
Förtidspensioner var ett litet problem på 1950-talet, med låg arbetslöshet och betydligt kortare livslängd. Därför behandlades de tidiga pensioneringarna som ett bihang till ATP-systemets ålderspensioner. (Förtidspensioner och sjuk- och aktivitetsersättningar kommer att användas som synonymer.)

Problemet fick helt andra dimensioner när arbetsmarknaden började svikta, särskilt inom branscher med betydande strukturrationaliseringar. Påfrestningarna ökade, när de stora årskullarna födda i början av 1900-talet gick i pension.

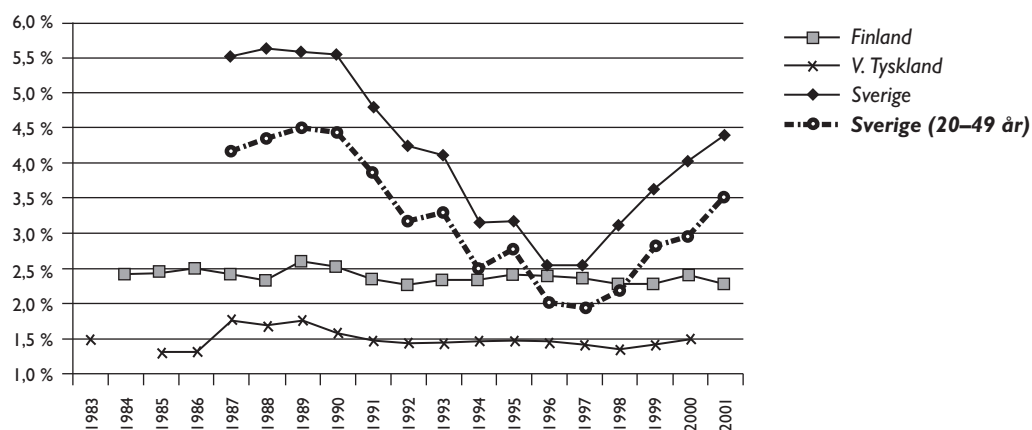
Det nya, reformerade pensionssystemet krävde en fristående finansiering och ett särskilt regelverk för förtidspensionerna (nu omdöpta till sjukavsättning och aktivitetsersättning). Vilket namn de än har håller de på att bli ytterligt finansiellt betungande, vilket kommer att beröras mer i detalj i nästa avsnitt.

Utvecklingen inom sjukförsäkringen har varit ett tidigt bekymmer. Strävan efter politisk popularitet har i allt för hög grad fått påverka regelsystemets utformning. Förmånsnivåerna har varit höga och självriskan (karenstiden) i försäkringen liten eller tidvis ingen alls. Sverige har tillsammans med Nederländerna och Norge markant högre sjukskrivningsnivå än t ex Tyskland och Finland. (Se figur 1a och 1b nedan.)

Figur 1a. Sjukfrånvaro bland anställda i Finland, Sverige och Tyskland 20–64 år.



Figur 1b. Sjukfrånvaro bland anställda i Finland, Sverige och Tyskland 20–64 år, samt endast bland anställda 20–49 år i Sverige.



Källa: Bergendorff & Skogman, Thoursie (2003).

VAD BEROR SKILLNADERNA PÅ, OCH VAD KAN VI LÄRA?

Skillnaderna beror inte på demografiska förhållanden. Detta framgår av figur 1 som visar markant högre frånvaro även för arbetskraft inom intervallet 20–49 år.

Kan olikheterna hänga samman med olika industristruktur, organisation och ledarskap? Här finns inget underlag för att svara ja eller nej.

Ersättningsnivåerna i försäkringen kan förklara en del av skillnaderna. De är höga i Sverige, Nederländerna och Norge, men betydligt lägre i Frankrike och Storbritannien. Tyskland har däremot höga ersättningsnivåer och låg frånvaro. Vissa frågetecken finns således kvar.

Ytterligare en faktor bör granskas. Hit hör försäkringsadministrationen. I Tyskland och Finland kommer försäkringsorganisationen tidigt in i sjukskrivningsprocessen och arbetar aktivt med förebyggande verksamhet. I Sverige däremot är kontakterna mellan läkare och försäkringskassorna få. Granskningen av läkarintyg och bedömning av arbetsförmågan sker på ett mindre precist sätt, och de många regeländringarna i sjukförsäkringen under 1990-talet har gett upphov till administrativa flaskhalsar.

Hade transfereringarna till de sjukskrivna minskat om vi tillämpat samma bedömningar av ”ohälsa” som i Tyskland?

Sjukskrivningarna hade gjort det, men samtidigt hade arbetslösheten troligen ökat. Hade det varit bättre? Ja, all logik säger att chanserna till arbete är större om man är öppet arbetslös och inte klassificeras som sjuk eller som ett rehabiliteringsfall.

Politiker, men också fack, media med flera, har inte velat erkänna att det finns ett samband mellan hög sjukskrivningsfrekvens, långa sjukskrivningsperioder och hög ersättningsnivå, karenstider och en ineffektiv skadehantering. Utvecklingen inom svensk sjukförsäkring sedan 1955 avslöjar detta samband, och ingen bör förvånas över att karenstider och ersättningsnivåer påverkar vårt beteende.

Ett antal forskningsrapporter visar att mer generösa sjukförsäkringsförmåner ökar antalet sjukdagar. Detta gäller 1963, 1967, 1974 och 1998.

Restriktiva reformer får motsatt effekt, vilket förändringarna 1991, 1995 och i viss utsträckning 1987 belyser. (Ändringarna 1987 innehöll en blandning av olika åtgärder: avskaffad karensdag, timberäkning etc.)

De växande kostnaderna för ohälsan har lett till markant höjda sjukförsäkringsavgifter, men också förlängda arbetsgivarperioder. Det senaste förslaget på regeländringar innebär att arbetsgivaren ska betala 15 procent av lönen vid långtidssjukskrivning.

Motiveringen är att arbetsgivarna ska bli mer aktiva när det gäller att rehabilitera arbetskraften. Risken är i stället att arbetsgivarna inte anställer äldre arbetskraft, arbetssökanden som har små barn eller en ”historia av sjukskrivning”. Detta kommer att leda till förstärkt uppdelning i insiders och outsiders.

Sjukförsäkringens utveckling har nu blivit föremål för en rad olika analyser och studier som allsidigt belyser problemen. Detta är välkommet.

En förutsättning för pensionsreformen var de många och genomträngande analyser av ATP-systemet. Motsvarande är lika nödvändigt för både sjukförsäkringen och förtidspensionerna.

Att nå enighet om vad som är sunda principer inom t ex sjukförsäkringen är dock betydligt svårare av två orsaker:

För det första är problemen betydligt mer sammansatta – det är inte enbart fråga om ekonomiska avvägningar om ersättning och finansiering, utan gäller också bedömning av skador, arbetsförmåga och möjlig rehabilitering.

För det andra är pensionärer visserligen starka påtryckare, men fackföreningar och arbetsgivareorganisationer är trots allt betydligt starkare. Det blir därför svårare att skapa en väl avvägd balans mellan allmän- och särintressen när det gäller sjukförsäkringen, förtidspensionerna och arbetsskadeförsäkringen. Här liknar problemen de som finns på kontinenten.

Intressegapet mellan insiders och outsiders på arbetsmarknaden måste minska. Ett sätt är att stimulera de mest alerta till ökad rörlighet och flexibilitet. En ökad rotation skapar utrymme även för dem som har en svagare ställning på arbetsmarknaden.

Genom reformer bör sjukförsäkringen göras mer försäkringsmässig. Här kommer bl a det fria valet in. Om den enskilda själv fick välja självrisk – precis som egenföretagaren i sin sjukförsäkring – och samtidigt fick del av lägre avgifter, skulle inställningen till sjukskrivning men också synen på ett någorlunda hälsosamt leverne ändras. Kan dessutom pengar frigöras så att investeringar kan ske i egen utbildning och i egen bostad, skulle hindren för rörligheten på arbetsmarknaden bli mindre, vilket i sin tur skulle kunna ge upphov till förbättrad arbetstillfredsställelse i vid bemärkelse.

Pensionärsgруппerna skulle applådera en sådan förändring, eftersom indexeringen av pensionerna är beroende av de yrkesaktivas löneutveckling och arbetskraftsdeltagande. Det reformerade pensionssystemet bidrar således också till att stärka allmänintresset. Detta bör ständigt betonas när förändringar av sjukförsäkringen och förtidspensioneringen är föremål för politiska avgöranden.

Inför de olösta problemen inom sjukförsäkringen och förtidspensionerna kan vi lära både av pensionsreformen och av de stora EU-ländernas problem.

1. Motsvarigheten till den akademiska diskussionen om pensioner på 1980-talet börjar nu komma fram på bred front vad gäller sjukförsäkring, rehabilitering och förtidspensioner. Kunskaperna växer och debatten blir allt mer målinriktad. Detta skapar ett förändringsklimat och en beredskap att lösa svåra problem inom socialförsäkringen. Denna skrift är ett litet bidrag till utvecklingen.

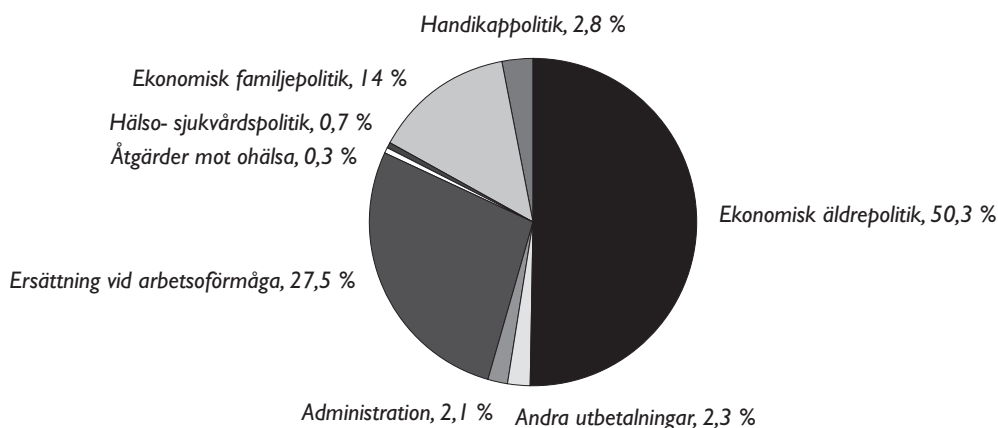
2. Precis som vid pensionsreformen måste försäkringsmässigheten stärkas. Det innebär ökade självrisker, realistiska förmånsnivåer, bättre skadehantering och en bättre bedömning av möjligheter till rehabilitering. Känsliga politiska krav är att avgifter och försäkringsförmåner ska utgå efter samma grunder samt att försäkringsmässiga system bör ligga utanför statsbudgeten.
3. Det är utomordentligt viktigt att inte hamna i den kontinentala fällan med en allt mindre flexibel arbetsmarknad med växande utslagning. Därför bör åtgärder så snabbt som möjligt vidtas för att främja arbetskraftens rörlighet . Detta gäller inte minst den medelålders och äldre arbetskraften.
4. Institutionella förhållanden som gör det ekonomiskt lönsamt att lämna yrkeslivet tidigt bör rättas till. De motstridiga signaler som finns mellan det offentliga pensionssystemet och vissa avtalspensioner, och inom statens och kommunernas personalpolitik, bör ses över. Det offentliga pensionssystemets positiva signaler för rörlig och högre pensionsålder bör bli ett rättesnöre.

3.

Socialförsäkringskostnader och demografi

Utgifterna för den svenska socialförsäkringen uppgick år 2003 till 412 mdr kronor. Kostnadsfördelningen mellan olika utgiftsområden framgår av figur 2, hämtad ur RFVs årsredovisning för 2003.

Figur 2. Socialförsäkringens totala kostnader fördelat på områden.



Källa: Årsredovisning 2003, Riksförsäkringsverket.

SJUKFÖRSÄKRINGEN, OMFATTNING OCH FINANSIERING

Nästan 800 000 personer i arbetsför ålder tillhörde 2003 inte arbetskraften på grund av ohälsa. Månadsstatistiken för sjukfrånvaron med sjukpenning februari 2004 uppgick till 290 000 personer, vilket med råge överträffar invånarantalet i Sveriges tredje stad Malmö, som har 265 000 invånare. Det mest oroväckande med den höga sjukfrånvaron är att långtidssjukskrivningen ökat mest och att återgången till yrkesarbete sker i allt mindre omfattning. Till detta kommer att förtidspensionärerna är allt yngre. I dag blir det allt vanligare att lämna arbetskraften i 30–40-årsåldern. Genomsnittsåldern för nybeviljade förtidspensioner var 1989 54,5 år och 2002 50,4 år.

En detaljerad bild av hur sjukfall med längre varaktighet än 60, 365 och 731 dagar har utvecklats 2001–03 framgår av tabellen nedan:

	2001	2002	2003
60 dagar	224 702	245 126	250 122
365 dagar	104 139	119 912	133 361
731 dagar	38 860	47 668	57 910

Antalet nybeviljade sjukbidrag och förtidspensioner (från år 2003 sjuk- och aktivitetsersättningar) har utvecklats på följande sätt:

	2001	2002	2003
<i>Sjukbidrag (SJB)</i>	20 494	27 284	*
<i>Förtidspension (FP)</i>	34 699	39 678	
<i>Sjukersättning (SJE)</i>			67 362
<i>Aktivitetsersättning (AKE)</i>			2 709
Summa	55 248	66 971	70 071

*Sjukbidrag och förtidspension har ersatts av sjuk- och aktivitetsersättning.

Antalet ersättningsår och kostnader fram till ordinarie pensionsålder (65 år) för sjuk- och aktivitetsersättning framgår av följande tabell:

	2001	2002	2003
<i>Miljoner pensionsår till 65 år</i>	4,6	5,0	5,6
<i>Miljarder kronor</i>	457	497	640

Den samlade kostnaden (skulden) för förtidspensioner uppgår således till 640 miljarder kronor år 2003 och har ökat med 183 miljarder eller 40 procent på två år. Skulden har beräknats schablonmässigt med utgångspunkt från 2003 års basbelopp. Enligt rapportering från maj 2004 har nytillkommande sjuk/ aktivitetsersättningar (förtidspensioner) på ett år ökat med 23,6 procent. Pågående sjukfall har däremot under samma tid minskat med 3,1 procent. Minskningen återspeglas dock i ökade sjukersättningar.

Utvecklingen är oroväckande eftersom den uppträder samtidigt som de stora åldersgrupperna som föddes under 40-talet efter 1942 börjar gå i pension.

Arbetslivsrehabilitering, som myndigheterna hoppats mycket på, tycks enligt nya forskningsrapporter utgöra ett misslyckande. Sociologiprofessorn Antoinette Hetzler med medhjälpare har nyligen avslutat ett forskningsprojekt vid Lunds Universitet, som visar att långtids-sjukskrivnas återgång till arbetslivet efter rehabiliteringen har försämrats under den senaste tioårsperioden. Av dem som i dag får rehabilitering kommer endast 35 procent tillbaka till arbete, medan motsvarande siffra för dem som inte ”rehabiliteras” är 53 procent. 51 procent av dem som gått igenom yrkesinriktad rehabilitering övergår till förtidspension. Rehabiliteringskostnaderna beräknas till ca 1 miljard per år.

FINANSIERINGEN

Socialförsäkringen är ett offentligt skydd som omfattar hela befolkningen. Ersättningarna utgår som sociala bidrag och inkomstutfyllnad, som exempelvis garantipension eller som försäkringar. De förra är skattefinansierade, de senare betalas med avgifter.

Sjukpenning och arbetsskadeersättning kan betraktas som försäkringar. Försäkringen är knuten till förvärvsarbete och ersättningarna utgår i förhållande till inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp. Arbetsgivaravgifterna bestäms schablonmässigt utan hänsyn till risker. Avgiftsuttaget från arbetsgivare och egenföretagare framgår av nedanstående tabell:

	Arbetsgivare		Egenföretagare	
	2003	2004	2003	2004
<i>Sjukförsäkring</i>	11,08	11,08	11,81	11,81
<i>Föräldraförsäkring</i>	2,20	2,20	2,20	2,20
<i>Ålderspension</i>	10,21	10,21	10,21	10,21
<i>Efterlevandepension</i>	1,70	1,70	1,70	1,70
<i>Arbetsmarknadsavgift</i>	3,70	3,70	1,16	1,16
<i>Arbetsskadeavgift</i>	0,68	0,68	0,68	0,68

Avgifterna utgår således på de totala förvärvsinkomsterna, medan försäkringsersättningarna är begränsade till inkomster upp till 7,5 gånger prisbasbeloppet. Andra regler gäller för ålderspensionen.

Egenföretagare har rätt att välja karenstid i sjukförsäkring 1, 3 eller 30 dagar. Avgiften reduceras med 2,56 respektive 4,39 procentenheter vid 3 alternativt 30 dagars karens.

Finansieringen av det svenska socialförsäkringssystemet (med undantag för ålderspensionssystemet) kännetecknas av principiöshet. Avgifter som ska finansiera sjukpenningen har ofta använts för helt andra ändamål.

I RFVs årsredovisning konstateras att avgiften för sjukförsäkringen ger stora överskott på grund av den kraftiga höjningen av avgiften 2003 (från 8,80 procent till 11,08 procent för arbetsgivare och från 9,53 procent till 11,81 procent för egenföretagare).

Sjukförsäkringsavgifterna översteg 2003 utgifterna med ca 10 miljarder. Överskottet 2003–07 beräknas enligt *Svenska Dagbladet* (20 mars 2004) uppgå till 100 miljarder om inte uttaget ändras.

