



Gemensam arbetslöshetsförsäkring?

Rapporten skriven av DAN ANDERSSON,
JENNY LINDBLAD och ANNA-KIRSTI LÖFGREN, EOA



1. Arbetslinjen som modell.....	3
2. Så fungerar a-kassan.....	4
3. 55 procent över taket.....	6
4. Kan taket höjas?	9
4.1 Argument för höjda tak för arbetslöshetsersättningen.....	11
4.2 912 kronor i ett första steg.....	14
5. Avtalade ersättningar vid arbetslöshet.....	15
6. Arbetslöshetsförsäkringens stabilitet.....	16
Källförteckning.....	23

1. Arbetslinjen som modell

Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll för att balansera marknadskrafterna i ett modernt välfärdsamhälle. Detta beskrivs utförligt i "Löftet – löntagarna och makten på arbetsmarknad".¹ Där står bland annat att: "Arbetarrörelsens första och viktigaste uppdrag blev att bygga hela samhället som ett värn mot marknadskrafterna. Det första verktyget var fackföreningen. Men löntagarna behövde också stöd av politiken. Genom politiken kunde man påverka lagstiftningen. Det löntagarna behövde politiken till var först och främst att reglera arbetsmarknaden. Med egen kraft och med hjälp av politiken byggde löntagarna fem värn mot marknadskrafterna:

- Ekonomisk politik för full sysselsättning.
- En aktiv arbetsmarknadspolitik.
- En hög nivå på arbetslöshetskassan.
- Ett starkt anställningsskydd.
- Rikstäckande kollektivavtal."

Denna skrift handlar om varför a-kassersättningen inte får urholkas såsom nu sker. Den handlar också om konsekvenserna av den borgerliga alliansens förslag om obligatorisk a-kassa och högre avgifter till arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslinjen

Arbetslinjen är en grund i den svenska modellen. Arbetslösa ska ha ett nytt arbete eller en utbildning. Ersättning från a-kassan ska fungera som ett omställningsstöd som stärker arbetslinjen.

Att arbeta ska inte bara ge en lön utan också rätt till vissa försäkringar som individen annars inte får del av. Detta är centralt i arbetslinjen. Detta gäller arbetslöshetsförsäkringen, men också föräldraförsäkringen, sjukförsäkringen och pensionssystemet utöver garantipensionen. Arbetslöshetsförsäkringen ska på så sätt ses som en integrerad del av arbetslinjen.

Indirekt påverkar arbetslöshetsförsäkringen fördelningen av arbetsuppgifter och löner i hela ekonomin. Arbetslöshetsförsäkringen förhindrar att full sysselsättning uppnås via sänkta löner och att arbetslösheten därmed bidrar till att mycket lågproduktiva eller okvalificerade arbetsuppgifter skapas. I stället stimuleras en utveckling av arbetskraftens kvalifikationer med hjälp av utbildning och kompetensutveckling.

Tillsammans med aktiva åtgärder och tydliga krav är det fullt möjligt att ha ett anständigt skydd mot inkomstbortfall i försäkringssystemen utan att det går ut över kravet på en effektivt fungerande arbetsmarknad.

1 Göransson, I och Holmgren, A, 2000

Inkomstskyddet

Arbetslöshetsförsäkringen måste snarast möjligt återfå sin ursprungliga roll som inkomstbortfallsförsäkring. Högsta ersättning – taket för ersättningen – måste höjas för att ge ett reellt inkomstskydd vid omställning. LO kräver att taket för arbetslöshetsersättningen höjs till 912 kronor år 2006 och därefter räknas upp med löneutvecklingen. Då kommer 70 procent av löntagarna få en 80-procentig inkomsttrygghet. År 2006 innebär det ett 80-procentigt inkomstskydd för månadslöner på 25 080 kronor.

Denna princip lämnar dock 30 procent av löntagarna utan ett fullgott inkomstskydd vid arbetslöshet. Bland män och bland tjänstemän är andelarna ännu högre eftersom de generellt sett har högre löner. Om taket dessutom skulle höjas ytterligare till sjukförsäkringens nivå (från och med den 1 juli 2006 innebär det att årsinkomster upp till 10 basbelopp blir försäkrade) kommer avsevärt färre löntagare ha ett behov av att skapa egna försäkringar vid sidan om de gemensamma. En omfattande generell försäkring innebär att de grupper som har hög risk för arbetslöshet får ekonomiskt stöd av grupper som har lägre risk. År 2006 skulle därmed månadslöner på upp till 33 000 kronor vara försäkrade och nästan 90 procent av löntagarna ha ett 80-procentigt inkomstskydd de första 100 ersättningsdagarna.² På så sätt skulle arbetslöshetsförsäkringens syfte som en generell omställningsförsäkring med reellt inkomstskydd kunna säkras.

2. Så fungerar a-kassan

A-kassans organisation

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen består av 37 arbetslöshetskassor som i sin tur omfattar en eller flera branscher. Alfa-kassan täcker hela arbetsmarknaden.

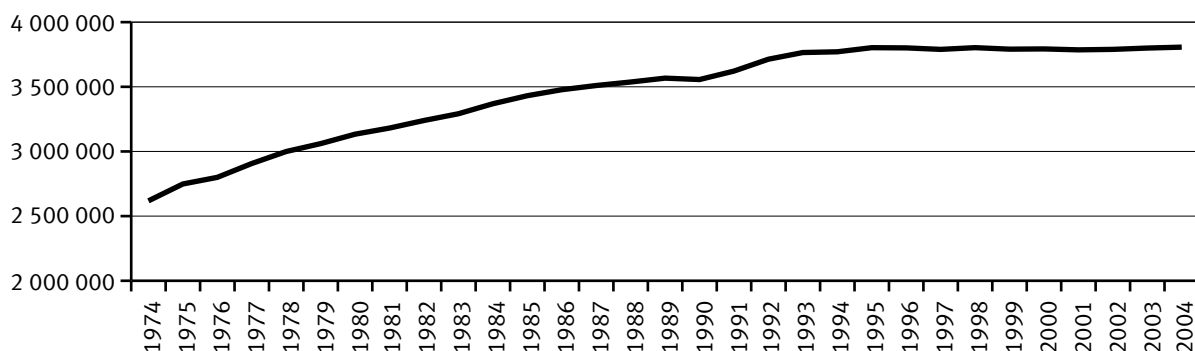
De flesta a-kassorna har starka band till fackliga organisationer, några av dem till företagorganisationer. Den nära kontakten gör att a-kassorna känner till förhållandena i branschen väl och därför kan fatta väl underbyggda beslut.

Medlemmarnas avgifter till a-kassan bekostar administrationen och en mindre del av den utbetalda ersättningen. Resten finansieras med arbetsgivaravgifter och skatter.

² Om dessa regler hade gällt år 2003 skulle 91 procent av löntagarna ha fått 80 procent av sin inkomst de första 100 dagarna i arbetslöshet. Reallöneutvecklingen gör att den andelen minskar något till år 2006.

Diagram 1

Antal medlemmar i arbetslöshetskassorna vid årets slut

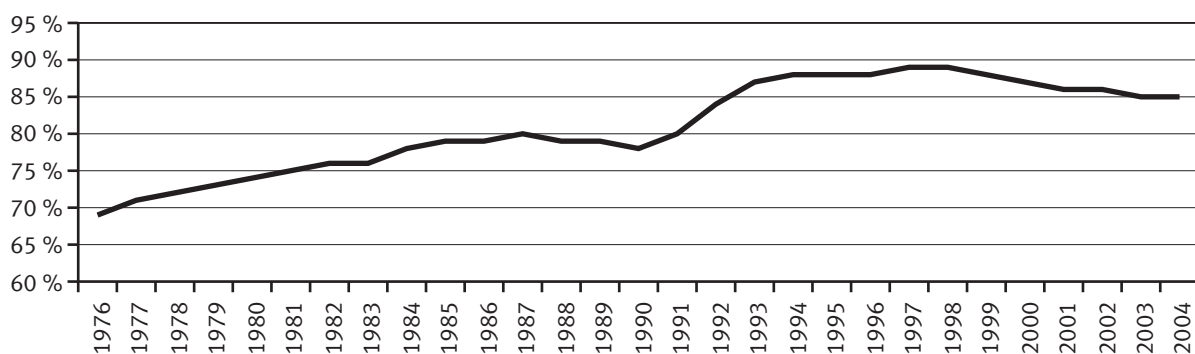


Källa: Ams och IAF

I slutet av 2005 uppgick antalet medlemmar i a-kassorna till cirka 3,8 miljoner, vilket motsvarar 88 procent av arbetskraften. Under 1990-talet har medlemstalet ökat med cirka 200 000 personer för att sedan stagnera.

