

## Socialförsäkringen och globaliseringen i samhället

av Jorma Huuhtanen



Jorma Huuhtanen  
jorma.huuhtanen@kela.fi

*Med hjälp av de matematiska kalkyler och administrativa instrument som ingår i försäkringskonstellationen är det möjligt att bättre hantera problem som hänför sig till globaliseringen och arbetskraftens och kapitalets rörlighet till följd av den.*

Den sociala tryggheten är bokstavligen en fråga som är större än själva livet. Utöver individernas välfärd inbegriper den flera olika gemensamma system, genom vilka en betydande del av samhällets resurser fördelas. De sociala trygghetssystemen står för minst en femtedel av nationalprodukten i nästan alla så kallade utvecklade västländer. Även i de länder där andelen ser ut att vara mindre handlar det snarare om en synvilla, som har sitt ursprung i statistikföringen.

Det borde alltså inte finnas mycket som i politiskt och vetenskapligt perspektiv är intressantare än hur fördelningen av dessa tillgångar har ordnats. Frågan faller sig naturligt just i samband med socialförsäkringen och dess roll, som jag här vill belysa dels ur det allt mer globaliserade moderna samhällets perspektiv och dels på axeln kommersiell försäkring kontra allmänna sociala bidrag. Försäkringstänkandet skall framhåvas. När det har vidtagits arrangemang för att finansiera den sociala

tryggheten har det ofta förbisetts att finansiering i försäkringsform erbjuder många betydliga fördelar, som vi inte har råd att ringakta.

### Kan inkomstbortfall försäkras kommersiellt?

En försäkring är ett avtal genom vilket en juridisk person söker skydd mot en risk eller rättare sagt mot de ekonomiska konsekvenserna av att risken blir verklighet. En kommersiell försäkring är funktionsduglig med vissa tekniska förutsättningar. En av de viktigaste egenskaperna hos en kommersiell försäkring är att det finns en marknad för den, dvs. att försäkringsavtalen går åt.

Utöver de tekniska förutsättningarna behöver försäkringstagaren ha en tillräckligt kor-

Med.lic. **Jorma Huuhtanen**, f 1945, är generaldirektör vid Folkpensionsanstalten sedan år 2000. Under åren 1987-2000 var han medlem i Finlands riksdag och åren 1992-95 fungerade Huuhtanen även som social- och hälsovårdsminister.

rekt uppfattning om sin egen risk, och försäkringsbolaget bör mer eller mindre dela denna uppfattning. Annars kan det inte uppstå något avtal, eller avtalet uppstår på fel grunder med följder som är välbekanta på försäkringsmarknaden. Om dylika kunskapsrelaterade problem inte föreligger, kan man komma överens om priset och ingå ett försäkringsavtal på en stabil grund.

Det är väsentligt att lägga märke till att ett försäkringsavtal ingås i förväg, innan utfallet är känt. Tidsperspektivet är sålunda en oskiljaktig del av en försäkring: ett avtal ingås på förhand och först senare konstateras det om risken har förverkligats, varefter ersättning betalas eller inte betalas. Sedan kan det bli fråga om ett fortsatt avtal för följande tidsperiod.

Det är klart att olika individers risk att råka i ekonomiskt trångmål är mycket mångfasetterad och svår att förutspå. Ovannämnda kunskapsrelaterade problem spelar en roll därvid, eftersom personen eventuellt själv kan påverka utfallet.

Dessutom är det uppenbart att många individer, som är särskilt utsatta för inkomstrisiker, inte alls skulle kunna betala premierna för en kommersiell försäkring. En slutsats som allmänt dras av detta är att inkomstbortfall inte lämpar sig som föremål för en sedvanlig kommersiell försäkring. Därför har det ordnats med ersättning i dylika fall på olika sätt, antingen genom socialförsäkringen, som bekostas genom separata försäkringsavgifter, eller i form av bidrag som betalas ur allmänna skattemedel.

### **Socialförsäkringen var sin tids innovation**

I bakgrunden till kommersiella försäkringar ligger klart definierade riskkonstellationer, såsom skeppsbrott och bränder. Redan tidigt i försäkringarnas historia kunde det konstateras att den terminologi och administrativa

teknik som hänförde sig till skadeförsäkringen också kan utnyttjas i fråga om olyckor som drabbar människor. Livförsäkringen är äldst med rötter på 1600-talet. Olycksfallsförsäkringen, sjukförsäkringen, pensionsförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen osv., såg dagens ljus i många länder på 1800-talet.