Det reformerade *ålderspensionssystemet* har däremot fått strikt försäkringsmässig utformning. Inkomst- och premiepensionerna finansieras med avgifter på inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp (330 063 respektive 341 361 kronor år 2003 och 2004). Inkomstbasbeloppet är 40 900 kronor för 2003 och 42 300 kronor för 2004. Avgifterna utgår dels som en allmän pensionsavgift på 7 procent som den enskilda betalar, och en arbetsgivaravgift på 10,21 procent. Denna senare avgift utgår dock även på inkomstdelar över 8,07 inkomstbasbelopp.^{1,2}

.....
¹ Avgifter över taket är en anomali. ATP-avgifterna utgick (sedan 1982) oavsett förmånerna på alla inkomster och det ansågs omöjligt att ur statsfinansiell och fördelningssynpunkt ta bort hela avgiften över taket. Den överskjutande avgiften är en ren beskattning och ingår inte i pensionssystemet.

² Inkomstbasbeloppet 2003 är 40 900 kr, 8,07 basbelopp är 330 063 kr och 7,5 inkomstbasbelopp 306 750 kr. Mellanskillnaden mellan 8,07 och 7,5 inkomstbasbelopp utgörs av pensionsavgiften.

VILKA FELGREPP HAR GJORTS? KAN UTVECKLINGEN RÄTTAS TILL?

Den snabba ökningen av sjukskrivningen sedan 1997 förutsågs varken av riksdag eller regering. Att de så kallade återställarna – återgången till tidigare gynnsammare ersättningsvillkor – skulle ge högre kostnader och större utnyttjande av försäkringen stod klart för beslutsfattarna, men att långtidssjukskrivningen skulle öka så snabbt räknade ingen med. Detta är det första felgreppet.

Det andra stora felgreppet är att man inte i tid såg över sjukskrivningsprocessen och stärkte kontakterna mellan läkare, försäkringskassa och företag. Resultatet blev slentrianmässig behandling av sjukfallen, och i brist på åtgärder onödigt långa sjukskrivningsperioder.

Det tredje stora felgreppet är dålig försäkringsorganisation. De administrativa problemen förvärrades genom en ström av nya regler samtidigt som försäkringskassornas budgetar minskades.

Det fjärde felgreppet kan hänföras till reglerna gällande ersättningsnivå, karensdagar, sjuklöneperiod och den maximala längden på en sjukskrivning.

Regelförändringar i ett system får ofta negativ verkan på andra system. När rätten till förtidspension skärptes tycks fler personer i stället få sin försörjning genom en kombination av arbetslöshets- och sjukförsäkringsersättning. Detta kan i sin tur ha påverkat attityderna både hos läkare och patienter till sjukskrivning och bidrag, och vara en orsak till att långtidssjukskrivning går neråt i åldrarna. Även arbetsgivarattityder kan ha ändrats genom minskad tolerans gällande frånvaro.

1990-talets djupa kris skapade otrygghet genom ständiga försämringar. Hög arbetslöshet skapade "åtgärdsprogram" som tycks ha bidragit till att undergräva självförtroendet hos många arbetslösa. Situationen på arbetsmarknaden vände, men en del av de problem som byggts upp under krisåren finns kvar – känsla av misslyckande, otrygghet och sämre hälsa – eller åtminstone subjektivt upplevd sämre hälsa.

Den negativa utveckling som nu beskrivits hänger delvis samman med de ofta kortsiktiga åtgärder som vidtog under 1990-talets krisår. Snabbt insatta åtgärder i form av ett stort antal krispaket – februari 1990, april 1990, oktober 1990 samt hösten 1991 och 1992 – skapade växande administrativa problem och allt större osäkerhet om de framtida försäkringarna. Först nu ser vi alla effekterna. Ska utvecklingen kunna vändas måste de framtida förändringarna i välfärdssystemen innehålla en stor portion motivation, inte endast åtgärder som medborgarna uppfattar som försämringar. Det demografiska hotet, som behandlas i nästa avsnitt, har därför fått en mer hoppfull rubrik.

DEMOGRAFISKA HOT OCH MÖJLIGHETER

Thomas Malthus varnade på 1800-talet sin samtid för att hög nativitet obönhörligt skulle leda till levnadsförhållanden på, eller under, existensminimum. Laurence Kotlikoff, professor i ekonomi vid Boston University, varnar i dag för en liknande men helt motsatt fara: Åldringarnas antal växer snabbare än någonsin och generationerna kommer att ställas mot varandra.³

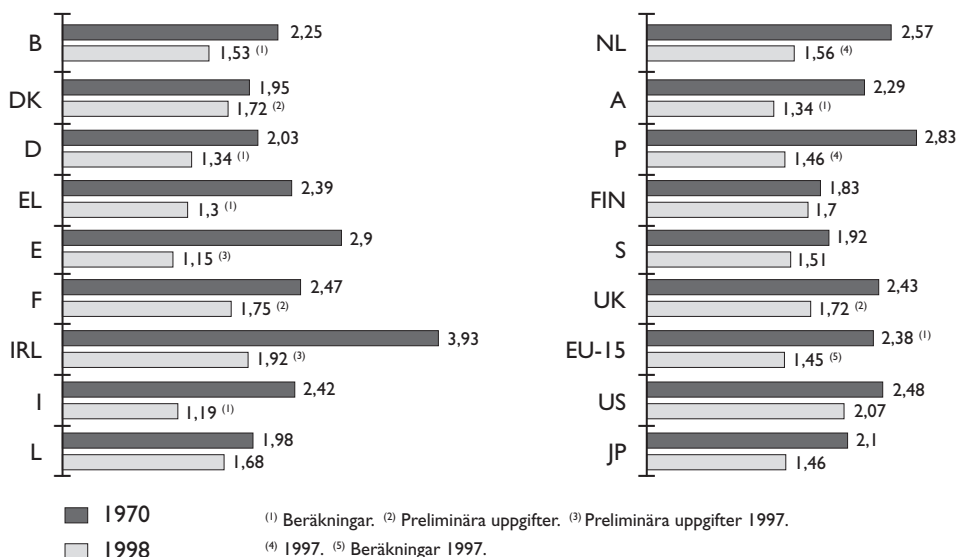
Kotlikoff är pessimist och pekar på sjunkande nativitet samt att den stora 40-talistgenerationen pensioneras samtidigt som vi blir allt äldre. Detta kommer att prägla våra liv, våra städer, vår politik, kultur och levnadsstandard. En ögonblicksbild ur Kotlikoffs framtid ser ut så här:

.....
: 2050 kommer 85-åringar och äldre att fylla upp metropoler som New York, Los Angeles, Chicago och en rad :
: andra stora städer i USA. Antalet hundraåringar räcker samtidigt för att befolka Washington DC, och då är :
: USA ett "ungt land" i jämförelse med Japan och Europa.
:

Det demografiska hotet är ännu allvarligare i Sverige än i USA, men samtidigt kommer Storbritannien, Irland, Sverige och de övriga skandinaviska länderna att utvecklas betydligt bättre än övriga Europa (se figur 3 nedan).

Figur 3 ger en översikt över nativitetsutvecklingen i hela Europa. Utan immigration kommer befolkningen att minska avsevärt.

Figur 3. Nativitet i EU, USA och Japan. Antal barn per kvinna i medeltal.

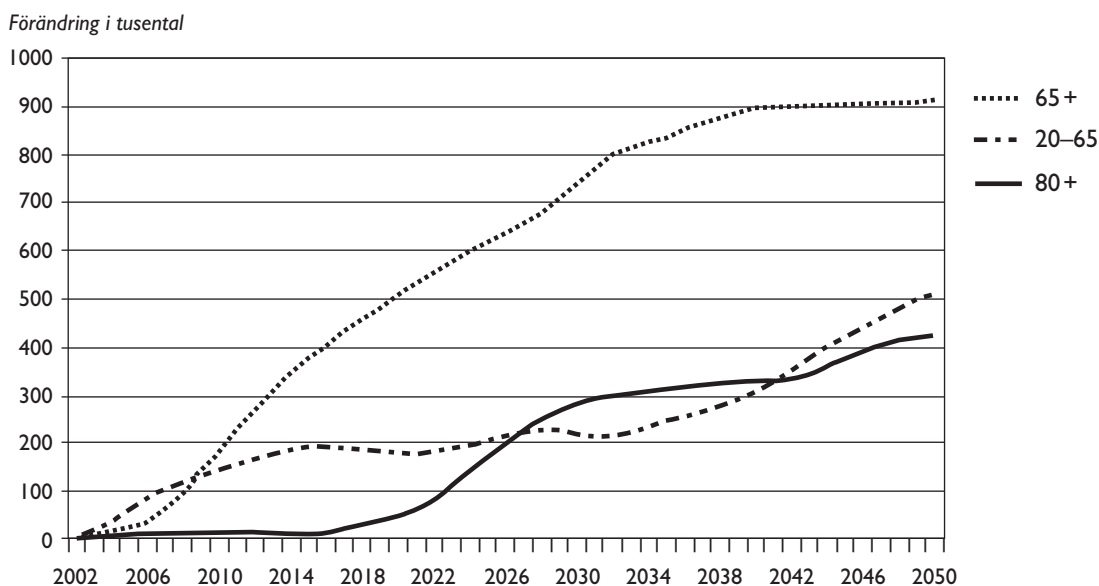


Källa: Eurostat och US Bureau of the Census.

.....
³ BBC den 24 mars 2004.

Figur 4 visar förändringen i Sverige av antalet personer som är yrkesaktiva, totala antalet pensionärer och pensionärer över 80 år.

Figur 4. Befolkningsförändringar enligt SCB.



Källa: Statistiska Centralbyrån.

Möjligheter till positiv anpassning finns.

I det långa loppet är ingen utveckling förutbestämd. Kända risker och framtida hot – även demografiska hot – kan mötas på ett rationellt sätt. Detta trots att dagens demografiska problem började skapas redan för 100 år sedan.

Höga födelsetal och minskande barnadödlighet ledde till en snabb folkökning under hela 1800- och början av 1900-talet.

Från 1920 till 1970 ökade den medelålders befolkningen i Sverige tre gånger så snabbt som befolkningen i övrigt. Detta var en följd av tidigare höga födelsetal och en snabbt fallande nativitet under 1920- och 30-talen. 1934 noterades Sveriges lägsta födelsetal någonsin, 1,37.

Efter 1970 minskade de medelålders kohorternas relativa tyngd och detta gav utslag på tillväxten. Den lägre tillväxten under 1970-talet kan delvis förklaras med ändrad befolkningsfördelning. Det finns ett vetenskapligt belagt samband mellan tillväxt och stora kohorter i åldern 40–60 år.

I dagens Sverige utgörs pensionärsgруппerna av de små kohorterna från 1920- och 30-talen, medan de produktiva åldrarna 40–60 år fortfarande är stora. Efter 2010 ökar antalet pensionärer och de yrkesaktiva minskar.

1913 var pensionsåldern 67 år. Den genomsnittliga livslängden för en man var då 55 år. Med samma relation mellan pensionsålder och genomsnittlig livslängd hade den i dag varit 90. Dagens genomsnittliga pensionsålder på 58–59 år är orimlig. Den borde åtminstone vara 67 år eller t o m ligga kring 70 år, som på Island.

Den låga svenska pensionsåldern och en minskning med ca 6 procentenheter av den yrkesaktiva befolkningen mellan 2000–2050 förvärrar de framtida problemen. Till detta kommer stora variationer i ålderssammansättningen hos de yrkesaktiva.

Åldersgruppen 25–54 år kommer således att minska kraftigt, medan befolkningen i gruppen 20–24 beräknas vara 100 000 större 2015 än i dag. En öppnare syn på arbetskraftsinvandringen är därför viktig från tre synpunkter: 1) Tillgången på arbetskraft kan upprätthållas. 2) En ökad arbetskraftsinvandring kan skapa en bättre balans i arbetskraftens sammansättning. 3) En stigande livslängd kan lättare pareras.

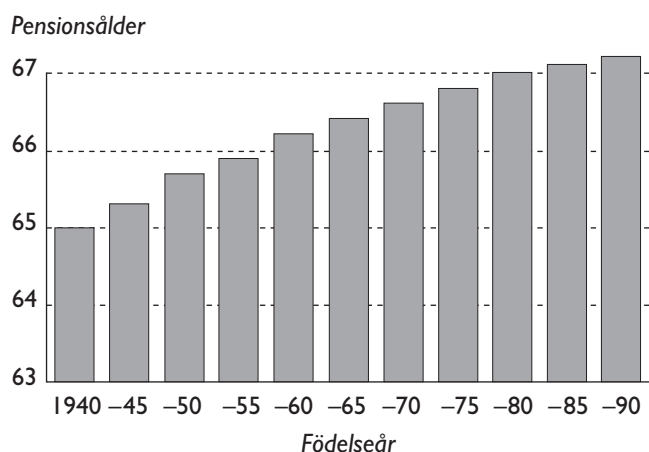
Den tredje punkten är inte minst viktig. Vid Max Planck-institutet i Tyskland har nämligen James Vaubel funnit att länder där livslängden redan är hög får en fortsatt ökning med ungefär 2,5 år per decennium. Vaubels siffror visar på en förvånande stabilitet ända sedan 1840.

Livslängden tycks vidare ha samband med individens tidigare levnadsförhållanden. Mycket tyder på att individer från högre socialgrupper lever ungefär fem år längre än de som kommer från de lägsta. I Storbritannien tycks välutbildade dessutom behålla sin mentala spänst 15 år längre än de med låg utbildning. Gruppen 50–59 som levt under fattiga omständigheter har fler och allvarigare kroniska sjukdomar än högutbildade som är tio år äldre. Resultaten från Storbritannien bör ha viss giltighet även för Sverige, trots jämligare levnadsförhållanden.

Det är således två faktorer som måste beaktas för framtiden. Den ena är att alla blir äldre. Den andra är att de som tillhör de högutbildade och välsituerade grupperna blir mycket äldre. Det är framför allt denna grupp som måste uppmuntras att arbeta längre.

Att det reformerade offentliga svenska pensionssystemet ger riktiga signaler om pensionsålder har redan berörts. En oförändrad årlig pension kräver t ex något högre pensionsålder vid stigande livslängd (se figur 5).

Figur 5. Pensionsålder för oförändrad inkomst- och premiepension.



Källa: Riksförsäkringsverket.

Premie- och inkomstpensionen skyddar också i viss utsträckning för en ofördelaktig befolkningsfördelning. Pensionskapitalet kan genom utlandsplaceringar som ger bättre avkastning fungera som ett ”demografiskt skyddsnät”.

En liten yrkesaktiv befolkning fordrar att alla resurser – inte endast kapitalet – används effektivt. Det innebär satsning på bästa möjliga arbetsfördelning både inom landet och internationellt. Det kräver rörlighet, utveckling av humankapital och minsta möjliga protektionism.

4.

Dagens attityder

Den ekonomiska krisen på 1990-talet var djup. I ett land som länge levt med starka trygghetsideal skapade den ännu mer försiktighet. Kombinationen av kris och längtan efter trygghet är inte helt lyckad för att skapa dynamik och stimulera initiativförmåga.

TCO-RAPPORT 2003 "OM INLÅSNINGEN PÅ JOBBEN"

TCO genomförde 2003 en enkät bland medlemmarna om deras syn på möjligheterna att byta yrke eller arbetsplats. Undersökningen tydde på att många såg pessimistiskt på utsikterna att byta jobb, för att inte tala om att skaffa ett nytt yrke.

1/3 av dem som deltog i enkäten angav att de skulle vilja byta arbetsplats, men trodde inte att det skulle gå. Undersökningen visade också att rörligheten på arbetsmarknaden minskat. Resultatet av enkäten såg ut så här:

- ⇒ 6 av 10 ansåg att de inte kunde byta yrke. 5 av 10 att de inte kunde byta arbetsplats.
Orsaker: fel jobb på orten och fel utbildning.
- ⇒ 18 procent av antalet anställda skulle vilja byta yrke och 16 procent arbetsplats. Av dem som inte ville byta yrke eller arbetsplats trodde 33 respektive 21 procent att det inte var möjligt.
- ⇒ Av dem som ville byta yrke eller arbetsplats var ca 40 procent nöjda/ganska nöjda och 30 procent missnöjda.
- ⇒ Viktigaste anledning till missnöje (inom gruppen missnöjda) var bristande kompetensutveckling, karriär och lön.
- ⇒ Andelen som ville byta yrke är störst i gruppen 25–44 år, medan grupperna 55–64 och 18–24 inte trodde att de kunde byta yrke.
- ⇒ Ju högre utbildning desto större vilja och möjlighet att byta yrke.
- ⇒ Ju mindre ansvar desto större vilja att byta yrke och arbetsplats. Män och kvinnor som önskade byta var flest inom landstingen, 35 respektive 31 procent. De var färre bland de privatanställda, 20 respektive 23 procent.
- ⇒ 2 av 3 kvinnor trodde inte att det går att byta yrke. Något fler ansåg att det går att byta

arbetsplats. 58 procent av LO-anslutna män och 49 procent kvinnor ansåg inte att det går att byta yrke/arbetsplats. Motsvarande siffror är för TCO och SACO 56 och 41 respektive 44 och 35 procent

- ⇒ Något samband mellan sjukskrivning/arbetslöshet och viljan att byta yrke/arbetsplats kunde inte påvisas. Märk dock att ohälsa angavs som en orsak för att vilja byta arbete.

I utredningen angavs följande faktorer som hinder för rörlighet:

- ⇒ Sämre arbetsvillkor, lön eller att skillnaden mellan lön och arbetsvillkor var för små på ett nytt jobb.
- ⇒ Brist på arbete på orten.
- ⇒ Fel utbildning/fel erfarenheter.
- ⇒ Hög ålder, handikapp, föräldraskap och viss etnisk bakgrund.
- ⇒ Avgifterna i tjänstepensionsavtalen.

Utredarnas slutsatser av enkäten summerades så här:

Arbetsmarknadsverket är alltför inriktat på åtgärder för arbetslösa. Detta är olyckligt, eftersom arbetslösa också gynnas av en högre rörlighet bland sysselsatta. Arbetsmarknadspolitiken måste därför i högre grad än tidigare ha till syfte att öka rörligheten bland dem som har arbete.