Diagram 2

Antalet a-kassemedlemmar som andel av arbetskraften



Källa: Ams, IAF och SCB

Villkor för ersättning

Arbetslöshetsförsäkringens grundvillkor innebär att den arbetslöse ska vara anmäld till arbetsförmedlingen. Han eller hon ska aktivt söka arbete, vara arbetsför och beredd att ta ett lämpligt arbete. Med lämpligt arbete menas generellt ett arbete där anställningsförmånerna motsvarar villkoren i kollektivavtalen eller, där sådana saknas, de i jämförliga företag där lönen inte understiger 90 procent av dagpenningen och som det inte finns medicinska hinder för att ta. Under en skälig övergångsperiod kan man också, om det behövs av familjeskäl, få begränsa sin sökradie geografiskt.

Arbetslöshetsförsäringen består av två delar – ett grundbelopp och en inkomstrelaterad ersättning.

- Grundbeloppet är 320 kronor per dag och lämnas till den som inte är medlem i en a-kassa, eller som är medlem men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För att få grundbeloppet måste man vara fyllda 20 år och uppfylla arbetsvillkoret. Även den som har studerat kan få grundbeloppet efter avslutade studier om studierna har omfattat minst ett läsår och berättigat till studiemedel enligt studiestödslagen.
- Storleken på den inkomstrelaterade ersättningen är beroende av inkomsten före arbetslösheten och utgör 80 procent av inkomsten. Taket för arbetslöshetsersättningen gör dock att ingen får mer än 730 kronor per dag de första 100 ersättningsdagarna och 680 kronor efter de första 100 ersättningsdagarna.

För att få inkomstrelaterad ersättning måste man uppfylla tre villkor: inträdesvillkoret, medlemsvillkoret och arbetsvillkoret.

- Inträdesvillkoret. Man måste vara medlem i en a-kassa för att få ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen. För att bli medlem krävs att man under en sammanhängande period av fem veckor har förvärvat arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka under minst fyra veckor, och fortfarande arbetar i minst denna omfattning.
- Medlemsvillkoret. För att få ersättning krävs att man har varit medlem i en a-kassa under minst 12 månader.
- Arbetsvillkoret. Man har rätt till ersättning vid arbetslöshet om man under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde har haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 70 timmar per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 45 timmar under var och en av dessa månader.

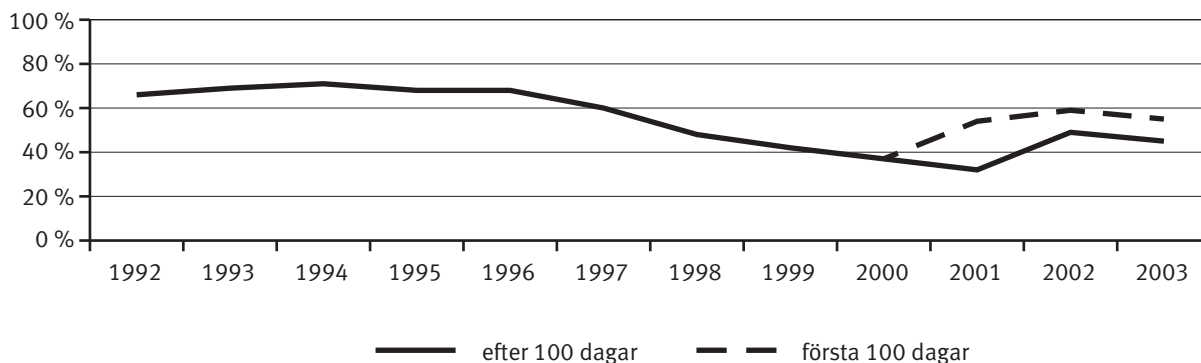
3. 55 procent över taket

Arbetslöshetsförsäkringen ska vara en inkomstbortfallsförsäkring som ger de flesta inkomsttagare 80 procent av inkomsten vid arbetslöshet. Så är det inte i dag. Sedan 1993 har den högsta dagpenningen inte räknats upp i takt med löneutvecklingen. Inte heller har den utvecklats i takt med andra försäkringar som till exempel sjukförsäkringen.

Följden har blivit att värdet av arbetslöshetsförsäkringen kraftigt har urholkats och allt fler anställda har fått ett allt sämre försäkringskydd.

Diagram 3

Andel anställda med löner som ger arbetslöshetsersättning under taket



Källa: Finansdepartementet samt författarnas beräkningar

Den högsta dagpenningen (730 kronor per dag) motsvarar 80 procent av en inkomst på 20 075 kronor per månad. Efter 100 dagar sänks taket till 680 kronor per dag vilket motsvarar 80 procent av en inkomst på 18 700.

År 2003 var det endast 45 procent av löntagarna som hade en lönenivå³ som innebar att de skulle få ett 80-procentigt inkomstskydd om de blev arbetslösa och taket för arbetslöshetsersättningen var 680 kronor. Med ett tak på 730 kronor, vilket vi har de första hundra dagarna, skulle 55 procent ha fått ett inkomstrelaterat skydd.

Skillnader i klass och kön

De skillnader som finns i lön mellan kvinnor och män, mellan arbetare och tjänstemän och mellan olika branscher avspeglas också i arbetslöshetsförsäkringens inkomstskydd. Det innebär att tjänstemän i högre utsträckning än arbetare har en inkomst över taket. Även om tjänstemän i genomsnitt har ett sämre inkomstskydd i arbetslöshetsförsäkringen än arbetare, har LO-medlemmar dock en högre arbetslöshetsrisk och är därför mer beroende av en generell försäkring.

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är en omvänd bild av inkomsterna. Kvinnor har i genomsnitt lägre inkomster än män och får därför också en större andel av sin inkomst skyddad i arbetslöshetsförsäkringen. År 2003 hade 70 procent av de anställda kvinnorna ett 80-procentigt inkomstskydd de första 100 dagarna medan cirka 40 procent av männen hade detsamma. Efter 100 dagar skulle endast 60 procent av kvinnorna och 29 procent av männen ha fått ett inkomstrelaterat skydd.

³ I lönen ingår grundlön, helglön, andra förmåner och fasta lönetillägg, samt rörliga tillägg som till exempel OB- och skifttillägg. Vi har studerat faktiskt utbetald månadslön oavsett om den är ersättning för heltidsarbete eller deltidsarbete. Taket för arbetslöshetsersättningen är det samma för arbetslösa som har arbetat deltid som för arbetslösa som har arbetat heltid.

