

RAAPPORT

FORENA

En ny a-kassa för en ny tid

INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Förord	5
Den lagstadgade arbetslöshetsförsäkringen i Sverige	6
Den lagstadgade men frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen enligt Gent-modellen	6
Fackligt medlemstapp trots Gent-modellen	8
Två av tre arbetslösa får inte a-kassa	10
En av tre får en a-kassa som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst	11
All ersättning vid arbetslöshet kommer inte från a-kassan	14
Sex av tio anställda kompletterar a-kassan med en inkomstförsäkring	16
Arbetslöshetsrisk avgör försäkringsskyddets omfattning	17
A-kassans finansiering	21
A-kassan och januariöverenskommelsen	24
En nya a-kassa för en ny tid – Forenas reformpaket	26

SAMMANFATTNING

En av tre saknar ett inkomstrelaterat skydd vid arbetslöshet. Sedan 2006 har andelen av arbetskraften som omfattas av den lagstadgade men frivilliga arbetslöshetsförsäkringen minskat från 79 till 67 procent.

Färre är medlemmar i facket. Under perioden 2006 – 2018 minskade andelen fackliga medlemmar bland yrkesverksamma löntagare från 77 till 67 procent. Störst är fallet bland arbetare, från 77 till 59 procent, medan andelen minskade från 77 till 72 bland tjänstemän.

Den svenska a-kassemodellen förlorar i styrka. Var femte a-kassamedlem är inte längre medlem i facket. Detta gäller särskilt LO-förbundens a-kassor. Organiseringen av a-kassorna enligt Gent-modellen har blivit allt mindre effektiv som fackligt rekryteringsinstrument.

Knappt en av tre arbetslösa får a-kassa. Andelen arbetslösa som beviljas a-kassa har mer än halverats under perioden 2005 – 2019, från 76 till 30 procent. Andelen med inkomstrelaterad ersättning minskade från 67 till 28 procent under perioden.

Endast en av tre arbetslösa får en a-kassa som motsvarar 80 procent av tidigare lön. Vid höjningen av a-kassan 2002 ökade andelen arbetslösa som fick 80 procent av sin tidigare inkomst från drygt 50 procent till 75 procent. Under försommaren 2015 hade andelen arbetslösa med en kompensationsnivå på 80 procent rasat ned till 10 procent av de heltidsarbetslösa. När dagpenningen några månader senare höjdes från 680 till 910 kronor ökade motsvarande andel till 30 procent. Idag har denna andel minskat till 27 procent.

Sex av tio anställda kompletterar a-kassan med en inkomstförsäkring.

Inkomstförsäkring ingår i medlemskapet hos 21 av 23 Saco-förbund och 8 av 13 TCO-förbund samt 9 av 14 LO-förbund. Det betyder att drygt 2,6 miljoner yrkesverksamma har en inkomstförsäkring, vilket motsvarar 56 procent av alla anställda.

A-kassan är statskassans största kassako. Överskottet uppgick till 20 miljarder kronor år 2018. Det är inget nytt. Under de senaste tio åren har överskottet pendlat mellan 3 och 24 miljarder kronor. Sammanlagt har överskottet uppgått till 150 miljarder kronor under perioden 2008 – 2018.

Forenas reformpaket för a-kassan. Paketet innehåller två förslag. Det ena förslaget bygger vidare på dagens konstruktion för att förstärka a-kassan, medan det andra förslaget mer är att betrakta som ett idéutkast för en mer omfattande förändring av försäkringsskyddet vid arbetslöshet. Förslaget ligger i linje med den modell av fristående arbetslöshetsförsäkring som skisseras i den avsiktsförklaring som PTK, LO och Svenskt Näringsliv presenterade i december 2019. Vår förhoppning är att våra

förslag kan inspirera det pågående utredningsarbetet kring a-kassan och de riksdagspartier som värderar den svenska modellen högt.

FÖRORD

Hur trygghet skapas, utvecklas och ombesörjs för livets olika skeden är vardag för oss medlemmar i Forena. Försäkring är lösningen och verktyget i vårt arbete. Vi är övertygade om att vår kunskap, om och erfarenhet, av försäkringens potential, men även dess begränsningar, är en tillgång när det gäller att vidareutveckla det svenska välfärdssamhället i en riktning där individen ges trygga förutsättningar att förverkliga sitt eget livsprojekt. Därför sjösatte Forena ett välfärdspolitiskt programarbete hösten 2018 och hittills har vi publicerat sju rapporter om de svenska trygghetssystemen vid sjukdom, ålderdom och för barn och deras föräldrar.

I den här rapporten beskrivs och analyseras försäkrings- och bidragssystemet som syftar till att skapa trygghet och omställning för arbetslösa. Den statliga arbetslöshetsförsäkringen har debatterats intensivt sedan början av 2000-talet. Under den här perioden har regeringar och riksdag genomfört betydande förändringar av den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Parallellt har andra trygghetslösningar vid arbetslöshet utvecklats eller utvidgats, både inom ramen för kollektivavtal och individuella lösningar. Hur har detta påverkat tryggheten för dem av oss som blir arbetslösa? Omfattas vi alla av dessa nya lösningar och är de kostnadseffektiva för individen och samhället? Och är de nya framväxande trygghetssystemen en tillgång för den svenska modellen och för en allt mer föränderlig arbetsmarknad? Det är några av de frågor som vi besvarar i denna rapport, som är skriven av Forenas samhällspolitiska chef Håkan Svärdman.