NÄR VILL MAN GÅ I PENSION?

Den 20 februari 2004 presenterade TCO en enkät om vilken syn de förvärvsarbetande har på pensionsåldern. En motsvarande enkät hade tidigare gjorts 2001. Svaren är således i huvudsak jämförbara. Urvalet 2001 omfattade 1 400 slumpmässigt valda individer i åldrarna 18–74 år, varav 800 förvärvsarbetande. 2003 tillfrågades 1 300 i samma åldrar, varav 800 var förvärvsarbetande.

Endast svaren från de förvärvsarbetande redovisades i rapporten.

Tidig pension var ett starkt önskemål. Detta gällde bägge enkäterna. Andelen som planerat för tidig pension har ökat från 46 till 53 procent, men det är ändå 25 procentenheter lägre jämfört med dem som skulle vilja ha tidig pension.

Gruppen som vill gå i pension senare, d v s efter det de fyllt 65 år, har ökat 2004. Detta gäller både de som uppger att de planerat för en högre pensionsålder och de som skulle vilja pensionera sig senare

Ekonomi har betydelse för pensionstidpunkten. Ju högre inkomster desto större önskan att gå i pension tidigare. Två orsaker till önskan om tidig pension är ”tid att ägna sig åt annat” samt att ”arbetet är tungt och stressigt”. Samma rangordning gäller i bägge undersökningarna.

De tendenser som gäller för inkomst gäller också, dock något svagare, för utbildningsnivå.

NÄR KAN MAN SJUKSKRIVA SIG?

Sjukförsäkringen ger rätt till sjukskrivning, när man inte kan arbeta på grund av sjukdom.

En TEMO-undersökning ställde 2002 frågan för Svenskt Näringslivs räkning om det är OK att sjukskriva sig även om man inte är sjuk? Svaret borde ha blivit ett självklart NEJ. Men så var det inte.

Undersökning visar att en stor majoritet av de anställda, men också företagarna, tycker att det kan vara riktigt att sjukskriva sig vid graviditet och när man ”mår dåligt” utan att vara sjuk. Sju av tio anställda anser att det är rätt att sjukskriva sig för att ta hand om någon i familjen. I tabellen nedan redovisas anställdas och företagares syn på sjukskrivning i olika situationer.

Situation	Rätt att sjukskriva sig	
	Anställda	Arbetsgivare
<i>Graviditet</i>	77 %	74 %
<i>Problem i familjen</i>	48 %	34 %
<i>Dålig arbetsmiljö</i>	44 %	33 %
<i>Stress på jobbet</i>	41 %	30 %
<i>Vantrivs med jobbet</i>	22 %	14 %
<i>Dålig chef</i>	21 %	22 %
<i>Trött – mycket att göra på fritiden</i>	4 %	5 %

Svaren från anställda och arbetsgivare är förvånansvärt samstämda när det gäller graviditet, dålig chef och trötthet.

5 av 10 arbetsgivare (7 av 10 bland de anställda) tycker att man kan vara hemma för att ta hand om familjen, och förvånande nog är mindre företagare mer positiva än representanter för större företag.

Pensionärer och framför allt äldre LO-arbetare (+45 år) är mest negativa till sjukskrivning på grund av stress och dålig arbetsmiljö

TEMO-undersökningen ställde också frågor om orsakerna till den ökade sjukskrivningen. Svaren fördelade sig så här:

Anledning	Anställda	Arbetsgivare
	Stor betydelse	
Ökat arbetstempo	79 %	66 %
"Mår sämre på jobbet"	66 %	49 %
Mer stress även på fritiden	53 %	56 %
Sociala och familjeproblem	44 %	42 %
Brister i sjukvården	28 %	22 %
Stress på grund av info-utbudet	25 %	33 %
Människor sjukare nu än förr	22 %	18 %
Högre sjukpenning	14 %	22 %
Farligt att gå sjuk till jobbet	6 %	6 %
Arbetsgivaren vill att man först är helt frisk	5 %	8 %

Anställdas och arbetsgivarnas uppfattning har stora likheter. Förändrade förhållanden i arbetslivet anses ha påverkat frånvaron, liksom en stressigare fritid. Anställda och arbetsgivare lägger dock tyngdpunkten olika på arbete respektive fritid.

När det gäller åtgärder som minskar sjukskrivningarna nämns följande:

Åtgärder	Anställda	Arbetsgivare
	Stor betydelse	
Bättre arbetsmiljö	77 %	63 %
Mer friskvård	71 %	60 %
Bättre företagshälsovård	60 %	45 %
Bättre sjukvård	46 %	46 %
Fler karensdagar	40 %	40 %
Högre löner	37 %	13 %
Hårdare kontroll av sjukskrivning	34 %	26 %
Lägre sjukpenning	30 %	30 %
Snabbare handläggning av försäkringskassan	26 %	32 %
Inga karensdagar	24 %	19 %
Högre sjukpenning	13 %	6 %
Lättare att sjukskriva sig	10 %	7 %

Arbetsgivarna är mer negativa till högre löner, bättre arbetsmiljö, bättre företagshälsovård eller mer friskvård som medel att minska sjukskrivningarna. Om företagen däremot fick ekonomiskt stöd för sådana åtgärder skulle de gärna genomföra dem, trots visst tvivel om effekterna.

För att minska stressen har en rad olika åtgärder prövats. Osäkerhet om effekten, höga kostnader och förmånsbeskattningen för t ex friskvård uppfattas som allvarliga hinder. (Reglerna för friskvård har numera gjorts förmånligare.)

FÖRVÄNTNINGAR OCH FÖRÄNDRINGAR

De nu redovisade undersökningarna visar att det finns en diskrepans mellan de anställdas förväntningar och verkligheten, när det gäller rörlighet och karriär i arbetslivet. Denna typ av missnöje skapar stress – eller åtminstone upplevd stress – och kan antagligen påverka sjukskrivning, förtidspensioner och viljan att fortsätta arbeta över pensionsåldern. En del svar i TEMO-undersökningen tyder på detta.

.....
: Den lilla grupp som vantrivs på jobbet anser också ofta att det finns situationer, där det är rätt att :
: sjukskriva sig utan att egentligen vara sjuk. Bland dem som vantrivs har mer än var tionde någon gång under :
: det senaste året varit sjukskriven utan att egentligen vara så sjuk att det inte gick att arbeta. 22 procent av :
: de anställda anser att det är ”rätt eller i stort sett rätt” att sjukskriva sig när man vantrivs. 14 procent av :
: arbetsgivarna har samma uppfattning, och beaktar man också dålig chef som orsak till sjukskrivning anser :
: 43 procent av de anställda och 36 procent av arbetsgivarna att bristande trivsel är skäl för sjukskrivning. :
:

Undersökningen om önskad pensionsålder visar också på dåliga insikter om dagens och framför allt morgondagens problem med allt färre yrkesaktiva och allt friskare pensionärer. Tidig pension lockar trots att det reformerade offentliga ålderspensionssystemet gjort högre pensionsålder ekonomiskt fördelaktig.

OKLARA SIGNALER

TEMO-undersökningen ger belägg för att signalerna till medborgarna är oklara. Tolkningen av vad som är sjukdom har förändrats. Hit räknar många graviditet, trötthet, familje-problem, kontroverser med en olämplig chef etc. Inte endast de försäkrade använder sig av denna tolkning av sjukdomsbegreppet, utan också många arbetsgivare, vilket undersökningen visar. Att försäkringskassornas handläggning successivt har bidragit till att vidga sjukdomsbegreppet är ingen hemlighet trots preciseringar i AFL 1996. Orsakerna till de utomordentligt stora skillnaderna i de så kallade ohälsotalen i norra och södra Sverige visar hur synen på sjukskrivning kan förändras och spridas.

Under de senaste 30 åren har sjukfrånvaron förskjutits från storstadslänen till norrlandslän och övrig glesbygd. I glesbygdskommuner, där den ersatta ohälsan är högst, är de lokala och regionala skillnaderna svåra att förklara. Lokal tillämpning och olika attityder förklarar sannolikt i första hand den högre frånvaron i glesbygdskommunerna. Hög sjukskrivning finns där arbetslösheten är hög. Men att själva synen på vad som är sjukdom också påverkat "ohälsan" framgår av att Danderyd, vår friskaste kommun, har högre sjuktal än det uppsatta målet för Sverige som helhet. (Från RFVs årsredovisning 2003.)

En slutsats är att de normer som styr administrationens och medborgarnas beteenden inte överensstämmer med den lagstiftning som reglerar sjukförsäkringen.

Orsakerna till detta är flera. Det hänger bland annat samman med oklara signaler från politiker och myndigheter. En annan är att förväntningarna på välbefinnande, arbetsmiljö, trivsel och självförverkligande är betydligt högre i ett modernt välfärdssamhälle än i industrisamhället för 50–60 år sedan.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen bygger på arbetslinjen, d v s att individen har stort eget ansvar för sin försörjning genom förvärvsarbete. Samtidigt har de politiska ambitionerna vuxit. Många offentliga utgifter motiveras med att medborgarna ska få ett rikare och bättre liv med högre självförverkligande och behovstillfredsställelse, inte minst inom familjepolitiken. Politiska ambitioner att styra förvärvsmönster och arbetsfördelning har skapat växande finansieringsproblem. Nya uppgifter har därför lagts på hushållen utan att skattebördan lättats. Sjukförsäkringen har blivit inkomstförstärkning, när äldre- och barnomsorg inte fungerar.

En annan effekt blir en hög total arbetsbelastning, då fritiden måste användas för hushållsarbete och omsorg om barn och sjuka anförvanter. En växande stress blir resultatet. De politiska ambitionerna, lagstiftningen och försvagning av de normer som tidigare styrts, skapar alltmer invecklade målkonflikter.

På pensionsområdet finns liknande problem. Livsarbetstiden minskar av två skäl: längre utbildning och tidigare pensionering. Ett modernt samhälle kräver mer omfattande utbildning, men den stigande livslängden och bättre hälsa borde kompensera detta genom högre pensionsålder. Ändå driver flera politiska partier krav som går ut på minskade arbetstider och/eller införande av friår. Återigen drivs således utvecklingen av orealistiska politiska ambitioner och av vissa felaktigt konstruerade pensionssystem.

På svensk arbetsmarknad finns pensionsavtal. De har något olika utformning, men gynnar i hög grad tidiga pensioneringar. De ekonomiska drivkrafterna gäller både arbetstagare och arbetsgivare.

I många pensionsavtal är pensionerna fortfarande förmånsbestämda. Det gäller ITP-planen, men också delar av det statliga pensionssystemet. SAF-LO-avtalet för privatanställda arbetare är däremot helt avgiftsbaserat.

Ett förmånsbaserat pensionssystem kräver högre premier ju äldre arbetstagaren är. Vid lönehöjningar måste pensionsavsättningen gälla för hela intjänandetiden, d v s från 28 år. I de statliga och kommunala trygghetsavtalen finns dessutom generösa bestämmelser om särskilda pensionsersättningar för uppsagd eller uppsägningshotad personal.

.....
: En privat anställd med en lön på 16 000, 24 000 respektive 30 000 med 5 år till avgång ger enligt Han- :
: delns utredningsinstitut vid tidig pensionering en lägre kostnad för arbetsgivaren på 40,2, respektive 38,6 :
: och 38,0 procent. Att kostnaderna för den anställde blir så pass mycket lägre hänger samman med arbets- :
: givarens skattemässiga avdragsrätt för avtalspensioneringen med hjälp av en förmånlig kompletteringsregel :
: som ger 80 procent avdrag i stället för 35 procent. :
:.....

Återigen är således signalerna till både anställda och arbetsgivare oklara. Det nya offentliga pensionssystemet vill underlätta för arbete upp i åldrarna. Avtalspensionerna skapar helt andra drivkrafter. Det finns en rad förändringar som borde göras:

- ➡ Att staten beräknar sina pensionskostnader för hela det sammanlagda statliga kollektivet, inte för de skilda myndigheterna var för sig.
- ➡ Att möjligheterna att få fortsätta som egenföretagare uppmuntras. Det innebär att företagaren kan få ha sin forna arbetsgivare som enda kund.
- ➡ Att skattereglerna för premierna för avtalspensioner görs mindre förmånliga.
- ➡ Att avtalspensionerna helst bör ha fler frivilliga inslag samt i högre grad vara avgiftsbaserade.
- ➡ Att möjligheterna att förhandla om anställningsvillkoren vid 55+ ökar.

Regeländringar av det här slaget skulle ändra attityden till den äldre arbetskraften och samtidigt öka drivkrafterna att förvärvsarbeta längre, förkovra sig i sitt jobb samt öka sina möjligheter till rörlighet.

Med tanke på det demografiska hot som kommer inom 5–10 år är det bråttom med att genomföra den här typen av åtgärder. En lika lång beslutssträcka som gällt ”den individuella kompetensutvecklingen” bör helst undvikas.

5. Att rätta till och utveckla

I det föregående avsnittet finns en önskelista över åtgärder som både anställda och arbetsgivare anser skulle förbättra arbetsmiljön och minska frånvaro och sjukskrivning.

Många av dessa åtgärder håller nu på att genomföras. En självsaneringsprocess håller på att komma igång.

Samtidigt ska RFV och försäkringskassorna bli ett helt nytt verk. Den gamla folkrörelseorganisationen som hängt med sedan 1955 ska försvinna. Intentionerna är riktiga. Det som kan skapa problem är att denna stora omorganisation ska genomföras mycket snabbt samtidigt som organisationen har stora problem med utvecklingen inom sjukförsäkringen. Att omorganisationen kommer vid en svår tidpunkt är uppenbart.

Svaren i de tre enkätundersökningar som redovisades ovan visar också att både anställda och arbetsgivare önskar större flexibilitet och rörlighet inom företagen och på arbetsmarknaden. Tryggheten har stått i fokus alltför länge, medan för litet intresse har ägnats åt de anställdas rörlighet och utveckling, trots att sådana åtgärder är utomordentligt viktiga för att stärka individernas ställning på arbetsmarknaden.

Ökade möjligheter att byta jobb, yrke och bostadsort efterlyses indirekt, men detta kräver resurser för vidareutbildning, kompetensutveckling etc. Förslaget här bygger på att frigöra pengar från sjukförsäkringen som kan kanaliseras till kompetensutveckling och andra rörlighetsstimulerande åtgärder. Den ökande frivilligheten inom sjukförsäkringen samt nya möjligheter att frigöra pengar för utbildning och andra rörlighetsstimulerande åtgärder behandlas därför som olika sidor av samma problem, inte som frågor utan närmare samband med varandra.

Att kompetensutveckling kräver förstärkning av hushållens likviditet har tidigare berörts. Hur förstärkningen ska kunna åstadkommas är en fråga som har funnits på den politiska dagordningen sedan mitten av 1990-talet och resulterat i en offentlig utredning och en proposition (2002/2002:175) samt olika förslag från akademiker.

Här följer en kort genomgång av de tankegångar som presenterades gällande kompetenssparande. En del av synpunkterna kommer att beaktas i det förslag som läggs fram i nästa avsnitt.

DEM HAR ANSVARET?

Ansaret för kompetensutveckling anses vanligen vara arbetsgivarens, inte den anställdes. Är det en balanserad avvägning?

Ja, när det gäller företagsrelaterad utbildning som avser nya produktionsmetoder, företagets marknadsföring, produktkontroll etc. En sådan utbildning brukar beskrivas som investering i företags specifikt humankapital.

När det gäller generell kompetenshöjande utbildning har arbetsgivaren svaga skäl att finansiera utbildningen. Vid en sammanpressad löneprofil, som i Sverige, kan dock arbetsgivaren lättare tillgodogöra sig den ökade produktivitet som en bättre skolad medarbetare bidrar med. I grunden bör en allmän kompetensutbildning bekostas av den enskilda. Det finns dock ett stort problem – arbetstagarens likviditet.

Att låna för att investera i humankapitalet kräver säkerheter. En hoppresad lönenivå och höga skatter gör det svårt för arbetstagaren att ”räkna hem” kompetensutvecklingen. Det är bakgrunden till en rad förslag om hur finansieringen av kompetensutbildning ska underlättas.

FYRA OLIKA FÖRSLAG

Regeringen tillsatte 1999 en utredning om individuellt kompetenssparande (SOU 2000:51, delbetänkande samt huvudbetänkande 2000:119). Huvudbetänkandet presenterades i december 2000. Sparandet till kompetensutbildning skulle uppmuntras genom skattelättnader.

I huvudbetänkandet gällande individuell kompetensutveckling föreslogs en avdragsrätt vid beskattningen motsvarande ett inkomstbasbelopp. Pengarna skulle sättas in på ett särskilt sparkonto. Efter remisskritik föreslogs också vissa skattelättnader för arbetsgivaren vid insättningar på den anställdes konto i form av reducerade arbetsgivaravgifter.

Vidare föreslogs att avkastningen på det sparade kapitalet endast skulle beskattas med 15 procent i stället för 30. Kompetenssparandet skulle följa reglerna om förmögenhetsskatt.

Vid uttag för kompetensutveckling skulle en premie med högst 9 425 kronor utgå för att minska inkomstskatten. Inkomsttagare med årsinkomster mellan 50 000 och 216 000 kronor och i åldern 30–55 år skulle också erhålla en extra grundplåt på 2 500 kronor. Sparmedel på kompetenskontot föreslogs kunna överföras till privat pensionssparande.

Utredningens förslag kritiserades dels därför att ökningen av likviditeten var alltför begränsad, dels därför att kompetenssparandet (IKS) skulle ersätta arbetsgivarens ordinarie personalutbildning.⁴

.....

⁴ I utredningen talades om kompetenssparande (IKS). I regeringsförslag användes termen kompetensutveckling (IKU). Begreppen används här som synonymer.

Remisskritiken ledde till en rad avvikelser från utredningen i proposition 2001/2002:175. Avsättningen till kompetenskontot blev mindre förmånlig. Avdragsrätten begränsades till 25 procent av ett inkomstbasbelopp i form av reducerad inkomstskatt. Utredningens förslag om en grundplåt på 2 500 kronor ersattes med ett fast belopp på 1 000 kronor vid varje uttag. Regeringens förslag gav sammantaget en betydligt sämre lösning på likviditetsproblemet än utredningens.