Diagram 4
Andel löntagare med inkomstrelaterat skydd vid olika "tak" år 2003

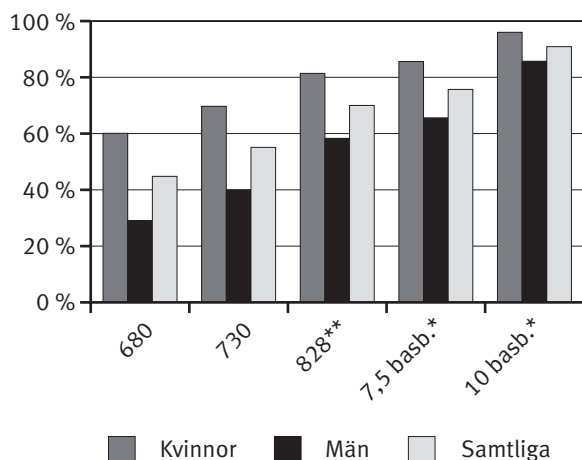
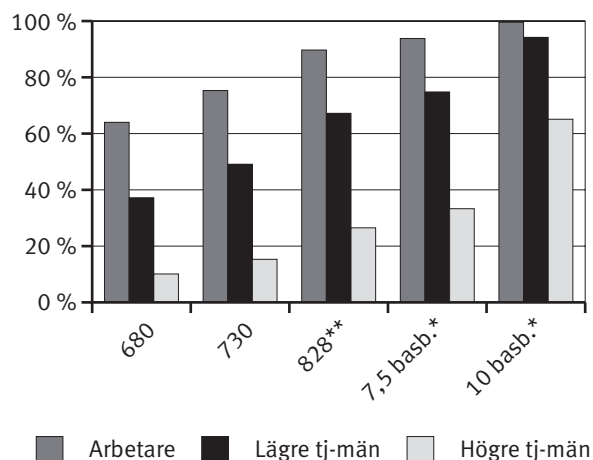


Diagram 5
Andel löntagare med inkomstrelaterat skydd vid olika "tak" år 2003



* Tak som ger ett inkomstrelaterat skydd till månadsinkomster på 1/12 av 7,5 respektive 10 basbelopp. Detta motsvarar sjukförsäkringens nu gällande tak respektive det som gäller från och med den 1 juli 2006.
 ** År 2003 skulle 70 procent av löntagarna ha kunnat ha ett inkomstrelaterat skydd om taket var 828 kronor. År 2006 behöver taket vara 912 kronor för att garantera samma sak.
 Källa: SCB (Linda)

Slutsatsen är att inkomstskyddet inte tillnärmelsevis når upp till de 80 procent som försäkringen har som avsikt att trygga.

En takhöjning är viktigt både för arbetare och tjänstemän

En större andel tjänstemän och akademiker har alltså inkomster över taket och riskerar att få en arbetslöshetsersättning på långt under 80 procent av inkomsten om de blir arbetslösa. Men risken att bli arbetslös är betydligt större för arbetare än för tjänstemän och akademiker. Därför är fler arbetare arbetslösa och har ett större behov av en gemensam försäkring där riskerna delas av ett stort kollektiv. En höjning av taket är alltså en minst lika viktig fråga för LOs medlemmar som för tjänstemän och akademiker. Vi menar att det är rimligt att en mycket stor del av löntagarna har ett skydd på 80-procentsnivån.

Även tjänstemän har legitim rätt att skydda sig och sina fackliga avtal från underbudskonkurrens. Det är logiskt, ur facklig synpunkt, att de vill ha ett skydd mot underlönekonkurrens.

Färre har skydd vid lång arbetslöshet

Försäkringsskyddet försämras med arbetslöshetens längd. De första dagarna har den som tjänar upp till 20 075 kronor ett 80-procentigt skydd mot inkomstbortfall. Efter 100 dagar har den som tjänar under 18 700 kronor motsvarande skydd.

Tabell 1**Så här mycket av din lön får du från arbetslöshetsförsäkringen om du blir arbetslös**

Månadslön (kronor)	Ersättningsgrad första 100 dagar	Ersättningsgrad efter 100 dagar
15 000	80 %	80 %
16 000	80 %	80 %
17 000	80 %	80 %
18 000	80 %	80 %
19 000	80 %	79 %
20 000	80 %	75 %
21 000	76 %	71 %
22 000	73 %	68 %
23 000	70 %	65 %
24 000	67 %	62 %
25 000	64 %	60 %
26 000	62 %	58 %
27 000	59 %	55 %
28 000	57 %	53 %
29 000	55 %	52 %
30 000	54 %	50 %

4. Kan taket höjas?

Fungerar arbetsmarknaden sämre om arbetslöshetsersättningen förbättras?

Vi har visat att inkomstskyddet i arbetslöshetsförsäkringen kraftigt har urholkats, eftersom taket för ersättningen inte har följt inkomstutvecklingen. Därmed försvagas arbetslöshetsförsäkringen och den riskerar att förlora sin centrala roll i samhällsekonomin. En svag arbetslöshetsförsäkring ökar löneklyftorna och försvagar kollektivavtalen. Därför är den mest angelägna uppgiften nu att höja taket för arbetslöshetsersättningen.

Det traditionella argumentet mot en inkomstbortfallsförsäkring med höga tak är att det skulle hämma sysselsättningen. Resonemanget utgår från att höjd ersättning skulle leda till att arbetslösa inte tar lediga jobb. Grundkravet i försäkringen på att arbetssökande tar lediga arbeten skulle alltså inte vara tillräckligt, utan det behöver kompletteras med en låg ersättningsnivå. En sådan föreställning bygger på uppfattningen att arbetslöshet ska bekämpas med sänkta löner och på att det förekommer missbruk av arbetslöshetsförsäkringen.

Generösa välfärdssystem behöver inte stå i kontrast mot en hög arbetsvilja. Tvärtom visar till exempel en nypublicerad avhandling i sociologi, där tolv OECD-länder studeras, att arbetsviljan är högre i mer generösa välfärdsstater.⁴ Studier från Danmark visar att arbetslösa starkt upplever att det är stigmatiserande att inte delta i arbetslivet och att andra

4 Esser, 2005

ser ner på den som är arbetslös.⁵ Studier som sociologen Mattias Strandh har gjort visar att motivationen att söka jobb i huvudsak styrs av två faktorer: Den arbetslösas ekonomiska behov av att hitta ett nytt jobb, samt hans eller hennes behov av de sociala kontakter som en arbetsplats erbjuder. Hans forskning visar att åtta av tio arbetslösa svenskar har starka behov av sociala kontakter i arbetslivet. Fyra av tio har både starka ekonomiska behov och starka sociala behov av att finna ett nytt arbete. Endast 11 procent av de arbetslösa har varken sociala eller ekonomiska motiv att söka arbete.⁶

En annan aspekt är att arbetslösheten i övriga Europa är genomsnittligt högre och segregationen på arbetsmarknaden ofta större trots att man har sämre arbetslöshetsförsäkringar. Risken att arbetstagarna blir "inlåsta" på dåliga arbetsplatser är dessutom ofta större med en svag arbetslöshetsförsäkring. I länder med svag eller obefintlig arbetslöshetsförsäkring leder strukturrationaliseringar ofta till långdragna och smärtsamma konflikter på arbetsmarknaden.

För den som är, eller riskerar att bli, arbetslös är det bra med ett starkt skyddsnät. Det underlättar omställningen och gör att man kan agera framåtsyftande och inte behöver motarbeta förändringar. Det blir lättare att anta nya utmaningar och pröva nya möjligheter.

I normala inkomstlägen är arbetslöshetsförsäkringens krav på att ta arbete, tillsammans med människors vilja att göra rätt för sig och utvecklas, tillräckliga för att ett effektivt arbetsutbud ska upprätthållas. Men om man i obegränsad tid har rätt till arbetslöshetsersättning som är avsevärt högre än lönen i många av de relativt välbetalda jobb som man skulle kunna söka kan det uppstå problem.

En högsta ersättning i nivå med sjukförsäkringens skulle vid heltidsarbetslöshet ge en inkomst på 26 400 kronor år 2006. Motsvarande regelverk⁷ skulle år 2003 ha inneburit att högsta arbetslöshetsersättning var högre än vad hela 79 procent av de anställda tjänade.⁸ Det innebär att de högst ersatta arbetslösa kan vara tveksamma till att ta arbeten som en så stor del av de anställda har.

5 Danska välfärdskommissionen, 2004

6 Strandh, 2000

7 Det vill säga att taket täcker inkomster på 10 basbelopp.

8 Ersättningen skulle år 2003 ha varit 25 733 kronor vilket är mer än vad 79 procent hade som månadslön vid heltidsarbete.

4.1 Argument för höjda tak för arbetslöshetsersättningen

Arbetslöshetsförsäkringen är inte bara en angelägenhet för den som är eller riskerar att bli arbetslös. Hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar berör alla. Om arbetslöshetsförsäkringen försvagas betyder det inte bara att de arbetslösa får ett otillräckligt försäkringskydd. En svag arbetslöshetsförsäkring får återverkningar på en rad andra samhällsområden. Försäkringen spelar en central roll i samhällsekonomin. Hur den utformas och fungerar påverkar grundläggande frågor om rättvisa, tillväxt och välfärd. Arbetslöshetsförsäkringen bidrar dessutom till en jämnare fördelning av inkomsterna, främjar en öppen och dynamisk ekonomi, håller upp efterfrågan under en lågkonjunktur, stärker den generella välfärden och kollektivavtalen. De starka banden mellan fack och a-kassa gör det lättare att ge en bra service till den enskilde genom avtalskännedom och en helhetsyn vad gäller den enskildes rättigheter vid uppsägning och arbetslöshet.

