

## Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse Tore Browaldhs stiftelse

[www.forskningsstiftelserna.handelsbanken.se](http://www.forskningsstiftelserna.handelsbanken.se)

Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse samt Tore Browaldhs stiftelse inbjuder härmed till ansökan rörande forskningsmedel.  
*Ansökan ska vara inkommen senast torsdagen den 31 januari 2013.*

Stiftelsernas ändamål är att stödja samhällsvetenskaplig forskning inom främst ekonomisk historia, ekonomisk geografi, företags-ekonomi, nationalekonomi och ekonometri. Inom denna ram prioriterar stiftelserna forskning rörande näringsliv, organisationer, förvaltning och ekonomisk politik, som belyser frågor och problem av betydelse för den praktiska verksamheten. Nationellt och internationellt forskarsamarbete är prioriterat.

Under år 2012 utdelar stiftelserna totalt 120 miljoner kr.

Vid vårens ansökningstillfälle kan anslag sökas för

- *Forskningsprogram*
- *Forskarutbyte, konferenser mm*

Därutöver kan prefekter vid institutioner med ekonomisk forskning nominera doktorer, som under senaste halvåret försvarat excellenta avhandlingar, till *Wallanderstipendier*. Dessa postdoktorala stipendier ger mottagarna möjlighet till fortsatt forskning under tre år.  
*Stipendierna kan inte sökas.*

Dessutom kan prefekter vid institutioner med ekonomisk forskning ansöka om *Browaldhstipendier* för *Internationell rekrytering*.

Vidare utdelar stiftelserna stipendier för forskarutbildning utomlands. Ansökan om sådana *Hedeliusstipendier* ska vara inkommen *senast måndagen den 9 september 2013*.

Ansökan sker elektroniskt via stiftelsernas hemsida, som har adressen:

[www.forskningsstiftelserna.handelsbanken.se](http://www.forskningsstiftelserna.handelsbanken.se)

## Försäkringsmässighetens problem – om dolda fördelningseffekter i socialförsäkringarna

AXEL CRONERT OCH  
JOHANNES DANIELSSON

### INLÄGG

I debatten om de svenska socialförsäkringarna hörs begreppet *försäkringsmässighet* ofta och från många håll. Bland fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, intresseorganisationer, statliga utredningar och myndigheter uttrycks en vilja att öka försäkringsmässigheten i socialförsäkringarna. Trots denna gemensamma strävan är de policy slutsatser som dras utifrån argument om försäkringsmässighet långt ifrån entydiga. Exempelvis motiverades de förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som regeringen gjorde efter maktskiftet 2006 med att de ökade graden av försäkringsmässighet i försäkringen. Samtidigt kunde både LO och TCO argumentera för att samma reformer minskade försäkringsmässigheten.

I denna artikel argumenterar vi för att försäkringsmässighet, som begreppet används i dag, är alltför trubbigt för att platsa i en klarsynt diskussion om socialförsäkringarna. Problemet blir särskilt viktigt då man tar hänsyn till att det finns normativa och fördelningsmässiga aspekter av socialförsäkringarnas utformning som motiverar olika aktörer att skänka begreppet olika innebörd, något som ökar dess otydlighet. Vår förhoppning med artikeln är att inleda en diskussion om hur debatten om socialförsäkringarna kan förbättras genom att man särskiljer och renodlar de centrala begreppen däri.

### *Försäkringens kärna och striden om de tre aktuariska principerna*

Innebörden i försäkringsmässigheten

behandlades grundligt av Socialförsäkringsutredningen 2006 (SOU 2006:86). I skriften *Vad är försäkring?* definierade utredningen både vad alla försäkringar har gemensamt – ”försäkringens kärna” – och vad som särskiljer socialförsäkringar från marknadsförsäkringar. Man resonerade sig fram till att en försäkring (1) övertar och (2) sprider en ekonomisk risk, att den (3) erbjuder en tjänst som i huvudsak består av vetskapen om att vara försäkrad och att tjänsten är (4) tydlig och stabil. För distinktionen mellan socialförsäkringar och marknadsförsäkringar tog utredningen avstamp i tre aktuariska principer: I en marknadsförsäkring finns en strävan efter (1) ett starkt samband mellan den individuella risken för att en skada inträffar och den premie individen betalar, (2) ett starkt samband mellan individens premie och den ersättning som utbetalas vid en skada, samt (3) ett starkt samband mellan de samlade premierna i försäkringen och de samlade ersättningarna, dvs en hög grad av ekonomiskt självbärande över tid. Efter redogörelsen angavs vad som i utredningens mening särskiljer en socialförsäkring från en marknadsförsäkring, nämligen att en socialförsäkring präglas av enbart princip två och tre, dvs att individens premie inte påverkas av dess risk.