Propositionen kritiserades därför hårt och riksdagen beställde ett nytt förslag (betänkande 2001/2002 AU10). Samtidigt avsätts pengar till kompetensutveckling på Riksgälden. För närvarande uppgår beloppet till 7 miljarder kronor.

Skandia lanserade en produkt år 1998 vid namn Kompetensförsäkring. Den bygger på ett avtal mellan tre parter: försäkringsbolaget, arbetsgivaren och arbetstagaren. Två kapitalförsäkringar tecknas mellan arbetsgivaren och försäkringsgivaren. Det ena kontot pantförskrivs till arbetstagaren och finansieras av hans/hennes lön enligt avtal. Det andra kontot finansieras av arbetsgivaren. Sparbeloppet är för parterna vardera satt till högst 5 procent av lönen. Behållningen kan användas för att betala arbetstagarens ordinarie lön vid studier enligt uppgjort avtal. Vid dödsfall eller uppsägning på grund av arbetsbrist behåller arbetstagaren även den insättning som arbetsgivaren har avsatt.

Så länge arbetstagaren är anställd måste han/hon och arbetsgivaren komma överens om hur medlen ska användas. Efter avslutad anställning kan arbetstagaren använda pengarna efter eget gottfinnande. Förslaget löser en rad av målen för kompetensutbildning, men lär trots det knappast kunna konkurrera med skattegynnade alternativ.

Den fjärde modellen bygger på ett förslag från ekon doktor Thomas Ericsson vid Handelshögskolan i Göteborg (se *Ekonomisk debatt* 2002 nr 8).

Förslaget ska tillgodose likviditetsmotivet, men också en försäkringsmöjlighet och en rättvis fördelning mellan arbetsgivare och arbetstagare.

- ⇒ Lagstiftningen ska bygga på en ny sparform som administreras av konkurrerande banker, försäkringsbolag och finansiella institut.
- ⇒ Avsättningarna till kompetenskonton ska vara avdragsgilla. Uttag ska kunna göras under arbetslivets gång. Medlen ska vid pensioneringen överföras till pensionskonto.
- ⇒ Kompetenskontot ska kunna belånas genom förtida uttag. Framtida insättningar beläggs då med en avgift för att täcka ränta och amorteringar för lånet.
- ⇒ Om uttag sker för kompetensutbildning utgår grundbelopp och kompetenspremie i form av reducerad inkomstskatt.
- ⇒ Arbetsgivaren kan medverka i den anställdes kompetenssparande genom att öppna ett tilläggskonto. Behållningen på tilläggskontot tillhör arbetsgivaren.

- ⇒ Användningen av medlen på tilläggskontot bestäms genom avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.
- ⇒ Arbetsgivarens insättningar är företagets. Insättningarna jämförs med lönekostnad ur beskattningssynpunkt.

Kompetenssparandet är individuellt och oberoende av arbetsgivarens intresse av att medverka i sparandet.

Systemet kräver inga särskilda skatteregler. Beskattningen av kapitalavkastningen på sparkontot utgår med 30 procent, inte med 15 procent som vid pensionssparande.

ÄR FÖRSLAGEN BRA NOG?

Är förslagen till kompetensutbildning tillräckligt bra? Är det individuella kompetenssparandet så förmånligt att det skulle ge mer påtagliga resultat? Kan verkligen en arbetstagare som håller på att bilda familj eller som ska göra en av sitt livs större investeringar genom köp av bostadsrätt eller villa också börja spara till kompetensutbildning? Finns det dessutom studielån som ska amorteras är möjligheterna till kompetenssparande ännu mer begränsat.

De lösningar som presenterats är framför allt hämmade av skattetänkande och fördelningspolitik, och i Skandia-fallet innebär konkurrensen från statligt gynnade alternativ en betydande nackdel.

I nästa kapitel presenteras ett mer radikalt och mycket enkelt förslag.

6. Motivation och pengar

I de föregående avsnitten finns en genomgång av olika utmaningar som på ett djupgående sätt kan påverka utvecklingen i Sverige de närmaste decennierna. Hotet om låg tillväxt, överansträngda välfärdssystem och alltför få yrkesaktiva i relation till växande pensionärsgrupper måste mötas med positiva åtgärder om vi ska undgå missämja och stridigheter, inte minst mellan olika generationer.

En del av de framväxande problemen är dessvärre svåra att påverka snabbt. Detta gäller först och främst:

- ⇒ den *demografiska utvecklingen* de närmaste 20–50 åren. Som påpekats i avsnitt 3 är det två sammanfallande faktorer som skapar en negativ befolkningsutveckling – en stigande genomsnittlig livslängd tillsammans med det tomrum den stora 40-talistgruppen kommer att lämna efter sig, när den går i pension. Invandring, högre reell pensionsålder och bättre arbetsfördelning hemma och internationellt kan trots allt ge lättnader.
- ⇒ den *ökande långtidssjukskrivningen och förtidspensioneringen samt arbetslösheten* som hänger samman med gamla felgrepp. Att rätta till dem tar tid. Den politiska processen är seg och tidskrävande vid eventuella förändringar. Omfattningen av de problem som behöver lösas är mycket stor, vilket inte gör saken lättare. Kostnaderna för arbetsoförmåga är i år uppe i minst 120 miljarder kronor och antas öka till 127 nästa år. Dessa belopp avser endast den offentliga försäkringen. Tar man också hänsyn till sjuklön, semesterlön, avtalsförsäkringar m m är kostnaden drygt 170 miljarder. Mer än en miljon människor i yrkesaktiv ålder är beroende av sociala ersättningar för sin försörjning. Gruppen sjuka och arbetslösa står nu för mer än en femtedel av statens utgifter, och varken traditionell arbetsmarknadspolitik eller en förbättrad konjunktur tycks kunna ändra på detta. Även RFVs försök att signalera en positiv utveckling när det gäller ohälsan måste ifrågasättas. Visserligen har sjukskrivningarna minskat, men detta är mer en effekt av att arbetsgivarinträdet ökat med en vecka och en växande förtidspensionering. Finns det några nya grepp som mer ”på riktigt” kan skapa ett trendbrott?
- ⇒ De problem som berörts i de två tidigare punkterna förstärks av *trögheten inom samhälle och ekonomi* som förhindrar initiativ som skulle skapa en mer flexibel och rörlig arbetsmarknad. De intervjuundersökningar som redovisats i avsnitt 4 avspeglar en ändrad samhällsatmosfär och hur den påverkat människors attityder till arbete, trygghet och synen på förmåner inom t ex sjukförsäkringen. I svaren kan också spåras en betydande pessimism om möjligheterna att själv påverka framtiden. Egna initiativ tycks upplevas som mindre gångbara. Detta har i sin tur gett upphov till en ny syn på vad som anses

vara ett legitimt utnyttjande av olika förmåner: Att vara sjuk har blivit ett relativt begrepp och inkluderar mycket annat än sjukdom – dålig arbetsmiljö, problem i familjen, olämpliga chefer etc. Här behövs en omsvängning. Politikernas verkliga ansvar är att skapa positiva drivkrafter i socialförsäkringen för att åstadkomma en bättre utveckling.

DET FINNS OCKSÅ POSITIVA FÖRÄNDRINGAR

På ett område har en hållbar reform redan genomförts. Det gäller *ålderspensionen*. Det nya pensionssystemet är följsamt till utvecklingen både på arbetsmarknaden och inom samhällsekonomin. Om sjukskrivningarna ökar, den reella pensionsåldern sjunker och/eller arbetstiden minskar, blir pensionerna mindre. En ökad genomsnittlig livslängd ger samma resultat i form av lägre pensioner räknat per år.

Är inte dessa förändringar i ålderspensionssystemet mer negativa än positiva för hushållen?

Hade det enbart handlat om en ”samhällsekonomiskt hållbar reform” hade svaret på frågan varit JA. Men det finns en annan, positiv sida i pensionsreformen. Den gör det möjligt att påverka den egna ekonomin genom friare val av pensionstidpunkt och rätt att själv bestämma över hur en del av pensionspengarna placeras, samtidigt som pensionssparandet fått bättre rättsligt skydd även mot politiska beslut.

Att arbeta till 67 år eller längre i stället för 65 ger stor ekonomisk utdelning liksom mer av självförverkligande. Sparandet i *premiepensionssystemet* ger den enskilda så mycket ansvar han/hon själv vill ta för sina pensionspengar. Möjligheter har öppnats för aktiva placeringar utan negativa skatteeffekter, men det går också bra att helt överlåta förvaltningen till 7:e AP-fonden.

Det nya systemet innehåller betydande inslag av riskutjämning och riskbalansering. Inkomst- respektive premiepensionen följer olika avkastningsprinciper som sammantaget kan ge jämnare pensioner – i första fallet bygger förräntningen på lönetillväxten, i det andra på kapitalavkastningen och de kan ge olika utfall för skilda år.

Fonderingen i premiepensionen och *inkomstpensionernas buffertfonder* utgör ytterligare en form av gardering mot en negativ svensk utveckling. Det sparade kapitalet kan nämligen genom placeringar på utländska marknader tillgodogöra sig en bättre tillväxt, dynamik och demografi under perioder när vi i Sverige kämpar mot olika strukturella handikapp, t ex i form av ogynnsam befolkningsfördelning. ”Rikare pensionärer” och ”lönsammare pensionssparande” kan på så sätt ge positiva signaler, när Sverige på andra områden möter ekonomiska problem.

Dagens attityder till pension och rörlighet på arbetsmarknaden går än så länge på tvärs mot de beteenden som vore önskvärda i ett åldrande samhälle. Tyvärr innebär detta att de möjligheter som det nya pensionssystemet medför inte tas till vara. Därför gäller det att finna fler, ofta små och begränsade, åtgärder som förstärker det nya pensionssystemets drivkrafter. En av dessa är att göra det möjligt för individen att förkovra sig och behålla och förnya

sin kompetens långt upp i åren. Det som krävs är bättre finansiella förutsättningar för bl a kompetensutveckling och rörlighet på arbetsmarknaden.

De förslag som kommit fram har byggt på särskilda skatteregler och bidrag, men eftersom problemen har nära anknytning till socialförsäkringen vore det lämpligare att finna lösningar inom detta område.

Ett socialt skyddsnät för de mest utsatta måste finnas, samtidigt som välfärdssystemen inte får bli alltför ekonomiskt betungande. Därför krävs det åtgärder av två skilda slag för att främja välfärdssystemens legitimitet:

Den första bygger på att strama upp tillämpningen av reglerna i socialförsäkringarna. Signalerna om vad som gäller ska vara tydliga för både sjukskrivning och ersättningsnivåer. Kontrollåtgärder är nödvändiga för att skapa enhetlig tillämpning inom försäkringen och för att bekämpa missbruk. Striktare regler ger samtidigt rättvisa i försäkringen.

Den andra måste skapa motivation och positiva förändringar som stärker individernas självständighet, lust att stå på egna ben och initiativförmåga.

Denna senare typ av förslag har i huvudsak saknats. Ett undantag har redan nämnts: Förslaget till Individuell Kompetenssparande. Men det har inte blivit mycket mer än ett förslag. Propositionen om IKS returnerades 2002 till regeringen för förbättringar. Sedan har inget hänt utom att pengarna som började sättas av för IKS redan 2000 nu finns som ett tillgodo-havande på sammanlagt 7 miljarder hos Riksgälden.

UTVECKLING OCH RÖRLIGHET KRÄVER PENGAR

Den stora restriktionen för individens kompetensutveckling är således *likviditeten*. Satsning på utbildning och ökad kompetens är en investering. Det innebär att intäkterna alltid kommer senare än kostnaderna i form av kursavgifter, dataprogram, konferensavgifter och studieledighet. Investeringar kräver ett eget (eller lånat) kapital, vare sig de avser maskiner, byggnader, forskning eller utbildning. För kompetensutveckling visar sig avkastningen i form av högre lön, bättre avancemangsmöjligheter, mindre risk för arbetslöshet och fler produktiva år. Till detta kommer i många fall "intangibles", alltså svårsmätbara "vinster" i form av ökad självkänsla, bättre arbetstillfredsställelse och mer stimulerande arbetsmiljö.

Likviditetesproblemet berör alla men är mest akut för de yngre som fortfarande betalar av på studieskulder samtidigt som de bildar familj och har försörjningsplikt för små barn.

Den genomsnittligt svaga nettolöneutvecklingen sedan 1970-talet har skapat en långsam ekonomisk tillväxt för hushållen. När de ekonomiska marginalerna upplevs som begränsade vågar individer och hushåll ta allt mindre risker genom att byta jobb, bransch, bostadsort eller yrke t o m när den egna branschen eller företaget och stora delar av näringslivet har god produktivitet utveckling.

Den trygghet som man känner är en formell, statisk, ja falsk, trygghet – att slippa byta jobb, att vara nöjd med den utbildning man har och avstå från ambitioner. På så sätt begränsas egenutveckling och avancemang av både finansiella och psykologiska hinder. Lösningen att komma ur dessa negativa förhållanden är att stärka hushållens likviditet. Men hur ska det gå till i ett läge, där politikerna är fångade av samma försiktighet som medborgarna? Försvagade statsfinanser uppfattas alltid som det överhängande samhällshotet, medan sambanden mellan ”dynamiska effekter” och ett klimat som främjar motivation och framgångsanda har ett mycket svagt existensberättigande i den politiska tankevärlden.

Om vi enbart ser till hur finansiellt utrymme för kompetensutveckling ska kunna vidgas, finns det tre vägar att gå:

- A. Genom att ge lånegarantier för kompetensutveckling, vilket skulle ge möjligheter att lånefinansiera investeringen i humankapital som vilken investering som helst.
- B. Genom att ge skattelättnader vid sparandet till kompetensutveckling
- C. Genom att tillåta viss valfrihet gällande förmåner och självrisker inom socialförsäkringen med motsvarande avgiftsreduktion, som går till den anställde.

Studiemedelssystemet bygger redan på garantier och vissa bidrag. Det har uppvisat en rad problem – stor skuldsättning, långa studietider och kontrollproblem. Ännu ett garanti-system för att möjliggöra lån till studier är inte önskvärt med tanke på att många hushåll redan har svårigheter med stora studieskulder.

*De olika förslagen till IKS (Individuellt kompetenssparande)*⁵ bygger på skattegynnad avdragsrätt för kompetenssparande samt stimulansbidrag. Avdragsrätten har varierat i de olika förslagen. Thomas Ericsson föreslår att hela avsättningen är avdragsgill. Han har dock inte preciserat någon beloppsgräns för avdraget. Beroende på marginalskatten är kravet på nysparande 45–70 procent av det sparade beloppet. I propositionen är avdraget 25 procent av ett inkomstbasbelopp. Utredningen föreslog ett helt inkomstbasbelopp. 25 procent av ett inkomstbasbelopp innebär i dag en högsta avsättning på 10 575 kr. I propositionen har stimulansbidraget konstruerats som ett avdrag från skatten för att undvika olika fördelningseffekter. Förslagen ger sammantaget en begränsad finansiell förstärkning för kompetensutvecklingen samtidigt som sparandet i vissa av förslagen binds för sitt speciella syfte under minst ett år.

Ytterligare en nackdel är att staten beräknas få ökade kostnader på ca 1,2 miljarder per år.

Att genom höjd självrisk i *tex sjukförsäkringen*⁶ få loss likviditet är en möjlighet som redan finns för egenföretagare i sjukförsäkringen. De har rätt att välja mellan 3 och 30 dagars karenstid

.....
⁵ I propositionen kallad kompetensutveckling (IKU).

⁶ Motsvarande utbyte mellan förmåner och avgifter skulle kunna tillämpas när det gäller arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadsåtgärder.

mot nedsatta avgifter. Motsvarande möjlighet skulle kunna införas för anställda. Principiellt bör det inte finnas några större problem. Tekniskt blir lösningen mer komplicerad än för egenföretagare.

.....
: Det kan finnas ytterligare ett "psykologiskt" problem, som egentligen bygger på oklarheter och "missför-
: stånd". Arbetsgivarna uppfattar ofta de avgifter som går till socialförsäkringen som ett slags "företagsskatt".
: Det är dock alltid löntagarna som i slutändan måste bära kostnaderna genom lägre löner. Socialförsäkrings-
: avgifterna beaktas vid löneförhandlingar och lönesättning. Höga avgifter ger lägre lönenivå allt annat lika.
: Införandet av en självrisk i sjukförsäkringen som går till den anställde bör dock vara mindre problematiskt
: än den föreslagna löneväxlingen för egenavgifterna vid pensionsreformen. Det gemensamma motståndet
: från fack och arbetsgivare gjorde löneväxlingen omöjlig att genomföra. I det här fallet bör det vara mer
: positivt för arbetsgivaren att betala självriskan till den anställde i stället för till staten. Dessutom är införandet
: av frivillig karens formellt enklare. Staten, inte avtalsparterna, "äger" frågan eftersom den regleras i lag.
:

FÖRSVAGAR VALFRIHET SOCIALFÖRSÄKRINGEN?

Egenföretagare kan välja karenstid. Varför får inte anställda göra det?

Här finns en historisk-teknisk förklaring. Avgifterna till socialförsäkringen var ursprungligen utformade som kombinerade arbetsgivar- och egenavgifter.

