

7 mars 2016

Om gruppen

Kristina Persson, Minister för Strategi och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete har inrättat tre analysgrupper med uppgift att bistå kansliet - för strategi och framtidsfrågor i dess arbete med regeringens framtidsarbete. De tre analysgrupperna är Arbetet i framtiden, Grön omställning & konkurrenskraft samt Global samverkan. Varje grupp arbetar i frihet under ledning av två ordföranden. Resultaten ska kommuniceras löpande med regeringen som i sin tur kan föra in förslagen i det löpande arbetet inom Regeringskansliet.

Grupperna arbetar självständigt och dess förslag representerar inte nödvändigtvis regeringens syn eller ställning. Denna PM har tagits fram till analysgruppen, som underlag för gruppens diskussion om framtidens policy.

Ordförande för gruppen är Annelie Nordström och Klas Eklund. Därutöver består gruppen av åtta ytterligare ledamöter.

Ledamöter

Anna Breman, Swedbank
Pontus Braunerhjelm, professor KTH och Entreprenörskapsforum
Eva Mörk, professor Uppsala Universitet
Jesper Roine, professor Handelshögskolan
Luciano Astudillo, Malmö kommun
Åke Svensson, vd Teknikföretagen
Åsa-Pia Järliden, LO
Azita Shariati, vd Sodexo Sverige

Huvudsekreterare

Katinka Hort

Tillbaka till socialförsäkringar för alla¹

Sedan mitten av 1990-talet har täckningsgraden i de allmänna socialförsäkringarna minskat kraftigt. Parallellt har olika lösningar organiserats utanför den allmänna försäkringen i form av olika typer av tilläggförsäkringar. Det rör sig framförallt om kollektivavtalade lösningar. I denna rapport diskuteras konsekvenserna av denna utveckling. Vidare presenteras en skiss på hur en reform skulle kunna genomföras för en sammanhållen och mer jämlik socialförsäkring med hög täckningsgrad.

1. Inledning

Många gånger under de senaste 100 åren har Sverige genomfört avancerade sociala reformer sett i internationellt perspektiv. Till exempel var folkpensionsreformen 1913 faktiskt den allra första pensionsreform i världen som omfattade alla medborgare. 140 kr om året för kvinnor och 150 för män kan tyckas lite, men innebar en revolution inte minst för många kvinnor på landsbygden som aldrig hade haft några egna pengar.

Det avancerade välfärdssystemet har nästan alltid handlat om två grundläggande principer och deras inbördes beroende.

Den första principen gäller *Arbetslinjen* uttolkad som att *Alla som kan bör försörja sig själva genom eget arbete*.

Den andra principen gäller *Generell välfärd* för att åstadkomma jämlikhet, genom vård, skola, omsorg på lika villkor och inkomstrygghet genom inkomstrelaterade individuella socialförsäkringar för alla. Och det är särskilt socialförsäkringarna som samspelar med Arbetslinjen i en ömsesidigt förstärkande process. Det är framför allt detta samspel som här ska behandlas i fortsättningen.

* Anna Hedborg är f.d. minister, generaldirektör och utredare inom socialförsäkringsområdet. Rapporten har tagits fram till underlag för diskussion inom analysgruppen. Analyser och slutsatser svarar författaren själv för. Den formulerades i en första version under rubriken *Jämställdhet i arbetsliv och Socialförsäkring* som underlag till ett anförande på Försäkringskassans forskningskonferens i Umeå den 14 januari 2016. Den - delvis annorlunda - versionen kommer under våren 2016 att tillsammans med övriga anföranden publiceras i Försäkringskassans skriftserie *Socialförsäkringsrapport*.

Att alla omfattas av obligatoriska och individuella inkomstrelaterade inkomstrygghetsförsäkringar har flera socialt viktiga effekter.

- Det stärker motiven för arbete. Mera arbete och inkomst ger också större belopp vid sjukdom, arbetslöshet, barnafödande och ålderdom.
- Betalning för försäkringar som tas ut som andel av inkomsten (för socialförsäkringarna som en procentuell arbetsgivaravgift på inkomsten) är *avgifter* och inte skatter förutsatt att ersättningarna faller ut som en andel av motsvarande inkomst. Man betalar alltså för sin egen försäkringstrygghet. För skatter finns inte motsvarande koppling mellan betalning och förmån och därmed inte heller alltid motsvarande intresse av att betala.
- Att alla ingår i samma försäkring skapar samhällskitt och gemensamma intressen; ”att se sig själv i andra”, med Gunnar Ekelöfs ord. Jag förstår hur du har det, för dina villkor är också mina villkor. Om jag argumenterar för bättre villkor så argumenterar jag också för dig och när du argumenterar för bättre villkor argumenterar du också för mig.
- Och inte minst, trots att alla deltar av egenintresse och får samma relativa utbyte av sin avgift om de drabbas så är sjukförsäkring och a-kassa extremt omfördelande eftersom låginkomsttagare mycket oftare är sjuka och arbetslösa än höginkomsttagare. När det gäller pension är det något mer komplicerat. Försäkringen där handlar om garantin att få behålla pensionsinkomsten livet ut. Höginkomsttagare lever längre än låginkomsttagare. Men kvinnor lever också längre än män och kvinnor har i allmänhet lägre inkomster än män. Åtminstone när det nu 25 år gamla Nya pensionssystemet infördes var också det omfördelande till låginkomsttagares och kvinnors fördel.