Snart uppdagades det också att det fanns genuint sociala risker, som drabbade personer och kollektiv och som inte kunde försäkras kommersiellt. Finansieringen ordnades oftast så att arbetstagare, arbetsgivare och dessutom staten delade på kostnaderna. För att undvika kunskapsrelaterade problem måste avgifterna oftast göras obligatoriska. På detta sätt uppstod trepartsarrangemang, som fortfarande är vanliga i dagens Europa. Innovationen socialförsäkring uppstod, nästan i den form som vi känner den idag.

Även bidragssystem kan studeras genom ett försäkringsperspektiv. Behovsprövningen, som utförs av socialarbetare, är ett kapitel för sig, och jag kommer inte att gå närmare in på den. I stället koncentrerar jag mig på riskkonstellationen och penningtrafiken. Den situation där socialbidrag utbetalas påminner i hög grad om den efterföljande situationen vid ett försäkringsfall. Penningbidrag betalas till den som har drabbats av något händelseförlopp med ekonomiska svårigheter som följd.

Om vi följer händelseförloppet bakåt i tiden, märker vi att de omständigheter som föregått de ekonomiska svårigheterna ofta kunde ha uttryckts i termer som beskriver risker, och det skulle ha varit möjligt att försäkringstekniskt gardera sig mot dem, om också inte alltid på helt samma sätt som inom den rent kommersiella skadeförsäkringen. De kalkylmässiga försäkringsavgifterna skulle dels bekostas genom statsbudgeten och dels uppbäras av de försäkrade och enligt culpaprincipen av den som förorsakat risken, såsom arbetsgivaren eller fordonsägaren. Den andel som styrs genom statsbudgeten skulle så att säga täcka de betalningsoförmögnas försäkringsavgifter.

Statens medverkan är dessutom ägnad att underlätta överenskommelser mellan de övriga betalarna. Ofta har socialförsäkringsavgifterna ingått som en del i mycket mer vidsträckt underhandling i samhället, vilket inte alltid har varit till fördel för socialförsäkringens utveckling på lång sikt.

### **Innovationer på den internationella socialförsäkringsmarknaden**

Behovet att diskutera hur den sociala tryggheten bör ordnas är fortfarande mycket aktuellt. Låt oss ta den debatt som under de senaste åren pågått kring grundtrygghetens nivå, incitamenten inom utkomstskyddet för arbetslösa och det åldersstrukturproblem som pensionssystemet står inför som exempel.

Exemplen kan belysa på vilket sätt försäkringstänkandet och de anknytande begreppen kan komma till nytta för att lösa de problem som idag förekommer i samband med socialförsäkringssystemen och de offentliga finanserna. Dessa begrepp är fruktbara när vi söker modeller för framtidens stora systemlösningar.

Den internationella utvecklingen har gjort den sociala trygghetens verksamhetsfält på många sätt mer komplicerat. När en individ flyttar från ett land till ett annat, kommer den nordiska bosättningsbaserade socialförsäkringen allt oftare, och mer krockartat, i kontakt med den mellaneuropeiska sysselsättningsbaserade sociala tryggheten. Det kan uppstå svårigheter i fråga om vilket lands sociala trygghetssystem som skall tillämpas i respektive situation. Då kan individen hamna utanför systemen eller annars anse sig bli felaktigt behandlad. För att lösa dylika problem har länderna ingått överenskommelser om social trygghet och den internationella lagstiftningen utvecklats, t.ex. EG-förordning 1408/71. Det förekommer dock fortfarande rätt mycket tolkningsproblem.

Verksamheten på det internationella fältet kompliceras också av de föränderliga politiska

styrkeförhållandena mellan och inom olika länder. Reformen som ofta företas i olika länder tillför ofta sin egen krydda, inte minst i vårt land, och det är mycket svårt att skapa en helhetsbild ur den migrerande individens perspektiv. Alltid är det inte heller nog att känna till lagstiftningen i ett land, utan man måste också veta hur lagen tillämpas i praktiken. Det är skäl att veta om till exempel solvensen är tillräcklig för att förmånerna skall kunna betalas ut.

Om den sociala tryggheten ordnas i form av en försäkring underlättas skötseln av internationella ärenden betydligt. Då ersätts den traditionella bosättningsbaserade tryggheten och den sysselsättningsbaserade tryggheten av begreppet försäkringsskydd. När en människa är försäkrad i en försäkringsanstalt, kan denna egenskap genom överföring av avtal i princip göras oavhängig av land precis på samma sätt som exempelvis inom fartygs- eller trafikförsäkringen. Redskapen finns alltså. Mellan försäkringsanstalter är det dessutom ofta lättare att avtala om skötseln av ärenden, eller åtminstone bereda dem, eftersom det är möjligt att fokusera på själva saken, utan att alltför mycket tänka på det rådande politiska läget i övrigt.

