

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Långtidsutredningen 2019, Huvudbetänkande (SOU 2019:65)

(Fi2020/00727/E4)

Långtidsutredningen gör en viktig och gedigen genomgång över vad som ligger bakom de ökade inkomstskillnaderna som skett i Sverige de senaste decennierna. Sverige har under lång tid haft internationellt sett små inkomstskillnader men dessa har ökat sedan början av 1980-talet. Ökningen i Sverige har varit förhållandevis stor och Sverige har nu närmat sig nivån i många andra europeiska länder.

Försäkringskassan ansvarar för att administrera delar av socialförsäkringen och redogör i detta remissvar för mer principiella aspekter och utmaningar som myndigheten ser som centrala när det gäller socialförsäkringarnas roll och möjligheter om staten önskar påverka utvecklingen av inkomstskillnaderna.

Socialförsäkringen är central för individens trygghet och samhällsekonominns stabilitet

Socialförsäkringen tillhandahåller huvuddelen av individens försäkringsskydd. Den omfattar hela befolkningen och syftar till att skapa ekonomisk trygghet vid olika situationer i livet. Tryggheten i försäkringstjänsten består inte så mycket i själva utbetalningen av ersättning som i vetskapen i förväg om att ersättning kommer att betalas ut om olyckan är framme och riskfallet inträffar. Den vardagliga känslan av trygghet förutsätter att man känner till och förstår reglerna i försäkringen och att man kan lita på att man faktiskt får den överenskomna ersättningen om man råkar illa ut. Socialförsäkringen omfattar tre stora områden. Ett riktar sig till föräldrar och deras barn, ett till sjuka och personer med funktionsnedsättningar och ett till ålderspensionärer och efterlevande. Det sistnämnda administreras av Pensionsmyndigheten. Med denna administrativa avgränsning av svensk socialförsäkring omfattas merparten av det offentliga kontantstödet till individer och hushåll, men varken exempelvis arbetslöshetsförsäkringen eller socialbidrag ingår.

En viktig aspekt på socialförsäkringen är dess effekter på den samhällsekonomiska utvecklingen. På makronivån utgör de en viktig del i de så kallade automatiska stabilisatorerna i ekonomin. På mikronivån gäller att eftersom drivkrafterna för att arbeta kan bero på hur reglerna för skatter och sociala ersättningar är utformade är det nödvändigt att väga försäkringens fördelar mot dess inverkan på arbetsutbud, sparande etc. Den kanske vanligaste kritiken mot den svenska socialförsäkringen är att ett högt skatte- och avgiftsuttag samt höga ersättningsnivåer för med sig samhällsekonomiska problem, en långsammare ekonomisk tillväxt och därmed ett lägre välstånd att fördela. Delar av denna kritik handlar om att det enligt ekonomisk teori finns samhällsekonomiska kostnader förknippade med skatter, eftersom de

resulterar i snedvridningar i prisbilden och kan leda till försvagade drivkrafter till arbete. Denna avvägning är av stor betydelse även för att en generös socialförsäkring förutsätter en hög sysselsättningsgrad.

En annan del av kritiken rör den oundvikliga konflikt som finns i alla försäkringar: Försäkringen ska hålla den försäkrade skadeslös vid vissa händelser, men det ska samtidigt finnas drivkrafter för att undvika att händelserna inträffar genom till exempel självrisker och stöd för att hjälpa de drabbade att försöka häva det tillstånd som utgör grund för ersättning.

Socialförsäkringen är central i att begränsa inkomstskillnader

Socialförsäkringen har stor betydelse inte bara för den enskildes trygghet och välfärd och för samhällsekonomin, utan även för nivån på inkomstjämlighet i samhället. Systemet omfördelar pengar mellan olika perioder i livet och mellan individer och grupper i samhället genom att ge inkomstrelaterade ersättningar vid inkomstbortfall, men också bidrag i andra situationer. Någon absolut gräns mellan det som är försäkringar och bidrag kan knappast dras. Sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning och ålderspension är exempel på förmåner med en huvudsaklig försäkringsmässig utformning där såväl betalningen som ersättningen står i relation till lönen. Försäkringsersättningar beskattas på samma sätt som löneinkomster. Barnbidrag, handikappersättning och bostadsbidrag är exempel på bidrag. Bidragen är skattefria. Vissa bidrag är inkomstprövade.

Att många arbetar är också den viktigaste faktorn för att minska inkomstskillnader. Även om socialförsäkringens regelverk inte explicit avser att omfördela från höginkomsttagare till hushåll med lägre inkomster så är dess bidrag till att begränsa inkomstjämlighet i samhället betydande. År 2018 betalade Försäkringskassan ut motsvarande 4,7 procent av BNP i försäkringar och bidrag, och tillsammans med Pensionsmyndigheten blev totalen ca 11 procent.