2. De allmänna socialförsäkringarnas framväxt

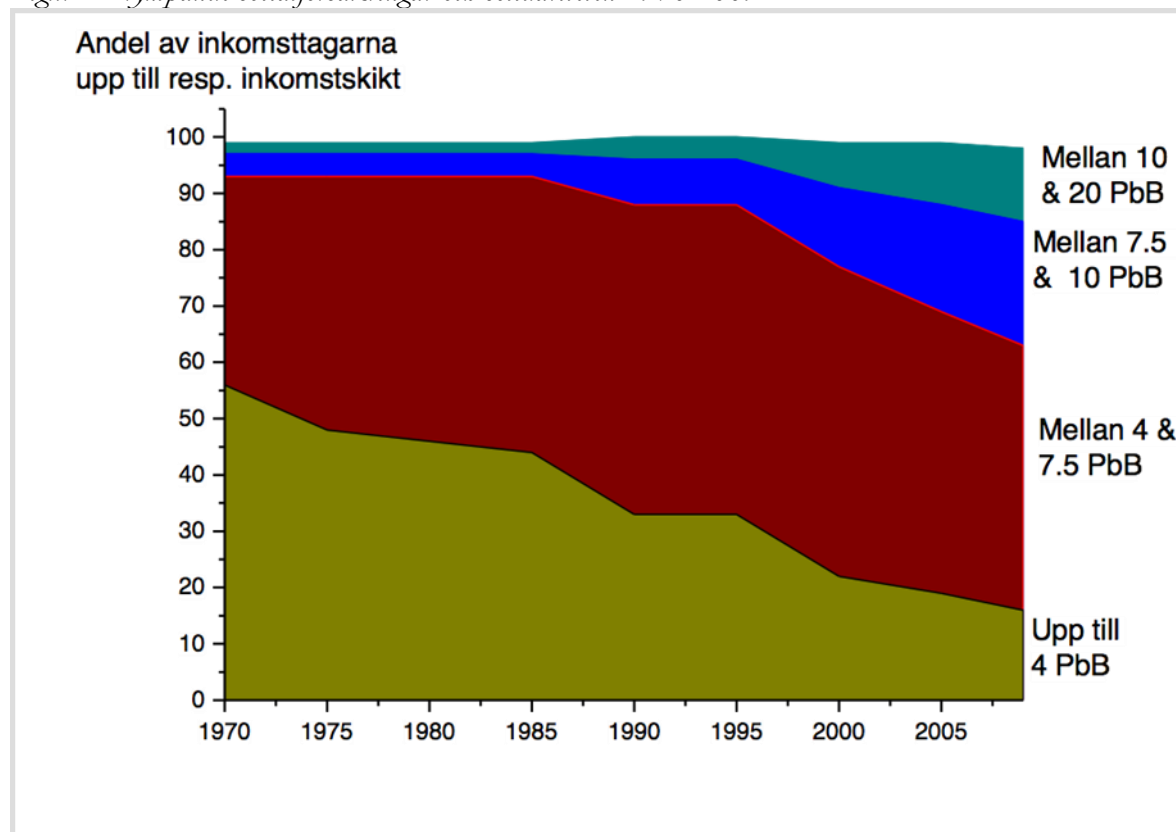
Den allmänna sjukförsäkringen infördes på 1950-talet. Många privatanställda tjänstemän och i viss mån statsanställda hade redan tidigare förmåner via arbetsgivarna, så den huvudsakliga effekten blev att även arbetare nu fick rätt till sjukpenning upp till en gräns på 7,5 prisbasbelopp.

Den största principiella politiska striden om allmän inkomstrelaterad trygghet utkämpades emellertid kring ATP, som utreddes under hela 50-talet, dramatiskt beslutades i Riksdagen 1959 och trädde i kraft 1960. Också den fick ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp. A-kassan är ett särskilt kapitel genom att den förvaltas av de fackliga organisationerna och därmed inte kan sägas vara allmän, även om den i huvudsak finansieras med statsbidrag och omfattar många, men inte alla löntagare. Också den är inkomstrelaterad, oftast i historien med 7,5 prisbasbelopp som tak.

