



LUND UNIVERSITY

Den sociala tryggheten i Sverige : några utvecklingstendenser

Edebalk, Per Gunnar

2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Edebalk, P. G. (2004). *Den sociala tryggheten i Sverige : några utvecklingstendenser*. (Working paper serien; Vol. 2004, No. 3). Lunds universitet : Socialhögskolan.
http://www.soch.lu.se/images/Socialhogskolan/WP2004_3.pdf

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

Den sociala tryggheten i Sverige – några utvecklingstendenser

PER GUNNAR EDEBALK, PROFESSOR

E-post: Per.Gunnar.Edebalk@soch.lu.se

Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet
Box 23, 221 00 Lund

Working-paper serien 2004-3 • ISSN 1650-8971

Föredrag vid symposiet "Vision and Policy for a sustainable Welfare Society: From the Viewpoint of International Comparison including Japan and Sweden" på Chiba University, Japan, den 9 november 2004.
Svensk-japansk tolkning.

Jag skall här ge en redogörelse för några utvecklingsdrag vad gäller den sociala tryggheten i Sverige och jag tar som främsta exempel den sociala tryggheten för äldre.

Sverige är en universell välfärdsstat. Detta innebär att hela befolkningen omfattas av den sociala tryggheten. De sociala rättigheterna är starka. Den offentliga sektorn, det vill säga stat och kommuner, har huvudansvaret för den sociala tryggheten och trygghetssystemet har varit mycket generöst. Följaktligen har vi en stor offentlig sektor och en hög beskattning. Genom att den offentliga sektorn driver daghem för barn samt service och vård till de äldre så har svenska kvinnor kunnat förvärvsarbeta i stor omfattning. Det är i stort sett lika många kvinnor som män som förvärvsarbetar i Sverige. Familjen i Sverige har följaktligen inte samma betydelse för omsorg av barn och äldre som i många andra länder, t ex Japan eller Tyskland.

Jag skall börja med att ge några bakgrundsdata. Därefter behandlar jag aktuella problem och reformer främst inom pensionssystemet och inom äldreården.

1. Bakgrundsdata

Låt oss först se på den svenska befolkningssituationen. I Sverige bor 9 miljoner invånare. Liksom i andra industrialiserade länder har vi en snabb ökning av antalet och andelen äldre. För närvarande är 17% av befolkningen 65 år eller äldre. År 2030 beräknas denna andel till 25%. Det blir fler äldre, men alldeles särskilt sker det en stor ökning bland de mycket gamla. I likhet med Japan har vi alltså en åldrande befolkning men till skillnad från Japan så har vi högre födelsetal, även om födelsetalet är lågt också i Sverige.

Utgifter för försörjning och vård av äldre finansieras i allt väsentligt av stat och kommuner i Sverige. I framtiden skall enligt prognoserna ett allt färre antal personer försörja allt fler äldre. Problemet är inte bara att de äldre blir fler. Ett annat problem är att de äldre tar i anspråk en mycket stor del av de offentliga utgifterna. Offentliga utgifter består av konsumtion (omsorg, sjukvård osv) och transfereringar (pensioner och bostadsbidrag). De offentliga utgifterna per capita för pensionärer är ca 3 gånger så höga som för dem i yrkesverksam ålder (20-64 år). Så effekten av de demografiska förändringarna blir, allt annat lika, att de offentliga utgifterna ökar kraftigt fram till år 2030.

Till bilden hör också att Sverige sedan början av 1970-talet haft en låg ekonomisk tillväxt. Sverige hade t.o.m. 1960-talet en mycket hög ekonomisk tillväxt och detta gav ekonomiska förutsättningar för olika sociala reformer. Från ungefär 1970 har tillväxten alltså varit låg och under 1990-talet har den rentav varit negativ under vissa år. Det blev då svårigheter för staten och kommunerna att få tillräckliga inkomster för att finansiera den sociala tryggheten. På 1990-talet fick Sverige också en förhållandevis hög arbetslöshet. Efter andra världskriget har vi haft i stort sett full sysselsättning så det var svårt för svenskarna att anpassa sig till den nya situationen och ersättningar till arbetslösa har kostat staten mycket pengar.

Vi ser alltså framför oss stora utgifter för pensioner och äldreomsorg och vi har redan börjat förbereda oss för att möta dessa utmaningar. Jag börjar med pensionerna.