.....
: Vid början av 1970-talet utgick fortfarande en egenavgift för folkpension på 5 procent av statlig beskatt-
: ningsbar inkomst maximerad till 1 500 kronor.
: Sjukförsäkringsavgiften bestod av en differentierad egenavgift beroende på kassa och sjukpenningklass
: samt en arbetsgivaravgift på ca 3 procent.
: Avgiften till ATP var ett tidigt särfall. Här utgick endast arbetsgivaravgift, som enbart gällde lönedelar som
: gav pensionsförmåner. Ingen avgift togs ut på första basbeloppet och på lön över 7,5 basbelopp. Reglerna
: för avgiftsuttaget ändrades på våren 1982 av den borgerliga Fälldin II regeringen.
:

1982 års regler för ATP-avgiften hade föregåtts av nya principer för avgiftsuttaget till socialförsäkringarna i samband med olika skatteuppgörelser på 1970-talet. Egenavgifterna ersattes av arbetsgivaravgifter samtidigt som de försäkringsmässiga principerna övergavs genom att avgiftsuttaget både höjdes och blev "taklöst".

Det ligger dock i sakens natur att egenföretagarna betalar sina egna avgifter. Därför utgår för denna grupp fortfarande egenavgifter samtidigt som den differentierade karensen är kvar. Egenföretagarna (förutom arbetsgivarna) var de enda som tydligt kunde se vidden av 1970-talets avgiftshöjningar. Därför var det politiskt omöjligt att slopa egenföretagarnas självrisk.

När försäkringsmässigheten i socialförsäkringen försvagades försvann också kunskaperna om kostnaderna bland allmänheten. Sjukpenningen uppfattades felaktigt som en kostnad för arbetsgivare och stat. Detta bidrog till att kostnaderna inom socialförsäkringen steg snabbt redan på 1980-talet med en fördubbling på 5 år. Detta är en av orsakerna till hushållens dåliga nettolöneutveckling sedan 1970-talet. Att göra gjort ogjort är dock svårt.

Att drastiskt sänka förmåner och kostnader i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och förtidspensioneringen är i dag ett realistiskt alternativ när mer än 1 miljon människor är beroende av dessa inkomster.

En enklare åtgärd – både finansiellt och socialt – är därför att ge anställda samma valfrihet i sjukförsäkringen som egenföretagarna redan har, nämligen rätten att välja självrisk

Sjukförsäkringen är överutnyttjad, vilket självklart föder motsättningar mellan dem som sällan utnyttjar försäkringen och de som mer eller mindre legitimt står för ett högt utnyttjande. En individuell rätt att bestämma omfattningen av en självrisk eller ersättningsnivå i utbyte mot avgiftsnedläggning skulle skapa en sundare syn på försäkringen, dess regler, förmåner och kostnader.

Viss valfrihet skulle möjligen kritiseras av de mer doktrinära, som brukar hävda att ett offentligt välfärdssystem inte fungerar bra tillsammans med valfrihet. Motiveringen är gammal och kan härledas till ekonomen R M Titmuss och hans kritik av system med frivilliga inslag. Titmuss generella synpunkter byggde dock på erfarenheter som påverkats av speciella omständigheter, som definitivt inte gäller i en så begränsad lösning som den som föreslås här, nämligen frivilliga självrisker.⁷

KÄNDA PRINCIPER

Erfarenheter från pensionsreformen visar att det är lättare att få medborgarna och beslutsfattare med på förändringar som bygger på tidigare kända angreppssätt, och detta är inte förvånande – det totalt okända och oprövade är alltid skrämmande. Det förslag som nu ska diskuteras bygger på kända principer och lång erfarenhet från olika former av försäkringar, med både obligatorisk och frivillig självrisk.

Att införa en frivillig självrisk i det obligatoriska sjukförsäkringssystemet innebär att alla som omfattas av socialförsäkringen har chansen att bli ”aktiva ägare” i systemet och mer intresserade av hur kostnader och förmåner utvecklas. Men den viktigaste förändringen är att den försäkrade får en möjlighet – även om den är begränsad – att påverka *sina egna kostnader*. Det är viktigt att ta vara på det naturliga självintresset.

.....
⁷ De erfarenheter som åsyftas är Beveridgesystemets försvagade grundskydd och tillväxten av avtals- och privatförsäkringar. En av orsakerna till försvagningen var Beveridges krav på absolut likhet i ersättningsnivåer i hela Storbritannien även när det gällde bostadsbidrag. De höga hyresnivåerna i Londonområdet och södra England skapade ett otillfredsställande skydd. I Sverige var vid den tiden bostadsbidragen kommunala, varför den svenska modellen höll bättre. Med motsvarande konstruktion i England hade spänningarna mellan privata lösningar och grundskydd dämpats och kombinationer av offentliga och privata lösningar kunnat utvecklas med mindre motsättningar.

Huvudalternativet i försäkringen utgår oförändrat från gällande förhållanden: en karensdag. Den som vill ha en annan lösning måste själv ta initiativ och ändra försäkringsvillkoren. Olika självrisker är vanliga i försäkringssammanhang och upplevs inte som kontroversiella. Att egenföretagarna redan omfattas av ett sådant system gör det väl känt.

Ett alternativt förslag om en frivillig lägre ersättningsnivå uppfattas antagligen som mer drastiskt även om längre självrisk och lägre ersättningsnivå i grunden kan vara principiellt likvärdiga.

Införandet av obligatoriska karensdagar har haft två syften – att stärka den statliga försäkringen finansiellt och minska de försäkrades benägenhet att sjukskriva sig. Bägge syftena har uppnåtts, inte minst den som gällt att ändra försäkringstagarnas beteende (se sidan 19).

En frivillig självrisk måste – till skillnad från en obligatorisk – ge försäkringstagarna en ekonomisk fördel i form av lägre premier eller återbäring. Orsaken till detta är självklar – ingen skulle välja högre självrisk utan att få något i utbyte.

Nästa fråga blir då hur försäkringsgivaren (staten) påverkas. Effekterna bör bli positiva eller neutrala vid korrekta försäkringsmässiga beräkningar. Att självrisker begränsar försäkringsgivarens problem i form av ”moral hazard” och rent fusk är väl känt, liksom att ett visst ”egeninträde” i försäkringen skapar större ansvar, när det gäller att förebygga skador. Större omsorg läggs exempelvis på lås, larm och andra förebyggande åtgärder av dem som valt högre självrisk i hemförsäkringen. När det gäller en sjukförsäkring påverkas säkerligen levnadssätt mer eller mindre medvetet vid längre karenstider. Nya bättre vanor har minst lika stora chanser att spridas som dåliga, särskilt om de är förknippade med ekonomiska fördelar.

Självrisken ger den försäkrade en återbäring. Denna kan – eftersom den kommer från den obligatoriska sjukförsäkringen – styras till bestämda ändamål, framför allt till kompetensutveckling, vilket indirekt skulle kunna stärka välfärdssystemen genom ökad rörlighet, höjd kompetens och större självständighet på arbetsmarknaden. Användningsområdena för medlen kan vidgas och ett alternativ är att pengarna ska kunna användas helt fritt. Vilken strategi som ska användas i det här avseendet granskas mer ingående längre fram.

För att kunna bedöma realismen i förslagen krävs i viss utsträckning tekniska beskrivningar och överbåganden.

I de fortsatta avsnitten kommer följande typer av frågor att behandlas:

Hur ska en frivillig självrisk kunna införlivas med nuvarande sjukförsäkring? Vilka administrativa problem skapas och hur kan lösningarna se ut? Vilka blir skattekonsekvenserna? Vilka belopp kan frigöras för att öka den enskildas likviditet? Kan avtalsförsäkringarna inkluderas? Hur kan förvaltningen av de frigjorda pengarna utformas? Krävs speciella regler för hur pengarna ska användas?

HUR SKA EN FRIVILLIG SJÄLVRISK KONSTRUERAS?

På sidan 16 redovisas finansieringen av de samlade socialförsäkringarna samt sjukförsäkringsavgifterna uppdelade på olika försäkringsområden. Vidare påpekas att höjningen av socialförsäkringsavgifterna från 8,80 procent 2002 till 11,08 procent 2003 har skapat ett avgiftsoverskott som beräknas ge ett plus på 100 miljarder för åren 2003–07. I realiteten innebär detta att sjukförsäkringsavgifterna genererar ett betydande mått av dold beskattning.

Avgiftsoverskott i denna storleksordning har inte varit förutsedda, och har först tills helt nyligen observerats av de politiska beslutsfattarna och av näringslivet.⁸ Detta minskar tyngden i eventuella invändningar att en frivillig självrisk inom sjukförsäkringen skulle försvaga finansieringen. Ingen kan nämligen med bibehållen trovärdighet hävda att finansieringen är optimal.

Egenföretagarna betalar en sjukförsäkringsavgift på 11,81 procent av avgiftsunderlaget. Se sidan 18. Vid 30 dagars karenstid utgår en egenavgift på 7,42 procent av avgiftsunderlaget. Nedsättningen är försäkringsmässigt beräknad, d v s jämförelse har gjorts mellan de olika företagarkollektiven med en karenstid (obligatorisk för alla), 3 och 30 dagar. Avgiftssättningen är försäkringsmässigt neutral. Givetvis kan anställda och företagare uppvisa betydande olikheter vad gäller försäkringsrisker. Det bör dock noteras att majoriteten av försäkrade egenföretagare har den normala självrisk 1 dag, vilket inte bör förvåna eftersom egenföretagarkollektivet innehåller både äldre och grupper med svag intjäningsförmåga och personer som har startat eget på grund av arbetslöshet.

Egenföretagarnas rabatt vid 30 dagars karenstid är 4,39 procent. Uttaget av sjukförsäkringsavgiften för anställda och för egenföretagare skiljer sig något åt, men skillnaden är mest skenbar beroende på en högre arbetsmarknadsavgift för anställda. Med tanke på den bristande precisionen i avgiftsuttaget för sjukförsäkringen går det att vid en första analys med tillräcklig noggrannhet använda samma procentsats för att beräkna återbäringen till anställda. Det finns däremot andra olikheter i sjukförsäkringens tekniska konstruktion mellan egenföretagare och anställda som måste beaktas.

De ökade inslagen av arbetsgivarinträde i sjukförsäkringen innebär, att arbetsgivaren ska betala sjuklön under de första tre veckorna från och med den dag arbetstagaren är anställd. Vid korttidsanställningar finns vissa särskilda regler.

Sjuklön utgår med 80 procent av anställningsförmånerna, dock inte för första sjukdagen. För sjukpenning som betalas ut av försäkringskassan – efter tre veckors sjukskrivning eller under hela sjuktiden – till den som är arbetslös, är ersättningsnivån 77,6 procent.

.....
⁸ Den bristande kunskapen avslöjades tydligt vid ett sammanträde i februari 2004 med höga politiska befattningshavare från finans- och socialdepartementen. De omfattande överskotten av avgiftshöjningarna var inte kända.

Om en anställd i framtiden skulle ha rätt att avtala om 30 dagars karenstid, skulle detta innebära att han/hon dels avsåg sig rätt till sjuklön (sjukpenning) under de första tre veckorna och sjukpenning under resten av karenstiden om sjukdomen varar längre än 30 dagar.

Detta innebär att arbetsgivaren respektive försäkringskassan slipper kostnader för sjukdom som ligger inom karenstiden. Samtidigt ska den anställde få kompensation för de sämre försäkringsvillkoren som motsvarar 4,39 procent av avgiftsunderlaget (lönen).

Om det är arbetsgivaren respektive försäkringskassan som är ansvarig för sjuklön respektive sjukpenning spelar ingen större roll för utbetalningen av rabatten till den anställde, eftersom avgifter och utbetalade försäkringsförmåner sker helt fristående från varandra.

Den tekniska lösningen kan därför göras enkel. Arbetstagaren anmäler till försäkringskassan och arbetsgivaren att han/hon önskar ha en karenstid på 30 dagar. Arbetsgivarens avgift minskas med 4,39 procent av underlaget som sammanställs och redovisas månadsvis samt överförs till den anställdes sparkonto.

Storleken på rabatten har bestämts i analogi med den försäkringsmässigt framräknade rabatten för egenföretagarkollektivet. Givetvis kan gruppen anställda uppvisa ett annat sjukskrivningsmönster än egenföretagarna. I praktiken kan rabatten således bli både högre och lägre när den försäkringsmässiga beräkningen görs för anställda som valt frivillig karenstid. För att grovt kunna illustrera rabattens omfattning används de siffror som gäller för egenföretagare, vilket bör ge en tillräckligt god approximation.

BESKATTNING OCH BELOPP

Arbetsgivaravgifterna för sjukförsäkringen som ger den anställde en förmån är inte beskattningsbara. Likvärdig skattemässig behandling kräver därför att de belopp som utgår som ersättning för den längre karenstiden också är skattefria. Avgifterna som arbetsgivaren betalar är däremot avdragsgilla för företaget som kostnader, och samma måste också gälla den kompensation som utgår till den anställda för längre karenstid.

Hur stora belopp kan då frigöras vid 30 dagars karenstid?

För enkelhetens skull antas att lönen är lika med avgiftsunderlaget och att beräkningarna ska gälla månadslöner på 15 000, 20 000, 25 000 respektive 30 000 kronor.

Månadslön	Rabatt månad	Max.*	Årlig rabatt	Max.*	Ink. basbelopp årligt belopp
15 000	659		7 908		
20 000	878		10 536		
25 000	1 097	1 078	13 164	12 936	13 164
30 000	1 317	1 078	15 804	12 936	13 927

* Sjukförmånerna gäller endast ersättningar upp till förmånstaket 7,5 prisbasbelopp, d v s upp till 294 750 (24 562 kr / mån). Detta innebär att rabatten vid 25 000 respektive 30 000 kronor reduceras till 1 078 kronor per månad eller 12 936 kronor per år. Inkomstbeloppet är 42 300 för år 2004.

Invändningarna mot förslaget om IKS gällde bland annat den fördelningsmässiga profilen. Förslaget ovan är fördelningsmässigt neutralt upp till årslöner på 7,5 prisbasbelopp. De avgifter som ligger ovanför 7,5 basbelopp utgör en hundraprocentig beskattning och ingen rabatt utgår.

Pensionssystemet är löneindexerat, vilket också kräver ett löneindexerat tak.

Beräkningarna ovan åskådliggör två problem: dels att avgifter tas ut utan motsvarande förmåner, dels att ett tak på 7,5 prisbasbelopp successivt kommer att innebära växande andel skatter och minskande andel avgifter, eftersom inkomstbasbeloppet genomsnittligt stiger snabbare än prisbasbeloppet.⁹

Rabatten vid ett löneindexerat tak skulle då ha en maxgräns på något under 14 000 kronor. I utredningen om kompetenssparande, och också i propositionen, används inkomstbasbeloppet för att sätta gränserna för avsättningar och stimulansbidrag. Inget hindrar att förslaget här utformas på samma sätt, d v s att maxgränsen för återbäringen vid utökad karenstid bestäms av inkomstbasbeloppet. Detta fordrar inga förändringar i sjukförsäkringen, även om två faktorer talar för att taket i de olika socialförsäkringarna lämpligen följer samma index:

- ⇒ dels därför att växande olikheter i taken inom sjuk- respektive pensionsförsäkringen lätt skapar oklarheter och nya komplikationer.
- ⇒ dels därför att det skulle bidra till att moderera äldre fördelningspolitiska och ur försäkringssynpunkt ologiska synsätt.

Framstående demografer har påpekat att den genomsnittliga livslängden uppvisar inte obetydliga skillnader för olika socialgrupper. Akademiker och högre inkomstagare lever i snitt 10 år längre och bibehåller också i genomsnitt sin mentala spänst högre upp i åldern (se sidan 22). Av denna anledning bör det vara viktigt att uppmuntra framför allt denna grupp att pensionera sig senare. De enkäter som tidigare redovisats visar på en motsatt utveckling.

Ur ett vidare perspektiv bör därför maxgränsen för avsättningen till kompetenskonton åtminstone anpassas till ett löneinkombaserat tak. Det är nämligen från samhällets synpunkt positivt om en högutbildad grupp får möjlighet att stärka sin kompetens inte minst efter 55–60-årsåldern, eftersom de i genomsnitt har bäst hälsa och därför bättre förutsättningar att förlänga sin yrkestid. Produktiva arbetsinsatser efter normal pensionsålder ger ett positivt utbyte för alla. Ökande arbetsinsatser bidrar till tillväxt och större skatteinkomster och, som en följd härav, bättre möjligheter att finansiera en åldrande befolknings sjukvård. Inkomstpensionen påverkas också positivt genom inkomstindexeringen.

.....
⁹ Prisbasbeloppet 2004 39 300 kronor och 2003 38 600 kronor, d v s en förändring på 1,81 procent. Inkomstbasbeloppet 2004 42 300 kronor och 2003 40 900 kronor, d v s en förändring med 3,42 procent. Inkomsterna bör i genomsnitt öka mer än priserna.

En maximal rabatt för frivillig självrisk vid 7,5 gånger inkomstbasbeloppet ger ca 1 000 kronor större årligt sparande eller i dag maximalt 14 000 kr/år.

AVTALSFÖRSÄKRINGARNA

De flesta anställda omfattas av avtalsförsäkringar. För sjukförsäkringen gäller därför ytterligare 10 procents ersättning vid sjukdom från avtalsförsäkringen upp till 7,5 prisbasbelopp.

Paradoxalt nog har det visat sig vara enklare att göra ändringar i lagreglerade system än i kollektivavtalsreglerade.¹⁰

Av denna anledning antas att avtalsförsäkringen inte får någon frivillig självrisk. En sådan lösning kan dessutom skapa vissa fördelar.

En självrisk på 30 dagar fordrar att den enskilda har vissa reserver vid allvarligare och upprepade sjukfall. Avtalsförsäkringens 10 procent i ersättning minskar i motsvarande mån detta krav. Kortare sjukskrivningar bör normalt kunna klaras inom den vanliga budgeten.

Om en längre och allvarligare sjukdom skulle inträffa krävs en buffert i form av sparmedel. Det enklaste sättet är att en viss del av första årets sparande ska utgöra en reserv för eventuella längre sjukfall. Det är ett viktigt påpekande med tanke på att ca 800 000 hushåll saknar en sådan buffert.

Med denna typ av planering begränsas karenstidens risker, och även personer med en historia som innehåller längre sjukskrivningar skulle kunna våga avtala om en mer omfattande självrisk. Detta skulle dessutom utgöra en drivkraft att minska antalet frånvarodagar.