På 1970-talet hade socialförsäkringssystemen med individuella inkomstrelaterade förmåner kommit på plats. Men inte så många kvinnor var fullt delaktiga. 1970 arbetade 80 procent av männen, de flesta heltid. 45 procent av kvinnorna arbetade, varav ungefär två tredjedelar deltid. 1970-talet blev dock kvinnoarbetets genombrottstid. De politiska reformerna var

djärva och reformtakten hög. Särbeskattning, daghemsutbyggnad och världens första föräldraförsäkring i stället för moderskapsförsäkring underströk individuellt försörjningsansvar, delat ansvar för barn och individuella sociala rättigheter.¹

Figur 1 Krympande socialförsäkringar och solidariteten 1970-2009



Källa: SCB och beräkningar gjorda av utredare på Kommunal

Drivkrafterna verkade. På 1980-talet var svenska kvinnors förvärvsfrekvens högst i Europa, samtidigt som de födde flest barn. Idag förvärvsarbetar nästan lika många kvinnor som män, men kvinnorna arbetar oftare deltid, har lägre löner samt utnyttjar föräldraförsäkringen och vabbar oftare än män. Effekten blir givetvis att kvinnorna, trots samma regler för kvinnor och män, får lägre ersättning, inte minst som pensionärer.

3. Den generella politiken urholkas

Figuren ovan visar utvecklingen till 2009. Sedan dess har realinkomstökningarna fortsatt och inkomstskillnaderna snarast accelererat. Vad som därmed sker är att det gemensamma intresse som alla har av väl fungerande och heltäckande system urholkas.

¹ Trots sitt namn och sin inkomstanknytning är föräldraförsäkringen egentligen ett bidragssystem.

Det är ju inte så att höginkomsttagarna inte får pension och sjukpenning för inkomstdelar över taken. In på arenan kommer avtalsförsäkringar som blir särskilt intressanta när de i praktiken avgör individens totala utfall. Som ett arv från den tid då nästan allas hela inkomster var försäkrade, tas arbetsgivaravgifterna ut på hela lönesumman. Det som betalas för höginkomsttagare över taket förlorar sin karaktär av försäkringspremie som man betalar som grund för egen försäkringsförmån och blir istället en allmän skatt, något som kan glädja finansministrar så länge det varar, men som inte skapar förståelse och respekt för systemet. Innebörden blir att höginkomsttagare faktiskt får betala två gånger ur sina löneutrymmen för förmåner ovanför taken, vilket knappast är en hållbar lösning i det långa loppet, när allt fler kommer att ha inkomster över taken. SACO har redan börjat intressera sig för saken, men har än så länge visat störst intresse för att återställa försäkringsmässigheten genom höjda tak.

När allt färre är nöjda med utfallet av den allmänna försäkringen finns två vägar att gå. Antingen förbättras villkoren i den allmänna försäkringen så att den fortfarande blir relevant för och önskas av alla eller de allra flesta. Eller också organiseras lösningar utanför den allmänna försäkringen, ofta genom kollektivavtalade lösningar mellan parterna. Alla avtalsförsäkringar där riskerna är större för låginkomsttagare blir naturligtvis dyrare och tär mera på löneutrymmet för de lågavlönade än motsvarande försäkring för dem med lägre risk. Samma försäkring för samma relativa kostnad gäller då inte längre.

De frivilliga lösningarna kommer med stor sannolikhet komma till stånd i tur och ordning för olika grupper, både för att höginkomsttagare oftast har en starkare förhandlingsposition och för att deras försäkringar ofta är billigare. De starka individerna, grupperna och/eller fackförbunden - och männen - kommer först att få mest och störst förmåner. Hur snabbt och långt andra kommer att kompenseras är mera osäkert.

Om vi t.ex. ser till pensionssystemet så finns numera tilläggslösningar, som inte bara gäller inkomster över taket, utan framför allt tillägg utöver den allmänna pensionens nivå även på inkomstdelar under taket. Vanligaste LO-lösning är 4,5 procent extra på lönesumman under 7,5 inkomstbasbelopp. Delar av staten har just avtalat om 6 procents avsättning och för flertalet höginkomsttagare gäller avsättningar för pensionspremier på 30 procent på inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp (utöver 4,5 procent under taket). Splittrade villkor och bättre villkor för höginkomsttagare gäller alltså redan. Alltså, för dem med lägst inkomster (som omfattas av kollektivavtal) avsätts sammanlagt (ca) 22 procent, för delar av staten (ca) 23,5 och för de verkliga höginkomsttagarna på vissa inkomstdelar upp till 30 procent.

Också i sjukförsäkringen finns olika allmänt förekommande tillägg, både till ersättningar under taket och, i synnerhet, ovanför taket på 7,5 prisbasbelopp. Med tiden har taket blivit en måttligt hög inkomst. År 2016 motsvarade det en månadsinkomst på strax under 28000 kronor.