Anders Johansson

Förbundsordförande Forena

DEN LAGSTADGADE ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN I SVERIGE

Kännetecknade för socialförsäkringar är att de är obligatoriska, offentliga och skyddar en betydande del av inkomsten vid arbetsoförmåga. Detta gäller emellertid inte den allmänna arbetslöshetsförsäkringen (a-kassa) i Sverige. Försäkringen består av två delar. Dels en obligatorisk grundförsäkring, dels en frivillig inkomstbortfallsförsäkring, som administreras av arbetslöshetskassor (a-kassor). Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att fungera som en omställningsförsäkring som ger tidsbegränsat ekonomiskt stöd till personer som är ofrivilligt arbetslösa och aktivt söker arbete.

Idag finns det 25 a-kassor. Samtliga utom Alfa-kassan, har en facklig koppling. I juridisk mening är a-kassorna föreningar som utför myndighetsutövning. Utöver a-kassorna har de statliga myndigheterna Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen en central roll i arbetslöshetsförsäkringens administration och tillsyn.

Arbetsförmedlingens uppdrag är att ombesörja att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. De ska säkerställa att de arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning uppfyller de krav som ställs i lagen om arbetslöshetsförsäkring. I det fall Arbetsförmedlingen ifrågasätter om den arbetssökande uppfyller villkoren för ersättning, ska myndigheten skicka en underrättelse till den aktuella arbetslöshetskassan. A-kassan beslutar sedan om den arbetssökande ska erhålla någon sanktion om varning eller indragning av ersättningen. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna.

LAGSTADGAD MEN FRIVILLIG INKOMSTBORTFALLSFÖRSÄKRING ENLIGT GENT–MODELLEN

De flesta länder som har inrättat arbetslöshetsförsäkringar har valt en modell där försäkringen är obligatorisk för samtliga invånare och administreras av en statlig eller regional myndighet. I Sverige, Danmark, Finland och Island valde man istället tidigt att bygga upp ett system med statligt subventionerade fackliga a-kassor efter en modell som hade utvecklats i den belgiska staden Gent i början av 1900-talet.¹ Det starkaste

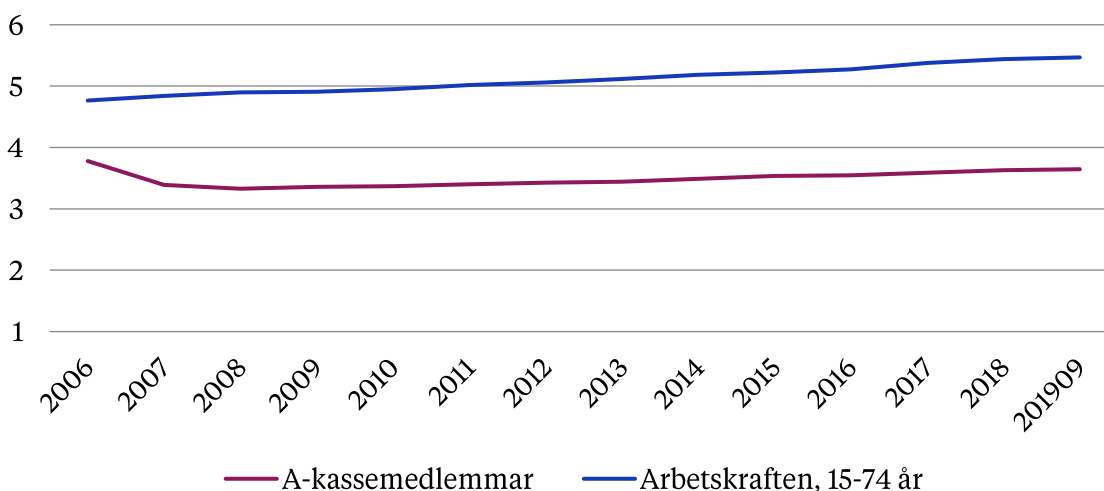
¹ <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/to2000/sten99-3.pdf>

motivet för denna modell har varit att den främjar den fackliga medlemsrekryteringen. En hög facklig organisationsgrad har varit en förutsättning för att arbetsgivarna ska teckna kollektivavtal där båda parter har tagit ansvar för en lönebildning som gör Sverige konkurrenskraftigt och tillförsäkrar anställningsförmåner så som tjänstepension och kompletterande ersättningar vid bland annat sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet och föräldraledighet.

Historiskt har anslutningen till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen varit hög, men sjönk drastiskt för tretton år sedan när villkoren i försäkringen förändrades. Bland annat infördes en differentierad arbetslöshetavgift som mer än tredubblade kostnaden för de enskilda a-kassemedlemmarna. Samtidigt slopades avdragsrätten både för a-kasseavgiften och fackföreningsavgiften. Mellan december 2006 och december 2008 lämnade 450 700 personer a-kassorna. Det innebär att andelen av arbetskraften som var med i a-kassorna minskade från 79 till 67 procent.