2. Pensioner

I Sverige infördes offentliga pensioner, som omfattade hela befolkningen, redan 1913. Vid den tiden fanns i stort sett bara kommunal fattigvård för dem som inte

hade egna pengar eller en familj som kunde ta hand om dem. Kommunerna var många och små. Sverige hade vid den tiden en mycket hög andel gamla personer, faktiskt högst i världen, och om en kommun hade många gamla, som var fattiga, så blev det svåra finansiella påfrestningar för kommunen. Och många kommuner hade en mycket svår ekonomisk situation. De allra flesta medborgarna bodde på landsbygden och bönderna var den dominerande befolkningsgruppen. I Sverige har vi inte, som i många andra länder, haft ett feodalt system. Bönderna i Sverige var förhållandevis självständiga och de har av tradition haft ett stort politiskt inflytande. Eftersom de samtidigt var skattebetalare så önskade de en pension som kunde avlasta kommunernas fattigvård. Även den då framväxande arbetarrörelsen, som började få politiskt inflytande, krävde pensioner för de gamla i stället för förödmjukande fattigvård.

Den pension som infördes 1913 var en avgiftspension dvs varje medborgare fick betala en försäkringsavgift som var relaterad till inkomsten. Pensionssystemet visade sig emellertid ha en rad brister och

pensionerna blev mycket blygsamma så det ersattes senare med ett nytt system.

Sedan 1960 har det offentliga svenska pensionssystemet bestått av två delar: en folkpension, som är en baspension, och en tilläggspension. Alla medborgare fyllda 65 år får folkpension, som är skattefinansierad. Folkpensionen är lika för alla och kan sägas svara mot en minimistandard. De som förvärvat arbetat får utöver folkpensionen en offentlig tilläggspension. Tilläggspensionen, som finansieras med arbetsgivaravgifter, ger ca 60 procent av den lön man haft och för att få hel tilläggspension krävs att man förvärvat arbetat minst 30 år. Storleken på folkpensionen och tilläggspensionen har följt konsumentprisindex, vilket innebär att pensionärerna haft en garanterad köpkraft. Ålderspensionärer i Sverige har en mycket god ekonomisk trygghet och det finns praktiskt taget ingen fattigdom bland de svenska ålderspensionärerna.

Det offentliga pensionssystemet visade sig emellertid ohållbart på lång sikt. Genom att pensionernas köpkraft varit garanterad har all anpassning till ändrade ekonomiska och demografiska förhållanden lagts på de förvärvat arbetande som får betala högre avgifter och högre skatter. Med den ökning vi har av antalet ålderspensionärer och med den låga ekonomiska tillväxten kommer det att bli mycket höga avgifter framöver om inget görs nu. Här finns en latent generationskonflikt. Det har också uppmärksamats en rad konstruktionsfel. De som arbetat, och betalt avgifter mer än 30 år, får inte mer i pension för det, och det är ofta låginkomsttagare, som på så sätt subventionerar höginkomsttagare.

Efter många års diskussioner har vi nyligen fått ett helt nytt pensionssystem, som successivt håller på att genomföras. Den nya pensionen är en avgiftspension. Nivån på pensionen är inte bestämd på förhand. Avgiften är bestämd till 18,5 procent av lönen och pensionens storlek beror bl a på hur mycket avgifter som erlagts. Ju mer man arbetat och betalt avgifter, desto högre blir pensionen. Arbetsgivare och arbetstagare betalar hälften var av avgiften. Avgifter får tillgodoräknas för värnplikt, tid i utbildning och då man tar hand om små barn. Staten betalar avgiften i dessa fall.

Av avgiften på 18,5% bokförs 16 procentenheter på ett konto. Kapitalet på detta konto skall följa den ekonomiska tillväxten. Ju högre tillväxt, desto snabbare växer kapitalet. Men inga pengar betalas in till kontot.

Kapitalet är alltså en fordran. De avgifter som betalas in nu går åt till att finansiera utbetalningar av löpande pensioner.

2,5 procentenheter av de 18,5 % placeras i en premiereserv. Denna förräntas och individerna har här en stor frihet att själva välja fondförvaltare. Har man tur, växer kapitalet snabbt; har man otur blir det en sämre utveckling.

När en person skall pensioneras har han alltså ett pensionskapital, som främst beror på hur mycket som betalats i avgifter men också på den ekonomiska tillväxten och hur de fonderade pengarna har förräntats. När pensionen sedan skall bestämmas tas det hänsyn till förväntad återstående medellivslängd för den årskull som pensioneras. Pensionskapitalet fördelas ut på dessa år. Ökar medellivslängden kommer den årliga pensionen följaktligen att bli mindre. Detta är ett sätt att anpassa systemet till den demografiska utvecklingen och att pensionärerna får vara med i denna anpassning.