En effekt av de splittrade utfallen är att upplevelsen av gemensamma villkor och förståelse av hur andra har det urholkas. De flesta har fullt schå att begripa sina egna villkor. En annan är att den allt längre livslängden, utan kompenserande förlängning av arbetslivet, gör att

pensionsutfallet i det allmänna systemet av ett långt arbetsliv med låg lön - pga. deltid eller låg timpenning - i jämförelse med den pension som den med enbart garantipension får blir irriterande liten i det allmänna pensionssystemet. Att så mycket av avgifterna som de flesta faktiskt får tillgodoräkna sig inte syns i det orange kuvertets beräkning riskerar att urholka solidariteten med och betalningsviljan till de sämst ställda äldre som är beroende av garantipension (oftast kvinnor).

4. Reformbehov

Något borde göras, och det rationella *vore att inkorporera de allmänt förekommande villkoren i det allmänna systemet*. Det har gjorts förut utan alltför mycket buller och bång, som t.ex när taket i sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen höjdes till 10 basbelopp. Det var då en förmån som utgick som avtalsförsäkringar till de flesta med hög inkomst och betalades av arbetsgivarna. De flesta generella försäkringar som finns idag har föregåtts av förtrupper som haft lättare att få förmåner än den stora massan löntagare. Andra exempel som redan nämnts är sjukförsäkringen på 1950-talet och ATP på 1960-talet.

Med den mångfald lösningar som avtalslösningarna innebär blir det svårt för individen att få en samlad bild av sina egna villkor - för att inte tala om andras. Redan detta gör det önskvärt att samla alla förmåner i det allmänna systemet. Det skulle vara oändligt mycket lättare för de allra flesta att förstå sina egna villkor, och därmed också andras, om inte det ena systemet staplades på det andra och olika grupper har villkor som är ganska lika, men ändå ofta olika. Förståelsen inom och mellan olika grupper skulle öka dramatiskt med en och samma försäkring.

Allt fler finns idag också utanför fasta arbeten och facklig organisering. Ofta får de därmed inte del av de avtalade förmåner som de flesta har. Det är illa för dem och det är illa för de organiserade som därmed blir systematiskt dyrare arbetskraft. Av konkurrensskäl för såväl arbetstagare som arbetsgivare är det en fördel om de sociala kostnaderna är likartade för alla. Risken är annars en kapplöpning mot botten med allt starkare krafter som driver på utvecklingen mot lösare och osäkrare arbetsförhållanden och inkomster.

Ett tredje argument för en reform hänger samman med behovet att rensa i djungeln av märkliga och orättvisa skatteregler, framför allt när det gäller pensioner. Därmed skulle också den svenska skattebasen värnas. Mera om detta nedan.

Slutligen skulle också en reformerad, samlad och allmän socialförsäkring skapa förutsättningar för en radikal administrativ reform. En sådan reform skulle kunna medföra stora rationaliseringsvinster för såväl privat som offentlig administration, men skulle framför allt hjälpa medborgarna att ständigt kunna hålla sig informerade om sina sociala och ekonomiska villkor knutna till arbete och inkomst. Det skulle i sin tur bidra till arbetslinjens förankring och logik.

5. Motkrafter

Nuvarande system och utveckling har emellertid många intressenter som kan tänkas ha invändningar mot en stor reform; Arbetsgivarna vill ha kontroll över vem som ska ha vad, facken vill kunna leverera förhandlingslösningar till medlemmarna, många försäkringsbolag hanterar stora belopp som de administrerar och förvaltar med hygglig vinst. Och den finanspolitiska debatten skulle sannolikt gå i spinn på frågan om att den offentliga sektorns storlek, som ofta mäts som de utgifter som passerar de offentliga budgetarna och därmed skulle påstås öka med åtskilliga procentenheter om höginkomsttagarnas särskilda förmåner flyttas in i den allmänna socialförsäkringen.

För att börja bakifrån med argumentet om den offentliga sektorns tillväxt; *Socialförsäkringar förbrukar inga resurser utan omfördelar köpkraft och skatteförmåga*. BNP representerar produktion och förbrukning av varor och tjänster. När man lägger ihop resursförbrukning i offentlig sektor med överföring av pengar till individer som förbrukar i huvudsak privata varor och tjänster lägger man ihop äpplen och päron. I verkligheten skulle ingenting förändras dramatiskt av att redan existerande försäkringskostnader och avgifter skulle flyttas över från privata till offentliga försäkringar. Merparten av höginkomsttagarna är som sagt redan försäkrade genom avtal med och betalning av arbetsgivarna. Det sker dock i en mindre rationell ordning och med risk för upplösning av de gemensamma intressen och det demokratiska kitt som socialförsäkringarna innebär när villkoren är lika.

Realekonomiskt skulle alltså ingenting egentligen förändras om de vanligt förekommande villkoren på arbetsmarknaden inkorporerades i det allmänna systemet. Men begripligheten, effektiviteten och kittet i sambällskroppen skulle växa högst påtagligt. Försäkringsbolagen som hanterar dagens avtalsförsäkringar skulle bestå eftersom de måste fungera under överskådlig tid dels för att hantera de tilläggspensioner som redan tjänats in och det kapital som hör till dem, dels för att förvalta redan inträffade försäkringsfall. Starkast motståndare till en reform riskerar arbetsmarknadens parter - eller en del av dem - att bli. Kanske sätter de fötterna i marken för att få behålla sina erövringar.