I ett försök att öka anslutningsgraden till a-kassorna avskaffade riksdagen den differentierade arbetslöshetsförsäkringsavgiften den 1 januari 2014. Året därpå höjdes ersättningstaket i försäkringen. Sammantaget har dessa förbättringar ökat a-kassornas årliga medlemsrekryteringen och i december 2019 uppnådde man 3,65 miljoner medlemmar, vilket är cirka 125 000 färre än 2006. Samtidigt har arbetskraften ökat i snabbare takt, vilket har inneburit att anslutningsgraden till a-kassorna ligger oförändrat på 67 procent av arbetskraften (se diagram1).

DIAGRAM 1: ANTALET A-KASSEMEDLEMMAR OCH PERSONER I ARBETSKRAFTEN MELLAN 2006 OCH 2019, MILJONER.



FACKLIGT MEDLEMSTAPP TROTS GENT-MODELLEN

Vid en internationell jämförelse har Sverige den högsta fackliga organisationsgraden i världen, följt av Finland, Danmark och Norge. Gemensamt för de tre första länderna är att de tillämpar Gent-modellen, vilken däremot Norge övergav redan 1938 och införde en statlig obligatorisk a-kassa istället. Gent-modellens betydelse som rekryteringsverktyg för fackföreningsrörelsen har onekligen varit stor. Betydelsen av blir också påtaglig när de svenska a-kassorna tappade medlemmar i början av 2007. Då inleddes det kraftigaste fackliga medlemstappet sedan storstrejken 1909. Under perioden 2006 – 2018 minskade andelen fackliga medlemmar bland yrkesverksamma löntagare från 77 till 67 procent.² Den negativa medlemsutvecklingen påbörjades emellertid tidigare. I början av 1990-talet var 85 procent av löntagarna medlemmar i facket. En andel som långsamt minskade till 81 procent i början av 2000-talet.³

Sedan år 2006 har den fackliga organisationsgraden sjunkit oavbrutet bland arbetare (organiseras via LO-förbunden), från 77 till 59 procent, medan andelen bland fackligt organiserade tjänstemän (organiserade via TCO- och Saco-förbunden) först sjönk mellan åren 2006 – 2008, från 77 till 72 procent. Därefter steg andelen till 74 procent fram till år 2016 för att sedan sjunka ned till 72 procent två år senare. Den fackliga organisationsgraden har sjunkit både inom den privata och offentliga sektorn. Bland privatanställda arbetare sjönk organisationsgraden från 74 till 56 procent mellan åren 2006 – 2018. Nästan lika mycket minskade organisationsgraden bland offentligt anställda arbetare under den aktuella perioden, från 87 till 70 procent. Bland privatanställda tjänstemän minskade organisationsgraden endast från 69 till 67 procent mellan 2006 – 2018 och från 89 till 81 procent bland offentligt anställda tjänstemän.⁴

En tydlig trend sedan år 2006 är att allt fler väljer att endast bli medlemmar i a-kassan, men inte i facket. Antalet a-kassemedlemmar uppgick till 3,6 miljoner medlemmar i december 2018, medan antalet medlemmar i samtliga förbund som ingår i de tre centralorganisationerna TCO, LO och Saco uppgick till 2,87 miljoner. Var femte a-kassemedlem är alltså inte medlem i facket. Akademikernas a-kassa har drygt 30 procent fler medlemmar än vad Saco-förbunden samlar tillsammans. Och tre LO-förbund har 60 procent fler medlemmar i sina a-kassor jämfört med antalet medlemmar i förbundet (se tabell1).

² Den svenska modellen i fara? Anders Kjellberg, Arena idé, 2019, s. 7

³ Avtalsrörelsen och lönebildningen 2018, Medlingsinstitutets årsrapport, s. 204.

⁴ Den svenska modellen i fara? Anders Kjellberg, Arena idé, 2018, s. 14

Denna trend uppmärksammar Anders Kjellberg i rapporten *Den svenska modellen i fara?* där han framhåller att det så kallade fackliga paketet, som innebär att löntagare är medlemmar i både facket och a-kassan, har sedan 2007 successivt luckrats upp.

I rapporten gör Kjellberg gällande att kombinationen med ökade kostnader för a-kassan och att allt färre löntagare upplever nyttan med det fackliga medlemskapet har haft förödande effekt för facket och a-kassornas förmåga att behålla medlemmarna och rekrytera nya. Mot denna bakgrund drar Kjellberg slutsatsen att Gent-modellens roll som fackligt rekryteringsinstrument delvis har spelat ut sin roll.⁵

Tabell 1: Antal medlemmar i fackförbunden och deras a-kassa, december 2018

Arbetslöshetskassa	Antal medlemmar i a-kassan dec 2018	Antal medlemmar i förbundet dec 2018	Skillnad
Hotell- och Restauranganställdas	72 778	26 966	270%
Transportarbetarnas	87 854	49 837	176%
Fastighets	44 171	26 324	168%
Elektrikernas	27 952	18 974	147%
Handelsanställdas	165 672	123 337	134%
Byggnadsarbetarnas*	117 954	89 840	131%
Finans- och Försäkringsbranschens*	49 164	38 630	127%
Livsmedelsarbetarnas	29 702	23 358	127%
GS	48 304	38 848	124%
Kommunalarbetarnas	573 625	500 154	115%
STs	75 048	66 067	114%
Unionens	622 987	551 522	113%
IF Metalls	278 412	246 835	113%
Sekos	77 380	72 156	107%
Vision	140 221	138 455	101%
Pappersindustriarbetarnas	13 663	13 912	98%
Journalisternas	10 576	11 039	96%

Källa: IAF och Avtalsrörelsen och lönebildningen 2018, Medlingsinstitutets årsrapport. *Antalet medlemmar i förbundet omfattar både Forena och Finansförbundet. Desamma gäller Byggnadsarbetarnas a-kassa som jämförs med antalet medlemmar i Byggnads och Målarförbundet.