VEM SKA FÖRVALTA DE FRIGJORDA MEDLEN

I Thomas Ericssons alternativa förslag till IKS (*Ekonomisk Debatt* nr 8 2000,2) föreslås att kompetenssparandet ska administreras av banker, försäkringsbolag och finansiella institut. I utredningen SOU 2000:119 föreslogs att ett särskilt förvaltningsalternativ skulle byggas upp.

Ericssons förslag tillgodoser kravet på konkurrens vid förvaltning, men det kan också tillgodoses genom att knyta förvaltningen av de från sjukförsäkringen frigjorda medlen till Premiepensionsmyndigheten, PPM.

PPM har en lämplig infrastruktur för att förvalta denna typ av sparande, samtidigt som de fonder som erbjuder placeringsmöjligheter arbetar under konkurrens. De nackdelar som SOU 2000:119 anförde mot PPM är inte längre giltiga. I stället talar en rad faktorer för att PPM har hand om förvaltningen.

.....

¹⁰ Att avtalsreglerade pensioner och andra förmåner är svårare att reformera visar erfarenheterna från Frankrike och Italien. I Sverige har också förändringarna av de förmånsbaserade pensionssystemen på tjänstemannasidan gått mycket trögt.

SKÄL FÖR PPM

De medel som nu diskuteras är frigjorda från socialförsäkringen och utgör en parallell till de medel som tagits från pensionsavgifterna för placering i premiepensionssystemet.

Ursprunget för sparmedlen ger sparandet en särställning bl a ur beskattningssynpunkt, vilket i viss utsträckning redan har berörts. De frigjorda pengarna kan inte jämföras med lön och utgörs inte av skattepliktiga förmåner. Därför ska de inte beskattas.

Denna princip har redan tillämpats på PPM-sparandet, som inte omfattas av avkastnings- och förmögenhetsskatt. För att underlätta omplaceringar och skapa en rörlig kapitalförvaltning utgår inte heller reavinstskatt vid försäljning av fondandelar.

Vid förvaltning hos PPM av de frigjorda sparmedlen behövs inga förändringar i de skatteprinciper som redan gäller för detta sparande, vilket har en rad praktiska och politiska fördelar.

PPM-systemet har dessutom stor förvaltningskapacitet. De särrutiner som behöver utvecklas bedöms som enkla och inte särskilt dyra.¹¹ Tillkommande kostnader vid en ny sparform blir därför begränsade.

Informationen till spararna är redan väl utbyggd och en stor del av kommunikationen mellan sparare och PPM sker över Internet. Den trenden kommer att öka, allra helst som de nya spararna har låg genomsnittsålder och god vana vid IT-användning.

Ytterligare fördelar med att förvaltningen läggs hos PPM är att informationen på pensionsområdet håller på att utvidgas och skall avse allt pensionssparande på samma "dokument". Det bör vara relativt enkelt att även inkludera den nya sparformen i en sådan sammanställning.

Den samlade informationen övertar på ett nytt och överlägset sätt den information som tidigare förmedlades genom egenavgifterna.

En samlad upplysning om det egna pensionssparandet och de avgifter som krävs, utvidgad med uppgifter om kostnaderna för sjukförsäkring och om rabatten för självrisk för dem som valt kompetenssparande, ger en mycket kraftfull information om socialförsäkringen och dess förmåner och kostnader. En ökad förståelse och kunskap om systemet bör skapa större solidaritet och mindre överutnyttjande, samtidigt som olika fel och brister kommer att observeras tidigare och då också snabbt rättas till.

.....
¹¹ Enligt samtal med PPM.

HUR SKA KOMPETENSSPARANDET FÅ ANVÄNDAS?

I förslaget från Utredningen om kompetenssparande 1999 (SOU 2000:119) finns följande regler för användning och uttag av kompetensmedel:

Sparandet ska ha pågått i minst tolv kalendermånader.

Vid kurstidens slut ska bevis inlämnas att utbildningen fullbordats.

I betänkandet föreslås inga begränsningar för hur stora belopp som kan tas ut på en gång. Kompetenspremien ansågs nämligen i viss utsträckning styra valet av kurser både vad avser längd och kostnader, varför begränsningar var onödiga. En kort, dyr kurs ger enligt förslaget lägre premier än en längre utbildningstid med lägre kurskostnad.

I utredningen poängteras att kompetenssparandet är skattesubventionerat och därför ska medlen i första hand utnyttjas för sitt syfte – kompetensutveckling.

Före 55 års ålder får kompetenssparmedel endast tas ut för kompetenshöjande åtgärder, utom i vissa fall när ”synnerliga skäl” föreligger. Prövningen ska vara sträng och skötas av skattemyndigheterna. Efter 55 års ålder tillåts uttag för kompetenshöjande åtgärder och för pensionering enligt samma regler.

I utredningen redovisas också en öppen modell som tillåter disposition av sparmedlen under hela spartiden. I stället för premier utgår skatteminskningar vid användning för kompetenshöjande åtgärder. Reglerna förutsätts fungera enligt samma modell som upphovsmannakonto eller skogskonto med avdragsrätt från förvärvsinkomster vid avsättning till ett bundet konto och uppskjuten beskattning. Vidare införs en tidsbegränsning på 5–6 år för hur länge pengarna får stå inne på kontot utan återföring. Den friare dispositionsrätten anses kräva ett antal strängare regler. Avsättningarna ska exempelvis högst få uppgå till ett halvt basbelopp per år och inga avsättningar får göras när behållningen överstiger 10 basbelopp. Kraven på kontroll påverkar också vad som ska vara tillåten och icke tillåten kompetensutveckling.

Tidsgränsen 5–6 år anges vara motiverad av skattemyndigheternas kontrollkrav. Självdeklarationer sparas endast 6 år.

Kontrollen av systemet och dess användning skulle bli administrativt krävande även om målet är så enkla regler som möjligt. En av orsakerna är att lösningen bygger på skattelättnader och premier, stimulansstöd.

För att täcka kostnaderna för kompetenssparande avsätts, trots att inget färdigt förslag föreligger, ca 1,2 miljarder/år sedan 2000. Avsatta medel för individuell kompetensutveckling uppgår nu till ca 7 miljarder kronor insatta på Riksgälden.

MINDRE KRÅNGEL OCH MER FLEXIBELT

Det förslag som bygger på högre självrisk i sjukförsäkringen och motsvarande avgiftsrabatt kräver inga skattesubventioner. Motiveringarna för detta har berörts tidigare.

De medel som sparas innehåller således ingen skatteskuld. Hela behållningen utgörs av ett slags privat ägande av en rättighet. Är det då önskvärt och möjligt att ålägga restriktioner för hur pengarna ska användas?

Som tidigare påpekats är det viktigt både från den enskildas och samhällets synpunkt att öka rörlighet och flexibilitet, förebygga flaskhalsar, de facto höja pensionsåldern samt öka arbetskraftsutbudet. En växande servicesektor fordrar ny kompetens och ökad internationell konkurrens kräver att ett land som Sverige, med en relativ minskning av de yrkesaktiva grupperna, använder arbetskraften så produktivt som möjligt. Chansen att uppnå målen beror bl a på de yrkesaktivas möjligheter att förnya sina kunskaper och färdigheter. Detta kan tala mot helt fria uttag av pengar som finns på kompetenskontot. Restriktioner kan också motiveras med att PPM-sparandet omfattas av vissa positiva skatteregler – sparandet är befriat från avkastnings- och reavinstkatt.

Det bör dock poängteras att förslaget till kompetenssparande inte leder till någon minskning av intäkterna i statskassan, under förutsättning att de försäkringsmässiga beräkningarna är någorlunda korrekta. Självriskerna inom egenföretagarkollektivet har fungerat väl under lång tid. Utan självrisk hade företag och försäkringskassa haft större förpliktelser att betala ut sjukersättningar och dessutom utgifter för ålderspensionsavgifter på sjukersättningarna. Vid bedömningen av riskerna för statskassan bör hänsyn också tas till avgiftsöverskottet inom sjukförsäkringen på beräknade 31 miljarder 2007 eller 100 miljarder från 2003–2007. Detta visar att det finns stora marginaler i utgiftsuttaget även om detta måste korrigeras i framtiden.

En egen förvaltning av självriskerna skulle ytterligare förstärka drivkrafterna att begränsa sjukskrivningen. För detta talar dessutom att ”de sämsta riskerna” i högre utsträckning kommer att behålla försäkringens standardvillkor, en karenstid, vilket skulle underlätta motiveringen av friare regler, eftersom kraven på ett eget buffertsparande kan sättas lägre. Här finns dock ett memento. Det är inte helt lätt att avgöra vilka som är de sämsta riskerna. Gruppen sjukskrivna (300 000 i snitt per dag) under de första 30 dagarna består inte av samma individer. Självriskerna ger en viss selektering, men hur den kommer att utfalla är svårt att avgöra innan systemet varit i gång under viss tid. Givetvis måste eventuella snedurval följas noggrant.

Eftersom förslaget bygger på ett nytt angreppssätt kan det vara välavvägt med restriktivare regler för bl a användning och förvaltning. Vissa begränsningar i dispositionsrätten till sparmedlen är således inte helt fel i initialstadiet. Hur de olika restriktionerna fungera måste dock följas upp och omprövas, när erfarenhet från systemet börjar föreligga. Redan nu bör slås fast att beloppsgränser för sparandet, liksom spartiden, inte ska begränsas. Vid pensioneringen kan kompetenssparandet tas ut för pensionsändamål.

Innan vi ägnar oss åt ännu fler detaljproblem gällande kompetenssparandet är det på sin plats med några ord om de mer abstrakta idéerna bakom en ”reform” med frivillig självrisk i den offentliga sjukförsäkringen, kopplad till bl a kompetensutveckling och andra rörlighetsstimulerande åtgärder.

TANKEN BAKOM

Tanken bakom förslaget har egentligen två syften – ett närliggande och konkret och ett mer generellt och långsiktigt. Det konkreta målet har berörts flera gånger tidigare, men det tål att nämnas en gång till eftersom det påverkar valet mellan frivillighet och tvång.

Det första syftet är således att ge hushållen likviditet för att öka möjligheterna till ett stimulerande arbetsliv genom förnyelse av kunskaper och färdigheter. I förlängningen innebär detta att rörlighet och flexibilitet kan utvecklas till ett utmärkande drag för svensk arbetsmarknad. Leder denna nya anda till att människor också väljer längre livsarbetsstid – inte av tvång, utan på grund av den stimulans jobbet ger – blir det demografiska hotet betydligt mindre överhängande.

Om kompetensutveckling kan skapa förutsättningar för att alla eller några av dessa mål uppnås, kan det till att börja med vara motiverat med viss styrning av hur de frigjorda försäkringspengarna används.

Det andra syftet är betydligt mer långsiktigt. Genom att minska den ekonomiska rundgången mellan hushållen och det allmänna skulle en rad finansiella och regleringsmässiga flaskhalsar försvinna.

Ett viktigt välfärds mål för hushållen och individen är att de egna privata prioriteringar får en mer framträdande roll. Det innebär att politikernas obehärskade handlingslust måste begränsas och medborgarnas självständighet och ansvarstagande tillåtas öka. Den frivilliga självrisk är en första liten ansats som visar hur detta kan gå till utan att skapa oro hos alla dem som uppfostrats till ”den inlärda hjälplöshet” som TCO-undersökningen om jobben gav ett slags ansikte. Tyvärr har ändamålet med politisk verksamhet i växande utsträckning utvecklats till, som Bertil Östergren uttryckte det för drygt 20 år sedan: ”att använda skattebetalarnas pengar till att minska områdena för individuella val och öka dem för kollektiva beslut”. Och så avslutade han sin reflexion med att politiker av alla partier har varit delaktiga i denna utveckling.

Under de senaste 20 åren har det gjorts många halvhjärtade försök att sänka skatter och på så sätt öka medborgarnas självständighet. Men att med storstilade förändringar ändra status quo tycks vara svårt. Den rätta strategin är kanske att i stället ta små men många steg som leder till större självständighet för medborgarna och en mer begränsad stat som bygger på fasta spelregler och individuell handlingsfrihet. Att välja socialförsäkringarna som ett första område för att återställa mer av individens makt över sitt liv är logiskt. Försäkringssystemen förenade på ett ursprungligt sätt individens ansvar och kollektivets. Det byggde på två sorters ansvar som inte var överordnade varandra, utan levde sida vid

sida. Ur detta samarbete växte det fram bra, lämpliga och fasta försäkringsregler som – sannolikt på grund av oförstånd – undan för undan underminerades genom snabba politiska beslut. Genom att återuppliva ”gamla tekniska detaljer” som fria val av självrisk, val av försäkringsersättningar, fonderingar och egenavgifter samt skapa en vägg mellan statsbudgeten och de sociala försäkringssystemen, kan hushållen få ett ökat sparkapital att själva råda över. Förändringen innebär enbart att en del av den offentliga sektorns pengar förs över till hushållen utan konstiga fördelningseffekter. Att detta skulle vara ett hot mot samhällsekonomin bygger på felaktigt tänkande. Det skulle i stället göra både hushållens och samhällets ekonomi mer effektiv. Att det blir så är inget nytt påfund utan hänger samman med gamla, välkända marknadsekonomiska observationer

Hushållen och individerna har överlägsna förutsättningar att göra bäst prioriteringar när det gäller egna angelägenheter. De har nämligen monopol på informationen om egna preferenser. Detta skapar en unik överlägsenhet när det gäller informationshantering, som aldrig myndigheter och politiker kan överträffa hur ambitiöst de än arbetar med datainsamling, datasammanställningar, simuleringar och andra sofistikerade metoder för att fastställa medborgarnas behov och önskemål.

Stora kollektiv, vare sig de är privata eller offentliga, har andra fördelar. I försäkrings-sammanhang är de överlägsna när det gäller att sprida risker. Val av lösningar på socialförsäkringsproblem är därför inte en fråga om antingen–eller. Det är i stället ett successivt sökande efter en allt bättre arbetsfördelning mellan socialförsäkringen och hushållen. Det är inget nytt. Det är en tillämpning av marknadsekonomins välkända och väl beprövade sökmetod. Ett i och för sig obetydligt försök med frivillig självrisk i sjukförsäkringen kan vara ett av många steg som behöver tas för att skapa bättre balans mellan medborgarna och deras politiska överhet.

7.

Ytterligare detaljer och en summering

Användningen av kompetensmedlen kan delvis följa principerna i SOU 2000:51. Här föreslås att all utbildning, svensk som utländsk, som kvalificerar för studiemedel också ska vara kvalificerad för kompetenskontomedel. Annan utbildning bör kräva någon kvalitetsbedömning eller certifiering av relativt enkelt slag. I utredningen påpekas att detta måste bli en uppgift för offentliga eller halvvoffentliga organ som skolverket, högskoleverket eller för arbetsmarknadens parter etc.

Utredningens syn på det här problemet är något snäv. Kompetensutveckling kommer i framtiden ofta att ske i andra former än de traditionella. Datoriserad utbildning, praktik-tjänstgöring, konferenser ofta med högt kvalificerat innehåll, bör kunna godkännas utan alltför restriktiva regler.

Andra åtgärder för att öka rörligheten bör också kunna finansieras med hjälp av kompetenskonto, t ex anlåtande av "head-hunters" och hjälp med karriärplanering. När det gäller att bedöma om den angivna utbildningssatsningen ryms inom kompetenssparandet bör lämpligen skattemyndigheternas regler vid bedömning av företagens avdrag för kurser och konferenser ge ledning. Exempelvis måste de utbildande aktiviteterna ha ett visst omfång och inte kunna uppfattas som ren nöjes- och fritidsverksamhet.

Det bör i många fall räcka att arbetsgivaren utfärdar ett intyg att kursen eller annan aktivitet bedöms leda till kompetenshöjning. Intyg kan också utfärdas av facklig organisation, branschorganisation och liknande.

Intyg tillsammans med anmälning till viss utbildningsinsats och uppgift om önskad utbetalning kan därefter inlämnas till PPM som en verifikation.

Utgifternas art bör specificeras. Kursavgifter, litteratur, datorprogram, förbrukningsmateriel vid praktiska kurser etc bör behandlas som avdragsgilla kostnader i enlighet med normala skatteregler. Den enda utgiften som kan bli föremål för beskattning är utgift för att täcka förlorade arbetsinkomster. Ett sådant uttag ska rapporteras till skattemyndigheten.

För att få viss ledning av vad som bör innefattas som avdragsgill kostnad för att vidmakthålla intjäningsförmågan kan skattemyndigheterna sammanställa riktlinjer och genom stickprovskontroller följa upp tillämpningen.

Erfarenheterna från Storbritannien visar att olämpligt utformade system lätt kan missbrukas. Individual Learning Accounts (ILA) som infördes år 2000 fick stängas redan efter ett år. Antalet konton hade ökat snabbt – till över 2,5 miljoner. Missbruket avsåg allt från stölder av kontomedel till samarbete mellan kund och utbildningssamordnare gällande falska intyg, felaktiga intyg, undermålig utbildning för att på oriktiga grunder få ut de statliga subventionerna. I stort bedömdes dock utbildningen som framgångsrik och systemet har reviderats. En stor majoritet av kontoinnehavarna önskar att programmet öppnas igen och styrkan i ILA anses vara dess öppenhet med ett minimum av centraliserad styrning. För att komma åt missbruket, liksom undermålig utbildning, ska certifiering av utbildningsprogrammen skärpas och större vikt läggas vid elev-feedback vid utvärderingen av utbildningsaktiviteter. Information och rådgivning ska också ges större vikt.

ILA bygger på statliga bidrag och ett litet eget sparande. Detta är en viktig förklaring till behovet av kontroll av utbildningen. Det system som föreslås här, liksom Skandias system, är i princip självkontrollerande på grund av eget sparande. Utländska erfarenheter både från Storbritannien och USA bör däremot vara av intresse, när det gäller användning av olika former av kompetensutveckling, hur framgångsrika de är, vilka målgrupper som har mest nytta av olika typer av program etc.