Men även staten kan tillgripa sina specifika maktresurser. Till dem hör att kunna ta ut - eller avstå från att ta ut - skatt och socialavgifter. Hur vore det att helt enkelt avskaffa avdragsrätten för i första hand pensionslösningar utanför den obligatoriska allmänna pensionen? Det skulle sannolikt öka intresset för att föra över redan etablerade förmåner och kostnader till det allmänna systemet med avdragsrätt.

För privata personliga pensionsförsäkringar har avdragsrätten redan avskaffats (utom för egenföretagare). Och då blir det extra märkliga effekter när man utöver allmän avdragsrätt för avtalsförsäkringar dessutom behåller den så sent som 1990 införda rätten att i individuella lösningar mellan individ och arbetsgivare växla lön mot pensionssparande. Utöver den allmänna konstigheten med denna särskilda höginkomsttagarförmån (man ska ha en månadslön över 40 000 för att det säkert ska löna sig) har det också redan utvecklats ett relativt systematiskt skatteundandragande när det gäller tjänstepensioner i allmänhet; Den

som googlar på att köpa fastighet i Portugal kommer att upptäcka att ett av de främsta argumenten handlar om att Sverige har ingått ett avtal som innebär att varken Portugal eller Sverige tar ut skatt på tjänstepensioner.

Tjänstepensioner kan i allmänhet tas ut på fem år, vilket i sig är en anomali. Själva definitionen av pensionsförsäkring är egentligen ett löfte (en försäkring) om livsvarig utbetalning. Om man bosätter sig i Portugal i fem år och tar ut tjänstepension kan man alltså sedan bo var som helst utan att någonsin betala skatt. Husaffärerna i Portugal lär gå bra!

Men det är viktigt att staten i den moderna och rörliga världen är rädd om skattebasen i Sverige. Så länge som det handlar om löner utbetalade i Sverige och svenska allmänna sociala förmåner har Sverige i alla fall kontroll (och tar också alltid ut viss skatt). Detta underbygger argumenten för att koncentrera avdragsrätten för lönerelaterade försäkringslösningar i allmänhet och pensionslösningar i synnerhet till de allmänna försäkringarna. Möjligheten finns ju alltid för den enskilda individen att därutöver spara beskattade löneinkomster för framtida bruk. Och för förmåner som är särskilt höga kan det kanske rent av ses som en fördel att helt på egen hand få bestämma sparform, där försäkringsbolag säkert kan erbjuda livsvariga redan beskattade livränteförsäkringar till den som vill.

Ytterligare en principiellt viktig fråga behöver tänkas igenom ordentligt om man ska göra om de inkomstrelaterade socialförsäkringarna. Själva försäkringskaraktären hos dem har under senare år tunnats ut. De har alltmer börjat hanteras som vilka bidrag som helst - undantaget pensionssystemet, som tydligt bygger på självständighet, kontinuitet och i huvudsak ett direkt samband mellan förmån och betalning.

Sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen är nära knutna till arbetsmarknadens parter intressen och betalning ur löner och löneutrymme. Att de också bygger på lagstiftning och förankring i regering och riksdag är självklart när det gäller allmänna försäkringar. Men bara när det gäller a-kassan finns en direkt knytning till någon av parterna och även när det gäller a-kassan har politiken alltmera tyckt sig fritt förfoga över tak, regelverk och avgifter utan egentliga formaliserade konsultationer med de starkt berörda parterna och utan det direkta sambandet mellan utfall och kostnader.

Det som egentligen är och bör ses som försäkringar behandlas helt enkelt allt mera som vilka skattefinansierade bidragssystem som helst. Det är olyckligt därför att man därmed förlorar en del av försäkringsvärdet av förutsebarhet och rationellt förebyggande tänkande. Också former för partsinflytandet i styrande organ och mera formaliserade samband mellan kostnader och utfall borde därför övervägas i en reform.

6. Reformskiss

Ett förslag till historisk SGI (sjukpenninggrundande inkomst), innebärande att månadsuppgifter om utbetalad lön lämnas till Försäkringskassan, finns redan. Förslaget skulle kunna användas inte bara som grund för att räkna fram den sjukpenninggrundande

inkomsten, utan också alla andra inkomstrelaterade förmåner, bidrag, avgifter och inkomstskatter. Myndigheterna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket skulle tillsammans löpande kunna beräkna både rättigheter och skyldigheter och göra nödvändiga avstämningar. Medborgarna skulle på ”Min sida” löpande kunna få reda på sin intjänade rätt till sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag, pension, eventuell avgifts- och skatteskuld alt. förväntad återbetalning m.m. Känslan av kontroll och för vad välfärdsstaten erbjuder och kräver skulle växa lavinartat, för att inte tala om att Försäkringskassan skulle kunna bli lika populär som Skatteverket!