⁵ Den svenska modellen i fara? Anders Kjellberg, Arena idé, 2019, s. 35

TVÅ AV TRE ARBETSLÖSA FÅR INTE A-KASSA

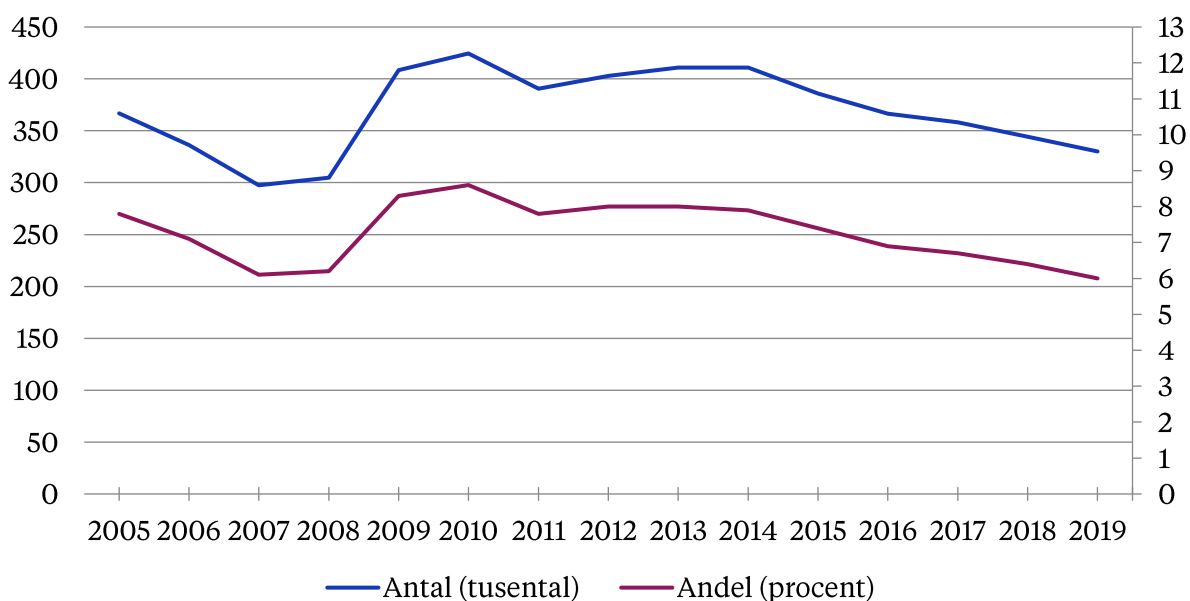
Sedan millenniumskiftet har antalet arbetslösa personer pendlat mellan 298 000 och 425 000, som noterades 2010. Sedan dess har arbetslösheten kontinuerligt minskat och uppgick till 330 000 personer eller 6 procent i oktober månad 2019 (se diagram 1). Det betyder att arbetslösheten ligger under den nivån som gällde innan 2008 års finansiella kris. Från 2005 till idag har sysselsättningsgraden stigit från 65,2 procent till 68,3 procent. Flera prognoser pekar dock mot en stigande arbetslöshet de kommande åren.

Andelen arbetslösa som beviljats a-kassa har mer än halverats under perioden 2005 – 2019, från 76 till 30 procent. Hur övriga arbetslösa ordnar sin försörjning skiftar. Flertalet får ekonomiskt försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) från kommunernas socialtjänst. Av de som beviljades försörjningsstöd under 2018 var det 41 procent som saknade eller hade otillräcklig ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.⁶ Under 2019 har dessutom kommunernas kostnader för försörjningsstöd ökat, vilket enligt SKR kan kopplas till den pågående nedmonteringen av Arbetsförmedlingen. Samtidigt finns det skäl att anta att en allt större grupp arbetslösa blir beroende av ekonomiskt stöd från anhöriga och vänner för att klara sin försörjning. I sin avhandling visar Jayeon Lindellee att det har växt fram en informell ”skuggpelare” utöver a-kassan, de kollektivavtalade omställningsavtalen och fackförbundens inkomstförsäkringar, där familj och sociala nätverk ger ekonomiska bidrag eller kortare lån på grund av otillräckligt eller obefintligt skydd från övriga pelare.⁷

⁶ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2019-10-6405.pdf>

⁷ Beyond Retrenchment, Jayeon Lindellee, 2019.

DIAGRAM 2: ANTAL OCH ANDEL ARBETSLÖSA MELLAN 2005–2019, ENLIGT EU –ANPASSAD DEFINITION, TUSENTAL OCH PROCENT



Källa: SCB, AKU.