Avgiftspensionen är också anpassad till den ekonomiska utvecklingen. Om den ekonomiska tillväxten är högre än en viss nivå (1,6%) så höjs pensionsbeloppet. Skulle tillväxten bli dålig sänks pensionen. Nu får pensionärerna alltså inte längre en garanterad standard.

Det nya svenska pensionssystemet kan drabbas av finansiell obalans om t.ex. medellivslängden ökar mer än beräknat. I så fall kommer pensionssystemet att få underskott. För att garantera ett finansiellt stabilt system måste det finnas någon form av balansering. Varje år skall det fastställas ett balanstal som visar förhållandet mellan tillgångar och pensionskulden. Om pensionskulden är högre än tillgångarna kan utgående pensioner minskas. Teoretiskt sett verkar detta rimligt men vi får vänta med att se hur politikerna i framtiden kommer att hantera finansiella obalanser.

Lägsta pensionsålder är 61 år och tar man ut sin pension senare får man en högre pension.

Ett viktigt syfte med den nya avgiftspensionen har varit att öka arbetskraftsdeltagandet i de äldre åldersgrupperna. Jämfört med Japan är arbetskraftsdeltagandet för äldre arbetskraft lågt i Sverige. Det nya pensionssystemet ger incitament att arbeta längre eftersom man då får en högre pension. Ännu en nyhet är att även om den formella

pensionsåldern är 65 år så har arbetstagare numera en laglig rätt att vara kvar i arbete till 67 år.

Det nya pensionssystemet blir alltså bättre anpassat till demografiska och ekonomiska förändringar. Detta kommer förhoppningsvis att mildra framtida generationsmotsättningar.

Det positiva med det nya pensionssystemet är att det baseras på alla arbetsinkomster och att det är anpassat till den ekonomiska och demografiska utvecklingen. På så sätt är systemet mera rättvist mellan generationerna än det tidigare systemet. Det är också positivt att systemet innehåller 2 konton för den enskilde. Avkastningen på det ena kontot bestäms av den ekonomiska tillväxten och på kontot för premiepensionen av avkastningen på kapitalmarknaden. Det går inte att säga på förhand vilken avkastning som blir störst. Därför kan kombinationen ses som en riskreducerande strategi.

Det skall tilläggas att för dem som inte har någon avgiftspension eller en låg sådan finns en skattefinansierad garantipension. Ju lägre avgiftspensionen är desto högre blir garantipensionen.

Risken är uppenbar att pensionerna i framtiden blir förhållandevis små. Det har fått till följd att det privata frivilliga pensionssparandet har ökat i Sverige och försäkringsbolagen har intensifierat sina ansträngningar att sälja privata pensionsförsäkringar. Dagens pensionärer har förhållandevis lite pension från privata pensionsförsäkringar. Framtidens pensionärer kommer att få betydligt mer från privata pensionsförsäkringar. Man kan säga att denna utveckling är belysande för den sociala tryggheten i Sverige. Tidigare tog stat och kommuner hand om den största delen av trygghetssystemet, i framtiden får sannolikt individerna själva ta ett allt större ansvar för sin trygghet.

Att staten minskar sitt åtagande visar sig också inom andra socialförsäkringar. Vi har, för att nämna ett exempel, tidigare haft en generös social sjukförsäkring som också den omfattar hela befolkningen. Då man blev sjuk fick man i ersättning i stort sett samma belopp som då man var i arbete. Numera finns en karensdag, som alltså den enskilde själv får bekosta, och efter denna karensdag skall arbetsgivarna betala sjuklönen i tre veckor. Att arbetsgivarna betalar sjuklönen motiveras med att de skall ha ett ekonomiskt intresse att reducera sjukfrånvaron. Sjuklönen är 80% av den vanliga lönen. Härefter får man sjukersättning från

socialförsäkringen, också det ett belopp på 80% av den vanliga lönen. Ersättningen till sjuka har alltså minskat och staten svarar numera alltså för en mindre del av finansieringen jämfört med tidigare. Ett annat exempel är arbetslöshetsförsäkringen. Där har ersättningsnivåerna minskat och villkoren för att få ersättning har skärpts.

3. Äldreomsorgen

Vi övergår nu till äldreomsorgen. Äldreomsorgen i Sverige är en kommunal angelägenhet. De svenska kommunerna har av tradition en stor självständighet. De har bl a beskattningsrätt och den kommunala skatten är ungefär 30% av en löneinkomst. Den svenska äldreomsorgen finansieras till övervägande del av kommunala skatter. En liten del av äldreomsorgen, ungefär 5%, finansieras genom avgifter som de äldre själva betalar. För de äldre är äldreomsorgen en social rättighet och reglerad i den svenska socialtjänstlagen.