Hela systemet av successivt intjänade rättigheter över låt säga löpande tolv månadersperioder blir också så mycket stabilare och begripligare om hela eller nästan hela inkomsten räknas som grund för olika förmåner. Att bli egenföretagare skulle plötsligt kunna bli förhållandevis enkelt och överskådligt. Individerna skulle i princip bara behöva månadsvis hålla reda på inkomster och utgifter i företaget samt vad hen tagit ut för egen räkning. Med detta som grund kan myndigheterna skicka räkning på senaste månadens skatter och försäkringsavgifter och samtidigt tala om hur rättigheter till sjukpenning, föräldrapenning, a-kassa och pension utvecklas. Arbetslinjen skulle bli tydlig och ängsligheten att starta eget inför risken att göra fel skulle kunna minska drastiskt.

Den intjänandetid som bör ligga till grund för olika förmåner kan variera. I pensionssystemet är det naturligt att alla månader räknas, eftersom det är exakt det som betalats in som utgör grunden för pensionen, men det är sannolikt praktiskt att fortsätta att göra omräkningen för utgående pensioner en gång om året. För sjukpenning, a-kassa, arbetskadeförsäkring och föräldrapenning är det naturligt att den intjänade rättigheten speglar ett antal månadsinkomster för att undvika ”avgiftsplanering”. Senaste 12-månadersperiod kan vara en rimlig avvägning mellan behov av aktualitet och utjämningsperiod. Men det är också möjligt att välja en kortare period för snabbare intjäning av rättigheter och en mera aktuell inkomstberäkning.

7. Pension

Den *första* princip som bör läggas fast när det gäller pensioner och avdragsrätt för premier är att pension är *livsvarig*, en försäkring mot fattigdom om man lever länge, där man som vanligt när det gäller försäkringar delar risken med de övriga i försäkringen. I detta fall innebär detta att de som dör tidigt efterlämnar arvsvinster till dem som lever längre. Redan därmed faller lönevaxling och tjänste”pension” som kan tas ut under fem år eller rent av kortare period. Om man nu har valt att avskaffa även små avdrag för privata pensionsförsäkringar som mest har utnyttjats av lågavlönade kvinnor som av tämligen goda skäl oroar sig för sin pension på alderdomen, bör man nog vara försiktig med rena höginkomstprivilegier som mera handlar om skatteplanering än verklig pension.

Den andra principen för en mera omfattande reform skulle vara att *avdragsrätt för pensionspremier enbart gäller det allmänna pensionssystemet*. Egentligen behöver man då inget tak alls för hur hög

lön som ska ge pension. I de nuvarande 30-procentsavtalen över 7,5 inkomstbasbelopp finns i allmänhet inga tak. Skulle man sätta ett tak på t.ex. 30 inkomstbasbelopp skulle alla inkomster under 1,8 miljoner per år eller 150 000 kronor per månad (ungefärlig statsministerlön) ge pensionsrätt och gränsen skulle successivt öka med den allmänna löneökningen i landet. Tak eller inte kan avgöras efter diskussion med berörda.

De vanligaste pensionsavsättningarna för inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp är 18,5 procent² till det allmänna pensionssystemet plus 4,5 procent till avtalspension, dvs. totalt omkring 22 procent. Ovanför 7,5 inkomstbasbelopp är 30 procents avsättning till avtalspension numera mer eller mindre standard, ett speciellt och systematiskt gynnande av höga inkomster som enligt uppgift är synnerligen ovanligt internationellt sett. Argumenteringen går ut på att de riktigt höga inkomsterna har man ju normalt fått först senare i livet och ska man då hinna upp till vad de förmånsbestämda nivåerna tidigare gav måste avsättningen vara högre än för de lägre nivåer som man hade tidigare i livet.

Argumentet är naturligtvis tämligen absurt i förhållande till de betydligt fler löntagare som gör hela sin lönekariär inom ramen för 7,5 inkomstbasbelopp (2016 en månadslön på 37 000) och som har fått lära sig att pensionen inte längre är förmånsbestämd utan avgiftsbestämd. För deras del avsätts omkring 22 procent oavsett eventuell lönekariär. Att avsättningen är 30 procent för höga inkomster (över ca 450 000 kr per år) är naturligtvis rena privilegiet man och man (och en och annan kvinna) i toppen emellan.

Hur hög bör då pensionsavsättningen i det allmänna systemet vara? Utgångspunkten bör vara i stort sett oförändrade kostnader för arbetsgivarna. Den stora lönesumman finns naturligtvis nedanför dagens allmänna pensionstak på ca 450 000, där merparten har tillägg på 4,5 procent. Golvet för neutrala avgifter blir alltså 21,71 procent. Att alla skulle få höginkomsttagarnas 30 procent är naturligtvis orimligt dyrt.