EN AV TRE FÅR EN A-KASSA SOM MOTSVARAR 80 PROCENT AV TIDIGARE INKOMST

A-kassan består, som tidigare nämdes, av två delar. Dels en obligatorisk grundförsäkring, dels en frivillig inkomstbortfallsförsäkring, som administreras av a-kassorna som huvudsakligen är knutna till fackförbunden. Grundförsäkringen, som högst uppgår till 365 kronor per dag, utbetalas till personer som inte är medlemmar i a-kassan eller som inte har varit a-kassemedlemmar i tolv sammanhängande månader, men som uppfyller arbetsvillkoret på sex månader i arbetslöshetsförsäkringen. Den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst, dock högst 910 kronor per dag, utbetalas till arbetslösa personer som varit medlemmar i en a-kassa i minst tolv sammanhängande månader och som uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

Vid arbetslöshet kan maximalt 300 ersättningsdagar utbetalas för heltidsarbetslösa, medan ersättningsperioden är begränsad till 60 veckor vid deltidsarbetslöshet. Sedan år 2007 trappas ersättningen ned under arbetslöshetsperioden. Under de första 100 ersättningsdagarna är den högsta försäkringsbara inkomsten, det så kallade ersättningstaket, 80 procent av 25 025 kronor/månad, dock högst 910 kronor per dag. Mellan dag 101 till dag 200 sänks den högsta dag ersättningen till 760 kronor per dag

eller högst 80 procent av den försäkringsbara inkomsten, vilket ger ett ersättningstak på 20 900 kronor/månad. Från och med dag 201 till dag 300 är den högsta dagersättningen fortsättningsvis 760 kronor, men ersättningen får inte överstiga 70 procent av den försäkringsbara inkomsten, vilket höjer taket till 23 889 kronor/månad. Skulle den försäkrade efter sammanlagt 300 ersättningsdagar (450 dagar för personer med barn under 18 år) bli aktuell för deltagande i en sysselsättningsåtgärd byts a-kassan ut mot aktivitetsstöd som högst kan motsvara 65 procent av den försäkringsbara inkomsten, dock högst 760 kronor per dag, som motsvarar ett tak på 25 723 kronor/månad.

En konsekvens med den valda takkonstruktionen blir att arbetslösa med en försäkringsbar inkomst under 25 025 kronor/månad får en successiv sänkning av ersättningen under arbetslöshetsperioden. Medan ersättningen istället är oförändrad efter att a-kassa har utbetalats i 100 dagar, ifall den försäkringsbara inkomsten överstiger 25 723 kronor/månad (se tabell 2).

Tabell 2: Dagersättning från a-kassan.

Inkomst, kr/månad	Ersättningsperiod samt ersättning per dag.			
	Dag 1-100	Dag 101-200	Dag 201-300	Dag 301-
20 000 kr	727 kr	727 kr	636 kr	591 kr
20 900 kr	760 kr	760 kr	665 kr	618 kr
23 886 kr	869 kr	760 kr	760 kr	706 kr
25 025 kr	910 kr	760 kr	760 kr	739 kr
25 723 kr	910 kr	760 kr	760 kr	760 kr

Den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen vid arbetslöshet ger alltså ett skydd som motsvarar 80 procent av inkomsten under 200 dagar för löntagare med en månadsinkomst som understiger 20 900 kronor. TCO visar i rapporten *Tryggheten, staten och partsmodellen* att kompensationsnivån minskar snabbt med stigande inkomst. Inom inkomstspannet 20 000 till 40 000 kronor i månaden minskar kompensationsnivån från 73 till 34 procent av tidigare nettolön. Vad som inte framgår av tabell 3 är att under första ersättningsmånaden blir det avdrag för sex stycken karensdagar, vilket sänker kompensationsgraden till 53 procent vid en månadslön på 20 000 kronor och till 30 procent vid 40 000 kronor i månadslön. Att ersättningen inte når upp till 80 procent av nettolönen beror dels på det låga taket för dagersättningen, dels på jobbskatteavdraget som är utformat så att skatten blir lägre på arbetsinkomster än a-kasseersättningen.