Argumenten för att höja taken i arbetslöshetsförsäkringen bör främst utgå från allmänintresset det vill säga vad som är bra för ekonomin och samhället som helhet. En indelning av argumenten är hur en åtgärd kan påverka ekonomins stabilitet (konjunkturvariationer), hur väl resurserna används (effektivitet) samt fördelningen av inkomsterna i ekonomin. Därtill kommer att försäkringen ska vara legitim.

Ekonomisk stabilitet

En arbetslöshetsförsäkring har en viktig funktion som automatisk stabilisator i ekonomin. Om konjunkturen försvagas och arbetslösheten stiger kommer en ökad arbetslöshet också leda till ett bortfall i hushållens efterfrågan. Men om de arbetslösas inkomster är försäkrade till 80 procent motverkas detta bortfall i efterfrågan. Denna stabiliserande roll stärks alltså om fler löntagare på arbetsmarknaden får sina inkomster försäkrade till 80 procent. Arbetslösheten skapar en allmän ekonomisk otrygghet i ekonomin och inte bara otrygghet för de arbetslösa. Vid häftig strukturomvandling eller vid en lågkonjunktur kan konsumtionsviljan försvagas vilket innebär att fastighetspriserna kan falla vilket ytterligare försvagar konjunkturen. Den trygghet som arbetslöshetsförsäkringen skapar motverkar detta. För allmän ekonomisk stabilitet är det därför rationellt att många löntagare omfattas och att det är relativt höga nivåer i en arbetslöshetsförsäkring.

Samhällsekonomisk effektivitet

Det andra argumentet är samhällsekonomisk effektivitet. Effektiv allokering av resurser förutsätter omvandling i ekonomin.

Den omvandling som sker innebär att fler blir tjänstemän med högre inkomster och att färre blir arbetare. Ett starkt inkomstskydd som omfattar de flesta innebär att även välavlönade arbetare och tjänstemän inte har starka argument att motsätta sig strukturomvandling. Samhällsekonomisk effektivitet talar för att den övervägande delen av löntagarna ska ha en statligt subventionerad försäkring som ger dem ekonomisk trygghet i förändringen.

Försäkringen måste därför anpassas till en pågående förändring av sammansättningen i arbetskraften. Annars skulle försäkringen om ett antal år omfatta en mindre del av arbetsmarknaden. Nu urholkas försäkringen successivt därför att dess tak inte är indexerat till löneökningarna.

Effektivitetsargumentet berör också kraven på rörlighet. En väl tilltagen takhöjning kan leda till att arbetslöshetsförsäkringen uppfattas som en evig positionsförsäkring vilket motverkar intresset hos arbetslösa med hög ersättning att ta lägre avlönade jobb.

Arbetslöshetsförsäkringen är viktig också för arbetsgivarna. Sverige har trygghet för löntagarna både genom anställningsskydd samt skydd mot inkomstbortfall. Anställningstryggheten i Sverige är dispositiv och regleras huvudsakligen genom förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. Om försäkringsskyddet är starkt vad gäller ekonomisk trygghet kommer kostnaden för uppsägningar att minska för företagen och tvärtom om det ekonomiska skyddet försvagas. Givet det krav som medborgarna och löntagarna har på trygghet kommer lagtrygghet och ekonomisk trygghet att balansera varandra.

Arbetslöshetsförsäkringen bidrar också till att upprätthålla ett arbetsutbud. Det sker dels genom att kvalifikationsvillkoren för försäkringen skapar drivkrafter att tillhöra arbetsmarknaden.

En stark arbetslöshetsförsäkring skyddar kollektivavtalet

Arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en spärr mot lönedumpning genom att den arbetslöse inte behöver ta ett arbete med en lön som väsentligt understiger hans eller hennes dagpenning. Man behöver inte ta jobb till en avtalsenlig lön som ligger 10 procent lägre än dagpenningen. Arbetslöshetsförsäkringen stärker på så sätt kollektivavtalen och håller uppe reservationslönerna i ekonomin. Detta är särskilt viktigt för de lägst avlönade genom att det minskar underbudskonkurrensen om deras jobb. Låg ersättning i arbetslöshetsförsäkringen skulle dra ned de lägsta lönerna. Löneklyftor och förekomsten av drastiskt skilda arbetsvillkor på arbetsmarknaden skulle öka om arbetslöshetsförsäkringen försämrades. En försvagning av försäkringen skulle på så sätt förändra styrkebalansen på arbetsmarknaden till arbetsgivarnas fördel.

I Europa är staten eller fackföreningar huvudmän för arbetslöshetsförsäkringen. Den fackliga organisationsgraden är vanligtvis lägre i länder där staten är huvudman. I Norge är till exempel organisationsgraden cirka 50 procent mot drygt 80 procent i Sverige. En grov bedömning är därför att statliga a-kassor och en uppbrytning av den solidariska finansieringen på sikt innebär att fackets organisationsgrad minskar. Därmed skulle också löntagarnas förhandlingsstyrka och röst i samhällsdebatten försvagas.