Äldreomsorg omfattar dels hjälp i det egna hemmet dels sk särskilt äldreboende. Hjälp i det egna hemmet är service (t ex städning), omvårdnad (t ex hjälp med personlig hygien, påklädnad osv) och sjukvård. Särskilt äldreboende är ett samlingsbegrepp för ålderdomshem, sjukhem och gruppboende. Här har den gamle i normalfallet ett eget, privat inrett, rum.

Under den första halvan av 1900-talet bestod den offentliga äldreomsorgen i Sverige i princip endast av institutionsvård, främst kommunernas ålderdomshem. Omkring 1950 startade de första försöken med hemhjälp. Hemhjälpen utvecklades snabbt och den nådde sin kulmen 1978. Härefter vände utvecklingen och antalet äldre som fått hjälp i det egna hemmet har minskat kraftigt. Bidragande orsaker har varit en svagare ekonomisk utveckling i landet och att de som fått hjälp hemma blivit allt mer vårdkrävande.

Denna utveckling har fortsatt under 1990-talet och hemtjänsten har alltmer koncentrerats till pensionärer med stora vårdbehov. Kommunerna har anpassat sig till situationen genom att dra in på viss service och genom striktare behovsbedömningar för att hålla tillbaka efterfrågan. Effekten har bland annat blivit att äldre alltmer köper service på marknaden eller får hjälp av anhöriga. Även frivilligorganisationer, exempelvis pensionärsorganisationer eller Röda Korset, har börjat engagera sig i äldreomsorgen. Sådana frivilligorganisationer har tidigare

inte varit särskilt involverade i äldreomsorg. Numera kan de hjälpa gamla med trygghetsbesök, tidningsläsning, promenader osv.

Framskrivningar baserade på enbart demografisk utveckling pekar på att resurskraven inom äldreomsorgen kommer att öka betydligt. Huruvida en rent demografisk framskrivning också indikerar en motsvarande ökning av vårdbehovet är emellertid en svår fråga. Vårdbehovet sammanhänger nämligen med faktorer som andelen ensamstående äldre, antalet dementa åldringar, de äldres framtida hälsostatus mm. Vilka rimliga antaganden vi än gör här så är det tveklöst så att vårdbehoven totalt sett kommer att öka kraftigt.

Stora förändringar är alltså på gång inom svensk äldreomsorg och fortsatta anpassningar är nödvändiga. Äldreomsorgens framtida organisation och finansiering diskuteras mycket för närvarande. Den traditionella modellen har varit att kommunerna har haft monopol som utförare. Nu håller detta monopol på att brytas upp.

En nyhet inom svensk äldreomsorg är användandet av entreprenader, dvs att skapa konkurrens för att pressa kostnaderna. Äldreomsorg på entreprenad blev tillåtet först i början av 1990-talet och entreprenadverksamhet har expanderat. En entreprenad innebär att kommunen anlitar ett externt företag som skall driva ett hemtjänstdistrikt eller ett särskilt äldreboende. Kommunen behåller emellertid myndighetsansvaret. Det är alltså kommunen som beslutar om avgifter, gör behovsbedömningar och fattar beslut om insatser för den enskilde.

Några kommuner i Sverige har infört ett s.k. kundvalssystem eller det som brukar kallas quasi-marknad. I ett sådant system får vårdtagarna "öronmärkta" pengar, eller vouchers, och kan sedan själv välja utförare och insatser. För äldre som är "svaga" konsumenter kan valet göras med hjälp av anhöriga eller en s.k. care manager. Från svensk sida är vi här intresserade av de japanska erfarenheterna med just care manager.

Med sin voucher får den äldre alltså köpa omsorgstjänster från valfria, auktoriserade, vårdföretag. Detta, menar många, kan gynna konkurrensen mellan olika utförare vilket kan leda till både en kostnadseffektiv verksamhet och bättre kvalitet.

Den svenska äldreomsorgen finansieras, som tidigare nämnts, i allt väsentligt med kommunala skatter samt, i mindre utsträckning, genom avgifter. De utmaningar, som äldreomsorgen nu står inför, kan medföra ökade inslag av avgiftsfinansiering framöver. Med tanke på att insatser inom äldreomsorgen är mycket dyra, så kommer dock endast en liten del av kostnaderna att kunna finansieras med avgifter.