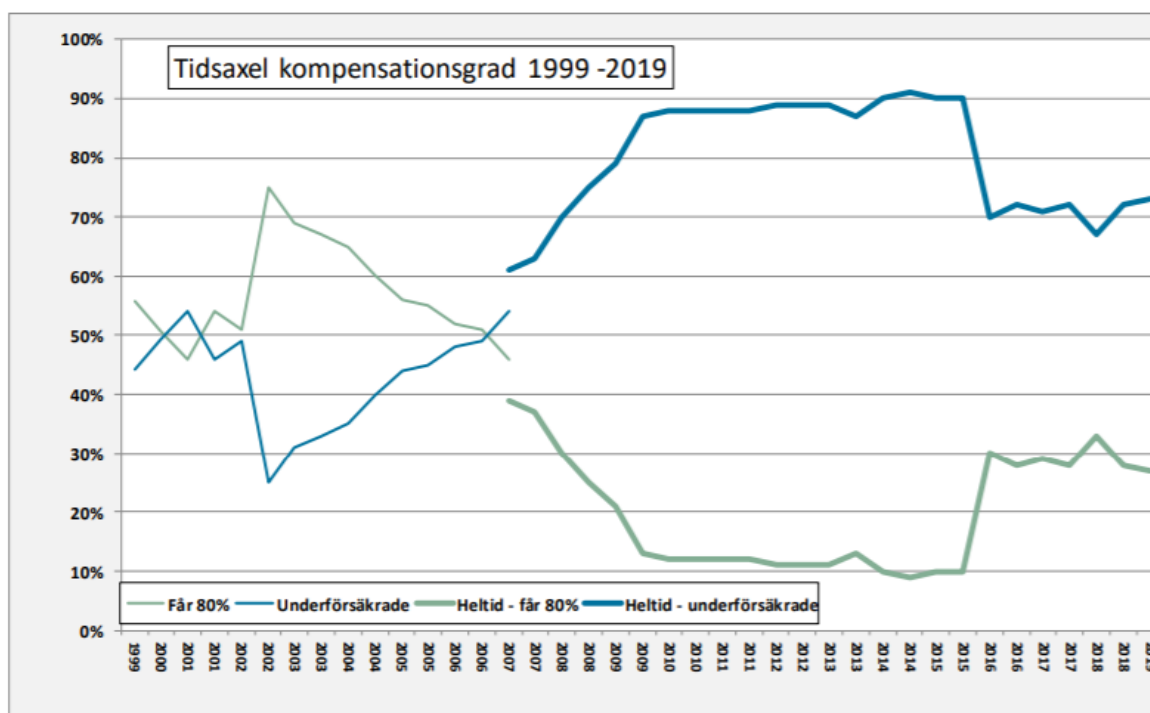
Tabell 3: A-kassans kompensationsnivå under 300 ersättningsdagar

Bruttomånadslön, kr	Nettoersättning kr/mån och som andel av nettolön (%)		
	Dag 1 – 100	Dag 101 – 200	Dag 201 – 300
20 000 kr	11 500 kr (73 %)	11 500 kr (73 %)	10 300 kr (63 %)
30 000 kr	14 100 kr (61 %)	12 000 kr (52 %)	12 000 kr (52 %)
40 000 kr	14 100 kr (40 %)	12 000 kr (34 %)	12 000 kr (34 %)

Källa: Tryggheten, staten och partsmodellen, rapport från TCO

Flertalet inkomstbaserade socialförsäkringsersättningar värdesäkras årligen, antingen via ett index som följer priserna (prisbasbeloppet) eller lönerna (inkomstbasbeloppet). Härigenom bibehålls ersättningens köpkraft. A-kassan saknar motsvarande indexering. Istället är det regering eller riksdag som beslutar om en eventuell höjning av dagersättningen. Det har skett två gånger under 2000-talet, 2002 och 2015. Vid höjningen 2002 höjdes den högsta dagersättningen från 680 till 730 kronor. Höjningen innebar att andelen arbetslösa som fick 80 procent av sin tidigare inkomst ökad från drygt 50 procent till 75 procent. Under försommaren 2015 hade andelen med en kompensationsnivå på 80 procent rasat ned till 10 procent för de heltidsarbetslösa. När dagpenningen några månader senare höjdes från 680 till 910 kronor ökade andelen till 30 procent. Idag har denna andel minskat till 27 procent (se diagram 3).⁸

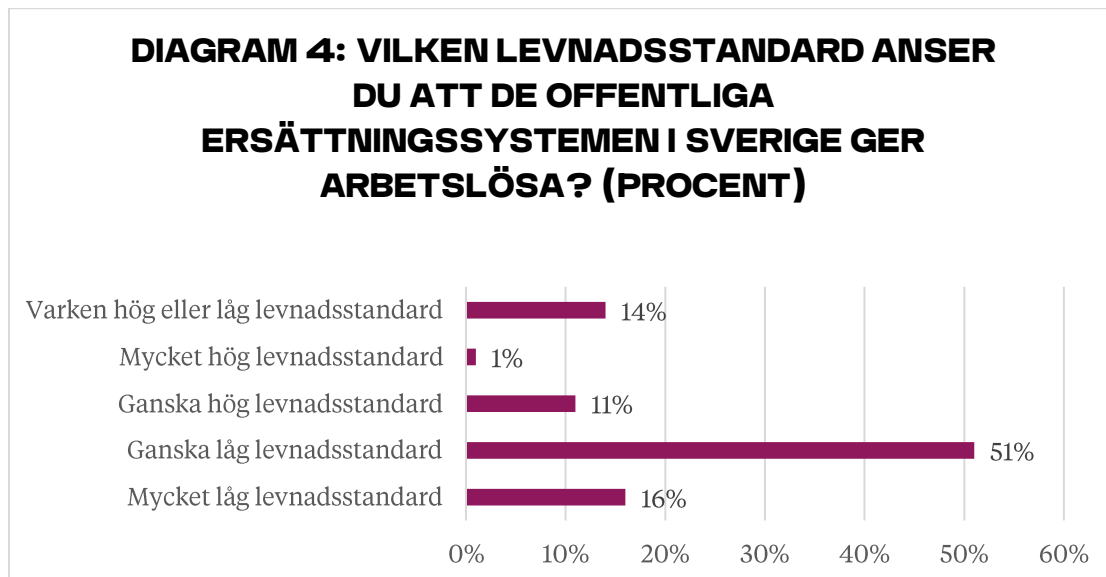
Diagram 3: Den statliga arbetslöshetsförsäkringens kompensationsgrad.