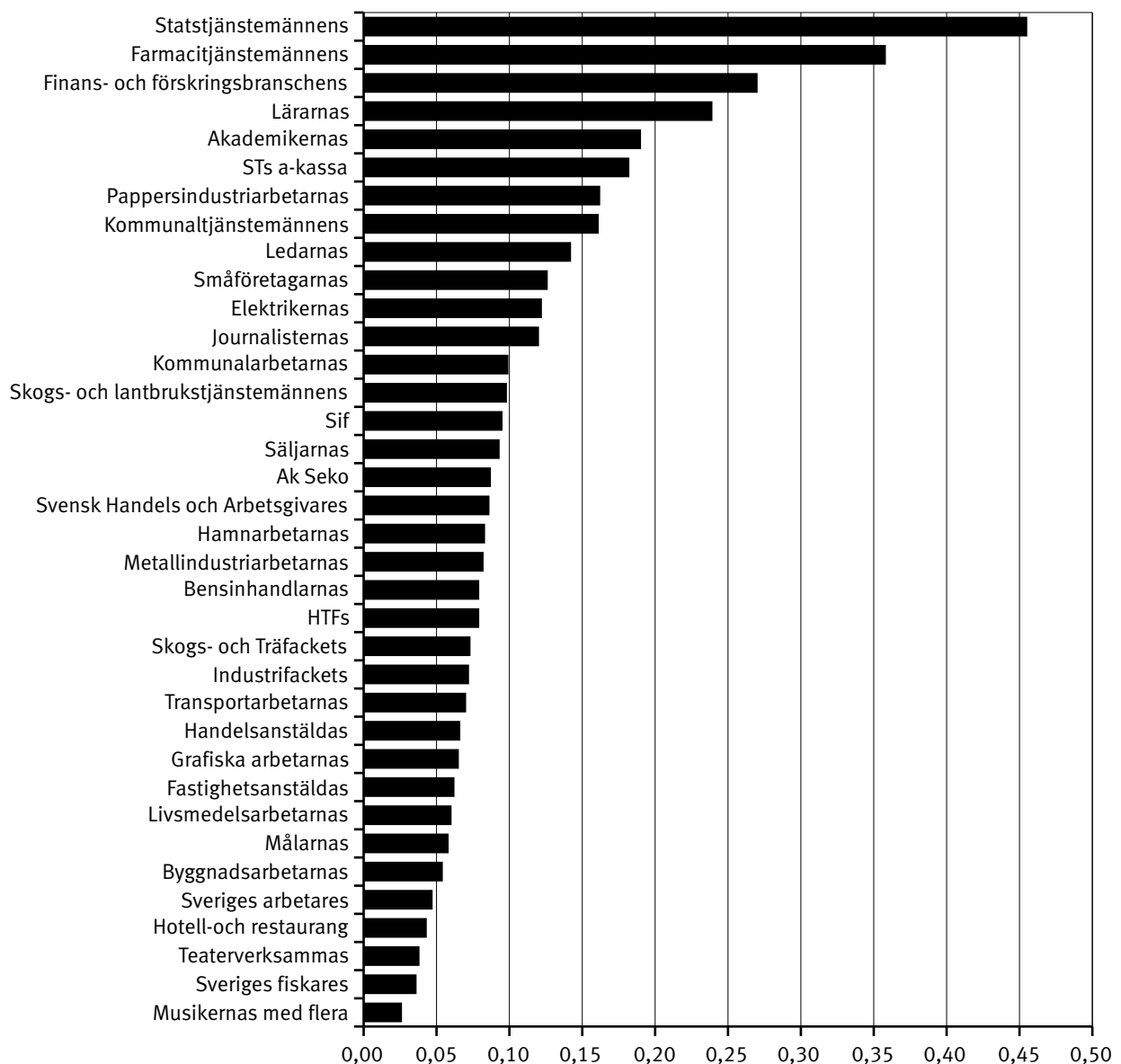
Rättvis fördelning

Arbetslöshetsförsäkringen bidrar till rättvisa genom att det finns en slump i att bli arbetslös mot vilken försäkringen kan ge skydd. Men arbetslöshet drabbar löntagare i vissa yrken och sektorer oftare än andra. Arbetslöshetsförsäkringen är därmed starkt utjämnande mellan olika löntagare.

Grupper med hög arbetslöshetsrisk skulle ha svårare att teckna egna försäkringar och tvingas betala en högre försäkringspremie än andra. Dagens arbetslöshetsförsäkring är en solidarisk försäkring där den enskildes "premie" inte beror på arbetslöshetsrisken. Genom den solidariska finansieringen får yrkesgrupper med hög arbetslöshet ett större stöd än de med låg arbetslöshet.

Diagram 6

A-kassornas finansieringsavgift som andel av utbetald arbetslöshetsersättning från respektive a-kassa år 2004



Källa: IAF

Detta illustreras i diagram 6 som visar hur stor finansieringsavgiften, det vill säga a-kas-
semedlemmarnas inbetalning till staten, är som andel av den utbetalda arbetslöshetsers-
ättningen i de olika a-kassorna. Den stora variationen beror först och främst på stora
skillnader i arbetslöshet mellan a-kassorna.

Den generella arbetslöshetsförsäkringen bidrar alltså kraftigt till att sprida risker mellan
löntagare. Detta system hotas nu av att andelen som omfattas av ett reellt inkomstskydd
minskar.

Legitimitet

För att försäkringen ska vara legitim, det vill säga ha allmänt stöd, måste den både bidra
till samhällsekonomisk effektivitet och omfatta tillräckligt många. Behov av inkomst-
skydd finns i alla grupper. Men vissa arbetare och framför allt tjänstemän med goda
inkomster har relativt låga risker att bli arbetslösa och är stora nettobetallare till försäk-
ringen.

Om inte de bättre avlönade får ett inkomstskydd är deras bidrag till försäkringen bara en
skatt till andras förmåner och inte en avgift för något man själv får del av. Försäkringen
riskerar att allt mer få karaktären av grundtrygghet. Försäkringens legitimitet stärks om
tjänstemännen själva inte tvingas finansiera en försäkring vid sidan om som täcker den
övervägande delen av deras inkomstbortfall vid arbetslöshet. Om arbetslöshetsförsäk-
ringen är tillräckligt omfattande för högavlönade har de goda skäl att försvara den och
dess solidariska finansiering.

4.2 912 kronor i ett första steg

LO har, på kongressen år 2004, tagit ställning för att 70 procent av löntagarna ska ha
minst 80 procent i ersättning. För att åstadkomma detta behöver taket för ersättningen
vara 912 kronor år 2006.

Nu har socialdemokraterna i olika sammanhang framhållit att taket för arbetslöshetsför-
säkringen bör höjas så att nivån blir samma som i sjuk- och föräldraförsäkringen. Från
och med den 1 juli 2006 försäkras där inkomster upp till 10 basbelopp. Med arbetslöshets-
försäkringens regelverk innebär det en högsta ersättning på 1 200 kronor om dagen.

Vi vill att högsta ersättning i ett första steg, år 2006, höjs till 912 kronor i månaden och
indexeras med löneutvecklingen. På längre sikt finns det goda argument för att höja taket
ytterligare. Det måste dock avvägas mot möjligheterna att upprätthålla kravet på om-
ställning till ett nytt arbete. Det är inte självklart att man under mycket långa arbetslös-
hetsperioder ska kunna få arbetslöshetsersättning som är högre än flertalet avtalsenliga
löner på arbetsmarknaden. Ett bättre försäkringsskydd för höginkomsttagare medför att
arbetsförmedlingen behöver resurser för att kontrollera deras sökaktivitet. Det kan också
komma att krävas arbetsmarknadsprogram som passar för fler grupper på arbetsmarkna-
den.

5. Avtalade ersättningar vid arbetslöshet

Nästan alla löntagare omfattas i dag av avtalade försäkringar, obligatoriska eller frivilliga, som kompletterar den statliga försäkringen vid arbetslöshet.

En arbetare inom privat sektor som täcks av avtal mellan LO och Svenskt näringsliv får vid företagsnedläggelse eller arbetsbrist ett engångsbelopp på 25 000 kronor om arbetaren är 40 år samt har varit anställd i minst 50 månader under en sammanhängande 5-årsperiod. Engångsbeloppet ökar sedan med åldern upp till 50 års ålder då det är 35 000 kronor.

Allt fler tjänstemannafack har startat egna inkomstförsäkringar som ska ge medlemmarna det inkomstskydd vid arbetslöshet som den statligt subventionerade arbetslöshetsförsäkringen inte erbjuder. Flera fackliga organisationer inom TCO och Saco erbjuder ett särskilt inkomstskydd som ger ersättning över taket.⁹

Kraven för att få försäkring i Saco är att den ska vara tecknad 18 månader före arbetslösheten och individen ska ha varit medlem i ett Saco-förbund 18 månader samt förvärvat arbetat 12 månader de senaste 18 månaderna och då minst 70 timmar per månad. Försäkringspremien för den som tjänar 25 000 kronor i månaden är 133 kronor i månaden och 476 kronor för den som tjänar 50 000 kronor i månaden. Liksom i den reguljära försäkringen finns det medlemsvillkor och arbetsvillkor. Som högst kan det, från den reguljära och tilläggförsäkringen tillsammans, utgå en arbetslöshetsersättning på 40 000 kronor i månaden. Ett annat exempel är inkomstförsäkringen hos Sif som år 2005 ger en ersättning på upp till 80 procent av 32 830 kronor de första 100 dagarna. Den som önskar kan dessutom teckna sig en egen försäkring för inkomster upp till 60 000 kronor.

De villkor som gäller för tjänstemän samt en månadsavgift på 100–200 kronor i normalinkomstlägen vittnar om det stora intresset för inkomstförsäkringar bland löntagarna. Det indikerar också att det inte är orimligt att teckna försäkringar för inkomstbortfall för inkomster upp till 50 000–60 000 kronor vilket visar att det inte är orimligt att höja taket för arbetslöshetsersättningen så att den täcker inkomster på 33 000 kronor.

Att skapa en separat försäkringslösning för de egna medlemmarna kan ur en synvinkel vara logiskt för en facklig organisation. Det är viktigt att erbjuda medlemmarna ett bra inkomstskydd vid arbetslöshet. Men när vissa förbund skapar egna försäkringslösningar minskar samtidigt trycket på förbättringar i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Därmed påverkas också andra grupper än de som tecknar egna försäkringar. Så länge det bara är en mindre del av löntagarna som väljer en egen lösning förändras inte förutsättningarna påtagligt. Men ju fler förbund som skaffar sig egna försäkringar, desto mindre intresserade blir dessa förbund av att bidra till den gemensamma finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Enskilda lösningar går i första hand ut över de grupper på arbetsmarknaden som har de största riskerna att bli arbetslösa. Byggnadsarbetare skulle till exempel få betala en betydligt högre premie än civilingenjörer.