Frågan om egenfinansiering och subventioner har också berörts i utvärderingen av ILA. För höga krav på eget sparande ansågs avskräckande. Den väg som valts i det nu presenterade förslaget har det egna sparandets fördelar men inte dess nackdelar samtidigt som subventionerna kan undvikas eller hållas till ett minimum.

VID FÖRLORAD ARBETSFÖRTJÄNST

Vid användning av kompetensmedel för att täcka förlorad arbetsförtjänst kan det uppkomma problem gällande arbetsgivareavgifter, och särskilt då för ålderspensionen. Den senare är den enda socialförsäkringen som är försäkringsmässigt, och bygger på livsinkomstprincipen. Avgifterna till ålderspensionssystemet spelar därför en helt annan roll än övriga socialförsäkringsavgifter. Enklaste sättet att lösa frågan om betalning av arbetsgivareavgifterna vid tjänstledighet för kompetensutveckling är att befria den lön som tas ut från kompetenskontot från arbetsgivareavgift, med undantag för avgiften till ålderspensionssystemet. Det finns dock också en rad andra möjliga lösningar.

Inom pensionssystemet finns vissa regler om pensionsrätt för utbildning. Dessa är inte tillämpliga i det här fallet.

Pensionsavgifter för kortare kompetensutbildning som kräver tjänstledighet bör kunna tas igen genom övertidsarbete eller extrainsatser av annat slag. I dessa fall skulle den enskilda kunna avstå från pensionsrätten och befrias från avgiften.

Vid längre tjänstledigheter skulle många uppleva förlusten av pensionsrätt som mycket negativ. Problemet är vem som ska betala den arbetsgivaravgift som går till åldersförsäkringen.

När sjukpenningen utgår från försäkringskassan betalar staten, och vid sjuklön betalar arbetsgivaren avgift i vanlig ordning. Vid förtidspension betalar staten, inte helt konse-

kvent, både ålderspensionsavgift och egenavgift. Vid arbetslöshetsförsäkringen utgår också statlig ålderspensionsavgift.

När det frivilliga kompetenssparandet används för att ersätta förlorad arbetsförtjänst utgår skatt på ersättningen.

Ålderspensionsavgiften uppgår till 10,21 procent av avgiftsunderlaget. Eftersom det för kompetenssparandet i den nu presenterade modellen inte utgår någon stimulanspremie, finns det utrymme för att lägga betalningsansvaret gällande ålderspensionssystemet på staten, dvs på sjukförsäkringen. Begränsningar krävs dock gällande förpliktelsens storlek. Om statens eller avtalsförsäkringens ansvar ska begränsas till ca 2000 kronor motsvarar detta 10,21 procent på ett uttag för kompetensutveckling på ca ett halvt prisbasbelopp. I SOU 2000:119 finns förslag om startpremium på 2 500 kronor. I propositionen och Thomas Ericssons modell nämns andra belopp och konstruktioner.

Ett tredje alternativ är att kombinera det nu föreslagna kompetenssparandet med ett avtal om kompetensstöd med arbetsgivaren. Här kan olika modeller användas. Skandiamodellen har en rad fördelar. Arbetsgivarens stöd kan då användas för att betala ålderspensionsavgiften.

Ett fjärde alternativ är att det kompetenssparande som används för att ersätta förlorad arbetsförtjänst inte behöver vara pensionsgrundande. Den enskilda ges rätt att välja mellan pensionsgrundande/icke pensionsgrundande. Fördelen är att kompetenssparandet räcker för längre studietid, eftersom egenavgiften också bortfaller. Nackdelarna har redan nämnts. En variant på en sådan valfrihet är att den första månaden görs pensionsgrundande med statlig premie om maximalt 2 000 kronor, medan övrig studietid kan befrias från pensionsrätt och avgifter.

Ett femte alternativ bygger på att uttaget för förlorad arbetsförtjänst görs skattefritt, medan det utgår full avgift till socialförsäkringssystemet inkl. pensionssystemet. Detta skulle motsvara ca 30 procent. Enligt vanliga regler betalar den enskilda dessutom "egenavgiften", dvs den allmänna pensionsavgiften på 7 procent själv.

Denna sista lösning skulle var den mest eleganta. Alla socialförsäkringsavgifter betalas i vanlig ordning, varför det inte krävs någon speciallagstiftning. De lägre skatteintäkterna i första hand till kommunerna måste uppfattas som "felräkningspengar" i det här sammanhanget. Det rör sig oftast om korta utbildningstider. Sannolikt kommer nämligen användningen av kompetensmedel i stor utsträckning gå till kortare kurser, datorstödd utbildning, weekendutbildning etc. Utbildningsaktiviteterna har dessutom en intäktssida, inte enbart för den enskilda utan också för stat och kommun. Bättre inkomster (och produktivitet) ger mer skatt, allt annat lika.

ANDRA RÖRLIGHETSSTIMULERANDE ÅTGÄRDER

Ett av de stora hindren för byte av jobb är att flytta till nytt arbete på annan ort. Detta innebär för det mesta flytt från mindre ort till större stad, eller till storstadsområden där bostäderna är dyrare samtidigt som bristen på hyreslägenheter kräver köp av småhus eller bostadsrätt.

Det sparande som finns på kompetenskontot bör få användas som insats vid bostadsköp. Detta skulle i många fall utgöra en av de bästa åtgärderna för att öka arbetskraftens flexibilitet.

Den prövning som kreditgivande bank normalt gör av köpeavtal och bostadskostnadens skälighet i förhållande till låntagarens inkomst- och förmögenhetsförhållanden ska givetvis också vara utslagsgivande här.

För särskilt yngre långgivare med litet sparkapital skulle en amorteringsplan innebära att en viss del av de kommande tre – fem årens kompetenssparande får tas i anspråk för amorteringar.

PLACERING AV KOMPETENSSPARANDE

Placeringarna i kompetenssparandet är av naturliga skäl mer kortsiktiga än pensions-sparande. Sparandet bör således kännetecknas av högre likviditet och lägre risk.

Det utbud av fondsparande som PPM tillhandahåller kan användas också för kompetens-sparandet givetvis med något andra urvalskriterier. Eftersom fondföretagen är intresserade av nya kunder kommer säkerligen nya varianter anpassade för kompetenssparandet att erbjudas.

Sparandet i PPM är uteslutande inriktat på finansiella placeringar, vilket var en naturlig avvägning när besluten om premiepensionssparandet fattades.

När pensionssparandet varit i funktion en något längre tid kommer de finansiella placeringarna i PPM att bli omfattande. Detta kan med tiden skapa en viss skevhet mellan realt och finansiellt sparande. För att få bättre framtida avvägning bör möjligheter längre fram kunna öppnas för bostadsplaceringar inom PPM. Redan nu kan särskilt de yngre familjernas ställning på bostadsmarknaden förbättras genom att kompetenssparande skulle kunna placeras i egen bostad.

De yngre har ofta en färsk och gedigen utbildning bakom sig. Mera omfattande vidareutbildningsbehov kommer i de flesta fall först att aktualiseras i 35–40-årsåldern eller senare. Att redan tidigt börja bygga upp ett kompetenskonto skapar en framtida större rörelsefrihet. Detta är viktigt med tanke på en rad oundvikliga strukturrationaliseringar och krav på en omfattande förnyelse av individens kunskaper över åren.

Av förklarliga skäl har de unga familjerna en svag ställning på bostadsmarknaden på grund av bristande kapitaltillgångar. De möjligheter till sparande som en ökad självrisk ger i sjukförsäkringen skulle bli ännu mer attraktiv, om sparandet fick placeras som insats i en bostadsrätt eller ett småhus.

Men skulle inte en sådan vidgning av placeringsrätten tränga ut huvudsyftet – kompetensutveckling?

Nej, resultatet kan i stället bli det motsatta.

Incitamenten att skaffa ett kompetenskonto ökar särskilt för de yngre. I stället för att placera sparandet i fonder placeras pengarna som insats i den egna bostaden. Ränta utgår enligt samma villkor som på övriga lån och betalas in till kompetenskontot samtidigt som räntebetalningen följer vanliga skattemässiga avdragsregler. För ränteinkomsten på kompetenskontot gäller också de gängse reglerna, d v s de beskattas *inte* som inkomst.

När utbildningsbehov uppkommer efter t ex 10 år, måste insatsen i bostaden på något sätt omvandlas i likvider. Detta kan ske på olika sätt. Lånet från kompetenskontot kan ha amorterats under tioårsperioden. Det kan också avlyftas mot ett banklån. En tredje väg är att placera lånet på premiepensionskontot.

En sådan överföring skulle inte skapa några större administrativa problem: Långivningen har prövats, när medel från kompetenskontot togs i anspråk för insats i den egna bostaden. Om lånet missköts, finns kunskapen om detta hos PPM, varför kraven på förnyad prövning inte är aktuell. Vid försäljningen av bostaden betalas lånet tillbaka till kompetenskontot alternativt premiepensionskontot precis som alla andra lån. Den vinst som gjorts på bostadsinnehavet tillfaller dock inte kompetens- alternativt premiepensionskontot, utan blir en tillgång utanför detta sparande med de för- och nackdelar detta kan innebära. Allt annat lika blir sannolikt premiepensionen något lägre genom att placeringen skett i en räntebärande tillgång. Samma gäller placeringar i ränte- och obligationsfonder. Om bostaden gett en reell värdestegring inom eller utanför pensionssystemet, är utan intresse.

Ur statens perspektiv spelar det nämligen ingen roll om om premiepensionssparandet gett relativt dålig avkastning på grund av att pengarna satsats i den egna bostaden. Premiepensionens storlek anses alltid minst motsvara den inkomstpension som de avsatta medlen skulle ha gett vid beräkningen av en eventuell garantipension.

Att släppa fram placeringar av medel i den egna bostaden skulle öka populariteten, när det gäller kompetenssparande enligt den nu föreslagna metoden. Samtidigt skulle premiepensionssparandet successivt kunna öppnas för bostadsplaceringar. De lagändringar som skulle krävas är av okomplicerat slag liksom kravet på vissa nya administrativa rutiner.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska granska PPM-sparandet och dess utveckling. Här ska också möjligheterna att spara i fastigheter övervägas.

De stor vinsterna av att vidga kompetenssparandet till bostadssparandet är av två slag:

1. Hushållen får en stärkt ställning på bostadsmarknaden och förbättringen gäller framför allt de yngre hushållen med begränsade resurser.
2. Ju större fördelar att hålla sig frisk, desto större chans att sjukskrivningarna minskar.

Men skapas inte en onödig press på dem som har oturen att ha en svag hälsa?

För det första går inte senare års dramatiska ökning av ”ohälsan” att förklara med försämrad arbetsmiljö och sämre hälsoläge. Livslängden ökar, allt svårare sjukdomstillstånd kan botas, den fysiska arbetsmiljön har blivit kraftigt förbättrade de senaste 50 åren o s v. Ökad arbetsmotivation och ekonomiska drivkrafter kan därför i väsentlig grad bidra till att minska sjukskrivningarna. Detta är ingen ny erfarenhet.

För det andra ju mindre sjukförsäkringen belastas desto snabbare kan de som verkligen behöver medicinsk hjälp få denna och komma tillbaka till arbetet. Att reumatiker exempelvis kan få vänta två år för att komma till specialist är oacceptabelt. Snabb medicinsk hjälp bör därför också kunna underlättas om kompetensmedel får användas för medicinska behandlingar, när det finns långa köer. Möjligheter att söka läkarvård utomlands finns numera. Sådan vård skapar av naturliga skäl merkostnader av olika slag förutom de kostnader som försäkringskassan ersätter. Merkostnaderna bör kunna täckas av kompetensmedel.

ARBETSGIVARSTÖD TILL KOMPETENSSPARANDET

Hur stora kan avsättningarna bli på kompetenskontot? Kommer beloppen uppfattas som tillräckliga för en god kompetensutveckling?

De grova beräkningarna nedan bygger på 5 respektive 10 års avsättningar på månadslöner på 15 000 respektive 25 000 kronor och en beräknad kapitalavkastning på 3 respektive 5 procent.

Vid en månadslön på 15 000 kronor skulle det totala årliga sparbeloppet uppgå till ca 7 900 kronor, vilket motsvarar 39 500 kronor efter 5 år och 79 000 kronor efter 10 år. Med en avkastning på 3 respektive 5 procent skulle behållningen inklusive avkastning efter 5 år uppgå till drygt 42 000 respektive knappt 45 000 kronor och efter 10 år till ca 91 000 respektive 99 000 kronor.

Vid en månadslön på 25 000 kronor skulle det totala sparbeloppet efter 5 respektive 10 år uppgå till ca 65 000 respektive 130 000 kronor och inklusive avkastning på 3 respektive 5 procent efter 5 år till ca 70 000 respektive 73 000 och efter 10 år till ca 150 000 respektive 162 000 kronor.

Om sparandet anknutits till inkomstbasbeloppet skulle det med 5 procents ränta under 10 år blivit 175 000 kronor. Inkomstbasbeloppet har – i och för sig realistiskt – behandlats som en konstant under hela spartiden.

Sparandet kommer vid olika alternativ grovt räknat motsvara 3 respektive 6 månadslöner, vilket bör kunna tillåta relativt omfattande utbildningsaktiviteter.

I de statliga förslagen till kompetensutveckling diskuteras också utvecklingsstöd från arbetsgivaren. Ett sådant stöd kan dels bygga på kollektivavtal, dels på lokala eller individuella överenskommelser.

Kompetensutveckling som ligger närmast till hands för arbetsgivarstöd är utbildning och utveckling som har direkt med företagets verksamhet att göra. Här är det självklart att företaget ska stå för kostnaderna. Gränsen mellan mer allmän kompetensutveckling och den företagsspecifika är dock mycket svår att dra. Det kan t ex vara av intresse för företaget att stödja mer allmän kompetensutveckling i form av språkkurser och liknande.

Det enda krav som bör tillgodoses när arbetsgivaren ställer upp med pengar för kompetensutveckling är att företaget och den anställde kommer överens om den konkreta användningen av pengarna när detta blir aktuellt.

Överenskommelser mellan företag och anställd kan ha en mycket fast form. Skandiamodellen med avtal mellan arbetsgivare, den anställde och försäkringsbolaget visar på en användbar modell .

Överenskommelserna kan också vara ytterst informella.

I Skandiamodellen avsätter företag och den anställde högst vardera 5 procent av lönen. Om den anställde slutar på grund av arbetsbrist, pension eller sjukdom är även de av arbetsgivaren avsatta medlen arbetstagarens. Slutar den anställde på eget initiativ är pengarna företagets.

Några särskilda skattelättnader utgår inte i de här fallen. Storleksordningen på företagets årliga stöd uppgår till maximalt ca 15 000 kronor exklusive avkastning för en person som har en månadsinkomst på 25 000 kronor. Vid ett inkomstindexerat tak skulle den frivilliga karensen tillsammans med det av arbetsgivaren sponsrade sparandet ge en maximal summa på 29 000 kronor per år. Till detta kommer avkastning.

”Dubbelt” kompetenssparande skulle öppna vägen för mera omfattande utbildningar, inte minst dyrbara internationella satsningar.

Skandiamodellen kräver att den enskilda tecknar sig för ett eget bundet sparande. Detta kan dock användas hel fritt, om inte arbetsgivarens insats kommer att utnyttjas. Den anställdes sparande kompletteras däremot med en arbetsgivarpremie, om pengarna används för kompetensutveckling. Skandiamodellen och andra liknande lösningar kan lämpligen användas parallellt med det sparande som genereras genom självriskan i socialförsäkringen.

FÖR OCH EMOT

Det finns alltid invändningar mot ett förslag. Kritiken kommer antagligen att i första hand gälla följande punkter:

1. Det finns allvarliga fördelningspolitiska nackdelar med förslaget.
3. Socialförsäkringen ska vara solidariskt. Därför kan man inte tillåta "fria val".
4. Arbetsgivarna prioriterar att anställa dem som avtalar om frivillig karenstid i sjukförsäkringen. Det uppstår ett visst tvång.
5. De som väljer 30 dagars karenstid är de goda riskerna, vilket kommer att skada sjukförsäkringen finansiellt.

Låt oss ta upp dessa invändningar punkt för punkt.

1. Fördelningspolitiska synpunkter.

Alternativet står öppet för alla och avsättningen är begränsad till förmånstaket 7,5 prisbasbelopp. Det är riktigt att den som har högre lön sparar mer men han/hon betalar också högre sjukförsäkringsavgift via sin arbetsgivare. Detta hänger samman med att Sverige har byggt upp sitt system enligt inkomstbortfallsprincipen. Som tidigare påpekats föredrog Gustav Möller en grundtrygghetsmodell. Hans principproposition (1946) om sjukförsäkringen byggde också på skattefinansierad grundtrygghet, men när hans lagförslag drogs tillbaka (1950) och ersattes med ett nytt förslag byggde detta på inkomstbortfallsprincipen – en princip som funnits kvar orubbad nästan 100 år i svensk socialförsäkring. Den är så fast förankrad att den är svår att ifrågasätta.

Ska man åberopa fördelningspolitiska principer måste man ta avstånd från inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringen. I så fall krävs sannolikt privata system med egenavgifter för ett bättre försäkringsskydd tillsammans med avdragsrätt vid beskattningen, d v s Beveridges ursprungliga modell blir aktuell igen. På skattesidan finns då två alternativ. Lägre skatter och i första hand lägre progressivitet eller i andra hand skatteavdrag för egenavgiften. De fördelningspolitiska avvägningarna finns dock kvar och de förändringar som krävs är långt mer omfattande.

Ett annat fördelningspolitiskt argument gäller bristande möjligheter att välja karens på grund av dålig hälsa. Som tidigare påpekats kan ett års sparande i stort sett täcka en stor del av sjukersättning, då hänsyn också tas till skatteeffekter. Den avtalsmässiga sjukförmånen om 10 procent av lönen berörs inte av karenstiden i den offentliga försäkringen.