Källa: Sveriges A-kassor, Rapport Kompensationsgrad vecka 6/2019

⁸ <https://www.sverigesakassor.se/wp-content/uploads/2019/07/Knappt-tre-av-tio-f%C3%A5r-ut-80-procent-av-tidigare-inkomst-%E2%80%93-kompensationsgrad-vecka-6-2019.pdf>

Förändringarna i a-kassan urholkar inte enbart kompensationsnivån utan även löntagarnas förtroende för systemet. En undersökning från Folksam visar att missnöjet med a-kassan är utbrett. Två av tre löntagare tycker att arbetslöshetsförsäkringen endast ger en ganska eller mycket låg levnadsstandard (se diagram 4).



Källa: Folksam, 2017.

ALL ERSÄTTNING VID ARBETSLÖSHET KOMMER INTE FRÅN A-KASSAN

Utöver den lagstadgade a-kassan finns kompletterande ersättningar vid arbetslöshet för anställda som omfattas kollektivavtal och privata inkomstförsäkringar (se nästa avsnitt).

De avtalade förmånerna vid arbetslöshet innehåller vanligtvis en kontanterättning och ett omställningsstöd som ger den anställde rätt till ett individuellt anpassat program för att underlätta möjligheterna att skaffa ett nytt arbete efter uppsägningen. Utöver dessa likheter uppvisar avtalen stor variation sinsemellan.

Inom den privata sektorn med kollektivavtal omfattas alla anställda av omställningsstödet, medan en åldersgräns tillämpas för kontanterättningen. Exempelvis måste arbetare och flertalet tjänstemän ha fyllt 40 år och varit anställda i minst 50 månader för att ha rätt till ersättning från det så kallade avgångsbidraget (AGB) och avgångsersättningen (AGE). Motsvarande åldersgränser saknas i avtalen som gäller för offentligt anställda. Den statliga avgångsersättningen gäller alla som har varit anställda minst ett år, oavsett ålder. Anställningstid är också avgörande för att

kvalificera sig för kontantersättningen och omställningsstödet i KOM-KL, som avtalet för kommun- och landstingsanställda kallas.

De avtalade ersättningarna samordnas i regel med ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen så att den sammanlagda ersättningsnivån inte överstiger 80 procent av tidigare lön under de första 200 ersättningsdagarna och högst 70 procent för de återstående 100 ersättningsdagarna. Undantaget är AGB-ersättningen som utbetalas som ett engångsbelopp till privatanställda arbetare. I tabell 4 har ersättningen från AGB slagits ut på 300 dagar, vilket förklarar varför mottagarna kan få en sammanlagd ersättning vid arbetslöshet över 90 procent av tidigare lön.

En undersökning från Sveriges A-kassor visar att endast en femtedel av de arbetslösa fick en ersättningsutfyllnad från de kollektivavtalade arbetslöshetsförmånerna.⁹

Tabell 4: A-kassa och kollektivavtalade ersättning vid arbetslöshet

Bruttolön, kr/månad	Ersättningsnivå under de första 100 dagarna i arbetslöshet, bruttoersättning i kronor och som andel av lön (procent)				
	Anställd utan kollektivavtal	Privatanställd arbetare*	Privatanställd tjänsteman*	Statsanställd	Kommun- och landstingsanställd
20 000	15 994 kr (80 %)	18 700 kr (93 %)	15 994 kr (80 %)	15 994 kr (80 %)	15 994 kr (80 %)
30 000	20 020 kr (67 %)	22 696 kr (76 %)	21 000 kr (70 %)	24 000 kr (80 %)	24 000 kr (80 %)
40 000	20 020 kr (50 %)	22 696 kr (57 %)	28 000 kr (70 %)	32 000 kr (80 %)	32 000 kr (80 %)

*Beräknat på en arbetare som är 40 år och omfattas av AGB-beloppet (36 487/300 x 22), samt en tjänsteman på 40 år som får AGE-ersättning från Trygghetsrådet TRR

⁹ <https://www.sverigesakassor.se/allt-fler-slar-kassetaket-knappt-tre-av-tio-far-ut-80-procent-av-tidigare-inkomst/>

SEX AV TIO ANSTÄLLDA KOMPLETTERAR A-KASSAN MED EN INKOMSFÖRSÄKRING

Det finns raka rör mellan socialförsäkringarna och de privata försäkringarna. När ersättningsnivåerna sänks i socialförsäkringarna blir den omedelbara effekten att människor söker sig till privata försäkringslösningar för att täcka trygghetsbehoven som uppstår. Före år 2007 var det endast fackförbund inom TCO och Saco som erbjöd inkomstförsäkringar för medlemmar med inkomster över ersättningstaket. I dag ingår inkomstförsäkring i medlemskapet hos 21 av 23 Saco-förbund och 8 av 13 TCO-förbund samt 9 av 14 LO-förbund (se tabell 5 och 6). Omkring 87 procent LO-förbundens 1,23 miljoner yrkesverksamma medlemmar har inkomstförsäkring. Av TCO-förbundens 1,1 miljoner medlemmar är det 97 procent som har en inkomstförsäkring och motsvarande antal hos Saco-förbunden är 540 500 medlemmar vilket motsvarar 97 procent av medlemmarna.¹⁰ Det betyder att drygt 2,6 miljoner yrkesverksamma har en inkomstförsäkring, vilket motsvarar 56 procent av alla anställda och 72 procent av alla som är medlemmar hos a-kassorna.¹¹

Anders Kjellberg framhåller i rapporten *Den svenska modellen i fara?* att utvecklingen av inkomstförsäkringar kan betraktas som en ny form av Gent-effekt. Särskilt hos förbunden inom TCO och Saco, vilket kan förklara varför organisationsgraden inom dessa centralorganisationer inte sjunkit i motsvarande grad som hos LO-förbunden. Eftersom lönenivån bland LO-förbundens medlemmar är lägre får en eventuell inkomstförsäkring också mindre betydelse.