9 Se Sjögren Lindquist och Wadensjö, 2005

Människor måste betala för en privat arbetslöshetsförsäkring med premier som tas av inkomsten. Om den del av försäkringsskyddet man betalar själv blir för stor kommer många att uppleva att de tvingas betala dubbelt, dels via skatten och dels via egna premiebetalningar, och då kommer kraven på skattesänkningar och på utgiftsnedskärningar. Därmed riskerar arbetslöshetsförsäkringen att försvagas ytterligare och samma resonemang kommer förmodligen att föras även om andra delar av välfärdssystemet. Om arbetslöshetsförsäkringen urholkas och ersätts med privata försäkringar riskerar också andra delar av den generella välfärden att ifrågasättas: Behövs en heltäckande sjukförsäkring? Arbetskadeförsäkring? En sådan utveckling kommer att gå ut över de grupper som har lägst inkomster och störst behov av en generell välfärd. Det blir ett tudelat samhälle med skarpa klassklyftor och starka sociala spänningar.

LO är inte motståndare till kompletterande försäkringar. Sådana finns även för LOs medlemmar. Det finns uppenbarligen behov av dem. Men LO har skäl att vara oroad över avtalade eller individuella försäkringar om de har en sådan omfattning att de minskar betalningsviljan för de gemensamma statliga systemen.

6. Arbetslöshetsförsäkringens stabilitet

Hur ska man bedöma om arbetslöshetsförsäkringen är politiskt stabil? Med stabil avses i första hand att den har tillräckligt allmänt stöd. Det förutsätter i sin tur att dess förmåner är stabila över tiden så att individen får ett rimligt stöd i händelse av arbetslöshet. I andra hand avses om försäkringen är finansiellt stabil. Frågan om den politiska stabiliteten kan studeras utifrån flera olika vinklar:

- Andelen försäkrade medlemmar

Andelen försäkrade är nu hög, cirka 85 procent, i förhållande till nivån mellan 1960 och 1980. Men andelen är något lägre än under mitten av 1990-talet. Se diagram 2. Det talar för att försäkringens stabilitet har ökat i förhållande till tidigare decennier under efterkrigstiden. Den högre risken att bli arbetslös är samtidigt en faktor som ökar löntagarnas motiv att tillhöra arbetslöshetsförsäkringen.

- Andelen försäkrade till 80 procent

Ett annat mått på försäkringens stabilitet är vilket inkomstskydd försäkringen ger. Den andel av löntagarna som har ett försäkringsskydd på 80 procent är nu nere i cirka 50 procent trots att LO menar att den bör ligga på 70 procent. 70 procent återspeglar den nivå skyddet hade 1993. En betydande andel av löntagarna måste omfattas av försäkringen för att den skall vara politiskt stabil.

- Förekomsten av tilläggsförsäkringar

Ett tredje mått på om försäkringen har allmänt stöd är om nivån i den statliga försäk-

ringen är tillfyllest eller om den innebär att löntagarna organiserar tilläggsförsäkringar. Under senare år har det utvecklats omfattande tilläggsförsäkringar bland tjänstemännen. Det finns inga uppgifter om hur länge dessa har förekommit men de bör ha utvecklats som en reflex av 1990-talets erfarenheter av hög arbetslöshet hos en bredare grupp på arbetsmarknaden och visar på behovet av ett mer omfattande skydd mot inkomstbortfall hos tjänstemän med högre löner.

Försäkringslösningar kan indelas efter en princip om grundtrygghet eller efter en princip om inkomstbortfall. Dagens a-kasseersättning är ett mellanting mellan dessa två principer. Den är i huvudsak en grundtrygghetsförsäkring för tjänstemän eftersom den ger dem begränsat skydd mot inkomstbortfall medan den i huvudsak är en inkomstbortfallsförsäkring för arbetare. Att taket i försäkringen inte är indexerat i förhållande till lönerna får dessutom konsekvensen att ersättningsnivån sjunker. Att det inte utlöser motreaktion från en större del av arbetsmarknaden är anmärkningsvärt och samtidigt en spegling av att de som berörs mest i stor utsträckning har skaffat sig egna tilläggsförsäkringar.

Formell stabilitet

Hur stabil en försäkring är beror på således till stor del på hur stabilt opinionsstödet för försäkringen är. Man kan leta efter hur väl en försäkring återspeglar intresset, respektive hur den minoritet behandlas som inte omfattas.

Om de borgerliga partierna samfällt anser att ersättningsnivån kan sänkas påtagligt kan det ses som ett uttryck för att försäkringen inte är tillräckligt politiskt stabil. Det kan vara ett uttryck för att en betydande väljaropinion har intressen som inte täcks in av försäkringen.

Den borgerliga alliansen vågar till exempel inte föreslå en sänkning av sjukpenningen som har ett högre tak. Vår bedömning är att försäkringens karaktär av grundtrygghet för en stor grupp tjänstemän minskar försäkringens politiska stabilitet.

Ett mer formellt svar på vad som är en stabil försäkring kan sökas bland majoritetsregler för beslut. Ett första svar är att en kollektiv lösning bör omfatta minst hälften av löntagarna. I dag har också, som nämnts, drygt hälften av löntagarna ett 80-procentligt inkomstskydd i 100 dagar.

I viktiga beslutssammanhang som rörande stadgar eller grundlagar vill man för att få stabilitet i beslutet ha en kvalificerad majoritet, till exempel att $2/3$ av de röstande ställer sig bakom. Om bara 50 procent ställer sig bakom kan opinionen i frågan svänga över åt ett annat håll att majoritetsförhållandena efter ett tag ändras.

Av detta kan man dra slutsatsen att en stabil lösning som både tar hänsyn till stabilitet i opinionen och hur minoriteten behandlas bör innefatta över $2/3$ av medlemmarna.

En orsak till att generell välfärdspolitik har ett så starkt allmänt stöd är att också höginkomsttagarna får ett stort värde från välfärdssystemet i form av försäkringar trots att

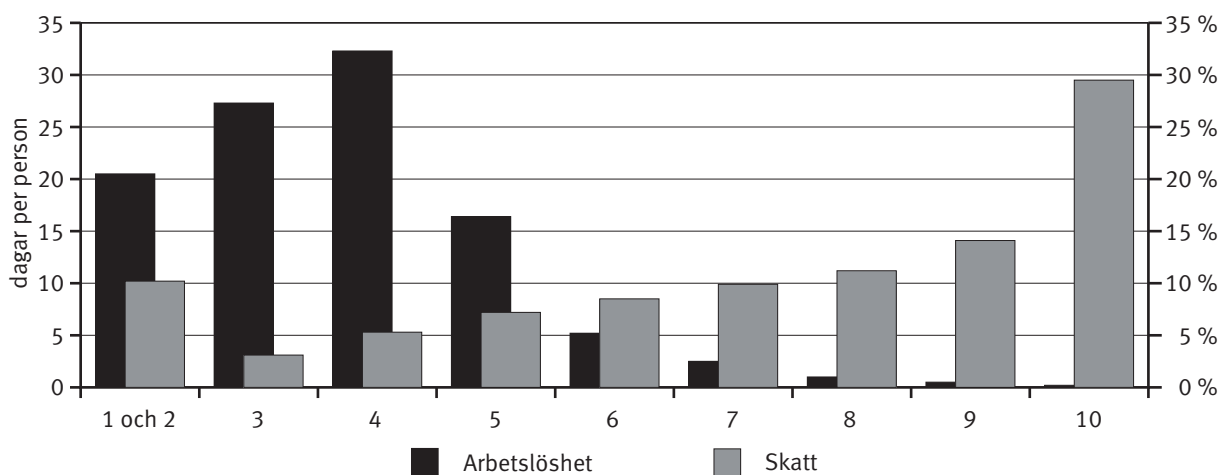
de framför allt är kraftfulla finansiärer av systemet. Nedan redovisas vilka inkomstgrupper som via skatter finansierar arbetslöshetsförsäkringen och vilka inkomstgrupper som främst är förmånstagare.