När pensionsuppgörelsen gjordes innefattade den politiska uppgörelsen att halva avgiften över taket skulle tas ut som skatt som betalas av arbetsgivarna. Det vore kanske rimligt att i någon mån återföra dessa skatter samt fördela höginkomsttagarnas överuttag lika till alla vid en reform. Vad som borde kunna uppnås är minst faktiska en gång utlovade 18,5 plus 4,5 = 22,5 procent till alla och kanske lite till. Här får man räkna och förhandla. Förhandlingar kommer säkert också att krävas om kompensation för den del av de 30 procenten över taket som inte hamnar i den nya avgiften - och den förhandlingen om vanlig löneökning får arbetsgivarna ta med sina högavlönade. Det är inte värre än så. När alternativet större pensionsavsättningar inte finns, finns fortfarande alternativet ökad lön som, efter normal beskattning, kan sparas privat.

² Egentligen 17,21 procent av inkomsten = 18,5 procent av 93 procent av inkomsten av tekniska och svärbegripliga skäl.

8. Sjukförsäkring och a-kassa

Sjukförsäkring och a-kassa är om möjligt ännu mycket svårare att överblicka, eftersom olika fackliga organisationer har prioriterat lite olika hur och när de vill förstärka den allmänna försäkringen, något som i och för sig är naturligt eftersom deras medlemmar har systematiskt olika löneläge och risker. De kan därmed upplevas ha olika behov. Att hitta en minsta gemensamma nämnare för en förstärkning av den allmänna försäkringen som ligger inom gällande kostnadsramar kräver därför ett betydande beräkningsarbete.

Inspektionen för Socialförsäkringen har emellertid relativt nyss (2015) givit ut en rapport som bl.a. innehåller en beskrivning av hur de samlade sjukvillkoren för låg- respektive höginkomsttagare i olika kollektiv utvecklas med sjukdomens längd. Kraftigt förenklat kan sägas att låginkomsttagare (25:e percentilen) inom samtliga förhandlingsområden har ungefär samma tillägg. Bland höginkomsttagare (90:e percentilen) har statstjänstemän de högsta tilläggen och privatanställda, särskilt arbetare, de lägsta.

Rapportens sammanfattning beskriver väl de hot mot sammanhållningen som följer av successivt urholkade tak och den återges därför här:

"En grundläggande princip i den offentliga sjukförsäkringen är att ersättningsnivån ska vara direkt proportionell mot inkomstbortfallet, det vill säga att den så kallade inkomstbortfallsprincipen ska råda. Den nuvarande nominella ersättningsnivån i sjukförsäkringen uppgår till cirka 80 procent av inkomstbortfallet. Detta gäller dock endast upp till ett tak om cirka 27 800 kronor per månad. Inkomstförluster över taket ersätts inte av den offentliga försäkringen.

Avtalsförsäkringarna kompletterar den offentliga sjukförsäkringen på huvudsakligen två sätt. Det ena är att de höjer ersättningsnivån under taket, och det andra är att de även ger ersättning för inkomster över taket. Det finns separata avtal för privatanställda tjänstemän, privatanställda arbetare, statsanställda samt kommunanställda och landstingsanställda, och variationer förekommer därför mellan avtalsområdena vad gäller såväl ersättningsnivån under taket som ersättningsnivån över taket. Den faktiska ersättningsnivån i den offentliga sjukförsäkringen har minskat över tid.

Avtalsförsäkringarna fyller ut det gap som uppstår på grund av de sjunkande ersättningsnivåerna inom den offentliga försäkringen. Därför har ersättningsnivån från det totala försäkringssystemet, i form av både offentlig sjukförsäkring och kollektivavtalade sjukförsäkringar, över hela den studerade perioden uppgått till över 70 procent av tidigare inkomst under perioder med sjukpenning. Under långa perioder har dock ersättningsnivån varit högre än så. Vid stadigvarande nedsatt arbetsförmåga (sjukersättning) har ersättningsnivån generellt sett varit något lägre än under perioder med sjukpenning.

Detta innebär att det har skett en institutionell förändring inom sjukförsäkringen under den studerade perioden. År 1982 var den offentliga sjukförsäkringen en standardförsäkring med en ersättning som i hög grad motsvarade inkomstbortfallet vid sjukdom för hela arbetsmarknaden. I dag är det inte längre så. Individer med inkomster under taket har ett fortsatt heltäckande inkomstskydd inom den offentliga sjukförsäkringen men det har däremot inte individer med inkomster över taket. Dessa är i dag helt beroende av avtalsförsäkringarna för att ha ett försäkringsskydd som i hög grad täcker inkomstbortfallet vid sjukdom.