Den som fördjupar sig i de senaste årens debatt om försäkringsmässigheten i socialförsäkringarna märker att oenigheten i huvudsak rör just de aktuariska principerna – alltså vad Socialförsäkringsutredningen benämner *marknads-mässigheten* i en försäkring – och vilka av de tre som ska gälla för socialförsäkringarna.

I och med de senaste årens förändringar av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen har det givits flera exempel på organisationer som i remissyttranden och debattinlägg förespråkar att några av de tre principerna, men inte andra, ska prägla en viss socialförsäkring. Som ex-

*Axel Cronert* är pol mag från Uppsala universitet och läser nu masterprogrammet i General Management vid Handelshögskolan i Stockholm.  
axelcronert@hotmail.com

*Johannes Danielsson* är pol kand från Uppsala universitet och läser nu masterprogrammet i politik och internationella studier vid Uppsala universitet.  
j.danielsson@hotmail.com

empel kan nämnas LO, som för arbetslöshetsförsäkringen efterfrågar ett svagt samband mellan risk och premie men ett starkt samband mellan premie och ersättning. I andra fall vill en och samma aktör att olika principer ska gälla för olika socialförsäkringar. Exempelvis anser regeringen i direktivet till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (Dir 2010:48) att arbetslöshetsförsäkringen ska präglas av ett starkt samband mellan risk och premie och ett svagt samband mellan premie och ersättning, medan det direkt motsatta förhållandet ska råda i sjukförsäkringen.

### *Bland principerna göms en omfördelningskonflikt*

Att låta samtalet om försäkringsmässigheten utgå ifrån de aktuariska principerna ökar förvisso dess tydlighet, men ännu kvarstår hinder för en klarsynt diskussion: Principerna döljer en potentiell intressekonflikt.

Det är nämligen inte likgiltigt utifrån vilken av de tre aktuariska principerna graden av försäkringsmässighet förändras. Varje förändring i enlighet med endera av principerna kommer att skapa en omfördelning som berör grupper med olika specifika egenskaper: En förändring av *sambandet mellan risk och premie* innebär en omfördelning mellan grupper med hög respektive låg risk att drabbas. En förändring av *sambandet mellan premie och ersättning* innebär en omfördelning mellan hög- och låginkomstagare. En förändring av *sambandet mellan samlade premier och ersättningar* innebär en omfördelning mellan skattebetalarna och de som betalar premierna.

Detta får konsekvensen att det för

vissa personer kommer att spela roll *enligt vilken princip* försäkringsmässigheten i en socialförsäkring förändras. För andra personer kommer utfallet att vara detsamma, oavsett vilken princip som förändringen följer. Det hela beror på den individuella relationen mellan inkomst och risk för arbetslöshet eller sjukdom.

Mer precist kommer, i fallet arbetslöshetsförsäkringen, personer med (relativt) låg inkomst och låg risk för arbetslöshet att gynnas av ett starkt samband mellan risk och premie, exempelvis genom ökad riskgruppsdifferenciering, men missgynnas av ett starkt samband mellan premie och ersättning, som t ex ett höjt ersättningsstak eller ett sänkt golv. Vidare kommer en person med hög inkomst och hög risk för arbetslöshet att gynnas om sambandet mellan premie och ersättning stärks, men missgynnas om sambandet mellan risk och premie stärks. För andra finns det mindre anledning att fråga sig enligt vilken princip försäkringsmässigheten förändras. En person som har hög inkomst och låg risk för arbetslöshet påverkas i samma riktning oavsett vilket av de två första sambanden som stärks eller försvagas. För denne kommer såväl en förstärkning av sambandet mellan risk och premie som en förstärkning av sambandet mellan premie och ersättning att vara gynnande. Detsamma gäller den med låg inkomst och hög risk för arbetslöshet, som i stället missgynnas i bägge situationerna.<sup>1</sup>

Storleken på den omfördelning som förändringar enligt den första och andra principen leder till påverkas dessutom av hur systemet är utformat enligt den tredje principen. I ett system med högre grad

<sup>1</sup> Med utgångspunkt i detta vore det intressant att undersöka om det finns samband mellan egenskaper i medlemskåren hos olika fackförbund och deras åsikter om försäkringsmässigheten i socialförsäkringarna. Till exempel skulle det, med ett antagande om rationella aktörer, förväntas att ett förbund med högavlönade medlemmar med hög risk för arbetslöshet, förespråkar ett svagt samband mellan risk och premie, men ett starkt samband mellan premie och ersättning. Fackförbund vars medlemmar har hög lön och låg risk för arbetslöshet förväntas å sin sida förespråka starka samband mellan risk, premie och ersättning.

av ekonomiskt självbärande kommer exempelvis ett stärkt samband mellan premie och ersättning genom en takhöjning att medföra kostnader som alla försäkringens medlemmar får dela på, alltså även låginkomsttagare som inte gynnas av takhöjningen. Detta i högre grad än i ett mer skattesubventionerat (mindre självbärande) system, där alla skattebetalare delar på förändringens kostnad.

