

Fällor vid reformering av socialförsäkringarna

De offentliga utgifternas andel av BNP förväntas nå en toppnotering på 70 procent under året, samtidigt som det statliga budgetunderskottet kommer att stiga till i runda tal 200 miljarder kronor. För att få bukt med de strukturella problem inom den offentliga sektorn som dessa siffror är ett uttryck för, räcker inte längre osthyvel och rationalisering inom offentlig konsumtion. Socialförsäkringarna utgör en så stor och tung del av de offentliga utgifterna och finansieringen av dem en så stor del av det totala skattetrycket att nedskärningar måste ske även här. Förändringar av socialförsäkringarna kan dessutom ge betydande vinster om de leder till att skatternas snedvridningseffekter minskar, t ex genom att skillnaden mellan arbetsgivarens kostnad för och arbetstagarens behållning av ett utfört arbete minskar (en minskad sk skattekil).

Så här långt råder ganska stor enighet idag, medan meningarna går isär vad gäller lämpliga åtgärder. En del förslag går ut på att få bort uppgifter/ utgifter från den offentliga sektorn. Den nyligen införda arbetsgivarperioden inom sjukförsäkringen är ett exempel. Förslaget att slopa inkomstbortfallsprincipen inom socialförsäkringarna och ersätta denna med en grundtrygghet är ett annat.

Risken är emellertid stor att ingen av dessa åtgärder vare sig minskar det totala skattetrycket eller snedvridningskostnaderna.

Socialförsäkringarna är baserade på inkomstbortfallsprincipen. Vi kan utgå från att det finns ett behov av försäkring mot de inkomstbortfall som kan uppkomma p g a arbetsoförmåga, orsakad av sjukdom, arbetslöshet eller ålder. Minskade offentliga åtaganden kommer därför att ersättas med något annat och det är hur

detta andra ser ut som avgör om reformen ger samhällsekonomisk vinst.

Arbetsgivareperioden inom sjukförsäkringen på 14 dagar sänker skattetrycket genom att finansieringen av denna period ligger direkt på företaget och arbetsgivaravgiften har sänkts. Betyder detta ett sänkt "skattetryck" för den enskilda individen så att skattekilar och snedvridningskostnader minskar? Det beror på var individen är anställd, i ett litet eller stort företag, i ett företag med ung eller gammal arbetskraft, i ett företag med hög eller låg sjukfrånvaro. Individen får nu betala en tredelad sjukförsäkringspremie, en del till det offentliga systemet, en del till avtalsförsäkringarna och en del till det företagsinterna systemet. För individen är det tämligen ointressant om "skatten"/premien är statlig eller avtalad mellan arbetsmarknadens parter. Det är den totala premien i relation till förväntade formåner som är intressant.

Reformen leder till att den försäkringsmassiga fördelen med riskspridning genom de stora talens lag begränsas. I tillräckligt stora företag avviker förmodligen inte sjukdomsrisk från den genomsnittliga risk, som den tidigare premien var baserad på. Den företagsinterna delen av premien motsvarar då sänkningen av arbetsgivaravgiften – reformen har ingen omedelbar effekt för individen, dvs skattetrycket är oförändrat. För den som är anställd inom ett litet företag blir det nu intressant om företagets anställda ligger över eller under genomsnittlig sjukfrekvens. Det är detta som avgör om det blir höjd eller sänkt skatt!

För små företag kan därmed reformen få förödande konsekvenser, eftersom de har färre personer att sprida sjukdomsrisk-

ken på. Det kan räcka med en liten ökning i sjukfrekvens eller att företaget har ett par "dåliga risker" bland de anställda för att företaget ska gå omkull. För den anställde räckte det då inte med en högre total premie. Till detta kommer en betydligt högre kostnad i händelse av uppsägning och arbetslöshet.

På längre sikt är resultatet beroende av hur företagen anpassar sig till arbetsgivarperioden. Företagen kommer att anstränga sig för att minimera kostnaderna för sjukfrånvaron. Den stora kostnaden är i de flesta fall den produktionsstörning, som frånvaron ger upphov till. Arbetsgivarperioden kan ha en positiv effekt om miljön och arbetsorganisationen i företaget orsakat höjd sjuklighet och sjukpenningreformen medför incitament till miljöförbättringar eller förbättrad arbetsorganisation med sänkt sjukfrånvaro som följd. Till detta kommer den eventuella effekt på sjukfrånvaron, som den sociala kontrollen från företagsledning och fack kommer att utöva.

Inför reformen uttrycktes förhoppningar om att den sk måndagssjukan skulle minska. Eftersom varje sjukdomstillfälle börjar med en arbetsgivarperiod är en lika möjlig effekt, att när arbetstagaren kommer tillbaka efter en sjukperiod uppmannas hon av företag och fack att riktigt känna efter om hon är frisk. Det finns annars en risk för att en ny 14-dagars arbetsgivarperiod snart påbörjas och det är ett gemensamt intresse att minimera den risken. Reformen kan således ge både ett ökat och ett minskat sjuktal som resultat. Bortsett från eventuellt minskad sjukfrånvaro är kostnaden för produktionsstörning densamma nu som tidigare. Det nya är att företaget också får stå för sjukpenningersättning till den anställde. Ett kostnadsminimerande företag kommer att försöka bli av med "dåliga risker" och vid nyanställning akta sig för en "dålig risk". Detta blir betydligt viktigare nu än tidigare eftersom dessutom den grupp som ska bära risken är mycket mindre.

Antag att sjuklighet är en stigande funktion av ålder. Eftersom sjukpenningavgiften (den avtalade eller den statliga) inte är differentierad efter ålder kommer premien för unga anställda att vara "för hög" (relativt den åldersspecifika sjukdomsrisk) och för gamla att vara "för låg". För att få tillbaka ungdomens för höga premie måste arbetstagaren stanna kvar i företaget. Det blir också mindre attraktivt att anställa en äldre person, eftersom den högre premien stannar i det gamla företaget. Resultatet är att anställningskontrakten blir mer långsiktiga med en minskad rörlighet på arbetsmarknaden som följd.

Sjukpenningreformen ger ett lägre totalt skatte-/avgiftstryck endast om den leder till en sänkt sjuklighet. Detta har då köpts till priset av försämrad rörlighet och inlåsnings av arbetskraften på arbetsmarknaden samtidigt som staten för att minska budgeten gett utökade uppgifter (makt) åt arbetsmarknadens parter.

För att uppnå minskade offentliga utgifter och ett minskat totalt skattetryck med minskade snedvridningseffekter skulle sjukpenningförsäkringen ha behövt en helt annan reform än införandet av en arbetsgivarperiod.

Följande punkter är några villkor för att sådana effekter ska erhållas. Inkomstbortfallsprincipen bör behållas och kopplingen mellan avgifter och förväntade förmåner stärkas så att avgifter endast betalas på inkomster som är sjukpenninggrundande. Ersättningsnivån måste sänkas för att minska de offentliga utgifterna. Många kommer då att vilja försäkra sig för inkomster över den nivå som gäller i det offentliga systemet. För att undvika inlåsnings och minskad rörlighet på arbetsmarknaden och samtidigt uppnå ett minskat eller oförändrat skattetryck för individen måste avtalsförsäkringar och företagsspecifika lösningar begränsas. Försäkringsskydd över den offentliga nivån bör vara frivilligt.

AGNETA KRUSE