

Några framtidsfrågor i socialförsäkringen

Sture Korpi

Att kontinuerligt anpassa socialförsäkringen till den dynamiska samhällsutvecklingen, och helst ligga steget före, är en angelägen uppgift för våra centrala beslutsfattare, regering och riksdag.

I denna artikel belyses några av dagens och morgondagens kontroversiella frågor inom socialförsäkringen.

Författaren Sture Korpi är statssekreterare på Socialdepartementet.

En god ekonomisk utveckling och ett samhälle med hög sysselsättning är grunden för en framgångsrik trygghetspolitik.

Den första principiella framtidsfråga jag skulle vilja ta upp handlar om möjligheten att infria gjorda åtaganden inom försäkringen, inte enbart med tanke på en fungerande samhällsekonomi, utan i minst lika hög grad på de ideologiska förändringar som kan iakttas.

Människor har sedan länge vant sig vid att lita på samhällets ekonomiska trygghet. Försäkringens legitimitet, som forskare kallar det, vilar tungt på att tryggheten är stabil över tiden.

Denna grund är nu på väg att hotas. Den politiska debatten har avslöjat för medborgarna att deras ekonomiska trygghet inom socialförsäkringen beror inte bara på den samhällsekonomiska utvecklingen utan på att det uppstått en allt tydligare vattendelare mellan de politiska blocken i synen på den generella välfärdspolitiken. Ändrade politiska styrkeförhållanden kan komma att påtagligt minska den ekonomiska trygghet som så länge uppfattats som självklar och som människor har anpassat sin egen ekonomi till.

Denna nya instabilitet kan leda till flera i dag

oväntade konsekvenser. Vi kan till att börja med ställa oss frågan: Skulle jag vilja betala för en privat försäkring om det reella försäkringsskyddet kan bli beroende av vem som för ögonblicket sitter i ledningen för försäkringsbolaget? Knappast. Min betalningsvilja är naturligtvis beroende av att jag tror på att ingångna avtal gäller.

Jag vill hävda att samma krav måste kunna ställas på samhällets socialförsäkring. Medborgarnas vilja att solidariskt vara med att betala till dagens äldre och till de människor som drabbats av sjukdom står och faller med om de tror att de själva skall få ekonomisk trygghet den dagen de behöver det.

Samhällskontraktet

Det handlar här om ett samhällskontrakt i dess djupaste mening. Den allmänna socialförsäkringen, som bygger på principen att ersättning skall tillkomma alla på lika villkor och fördelas efter människors behov, kan överleva bara om det finns en värdegemenskap inom alla politiska grupper. Om varje ny valrörelse innehåller nya hot mot den generella välfärdspolitiken löper vi en allvarlig risk att solidariteten urholkas, och att starka motsättningar uppstår mellan de som huvudsakligen betalar och de som är beroende av samhällets stöd. Framför allt kan vi befara generationskonflikter, eftersom det största kravet på solidaritet finns mellan dem som arbetar och pensionärerna.

Medborgarnas vilja att solidariskt vara med att betala till dagens äldre och till de människor som drabbats av sjukdom står och faller med om de tror att de själva skall få ekonomisk trygghet den dagen de behöver det.

Denna tydliga oro får inte förväxlas med en ovilja till förändring. Tvärtom ser jag att framtiden kommer att ställa oss inför ökade behov att utveckla socialförsäkringen och att anpassa den till snabbt förändrade förutsättningar i samhället.

Pensionerna i centrum

Det är inte särskilt originellt att påstå att en annan grundfråga inom socialförsäkringen i framtiden kommer att bli pensionssystemets finansiering och fördelning. Folkpensionen och ATP fick sin huvudsakliga utformning på 1940- och 1950-talet. Sedan dess har samhället ändrats i grunden när det gäller tex kvinnornas förvärvsgrad, de äldres livsvillkor, tillgången på omsorg och vård osv. De avtalsbaserade och privata pensionssystemen har vuxit i betydelse och de äldres egna tillgångar vid sidan av pensionen har ökat.

Äldreberedningen har exempelvis i rapporten "Dagens äldre" (SOU 1985: 31) visat att den likvida nettoförmögenheten är störst i pensionärshushållen och att de också har haft den största reala förmögenhetstillväxten under senare år. De äldre, över 65 år, utgjorde 1982 ca 17 procent av befolkningen men ett överslag visar att de ägde 33 procent av den samlade nettoförmögenheten i landet. Förmögenhetsfördelningen bland de äldre är naturligtvis ojämn och en inte obetydlig del av denna förmögenhet tillhör de företagare som tidigare i sitt liv har begärt att bli undantagna från ATP.

Pensionsfrågan är den utan konkurrens mest komplicerade frågan vi har att arbeta med framöver. Längre har vi vant oss vid dystra profetior. "Åldringsexplosionen" kommer att leda till en enorm ökning av de sociala utgifterna heter det. Den ekonomiska krisen kommer att bestå och ge allt mindre resurser över för socialpolitiken. Antalet förvärvsarbetande kommer att minska till följd av strukturförändringar på arbetsmarknaden, varvid den sk försörjningsbördan kommer att stiga mycket snabbt, sägs det i debatten.