### *Otydligheten utnyttjas av flera läger*

Resonemangen ovan visar på de olika fördelningspolitiska konsekvenser som riskerar att förbises då man, utan att specificera enligt vilken princip, argumenterar för att förändra försäkringsmässigheten i socialförsäkringarna. Detta har visat sig inte enbart vara ett teoretiskt problem.

Ett exempel kan hämtas ur direktivet till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (Dir 2010:48). Häri anger regeringen visserligen att man vill öka försäkringsmässigheten i de bägge försäkringarna med olika medel, men behandlar samtidigt på flera ställen försäkringsmässigheten som ett mål som kan uppnås på flera, som det framställs, likvärdiga sätt. Förhållningssättet återspeglas i formuleringar som: ”ett sätt att upprätthålla försäkringsmässigheten i en försäkring är att införa självrisker” (s 6) och ”ett av flera sätt att uppnå [ökad försäkringsmässighet] är att försäkringens inkomster och utgifter balanseras inom systemet” (s 16). I själva verket syftar de båda förändringarna som diskuteras till helt olika effekter.<sup>2</sup>

Kan det då aldrig vara motiverat att argumentera för en ökad försäkringsmässighet för dess värde i sig och låta det vara sekundärt hur den uppnås? Jo, i den mån en ökad försäkringsmässighet förespråkas i syfte att öka legitimiteten hos

försäkringen. Legitimitetsargumentet förekommer dock i dagsläget i liten utsträckning.

I stället finns tendenser till att försäkringsmässigheten har kommit att användas som ett förkläde – för att dölja snarare än att tydliggöra politiska ambitioner. I flera uppkomna fall menar vi att det finns anledning att fråga sig om det verkligen är försäkringsmässigheten i sig som prioriteras högst och inte i själva verket andra effekter av de förändringar som motiveras med den. I följande utdrag från promemorian *Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen* (Ds 2008:61, s 18) verkar regeringen exempelvis inte ha legitimitetsaspekten för ögonen när den använder försäkringsmässighet som paroll för att höja graden av egenfinansiering, utan snarare ökade incitament för återgång till arbete. Enligt regeringen ”motverkar [den låga graden av egenfinansiering] incitamenten för såväl arbetstagarna som arbetsgivarna att underlätta för arbetslösa att snabbt återgå till arbete. Regeringen anser därför att arbetslöshetsförsäkringen måste göras mer försäkringsmässig.”

I ett annat fall uttrycker LO, i remissyttrandet över propositionen *En arbetslöshetsförsäkring för arbete* (Ds 2008:62, s 4), att det att ”genomföra sänkningen under en pågående period gör dessutom att man kan ifrågasätta försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen.” Är det verkligen tidpunkten, eller att ersättningsnivåerna sänks som egentligen upprör LO? Hade samma kritik framförts mot ett förslag om höjda ersättningsnivåer?

### *Tydliggör och precisera: Ett steg mot en klarsynt diskussion*

Försäkringsmässighet lyfts ofta fram som ett viktigt mål för socialförsäkrings-

<sup>2</sup> Självrisker motverkar ett överutnyttjande av förmånerna, medan ökat självbärande syftar till att främja en långsiktig hållbarhet genom att tydliggöra sambandet mellan avgifter och förmåner på så sätt att avgifterna kan höjas om de inte motsvarar förmånerna.

systemet och i själva begreppet antyds att det finns en norm för vilka egenskaper som är önskvärda hos försäkringar. Synen på vilka dessa egenskaper är varierar dock beroende på vilken försäkring som avses och vilka åsikter man har om socialförsäkringarnas syfte. I artikeln har vi velat visa att det i dag saknas en gemensam, ändamålsenlig begreppsapparat för att diskutera denna aspekt av de svenska socialförsäkringarna.

Vägen framåt bör vara att tydliggöra och precisera de begrepp som används. Socialförsäkringsutredningen 2006 tog ett viktigt steg mot en tydligare debatt då den särskilde begreppen *försäkringsmässighet* och *marknadsmässighet*, genom att låta det förstnämnda reserveras för ”försäkringens kärna” och det sistnämnda syfta på de aktuariska principerna. Tyvärr verkar initiativet inte ha fått något

vidare genomslag. Vi hoppas därför att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen som nu arbetar återknyter till denna anda och tydligt klargör hur begreppet försäkringsmässighet används.

## REFERENSER

Dir 2010:48, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*, Socialdepartementet, Stockholm.

Ds 2008:61, *Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Ds 2008:62, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

LO (2006), ”Remissyttrande till regeringens proposition 2006/07:15 – En arbetslöshetsförsäkring för arbete”, LO, Stockholm.

Socialförsäkringsutredningen (2006), ”Vad är försäkring?”, *Samtal om socialförsäkring*, nr 1.

SOU 2006:86, *Mera försäkring och mera arbete*.