Kan en person som lider av en sjukdom som från tid till annan kräver sjukskrivning ändå kunna avtala om 30 dagars extra karenstid. Här krävs givetvis noggranna överväganden. Hur länge brukar varje sjukskrivningsperiod pågå? Är de korta men frekventa särskilt under en viss säsong som för allergiker, skulle en månadslön sannolikt räcka som skydd.

Är det fråga om längre sjukskrivningsperioder som upprepas relativt ofta, t ex vid depressioner är det mindre lämpligt att välja extra karenstid.¹² Men i sådana fall är kanske inte heller kompetensutbildning särskilt högt prioriterad åtgärd för individen. Hälsoargumentet bör i princip inte användas som ett fördelningspolitisk faktor. Det skulle leda alltför långt.

2. Socialförsäkringen ska vara solidarisk och därför kan man inte tillåta valfrihet.

Detta argument håller inte. I ålderspensionssystemet bygger premiepensionssystemet på den enskildas fria val. Den enda begränsningen är att dåliga val ska bäras av individen själv, inte av andra inom försäkringskollektivet. Denna regel har berörts tidigare i samband med den föreslagna rätten till placeringar i egen bostad. I förlängningen kunde insatserna i egen bostad överföras till premiesparandet för att frigöra medel för kompetensutbildning. En eventuell dålig avkastning påverkar inte garantipensionen, om den blir aktuell. Här finns redan klara beräkningsregler.

Erfarenheterna från egenföretagarnas självrisk är att de inte har gett upphov till några problem.

3. Arbetsgivare vill hellre anställa personer som avtalar om extra karenstid.

Avtalad extra karenstid signalerar ambition. Arbetsgivare uppskattar alltid ambitiösa medarbetare men framåtanda och tillförlitlighet avspeglas på andra sätt också. Vid referenstagning är en vanlig fråga hur hög tidigare frånvaro varit.

För arbetsgivaren uppstår inga vare sig positiva eller negativa finansiella konsekvenser av den extra karenstiden bortsett från eventuella dynamiska effekter i form av mer långsiktiga positiva beteendeändringar. Uppnås ”goda” beteendeändringar är det utmärkt för alla – företag, anställda och socialförsäkringen. Ett syfte med en ökad valfrihet är just att stärka individens drivkrafter att utnyttja försäkringen på ett sätt som främjar de egna och försäkringens långsiktiga intressen. Men även för en presumtiv anställd, som av någon anledning tidigare haft hög sjukfrånvaro, kan det vara en stor fördel att hänvisa till en frivillig karenstid. Han/hon visar då tydligt att det finns en stark vilja att begränsa den framtida sjukfrånvaron och förbättrar på så sätt sina möjligheter på arbetsmarknaden.

4. Risk för selektion inom försäkringskollektivet.

Valfri karenstid finns redan för egenföretagarna. Avgiftsnedsättningen är försäkringsmässigt fastställd inom egenföretagarekollektivet. Det finns dock en viss risk för ”moral hazard” om försäkringstagarna går över från 30 dagars karens till den obligatoriska på en dag, när de får hälsoproblem eller blir äldre. Därför finns en bestämmelse att en försäkringstagare (egenföretagare) som vill återgå till kortare karenstid endast kan göra detta om han inte fyllt 55 år. Återinträdet i huvudalternativet träder i kraft 14 dagar efter anmälan. Här skulle sannolikt behövas längre övergångstid för att hindra snedurval och spekulation. Ett sätt att reglera frågan är att bestämma att frivillig karenstid ska gälla hela kalenderår. En övergång till huvudalternativet i sjukförsäkringen (en karensdag) bör ske ett halvår före förändringen, d v s senast den sista juni året före.

.....
¹² Det finns dock redan särskilda regler som gäller sammanräkning av denna typ av sjukskrivningsperioder för att undgå den obligatoriska karensdagen.

VILKA ÄR DÅ FÖRDELARNA MED SYSTEMET?

Försäkringstagarna får genom valfriheten:

1. Bättre konkreta kunskaper om sjukförsäkringens kostnader och förmåner. 30–35 procent av arbetstagarna är aldrig sjukskrivna och ytterligare 15–20 procent endast några dagar per år. Att öppna möjligheter för dem för extra karenstid och ett sparande som kanaliseras till kompetenssparandet är positivt för försäkringstagaren. Den metod för kompetenssparande som staten planerar är kostnadskrävande, medan den här föreslagna lösningen inte skapar annat än obetydliga kostnader vid korrekt försäkringsmässig beräkning. Statens nuvarande överuttag av sjukförsäkringsavgifter kommer däremot att tydliggöras, vilket bör leda till avgiftssänkningar.
2. Sparandet genom extra karenstid ökar rörligheten för individen dels genom möjligheter till bättre utbildning dels genom det föreslagna bostadssparandet. Att kunna använda de sparade medlen som insats i egen bostad är särskilt betydelsefullt för yngre anställda och för hushåll som måste söka arbete på annan ort och därför tvingas byta bostad.
3. De möjligheter som öppnas för placering i egen bostad bör kunna påverka reglerna också inom premiesparandet. Här är det dock viktigt att gå försiktigt fram. Pensionsöverenskommelsen bygger på att förändringar inom systemet ska ske genom enighet mellan de fem partier som står bakom överenskommelsen. Detta ska naturligtvis inte leda till ett orörligt system. Däremot ska systemet skyddas mot kortsiktiga populistiska utspel. Som redan påpekats kan det bli en nackdel längre fram att premiesparandet endast gäller finansiella tillgångar inte reelltillgångar. Av denna anledning kan kompetenssparandets placeringar i egen bostad ge värdefulla erfarenheter för premiesparandet.
4. För äldre arbetstagare 50+ avtar arbetsgivarnas intresse alltför ofta när det gäller vidareutveckling av deras kompetens. Att planera sin kompetensfond för att använda den till att vidmakthålla och utveckla kunskaper, så att förvärvsarbetet kan utsträckas långt över vad som för närvarande anses vara normal pensionsålder, utgör ett viktigt incitament.
5. Den princip som nu förslås bli tillämpad på sjukförsäkringen kan utsträckas till andra områden. Arbetstagare som frivilligt vill begränsa t ex arbetsmarknadsmyndigheternas ansvar för ”åtgärder” vid arbetslöshet kan avsäga sig en sådan rätt. I realiteten innebär ett sådant avtal en begränsning av försäkringstiden. Motprestation från staten kan utgå i form av en nedsättning av arbetsmarknadsavgiften och/eller löneskatten. Pengarna ska kunna användas i förebyggande syfte mot arbetslöshet genom kompetensutveckling men också för att täcka kostnader vid byte av jobb, kontakter med rådgivare för karriärplanering, headhunters och givetvis vid arbetslöshet. De tekniska och politiska problem som möter detta förslag är större. Av denna anledning har det inte studerats mer i detalj.
6. För äldre anställd arbetskraft är ett alternativ till att förlänga livsarbetstiden att bli egenföretagare. Medel på kompetenskonto bör i framtiden kunna användas för finansiering av ett eget företag. Skulle dessutom frivilligheten utsträckas till arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsförsäkringen skulle kompetenskontot kunna innehålla ett betydande

kapital, särskilt attraktivt för personer som vill satsa på eget företagande. Åtgärder av detta slag bör kombineras med ändringar i skattelagstiftningen som nu t ex hindrar en egenföretagare att enbart ha en kund om kunden är en tidigare arbetsgivare.

EN NY OPTIMISM OCH SJÄLVSTÄNDIGHET

De utvecklade industriländerna har sedan andra hälften av 1900-talet brottats med ett och samma problem: Hur ska avvägningarna ske mellan hushållens och individernas prioriteringar samt statens, det allmännas.

I Skandinavien, inte minst i Sverige, har de kollektiva besluten successivt ökat på bekostnad av de individuella. En rad faktorer, inte endast politisk-ideologiska, har bidragit till detta.

Sjukvården och skolväsendet har traditionellt haft sin tyngdpunkt inom den offentliga sektorn, inte i första hand beroende på ”socialism” utan därför att Sverige och de övriga nordiska länderna var fattiga och glesbefolkade. Endast några av de få stora städerna hade en sådan struktur att de kunde bära upp en privat tjänstesektor av betydelse inom sjukvård och utbildning. När sedan dessa områden fick allt större betydelse fanns redan dominerande offentliga institutioner på plats.

De svenska försäkringssystemen har i princip två ursprung.

De moderna försäkringsbolagen i form av ömsesidiga bolag, som sedan också utvecklades till vinstdrivande försäkringsaktiebolag, skapades av en växande grupp välbärgade bönder och en allt mer betydelsefull borgarklass. De nya institutionerna skulle ge skydd för egendom och en viss försörjning vid sjukdom och ålderdom.

Den moderna socialförsäkringen har en annan social bakgrund. Den organiserade arbetarklassen skapade försäkringskasserörelsen. Försäkringskassorna – det som i Storbritannien har kallats ”Friendly Societies” – byggde på ideella satsningar. När kassorna växte krävdes en alltmer professionell administration som ledde till förstatligande. Socialförsäkringarna gjordes obligatoriska och gränserna mellan skatte- och avgiftsfinanseringen blev alltmer diffusa samtidigt som grundläggande försäkringsprinciper förfläckades och blev ett led i partipolitiken. Här finns ursprunget dels till en allt tyngre skattebörd, dels till svårigheterna att kontrollera kostnadsutvecklingen inom socialförsäkringssystemen och i förlängningen en allt mindre flexibel ekonomi som inte uppnår den tillväxtpotential som vore möjlig.

Utvecklingen kan vändas genom många i sig begränsade förändringar, som successivt ger individerna mer makt över den egna ekonomin och staten lite mindre. Inom socialförsäkringen heter nyckelordet försäkringsmässighet. En ökad solidaritet med systemen begränsar behovet av kontroller och allt mer detaljerade regler. Försäkringsmässighet innebär helt enkelt mer generella regler. Detta motsvarar en avreglering, som ju djupast sett innebär minskning av detaljstyrning och mer frihet och motivation för den enskilda.

I det förslag till frivillig karenstid som presenterats får individerna ökad möjlighet att spara, vidareutbilda sig, karriärplanera, satsa pengar i en egen bostad, täcka merkostnader vid sjukdom etc. I framtiden kommer även dessa typer av begränsningar att kunna tas bort. Förslaget innebär i all sin enkelhet en något förändrad arbetsfördelning mellan socialförsäkringen och hushållen, som i förlängningen får ett större och växande inflytande över de egna försäkringslösningarna och ekonomin.

Som redan nämnts kan motsvarande grundprincip användas när det gäller arbetslöshetsförsäkringen och vissa arbetsmarknadsåtgärder men också på en rad områden med en omfattande offentlig verksamhet, t ex inom äldreomsorgen och när det gäller handikapphjälpmedel.

Personer som har rätt till hjälpmedel, t ex på grund av rörelsehinder, skulle kunna få välja mellan två alternativ: antingen gratis hjälpmedel från landstinget men med de begränsade val som gäller eller en check som täcker förslagsvis 60–90 procent av landstingets kostnader för hjälpmedlet i fråga. Ett sådant alternativ skulle ge konkurrens och ett större utbud som bättre passar den enskildas behov. Den information som numera förmedlas via Internet, e-handel men också nya former av personlig service skulle skapa en helt ny frihet för handikappade men också för äldre som lättare skulle finna hjälpmedel, som skulle göra det dagliga livet enklare. De konsumenter som är svaga eller upplever sig som utsatta har fortfarande tillgång till de offentliga hjälpmedelscentralerna, som också borde gynnas av att en mer varierad och dynamisk privat marknad växer fram på det här området med både innovationer och pressade priser.

Samma mekanismer är giltiga inom äldreomsorgen. Genom större konsumentfrihet för de äldre och deras anhöriga kan en rad synergieffekter uppnås. Serviceföretag inom hotell- och restaurangbranschen kan vidga sin verksamhet till viss hemservice. Larmtjänst kan bemannas på en rad olika sätt och inte minst viktigt samarbete mellan anhöriga och de som handhar servicen kan anpassas på ett annat sätt än inom den hårt standardiserade offentliga vården. Även om valfriheten ”kostar” genom att den kommunala ”subventionen” endast blir exempelvis 70 procent av självkostnaden, kan detta skapa betydande avlastning för de anhöriga genom en planering som är anpassad till enskilda behov. Dessutom kan en ”ny arbetsmarknad” öppnas upp för de ”yngre äldre”. De kan tillhandhålla tjänster av vitt skilda slag – från sällskap hemma och vid enklare utflykter, hjälp vid inköp, bankärenden etc. Pensionerade läkare och sjuksköterskor kan också åta sig ”husläkarservice” genom att efter överenskommelse besöka den äldre med lämpliga tidsintervall. Denna typ av tjänster skulle underlätta för de anhöriga, som kanske bor på annan ort eller på grund av barn och ett intensivt yrkesarbete har svårt att hålla daglig kontakt med åldrade föräldrar. Det skulle dessutom öka tryggheten för de äldre och, inte minst, för den ordinarie personalen.

Valfrihet och självständighet skapar nya initiativ och bättre lösningar och i förläggningen optimism. Samtidigt bör de som fruktar valfrihet ha de nuvarande invanda lösningarna. Vi är olika – en del trivs bäst när besluten fattas åt dem. Andra blommar upp när de får bestämma själva. De mekanismer som nu diskuteras ger ökad frihet till oss alla – hur vi än är funtade.

8. Referenser

- Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2001/02:AU10*, "Ett system för individuell kompetensutveckling". Stockholm: Riksdagen, 2002.
- Beveridge, William Henry, *Social insurance and allied services*. London: HMSO, 1942 (The Beveridge report). I nätupplaga i Internet Modern History Sourcebook, <www.weasel.cwc.net/beveridge.htm>.
- The Economist*, "A survey of retirement". 25 mars 2004.
- Ericson, Thomas, "Individuellt kompetenssparande : undanträngning eller komplement?" Stockholm: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 2002 (IFAU-rapport 2002:7) samt i *Ekonomisk debatt* 2002 nr 8.
- Esping-Andersen, Gösta, red, *Welfare states in transition : national adaptations in global economies*. London: Sage/United Nations Research Institute for Social Development, 1996.
- Ferrara, Peter J, red, *Social security : prospects for real reform*. Washington, DC: Cato, 1985.
- Fjärde AP-fonden : årsredovisning 2003*. Stockholm: Fjärde AP-fonden, 2004, se <www.ap4.se/Files/356/Arsredovisning2003sv4.pdf>.
- Fölster, Stefan, Larsson, Svante & Lund, Josefina, *Avtalspension : dagens ättestupa?* Stockholm: Handels utredningsinstitut/Pensionsforum, 2001.
- Fölster, Stefan, "Mot en reformagenda för socialförsäkringarna". Stockholm: Reforminstitutet, 2001, se <www.reforminstitutet.nu/pdf/soc_fors.pdf>.
- Hansson, Leif & Färm, Kristina, "Kompetenskonton : den första utvärderingen". Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2002, se <[http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/DF9782A925B777AAC1256B74005636E2/\\$File/PUB200203-024-1.pdf](http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/DF9782A925B777AAC1256B74005636E2/$File/PUB200203-024-1.pdf)>.
- Herbertsson, Tryggvi Thor, *Why Icelanders do not retire early*. Stockholm: Pensionsforum, 2001.
- Individuellt kompetenssparande – IKS : en stimulans för det livslånga lärandet*. Delbetänkande från Utredningen om individuellt kompetenssparande. Stockholm: Fritzes, 2000 (SOU 2000:51).

Individuellt kompetenssparande – IKS : med start år 2002. Huvudbetänkande från Utredningen om individuellt kompetenssparande. Stockholm: Fritzes, 2000 (SOU 2000:119).

Lindbeck, Assar, "Välfärdsstat och sociala normer", i B Swedenborg, red, *Varför är svenskarna så sjuka?* Stockholm: SNS, 2003, se <www.iies.su.se/~assar/Links/SNSlunch.pdf>.

Lönnroth, Karl-Johan, Konferensinlägg till "Towards a knowledge society : integrating learning and work". (The 13th Biennial World Conference of the Netherlands Association of Universities of Professional Education, Rotterdam 27–29th August 2003.) Walnut Creek, CA: Western Association of Colleges and Employers.

Lönnroth, Karl-Johan, "The Contribution of the European employment strategy to the development of lifelong learning strategies". Anförande vid "Seminar on lifelong learning" i Benevento 21–22 oktober 2003, se <http://europa.eu.int/comm/employment_social/speeches/2003/jl221003_en.pdf>.

"Offentlige velferdsordninger : når boer de erstattes av marknadsbaserte forsikringsloesninger?" Konferens anordnad av Forsikringsfoerbundene i de Nordiske land, Oslo, 1996.

Pensionssystemets årsredovisning 2003. Stockholm: Riksförsäkringsverket, 2004, se <www.ap3.se/upload/rfv_2003.pdf>.

Regelboken 2003 och 2004. Stockholm: Riksförsäkringsverket, se <www.rfv.se/social/lagar/regelbok/index.htm>.

Regeringens proposition 2001/02:175, "Ett system för individuell kompetensutveckling". Stockholm: Riksdagen, 2002.

Socialförsäkringen : årsredovisning budgetåret 2003. Stockholm: Riksförsäkringsverket, 2004, se <www.rfv.se/social/arsredo/docs/arsred03.pdf>.

Theorell, Töres, red, *Den höga sjukfrånvaron : sanning och konsekvens*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, 2004.

Tredje AP-fondens årsredovisning 2003. Stockholm: Tredje AP-fonden, 2004, se <www.ap3.se/upload/AP3_arsred2003se.pdf>.

Wetterberg, Gunnar, *Vad varje femtioåring bör veta om framtiden*. Stockholm: Pensionsforum, 2000.

Öberg, Tommy, "Sjuköverskott på 100 miljarder : Svenskt näringsliv kräver sänkt arbetsgivaravgift". *Svenska dagbladet* 20 mars 2004.