I diagrammet nedan visar vi befolkningen i åldrarna 18–64 år rangordnade efter löneinkomst och uppdelade i tiondelar eller deciler. Med ögat kan man se att inkomsterna från arbetslöshetsförsäkringen är betydande för de lägsta inkomstgrupperna men inte för de översta decilerna. De första fem decilerna – halva befolkningen – bidrar med 26 procent av skatteintäkterna och står för 92 procent av arbetslöshetsdagarna (öppet eller i program). Samtidigt står de för 89 procent av a-kasseersättningen.

Diagram 7

Arbetslöshetsdagar per person (öppen och i program)

och andel av den totala skatten per lönedecilgrupp för personer 18–64 år 2006



Källa SCB (Fasit)

Decilerna 8 och 9 – en femtedel av befolkningen – betalar 25 procent av skatterna men står för lite drygt 1 procent av arbetslöshetsdagarna (och knappt 2 procent av a-kasseersättningen). Decilerna 8 och 9 betalar alltså lika mycket i skatt som de fem nedersta decilerna.

När vi diskuterar arbetslöshetsförsäkringens regelverk relaterar vi det till den löntagande delen av den vuxna befolkningens månadslöner medan vi här studerar hela befolkningen i arbetsför ålder rangordnade efter årslöneinkomster. Det innebär att fördelningen inte är densamma.

Informationen här talar emellertid för att även merparten av höginkomsttagarna bör inkluderas i en statligt finansierad arbetslöshetsförsäkring. De bidrar mycket till finansieringen men kostar lite eftersom de inte är mycket arbetslösa. Det finns skäl för att låg- och medelinkomsttagare ska vilja ha med dessa stora nettobetalar i försäkringen för att göra försäkringskollektivet större och därtill öka stödet för försäkringen.

Hur stor risk vill löntagarna ta – hur mycket försäkring vill de köpa?

Om individen vill försäkra sin inkomst mot arbetslöshet eller ej beror på hur stor risken för arbetslöshet är och hur lång arbetslösheten väntas bli, hur stor premien är och hur stor del av inkomsten som försäkras.

I en rapport från Näringsdepartementet¹⁰ visas hur anslutningsgraden till arbetslöshetsförsäkringen kan påverkas av en höjning av avgiften. Resultaten i rapporten tyder på att en höjning av avgiften med 800 kronor per medlem och år skulle kunna innebära att medlemsantalet minskar med lite drygt 5 procentenheter på ett par år. Detta resultat bygger på det historiska sambandet mellan anslutningsgrad och avgift, rensat för arbetslöshetsnivån. På sikt kan anslutningsgraden sjunka ännu mer eftersom anpassningen till en ny avgiftsnivå troligen till stor del skulle ske genom att nytilträdande på arbetsmarknaden avstår från att försäkra sig samtidigt som de som har varit med i en a-kassa lämnar arbetsmarknaden.

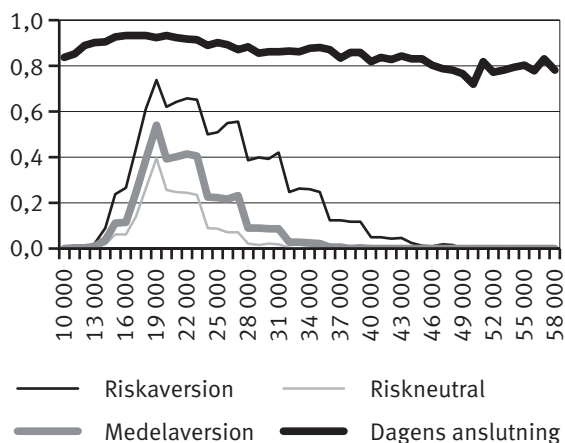
Vilka som kommer att ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen varierar kraftigt med inkomsten. Det beror dels på att arbetslöshetsriskerna, av olika skäl, varierar med inkomsten och dels på att ersättningen från försäkringen blir olika i olika inkomstgrupper. Det är också tänkbart att riskaversionen, det vill säga hur ogärna man tar ett inkomstbortfall, är olika stor i olika inkomstgrupper.

Diagram 8 visar en beräknad anslutningsgrad i olika inkomstgrupper efter en avgiftshöjning på 800 kronor om året med olika antagande om riskaversion. Ju mer löntagarna antas fasa för att bli utan inkomst desto högre blir anslutningsgraden. De med relativt låga inkomster har liten anledning att ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen eftersom den ersättning de skulle få inte blir mycket högre än grundbeloppet som man kan få utan att vara med i en a-kassa. De med höga inkomster har vanligen små arbetslöshetsrisker och därför inte så starka skäl att ansluta sig till en a-kassa.

10 Näringsdepartementet, 2005

Diagram 8

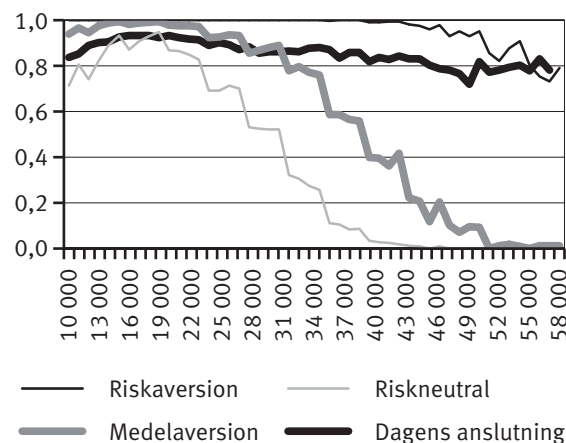
Anslutningsgrad till a-kassan inom olika inkomstgrupper efter en avgiftshöjning på 800 kronor om hänsyn tas till grundbeloppet



Källa: Näringsdepartementet

Diagram 9

Anslutningsgrad till a-kassan inom olika inkomstgrupper efter en avgiftshöjning på 800 kronor om hänsyn inte tas till grundbeloppet



Källa: Näringsdepartementet

I verkligheten finns det ett mönster av en anslutningsgrad som ökar med inkomsterna upp till inkomster på drygt 200 000 varefter den sjunker. Detta mönster är dock inte alls så tydligt som det teoretiskt beräknade. En förklaring till det skulle kunna vara att människor ansluter sig till en a-kassa utan att fullt ut känna till skillnaderna mellan grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen.

Diagram 9 visar hur anslutningsgraden till a-kassorna skulle se ut under samma förutsättningar som i diagram 8 men utan hänsyn till grundbeloppet. De mönster som visas i diagram 9 efter en avgiftshöjning liknar mer den faktiska anslutningsgraden än mönstren i diagram 8. Det antyder att folk i dagsläget inte är fullt informerade om grundbeloppet. Skulle avgiften höjas, vilket är förutsättningen för diagrammen, är det dock tänkbart att människor informerar sig bättre om vad de får för pengarna.

Två intressanta saker framkommer i diagrammen. Den första är att höginkomsttagare tycks ha stor riskaversion. Givet deras låga arbetslöshetsrisker har de påfallande hög anslutning till arbetslöshetsförsäkringen. Delvis kan det bero på att den faktiska anslutningsgraden speglar någonting annat än den teoretiskt beräknade. Värdet av de tilläggförsäkringar som finns till arbetslöshetsförsäkringen finns inte med i beräkningen. Dessa är vanligast förekommande bland tjänstemän och därmed i högre inkomstgrupper.

Den andra intressanta saken är att om riskaversionen inte varierar påtagligt mellan inkomstgrupperna är dagens arbetslöshetsförsäkring, med ett högt grundbelopp och lågt tak, främst av värde för medelinkomsttagare, givet variationen i arbetslöshetsrisk.

Slutsatsen är att det med höjda avgifter och sänkta förmåner är stor risk för en kraftig minskning av anslutningsgraden till a-kassan.

Bankerydskompromissen

Omfattningen av stödet för arbetslöshetsförsäkringen visas av att anslutningsgraden till a-kassan har vuxit kraftfullt de senaste 20 åren. Från att 69 procent av arbetskraften var med i a-kassan år 1976 hade andelen ökat till 85 procent år 2004. En arbetslöshetsförsäkring har ett stort och över tiden ökat allmänt stöd.

De borgerliga partierna har i sin Bankerydskompromiss kommit fram till att avgiften till försäkringen ska höjas. Den maximala höjningen är 300 kronor i månaden. Därtill kommer att avgiften inte längre ska vara avdragsgill mot inkomstskatten.