Eftersom avtalsförsäkringarna är olika uppbyggda, beroende på avtalsområde, skiljer sig försäkringsskyddet åt mellan olika grupper i samhället. Det gäller särskilt för individer med inkomster över taket. Om inga förändringar genomförs kommer andelen individer med inkomster över taket att fortsätta öka, och därmed kommer denna utveckling att fortgå och med tiden även nå de lägre inkomstskikten.

I och med att ersättningsnivåerna inom den offentliga sjukförsäkringen sjunker, övergår inkomstprincipen till en form av grundtrygghet för individer med inkomster över taket. En sådan utveckling kan skapa en skiljelinje mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare, vilket kan leda till minskade drivkrafter för höginkomsttagarna att vilja stanna inom samma institutionella struktur som låginkomsttagarna. Att en växande andel individer har inkomster över taket i sjukförsäkringen innebär därför en risk att tilltron och betalningviljan till det offentliga sjukförsäkringssystemet minskar. Med ökande betydelse för avtalssjukförsäkringarna förändras även riskdelningen inom försäkringen genom att mindre, mer homogena grupper delar på riskerna.

Det blir också svårare att från politiskt håll åstadkomma önskade drivkrafter inom sjukförsäkringen, eftersom endast den offentliga delen av försäkringssystemet kan justeras. Dessutom ökar de administrativa kostnaderna när två parallella system ska hanteras.

På individnivå kan det konstateras att den ökade betydelsen av avtalsförsäkringarna gör att enskilda individer får svårare att överblicka sitt försäkringsskydd, eftersom det totala trygghetssystemet blivit mer svåröverskådligt. En tidigare utredning har visat att så många som 25–30 procent inte får ut den ersättning som de är berättigade till från de kollektivavtalade sjukförsäkringarna under tid med sjukpenning. Det beror på att de inte känner till att de har en kompletterande sjukförsäkring och därför inte ansöker om ersättning (Sjögren Lindquist och Wadensjö 2007 sid. 44–45).

Det är också viktigt att påpeka att inte alla har en avtalsförsäkring, eftersom inte alla arbetsplatser inom den privata sektorn omfattas av kollektivavtal. I och med att betydelsen av avtalsförsäkringarna ökar, ökar även skillnaderna i sammanlagd

ersättningsnivå vid sjukdom mellan dem som har en avtalsförsäkring och dem som inte har det.”³

Också sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen skulle vinna stort i legitimitet hos alla med högre tak och successivt intjänade rättigheter beroende av tidigare inkomster och därmed inbetalade avgifter. För sjukförsäkringen skulle det innebära ett byte av princip om den skulle bli tillbakablickande istället för framåtblickande, men det skulle förloras i precision i förhållande till aktuell lön skulle å andra sidan vinnas i tydlighet, administrativ snabbhet och rättssäkerhet.

För särskilt a-kassan (och kanske även för sjukförsäkringen om den har tillräckligt höga tak) bör höga ersättningstak medföra att ersättningen successivt trappas ned över tid, som ett uttryck för krav på omställning till även lägre betalda arbeten och större geografiskt sökområde ju längre tid som arbetslöshet (eller sjukdom) pågått.

9. Slutord

Ojämlighet och ojämställdhet handlar delvis om och förstärks av att leva i olika världar. Det blir tydligt när det gäller jämställdhet när man studerar föräldraförsäkringens roll för när och hur en mammoroll och en papparoll i arbetslivet (och hemmet) skapas.

Också de viktiga inkomstrelaterade trygghetsförsäkringarna, som haft sin allmänna och sammanhållande karaktär i socialförsäkringarna, håller nu på att glida isär. Om utvecklingen får fortsätta kommer gruppen höginkomsttagare, starkt dominerad av män, att ha anledning att koncentrera sitt intresse till avtalsförsäkringslösningar. Vad som sker i de allmänna socialförsäkringarna spelar mindre roll för dem.

För dem med inte så höga inkomster - de flesta kvinnor - blir socialförsäkringen desto viktigare. Men utan draghjälp från de starkaste grupperna på arbetsmarknaden är risken stor att socialförsäkringarna får förfalla till miniminivåer som inte längre bidrar till jämlikheten, och därmed inte heller till jämställdheten, och inte räcker till rimlig standardtrygghet.

Vi har i Sverige praktisk kunskap om vilket värde som ligger i allmänna och solidariskt utformade inkomsttrygghetssystem. Vi ansåg oss ha råd med dem när vi var fattigare. Forskare och journalister från hela världen kom hit och spred sedan information över hela världen om den svenska eller skandinaviska modellen och dess förmåga att utjämna livsvillkor i allmänhet, men också mellan kvinnor och män.

Det tar lite tid att göra genomtänkta och förankrade reformer på socialförsäkringarnas tekniskt komplicerade område. Det är dags att på allvar ta itu med den nygamla frågan om ett

³ Utdrag ur "Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring", Inspektionen för socialförsäkring: Rapport 2015:6.

och samma socialförsäkringssystem för alla, där dina villkor också är mina och mina villkor är dina.