Det verkar emellertid som vi under senare tid har börjat att få en mera nyanserad diskussion. En ordentlig analys av befolkningsutvecklingen visar att vi har den största "åldringsexplosionen" bakom oss. Mellan 1960 och 1984 ökade andelen över 65 år

från 12 procent av befolkningen till 17 procent. Först någon gång framemot år 2010 kommer andelen äldre åter att öka. För så lång tid är dock säkerheten i prognosen mycket låg, man bör gardera med det oväntade.

Det är inte heller lika opportunt att i dag tro att den samhällsekonomiska krisen skall bestå. Efter flera års gynnsam utveckling är det inte längre självklart att ett huvudalternativ i ekonomiska framskrivningar skall vara en långsiktigt vikande sysselsättning och nolltillväxt.

Pensionsberedningen, som skall överväga ett flertal centrala frågor inom den allmänna pensioneringen, har som utgångspunkt för sitt arbete att huvudlinjerna i folk- och tilläggspensioneringen ligger fast. Med hänsyn till stabiliteten i försäkringen hör denna utgångspunkt till de viktigaste ställningstaganden som gjorts på detta område under lång tid.

En fördelningsfråga

Egentligen finns i botten en grundfråga som handlar om fördelningen av samhällets totala resurser mellan de förvärvsarbetande och pensionärerna. Räknar vi samman alla offentliga överföringar till pensionärerna, dvs pensioner, omsorger, service, med de resurser som tas i anspråk i avtalsreglerade pensioner, så har pensionärerna sannolikt en större andel av den totala konsumtionen än som motsvaras av deras andel av den totala konsumtionen än som motsvaras av deras andel i befolkningen. Intressanta beräkningar av detta slag har presenterats av Ann-Charlotte Ståhlberg (ESO rapport Ds Fi 1985: 5).

Nu är ju denna fördelning inte särskilt oväntad, med hänsyn bla till de äldres förhållandevis stora behov av vård och omsorg. Om vi accepterar att pensionärerna skall ha en god ekonomi och samtidigt en god omsorg, är detta en naturlig konsekvens.

Om man skriver fram dagens trender blir dock bilden den att pensionärerna kan väntas ta en ökad del av den totala konsumtionen, mycket till följd av att ATP-systemet "mognar". Denna situation kan upplevas som bekymmersam. Framskrivningar av detta slag tar emellertid inte hänsyn till de förändringar av politiken, som delvis redan inletts, eller

.....
I ett sådant mer dynamiskt långsiktsperspektiv finns goda förutsättningar att både klara pensionerna och en sund ekonomisk utveckling.
.....

som man på goda grunder kan anta kommer att genomföras. Varje del av socialpolitiken påverkar varandra, så allt eftersom de äldres livsvillkor ändras, kommer pensioner, omsorger, vård och service att anpassas till nya förhållanden.

En av våra största sociala satsningar nu och framöver gäller att ge allt fler äldre möjligheter att kunna välja att bo i det egna hemmet. I takt med att detta lyckas kommer pensionärerna att belasta den dyra institutionsvården mindre och själva helt svara för sina normala levnadskostnader med pensionerna. Vi kan också vänta oss att efterhand som medelpensionerna närmar sig normala löner kommer dagens särskilda skatteförmåner, rabatter och avgiftsnedsättningar att kunna minskas eller helt tas bort. I ett sådant mer dynamiskt långsiktsperspektiv finns goda förutsättningar att både klara pensionerna och en sund ekonomisk utveckling.

Socialförsäkring och arbetsmarknad

Samhällets resurser måste i ökad grad användas offensivt för att motverka de allt starkare tendenserna att dela upp medborgarna i yrkesaktiva och yrkespassiva. Av de olika följdproblem som annars kan uppstå är det kanske allvarligaste att allmänhetens stöd till den generella försäkringen kan svikta. Det kan skapas en opinion mot att arbetstagare av sitt löneutrymme skall försörja stora grupper som står utanför arbetsmarknaden. I förlängningen hotar gruppkonflikter av den typ vi nu ser blir vanligare i våra grannländer.

I vårt välfärdsbygge har vi sedan länge utgått ifrån att arbetsmarknaden i allt väsentligt skall vara just en marknad, där lönsamhet och effektivitet skall styra, medan den sociala tryggheten garanteras genom försäkringssystemet. Vi har lagt stor vikt vid arbetslinjen, genom satsningar inom arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken för full sysselsättning. Klart åtskild därifrån, administrativt och finansiellt, har vi omformat "under-

stödslinjen" till en god försäkring för alla.

Den utmaning vi står inför är att försöka bryta upp denna konstlade delning av socialpolitiken. Arbetsmarknaden måste inriktas mot nya välfärds mål där det finns plats för alla, inte bara de "högproduktiva". Socialförsäkringen måste kunna användas för förebyggande och tidiga insatser på arbetsplatserna.