Vi bedömer att den sammanlagda avgiftsökningen genom Bankerydsalliansens förslag skulle bli upp till 390 kronor per månad. Avgiftsökningens fördelning framgår av uppställningen nedan.

I dag är avgiften cirka 100 kronor i månaden. Förslaget innebär att skattereduktionen på 40 kronor upphör. Därtill kommer 300 kronor i månaden i avgiftsökning. Arbetslöshetsförsäkringen blir alltså omkring 340 kronor dyrare i månaden. Ovanpå detta vill alliansen ta bort skattereduktionen på cirka 50 kronor i månaden för fackföreningsavgiften. Det innebär att "löntagarpaketet" blir 390 kronor dyrare per månad eller nästan 4 700 kronor dyrare per år.

A-kasseavgiften		Bankerydsalliansen	
/ dag			
månadsavgift	100 kr	40 kr	avskaffad skattereduktion
skatteavdrag	<u>-40 kr</u>	<u>300 kr</u>	avgiftshöjning (max)
netto	<u>60 kr</u>	340 kr	max nettoavgiftshöjning

Det av Näringsdepartementet skattade sambandet mellan avgift och anslutningsgrad går inte att direkt applicera på Bankerydsalliansens föreslagna avgiftshöjningar. En del av den föreslagna höjningen görs nämligen som en borttagen skattereduktion vilket Näringsdepartementet inte har studerat. Under förutsättning att sambandet ändå står sig skulle en avgiftsökning på cirka 4 000 kronor om året initialt leda till cirka 25 procents minskad anslutning till arbetslöshetsförsäkringen. Men alliansen föreslår ett obligatoriskt medlemskap i en a-kassa. Det innebär att den nya "löntagarskatten" kan komma att tränga undan avgiften till fackföreningen! Hur mycket är svårt att säkert beräkna. En sammanlagd kostnad för a-kassa och fackförening på drygt 200 kronor i månaden skulle öka till närmare 600 kronor i månaden.

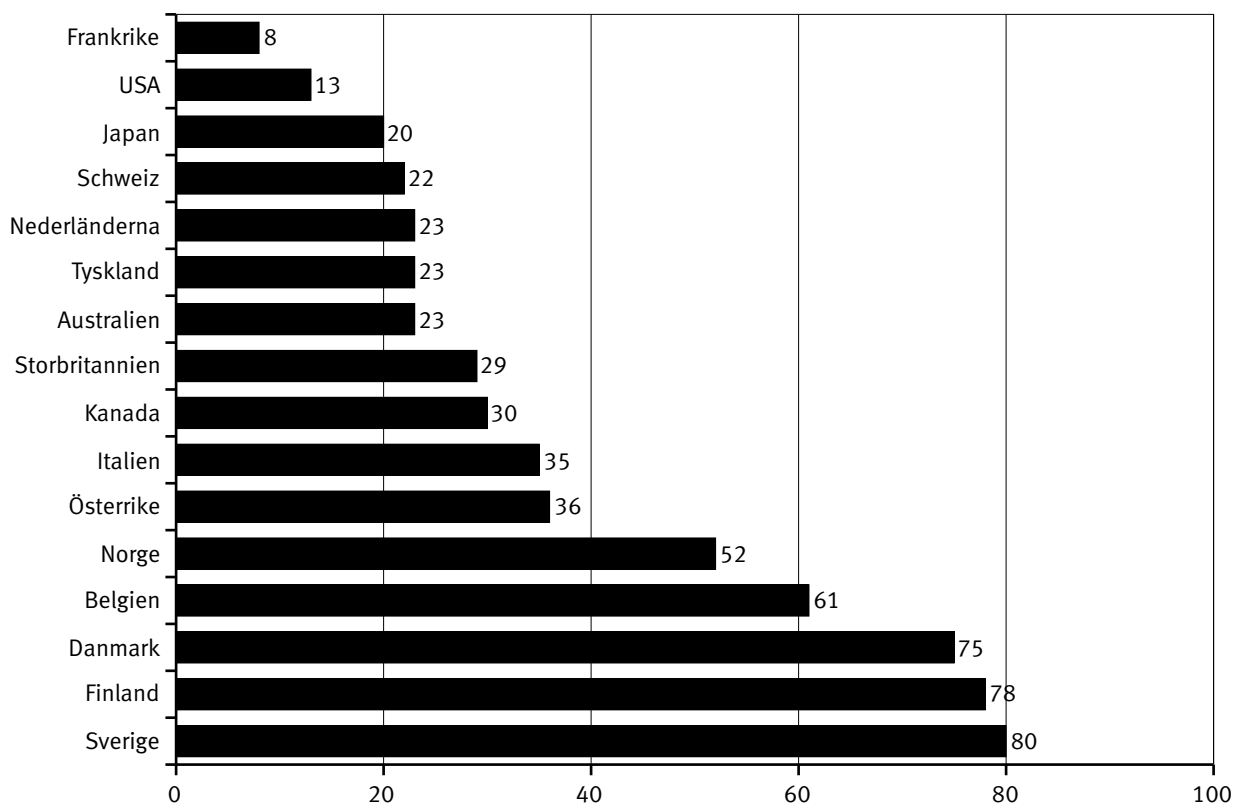
Det skulle också påverka hur många som är med i facket. Ett ökat pris på medlemskapet bör få färre medlemmar som effekt. Något som skulle kunna komma att ha än större betydelse är att om arbetsgivaren eller någon myndighet skulle administrera inträdet i a-kassan kan facket förlora medlemmar helt enkelt därför att en drivkraft att söka sig till facket försvinner. Så länge a-kassorna är fackliga är det naturligt för många att gå med i facket samtidigt som a-kassan. Det är vår bedömning att en minskad facklig organisa-

tionsgrad är en avsikt med högre avgift till en obligatorisk a-kassa och ökade kostnader för att vara med i facket.

Att ett politiskt block har som syfte att minska fackets styrka är ingenting främmande på den politiska kartan. Men företrädare för samma block kan inte samtidigt säga sig vara för den svenska modellen som bygger på att arbetsmarknaden främst regleras via kollektivavtal. En förutsättning för detta är ju att arbetsmarknadens parter har en stark ställning och är något så när jämbördiga.

Om a-kassan förstatligas finns det skäl att tro att organisationsgraden på lång sikt kommer att sjunka. En gissning är 20 procent. Det är cirka 30 procentenheters skillnad i organisationsgraden mellan Norge och Sverige – två annars mycket lika länder. I Norge är arbetslöshetsförsäkringen statlig.

Diagram 10
Facklig organisationsgrad för löntagare i olika länder



Siffrorna avser den 31 december 2003 för Sverige, Storbritannien, Australien, Japan, USA och Frankrike; den 31 december 2002 för Finland, Danmark och Kanada; den 31 december 2001 för Norge, Österrike, Italien, Tyskland och Nederländerna; samt den 31 december 2000 för Belgien och Schweiz.

Källa: Anders Kjellberg "Ett nytt fackligt landskap – i Sverige och utomlands", arkiv nummer 86-87 2002, samt senare kompletteringar.

Källförteckning

Danska välfärdskommissionen
Framtidens velfeard kommer ikke af sig selv
2004

Esser, Ingrid
Why work
SOFI, 2005

Göransson, Ingemar och Holmgren, Anna
Löftet – löntagarna och makten på arbetsmarknaden
Bildta förlag, 2000

Kjellberg, Anders
Ett nytt fackligt landskap – i Sverige och utomlands
Arkiv nummer 86-87, 2002

LO
Lönerapport 2005 Löner och utveckling 1994–2004
LO, 2005

Näringsdepartementet
Arbetslöshetsförsäkringens finansiering – konsekvenser av den ökade avgiftsfinansiering
Rapport från Näringsdepartementet, 2005

Strandh, Mattias
Varying Unemployment Experiences? The economy and mental well-being.
Umeå universitet, 2000

Sjögren Lindquist, Gabriella och Wadensjö, Eskil
Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall
Fritzes, 2005

Social rapport
Socialstyrelsen, 2001



Rapporten beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
026-24 90 26

Januari 2006
ISBN 91-566-2229-5
www.lo.se