
Socialförsäkringarnas problem

Vi hör ständigt att socialförsäkringarna måste reformeras. Underskottet för ATP och folkpensionen beräknas bli sammanlagt 8 miljarder kronor under 1997. Underskottet i arbetslöshetsförsäkringen (inklusive ALU) blir också stort; den senaste prognosen för 1997 pekar på 4 miljarder kronor. Sjukförsäkringen däremot, som tidigare var ett riktigt sorgebarn, går numera riktigt bra med ett beräknat överskott 1997 på 21 miljarder.

Betyder detta att pensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringen fungerar dåligt och därför måste reformeras? Och hur är det med sjukförsäkringen? Fungerar den bra och kan lämnas som den är?

Svaret på bägge frågorna är nej. Eventuella underskott behöver inte vara något problem *i sig*. Däremot kan de vara en varningsklocka som indikerar att här *kan* det finnas något problem. Och ett eventuellt överskott behöver inte vara ett tecken på att systemet är "bra". Tvärtom kan det då finnas skäl att bli misstänksam.

Låt oss först diskutera pensionssystemen.

ATP och folkpensionen är i princip fördelningssystem. Det betyder att pensionerna i huvudsak (till skillnad från privata pensionsförsäkringar) inte betalas genom avkastningen av en fond, som dagens pensionärer byggde upp medan de var yrkesaktiva. I stället betalas dagens pensioner genom en

skatt (fn 18,86 procent på lönesumman) som de idag yrkesverksamma betalar in till systemet; dessa pengar slussas omedelbart vidare till dagens pensionärer. Och underskottet beror på att de 18,86 procenten bara ger 134 miljarder kronor, medan pensionsutgifterna uppgår till 192 miljarder. Skillnaden är ett underskott på 58 miljarder.

ATP har dock ett visst inslag av premiererservsystem, d v s det finns en fond (som dock är ganska liten i förhållande till pensionsåtagandena). Av underskottet på 58 miljarder täcks 50 miljarder av avkastningen på AP-fonden. Resten, d v s 8 miljarder, får tas via statsbudgeten.

Att ta de 8 miljarderna via statsbudgeten betyder att de yrkesverksamma får betala dem genom skatter. (Vi bortser här från det speciella fall då hela statsbudgeten går med underskott och man måste låna upp pengarna; i så fall blir det de yrkesverksamma i framtiden som får betala.) Vi har således följande enkla samband. Pensionärerna får 192 miljarder, och de yrkesverksamma betalar 134+8 miljarder. Därtill kommer AP-fondens avkastning på 50 miljarder. Men det betyder ju att systemet faktiskt går ihop; det är i huvudsak ett välfungerande fördelningssystem, med ett litet inslag av ett kollektivt premiererservsystem. Systemet har således ett underskott bara i bokföringsteknisk mening: de 134 miljar-

derna kallas för "Folkpensions- och ATP-avgifter", medan de 8 miljarderna kallas för "skatt" och de 50 miljarderna kallas "avkastning på AP-fonden". Men som ekonomer vet vi att det inte spelar någon roll vad man kallar en skatt för. Vi skulle således kunna "lösa" pensionssystemets problem genom att helt enkelt döpa om de 8 miljarderna till "Folkpensions- och ATP-avgifter", det vill säga genom att höja uttagsprocenten till 20 procent och samtidigt sänka "skatten" med motsvarande belopp.

En del debattörer har också förstått detta samband och därav dragit den korrekta slutsatsen att pensionssystemet egentligen inte går med något underskott. Av detta följer dock inte att allt är frid och fröjd. Nej, problemet med pensionerna – och med alla socialförsäkringar – ligger djupare än så. Det handlar inte om huruvida något system går med ett bokföringsmässigt underskott eller överskott. Vad som har betydelse är i stället hur systemet påverkar vårt beteende, det vill säga vilka incitamenteffekter det har.

Vad gäller folkpensionen är avgiften, vad den än må kallas, en ren skatt; det finns inget samband mellan vad den enskilde betalar in till systemet och vad han eller hon får ut i form av pensionsförmåner. Systemet är, med en försäkringsteknisk term, icke-aktuariellt. ATP-systemet är något bättre, men i stort sett är det också icke-aktuariellt. Det finns endast ett mycket svagt samband mellan individens avgifter och förmåner; ATP-avgiften är således i huvudsak en skatt snarare än en aktuariell försäkringspremie. Och den skatt som täcker det bokföringsmässiga underskottet på 8 miljarder är ju

en ren skatt, även till namnet. Vad gäller avkastningen på AP-fonden, slutligen, är det en ren beskattning att använda denna till pensionerna. Dessa påverkas nämligen inte av avkastningens storlek, utan är bestämda av systemets förmånsregler; om de 50 miljarderna inte användes till pensioner, skulle de användas till att förstärka statsbudgeten och därigenom skulle skattetrycket sänkas i motsvarande grad. Att pengarna nu i stället används till (redan förmånsbestämda) pensioner är därför liktydigt med en beskattning av den yrkesverksamma generationen.