Detta är lätt att säga, svårare att förverkliga. Det är ingen ny upptäckt och situationen har inte uppstått plötsligt. Problemet är att vi vet för litet om vilka strategier som är bra och ger resultat. Vi kan emellertid se en ljusning i det nytänkande, experiment, utvecklingsarbete och nya arbetsformer som i dag växer fram i den fackliga rörelsen, hos progressiva arbetsgivare och hos myndigheter. Den översyn av sjukförsäkringen som nu inletts under ordförandeskap av landshövding Curt Boström blir ett viktigt inslag i detta förnyelsearbete.

Barnfamiljerna prioriteras

Det är ofta omvittnat att barnfamiljerna har drabbats hårt av sjunkande löner, urholkade bidrag och ökad arbetslöshet. Många barnfamiljer med måttlig lön, hög hyra och några barn har fått en sådan försämring av sin köpkraft att de ligger i närheten av – eller i vissa fall under – de belopp som behövs för en skälig standard.

Vid en fortsatt återhämtning i ekonomi blir det nödvändigt att rikta en ganska stor del av resursökningen till barnfamiljerna. Många olika mer eller mindre sofistikerade modeller har presenterats under senare år för att åstadkomma detta. Alla har de en sak gemensamt: de är invecklade och det blir då svårt att överblicka både de ekonomiska konsekvenserna och vilken påverkan på förvärvsarbetet de kan få. Vi strävar efter enkla och begripliga regler inom socialförsäkringen. Därför vill jag hävda att inget alternativ som lagts fram kan konkurrera med barnbidraget som den effektivaste metoden

.....
Arbetsmarknaden måste inriktas mot nya välfärds mål där det finns plats för alla, inte bara de "högproduktiva".
.....

.....
*Vid en fortsatt återhämtning i ekonomi blir det
nödvändigt att rikta en ganska stor del av re-
sursökningen till barnfamiljerna.*
.....

att stödja barnfamiljernas ekonomi. En utbyggnad av föräldraförsäkringen i anslutning till den pågående satsningen på barnomsorg är också angelägen.

Service och effektivitet

Det var inte många år sedan vårt intresse helt upptogs av att åstadkomma rättvisa i försäkringen och att "tappa till luckor i skyddsnätet". Politiker, forskare, intresseorganisationer mfl övertrumfade varandra i uppfinningsrikedom när det gäller att visa på var förbättringar var nödvändiga.

En heltäckande försäkring syftade till att göra medborgarna mindre beroende av arbetsgivare, välgörenhet och fattigvård när arbetsförmågan sviktade. Ingen tvekar i dag om att det har varit en framgångsrik politik.

Trender växlar dock även inom socialpolitiken. Under trycket av begränsade samhällsresurser har gamla mål satts på undantag. Avbyråkratisering och förenkling upptar snart allas intresse. Emellanåt går det så långt att man hävdar att socialförsäkringen är färdig, nu gäller det bara att finslipa detaljerna.

Den viktigaste uppgiften är fortfarande – och kommer att så förbli – att se till att försäkringen fungerar rättvist och tillämpas lika för alla. Socialförsäkringen måste vara effektiv främst i betydelsen av god kvalitet och träffsäkerhet. Om förvaltningen ägnar största intresset åt det inre arbete och formerna för verksamheten finns det en påtaglig risk

att vi glömmer de orättvisor som kvarstår olösta i försäkringssystemet eller att vi inte tillräckligt uppmärksammar de nya stödbehov, som t ex kan ligga bakom de stegrade socialbidragskostnaderna.

Denna försiktiga markering syftar bara till att understryka att många ofta motstridiga mål måste vägas samman i vårt arbete med att vidareutveckla socialförsäkringen. Jag ser det som synnerligen värdefullt att ökade krafter riktas till att förbättra socialförsäkringens service och effektivitet.

Socialförsäkringen kan aldrig likställas med någon motsvarighet inom det privata näringslivet. Om jag inte är nöjd med mitt försäkringsbolag kan jag byta och min ekonomi är mycket sällan beroende av ett enskilt beslut. Inom socialförsäkringen fattar man dagligen beslut som är helt avgörande för människors försörjning, kanske för resten av livet. Det stora förtroendekapital som försäkringen under lång tid har upparbetat hos den försäkrade allmänheten är så viktigt att det många gånger kan uppväga den kritik som under stundom riktas mot detaljstyrning och ineffektivitet.

Det skall utan omsvep erkännas att denna kritik delvis är befogad. Den visar att den vanliga människan ibland kommer i kläm mellan paragraferna, utan att de försäkringsanställda kan göra så mycket åt problemen.

Jag är alltså inte alls säker på att vad det egentligen oftast handlar om är bristande tillmötesgående eller en ineffektiv handläggning. Den bild jag får är att debatten fortfarande i allt väsentligt gäller brister i försäkringsskyddet.

Det gäller bla orättvisor i sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen, delpensioneringen och andra delar av pensionssystemet.