Man kan också fortsätta denna tankelek och dryfta vilka nya instrument den internationella "socialförsäkringsmarknaden" erbjuder. Om medborgarna är försäkrade mot vissa sociala risker hos någon socialförsäkringsanstalt, kan förmånerna i princip återförsäkras internationellt mellan anstalterna. Med detta menar jag att om konjunkturen under ett år är goda i ett land och dåliga i ett annat och växlingarna inte sker i samma takt, finns det faktiskt förutsättningar för återförsäkring. Denna möjlighet har det veterligen inte forskats i särskilt mycket. En motsvarande analys gäller de demografiska faktorerna, som förändras i olika takt och mot vilka man i princip kan gardera sig genom en medvetet styrd fondering, dvs. genom att överföra investeringar till länder med en yngre åldersstruktur i hopp om att de senare

genom avkastning på kapitalet kan bidra till finansieringen av pensioner i länder med en äldre åldersstruktur. Det görs visserligen i någon mån idag, men knappast systematiskt. För vårt land kan det förstås också medföra negativa följder i stil med ”Kinasyndromet”, vilkas effekter på den framtida prestationsförmågan är svåra att bedöma.

### **Finansieringen av den sociala tryggheten och transparensen**

Den kulturella trenden i dagens samhälle går mot en allt hårdare marknadsekonomi och ett samtidigt allt mer individualistiskt och, enligt somliga, allt mer själviskt tänkande. Det innebär bland annat att var och en vill veta vad han eller hon betalar för, vart pengarna går och vad man kan få för dem. Och å andra sidan, ju mer den sociala tryggheten upplevs som en stor klump som bekostas med gemensamma skattemedel, desto mindre anser individer sig kunna engagera sig i den.

Det är dock skäl att gå varsamt fram, om det som eftersträvas är en mycket individuell finansiering av socialförsäkringen. Till de intressantaste och mest omdebatterade innovationerna i den svenska pensionsreformen var de så kallade premiepensionsfonderna, där medel samlas för var och en individuellt för att placeras tämligen fritt. Reformen verkställdes i en situation med kraftigt stigande börskurser. Nu måste resultaten dryftas i ett läge där en betydande del av aktiespararna är på minus efter att konjunkturen vänt. Politiskt torde situationen inte vara speciellt lätt.

Det kan konstateras att socialbidragskonstellationen väsentligt avviker från en kommersiell försäkringskonstellation i åtminstone ett hänseende: medan en försäkring alltid måste tecknas i förväg, kommer reaktionen på riskerna i efterskott i bidragskonstellationen. Även vid bidragsutbetalning bör de finansiella förberedelserna dock i princip göras i förväg i samband med budgeteringen. Dessutom

varierar det sammanlagda bidragsbehovet enligt slumpmässiga faktorer, pridfaktorer och allmänna konjunkturfaktorer.

Även när det handlar om traditionella bidrag vore det nyttigt att studera konstellationen med hjälp av försäkringsbegreppen och på förhand skapa beredskap att betala ut bidrag, som om det var fråga om risker som försäkras. Det görs också i någon mån. I själva verket finns det också många andra komponenter i finansieringen av den offentliga sektorn, med årliga variationer som påminner om riskvariationer.

Om försäkringsteknik började tillämpas på utgiftsposter med en slumpmässig årlig variation, skulle följden vara att det skulle läggas upp rätt stora buffertfonder. De skulle i sin tur kunna utnyttjas t.ex. vid offentliga investeringsplaner.

Försäkringsarrangemangens största styrka är att de möjliggör självständighet och direkt folkvälde. Finanserna kan byggas upp genom egen, självständig finansiering enligt ömsidighetsprincipen, oberoende av den offentliga sektorns årsbudgettänkande, som svänger med de politiska vindarna. Med buffertfonder är det möjligt att gardera sig mot tillfälliga svängningar, och genom att höja fonderingsgraden även mot demografiska problem i ett längre tidsperspektiv, vilket också har gjorts inom arbetspensionssystemet i Finland.

Med hjälp av de matematiska kalkyler och administrativa instrument som ingår i försäkringskonstellationen är det också möjligt att bättre hantera problem som hänför sig till globaliseringen och arbetskraftens och kapitalets rörlighet till följd av den. Socialförsäkringen är en framgångsfaktor, som betjänar det moderna samhället som helhet – som precis som namnet säger försäkrar individer, kollektiv och nationer mot olyckor. Den är värd att måna om. Förhoppningsvis får kort-siktiga särintressen aldrig styra samhällsutvecklingen i en riktning som strider mot hela samhällets bästa.