Nu är problemet det, att skatter, vad de än må kallas, skapar snedvridningseffekter i ekonomin. De slår en kil mellan vad som är privatekonomiskt lönsamt och vad som är samhällsekonomiskt önskvärt, och denna skattekil får då medborgarna att bete sig på ett sådant sätt att samhället åsamkas en välfärdsförlust.

Det är denna välfärdsförlust som är det centrala problemet hos pensionssystemet. Systemet bör därför inte reformeras så att det går ihop rent bokföringsmässigt. Det går redan ihop rent nationalekonomiskt; de yrkesverksamma betalar de pensionerades pensioner. Nej, systemet ska i stället reformeras så att det ger upphov till så små effektivitetsförluster som möjligt. Det innebär att intjänandereglererna ska göras mer aktuariella.

Det är samma sak med arbetslöshetsförsäkringen. Problemet är inte i första hand att den går med underskott, för i rent nationalekonomisk mening går systemet ihop: de arbetslösa hela arbetslöshetsunderstöd betalas faktiskt av de sysselsatta – och det är ju precis

som det ska vara. Problemet ligger i stället i att systemets regelverk gör att människorna betar sig på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt önskvärt. Låt oss ta ett par exempel. Avgifterna är desamma för alla yrken och branscher, vilket innebär att de trygga och stabila branscherna subventionerar de otrygga och instabila. Resultatet blir att de senare branscherna i skydd av subventionerna växer sig större än vad som vore samhällsekonomiskt motiverat, på de stabila branschernas bekostnad.

Men ersättningsnivåerna då? Bör inte de sänkas? Jo, kanske. Men i så fall ska de inte sänkas för att systemet ska gå ihop. Systemet går nämligen redan ihop. Det är bara i en inskränkt kameral bokföringsteknisk mening som systemet går med 4 miljarder i underskott, och om detta "underskott" vore huvudproblemet, skulle det ju enkelt kunna åtgärdas genom att man höjde avgifterna i stället för att sänka ersättningsnivån. Nej, om ersättningsnivån ska sänkas, eller om vi ska införa en sk "bortre parentes", så är det i första hand för att detta kan få de arbetslösa att bete sig på ett samhällsekonomiskt önskvärt sätt. Det betyder i klartext: att aktivt söka arbete, att skaffa sig den utbildning och de färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden, och att acceptera erbjudna jobb – även om dessa inte skulle finnas på hemorten eller inom ens gamla yrke.

Härtill kommer incitamentseffekterna för dem som redan har arbete. Om de arbetslösas ersättningsnivåer är så höga, och kraven på att acceptera erbjudna arbeten eller utbildningar är så svaga, att detta leder till bestående hög arbetslöshet kommer systemet att

bli mycket kostsamt för samhället. Och detta har inget att göra med det eventuella underskottet; kostnaderna skulle uppstå även om vi höjde avgifterna så att det bokföringsmässiga underskottet eliminerades. I den mån de avgifter som betalas av de sysselsatta är att betrakta som en skatt snarare än som en aktuariell försäkringspremie får vi skatteklar och snedvridningseffekter på samma sätt som i fallet med pensionsavgifterna ovan.

Arbetslöshetsförsäkringen ska således utformas så, att den skapar goda mikroekonomiska incitament för såväl de arbetslösa som de sysselsatta. Om detta sedan leder till ett bokföringsmässigt underskott eller överskott är av mindre betydelse.

Detsamma gäller sjukförsäkringen. När Sverige under 1980-talet hade en hundra procentig ersättningsnivå var inte grundproblemet att detta ledde till ett bokföringsmässigt underskott. Detta underskott var bara ett symptom och en varningsklocka. Grundproblemet var i stället att den höga ersättningsnivån lockade folk att sjukskriva sig, så att Sverige under ett decennium hade den högsta sjukfrånvaron i hela västvärlden.

Och när sjukförsäkringen idag går med ett överskott så är inte det ett tecken på att systemet nödvändigtvis är "bra". Sjukförsäkringens uppgift är nämligen *inte* att generera inkomster åt statskassan. För det ändamålet har vi vanliga skatter, som förhoppningsvis är bättre lämpade vad gäller såväl fördelningspolitisk träffsäkerhet som effektivitetsmässiga incitamenteffekter. Nej, sjukförsäkringens uppgift är att ge oss ett välfungerande försäkringsskydd om vi blir sjuka, och det in-

nebär en delikat avvägning. Systemet får inte bli för generöst, för då sjuk-skriver vi oss alltför mycket, men det får inte heller bli allför strängt, för då får vi inget acceptabelt försäkrings-skydd. Ungefär som brandförsäk-ringen och trafikförsäkringen, således: en viss självrisk måste till, men den får inte bli alltför stor, för då upphör för-säkringen att vara en försäkring.

Problemet med socialförsäkring-arna handlar därför inte i första hand om underskott eller överskott. Det handlar om mikroekonomiska incita-ment.

*MATS PERSSON
CLAES-HENRIC SIVEN*