Socialförsäkringarnas begränsande effekt på inkomstskillnader minskar över tid

Av långtidsutredningen framgår att transfereringssystemen har stor betydelse för att begränsa inkomstskillnaderna. Basscenariot fram till 2035 som utredningen redovisar är det som ger den minsta ökningen av inkomstskillnaderna. I basscenariot antas att transfereringarna ökar i samma takt som inkomsterna, vilket isåfall skulle kräva lagändringar. En sådan utveckling innebär att dagens ambitionsnivå bevaras och en högre tillväxt av transfereringarna än vad som varit fallet de senaste decennierna.

Att bevara dagens ambitionsnivå följer inte i sig av dagens regelverk. Socialförsäkringarna är med undantag för ålderspensionen kopplade till prisutvecklingen eller bestämda i fasta belopp. Om lönerna växer snabbare än priserna medför detta att inkomsterna för dem som försörjs av transfereringar försämras i förhållande till den arbetande delen av befolkningen. Utredningen konstaterar att denna utveckling har förstärkts ytterligare av att ersättningsnivåer sänkts i vissa system och av att jobbskatteavdraget (vilket omfattar arbetsinkomster men inte transfereringar) har införts. Sammantaget har detta verkat i riktning mot ökad inkomstspridning. Samtidigt har de ekonomiska drivkrafterna till arbete förstärkts vilket bedöms ha

bidragit till den ökade sysselsättningen vilket i sin tur har bidragit till att motverka den ökade inkomstspridningen.

Försäkringskassan delar denna bild och noterar att om staten önskat behålla dagens ambitionsnivå inom socialförsäkringen skulle antingen tak och andra ersättningsnivåer behöva kopplas till inkomstutvecklingen, liksom taket inom den allmänna inkomstpensionen, eller så skulle nivåerna löpande behöva höjas genom diskretionära politiska beslut i den ordinarie budgetprocessen. Detta är inte vad som hänt under de senaste ca 30 åren. Sedan slutet av 1980-talet har istället andelen av BNP som går till de transfereringssystem som Försäkringskassan administrerar i praktiken halverats. En betydande orsak till detta har varit att inkomsttaket i försäkringarna inte skrivits upp med inkomsterna. Med ett tak vid 7,5 prisbasbelopp ökade andelen med arbetsinkomster över taket från 15 till 57 procent bland män och från 3 till 38 procent bland kvinnor mellan åren 1991 till 2017. Att allt färre har hela sin inkomst försäkrad av de allmänna försäkringarna går emot idén om den generella välfärden. Detta riskerar att på sikt bidra till en försvagad betalningsvilja bland dem som bidrar till finansieringen men för vilka de ger ett otillräckligt inkomstskydd.

Det finns, precis som utredningen konstaterar, en målkonflikt när det gäller nivån på transfereringsinkomsterna. Låga ersättningsnivåer medför, å ena sidan, att arbete lönar sig mer. Å andra sidan ger låga ersättningsnivåer ett sämre skydd mot inkomstbortfall vid oönskade händelser. För låg ersättning vid sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem i hushållen och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar samt försämra omställningsförmågan i ekonomin. Dessa målkonflikter är eviga och måste löpande hanteras med politiska avvägningar om reglernas utformning, självrisker, ersättningsnivåer med mera. Dessa avvägningar behöver ha både ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. I det korta perspektivet kan det vara svårt att motivera höjningar av ersättningsnivåer och inkomsttak i socialförsäkringen. Samtidigt innebär avsaknaden av sådana åtgärder i det långa perspektivet att socialförsäkringens roll i den svenska välfärdsmodellen urholkas.

Inkomster från transfereringssystemen är särskilt viktiga för personer med låga eller inga inkomster från förvärvsarbete. En analys Försäkringskassan gjort visar att de familjer som har det sämst ställt ekonomiskt får i genomsnitt 39 procent av sin totala hushållsinkomst från barn- och familjeersättningarna. Särskilt betydelsefulla är barnbidraget, bostadsbidraget och underhållsstödet. Dessutom är det för grupper av framför allt ensamstående föräldrar, där de omfördelade ambitionerna minskat allra mest under de senaste 20 åren.¹

Den kris till följd av Corona-pandemin som Sverige går igenom just nu understryker den centrala betydelsen som ett allmänt generellt socialförsäkringssystem spelar för ekonomin för många hushåll. Socialförsäkringssystemets betydelse ökar i en krissituation som den nu rådande. Socialförsäkringen är således en viktig komponent i Sveriges krisberedskap.

¹ Barnhushållens ekonomi, Försäkringskassan, Korta analyser 2020:1

Försäkringskassan vill även betona vikten av att en ökad digitalisering måste genomföras på ett sådant sätt att alla oavsett ekonomisk ställning, utbildningsnivå med mera kan ta del av en sådan utveckling. Annars finns en långsiktig risk att en ökad digitalisering skulle kunna leda till oönskade ökade inkomstskillnader om vissa grupper i praktiken får svårt att ta del av förmåner som de har rätt till.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Gabriella Bremberg och analytiker Per Åkesson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Per Åkesson