En fortsatt skattefinansiering förutsätter att skattemedel kan tillföras äldreomsorgen i takt med att behoven växer. Om antalet hjälpbehövande äldre ökar krävs en motsvarande ökning av den ekonomiska tillväxten så att skattebasen kan öka. I annat fall måste det ske skattehöjningar. Att höja skatter kan emellertid bli problematiskt av olika skäl. Ett skäl är globaliseringen och att Sverige är medlem i Europeiska unionen. Detta har medfört att vi nu har mer rörliga skattebaser i form av personer, kapital, varor och tjänster. Våra skatter kan därför inte alltför mycket avvika från andra länders. Då man nu pratar om skatter i Sverige så handlar det mest om skattesänkningar, eftersom vi redan i dagsläget har mycket höga skatter. Ett annat skäl som försvårar en framtida fortsatt skattefinansiering sammanhänger med skatters och skattehöjningars negativa effekter på samhällsekonomin i stort. Höjs skatten kan resultatet t ex bli att viljan till arbete och investeringar påverkas negativt.

En ny finansieringsform som diskuteras för närvarande är försäkringar. Försäkringar kan vara frivilliga eller obligatoriska. En eventuell äldrevårdsförsäkring måste, i likhet med övriga socialförsäkringar, vara obligatorisk. En frivillig försäkring för äldreomsorg skulle få en alltför liten omfattning. Det visar bl.a. erfarenheter från USA, där man har privata, frivilliga äldrevårdsförsäkringar.

Obligatoriska äldrevårdsförsäkringar diskuteras numera i många industriländer. I Tyskland infördes en obligatorisk äldrevårdsförsäkring 1995 och här i Japan infördes en sådan år 2000. Ett mycket angeläget forskningsområde för oss i Sverige är hur dessa försäkringar fungerar och vilka positiva och negativa erfarenheter som finns t ex i Japan.

Personligen tror jag att vi i Sverige också kommer att införa en statlig äldrevårdsförsäkring. Försäkringen kan finansieras genom en socialförsäkringsavgift. Kommunalskatten kan då sänkas i motsvarande mån. Det är säkert mer acceptabelt för medborgarna att betala en för äldreomsorgen specialdestinerad avgift än en allmän skatt. En sådan avgift är nog också lättare att höja framöver om det skulle behövas.

Andra fördelar kan vara att det skapas en nationellt likvärdig äldreomsorg. I dagsläget kan det vara svårt för en vårdtagare att flytta till en annan kommun eftersom vårdtagaren ger den kommunen en merkostnad. Med en försäkring har en flyttande vårdtagare med sig sina försäkringspengar och svarar då också för en intäkt till kommunen. Detta kan ge de äldre en starkare ställning och en bättre valfrihet.

Vi behöver i Sverige en bättre kunskap om hur en äldrevårdsförsäkring kan konstrueras och det är viktigt för oss att ta del av andras erfarenheter. Det finns t.ex. olika sätt att konstruera premieinbetalningarna. Den tyska lösningen innebär att alla löntagare och deras arbetsgivare samt pensionärerna är med och betalar. I Japan förekommer skattefinansiering jämte premier och alla över 40 år skall betala dessa premier.

Ett annat område, som är intressant, gäller hur försäkringen skall organiseras. Här finns olika tänkbara lösningar. I Sverige syns det naturligt att en eventuell äldrevårdsförsäkring administreras av de försäkringskassor, som har hand om de övriga socialförsäkringarna. Andra angelägna områden gäller behovsbedömningen. Vem skall bedöma de äldres behov, hur skall det gå till och vilka erfarenheter har man t ex i Japan, där man ju har ett sofistikerat behovsbedömningssystem? Hur marknaden för offentliga och privata vårdföretag utvecklas är också ett viktigt studieområde.

Den traditionella svenska modellen för social trygghet innebär att hela befolkningen omfattas, att ersättningar är generösa och att de sociala rättigheterna är starka. Denna modell håller alltså på att förändras som en följd av den demografiska och ekonomiska utvecklingen. Detta gäller beträffande pensioner men också för andra socialförsäkringar som t.ex. sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och arbetsskadeförsäkring. Det gäller också beträffande de sociala tjänster som kommunerna ansvarar för, t ex äldreomsorgen. För oss i Sverige, liksom i andra industrialiserade länder, gäller det att dämpa de sociala utgifterna. Vi måste få system, som är mer effektiva än i dagsläget. Vidare kommer sannolikt den enskilde medborgaren i framtiden att få ta ett större ansvar för sin sociala trygghet. Tendensen pekar också mot att marknadslösningar och frivilligorganisationer får en växande roll inom välfärdspolitiken.