Ersättningsperioden i fackförbundens inkomstförsäkringar spänner mellan 100 till 200 dagar och vanligtvis tillämpas ett inkomsttak för hur höga inkomster som är försäkringsbara. Flera förbund erbjuder möjlighet till ett högre tak och en längre ersättningsperiod i en tilläggsförsäkring som betalas individuellt, särskilt efter att taket i a-kassan höjdes 2015.

I tabell 7 visar vi den ekonomiska betydelsen av inkomstförsäkringen när en av föräldrarna drabbas av arbetslöshet. När båda föräldrarna arbetar har familjerna 17 300 kronor till övrig konsumtion efter att de fasta kostnaderna är betalda. Men när arbetslösheten slår till reduceras konsumtionsutrymmet till 5 000 kronor hos familjen som saknar inkomstförsäkring. Medan familjen som omfattas av en inkomstförsäkring har kvar 10 100 kronor per månad till övrig konsumtion.

¹⁰ TCO rapport; Tryggheten, staten och partsmodellen. 2019

¹¹ Beräkningen är baserad på medlemsantalet i december 2018.

ARBETSLÖSHETSRIKSEN AVGÖR FÖRSÄKRINGSSKYDDET OMFATTNING

Ovanstående beskrivningar av de kompletterande ersättningsystemen via kollektivavtalade omställningsavtal och inkomstförsäkringar via fackförbunden indikerar att skyddet vid arbetslöshet fungerar väldigt olika beroende på en rad omständigheter. I tidigare nämnda avhandling av Lindellee konstateras att personer med högre inkomster förekommer i högre grad bland de som omfattas av samtliga tre försäkringsskydd. Samt att män, svenskfödda och äldre arbetstagare är överrepresenterade bland de som fick kompletterande ersättning. Det vill säga arbetstagare som har lägst risk för arbetslöshet. Betydelsen av den statligt finansierade a-kassan har därför minskat i betydelse för de grupper som är väletablerade på arbetsmarknaden. A-kassan har formligen blivit ett grundskydd för dessa grupper.

Tabell 5: Fackförbundens inkomstförsäkringar

Facklig organisation	Inkomsttak	Antal ersättningsdagar
LO förbund		
Elektrikerförbundet	Taklös	100
Handelsanställdas förbund	Taklös	100
Hotell- och restaurangfacket (gäller 2020-02-01)	50 000	100
Kommunalarbetareförbundet	35 000	100
Livsmedelsarbetareförbundet	Taklös	200
Seko	Taklös	100
Transportarbetarförbundet	Taklös	100
GS	35 000	200
Industrifacket Metall (gäller 2019-07-01)	50 000	200
TCO förbund		
Finansförbundet	80 000	120
Forena	60 000	120
Journalistförbundet	60 000	100
Läraryrket	60 000	200
ST	80 000	150
Unionen	60 000	150
Vision	100 000	180
Vårdförbundet	60 000	200
Saco förbund		
Akademiker SSR	100 000	140
Civilekonomerna (Akavia)	80 000	120
DIK	100 000	120
Sveriges farmaceuter	80 000	120
FSA (arbetsterapeuter)	50 000	120
Fysioterapeuterna	50 000	120
Jusek (Akavia)	80 000	120
Kyrkans akademikerförbund	Taklös	200
Läkarförbundet	100 000	120
Lärarnas riksförbund	60 000	200
Naturvetarna	100 000	150
Sjöbefälsförening	100 000	100 – 200
SRAT	100 000	150
SULF	80 000	150
Sveriges arkitekter	100 000	120
Sveriges ingenjörer	100 000	150
Sveriges psykologförbund	50 000	120
Sveriges skolläraförbund	100 000	150
Trafik- och järnväg	100 000	150
Tjänstetandläkarna	80 000	120
Veterinärförbundet	60 000	120
Övriga		
Ledarna	80 000	150

Källa: Tryggheten, staten och partsmodellen, rapport från TCO 2019, samt egna kompletteringar

Tabell 6: Fackförbund som saknar inkomstförsäkring

Facklig organisation
LO förbund
Byggnads (hade inkomstförsäkring under 2008 – 2010)
Fastighets
Musikerförbundet
Målareförbundet (hade inkomstförsäkring under 2009 – 2010)
Pappers
TCO förbund
Försvarsförbundet
Polisförbundet
Sveriges yrkesmusikerförbund
Teaterförbundet
TULL-KUST
Saco förbund
Officersförbundet
Reservofficerarna

Tabell 7: Inkomstförsäkringens ekonomiska effekt för tvåbarnsfamiljer under de första 100 arbetslöshetsdagarna.

Budget vid förvärvsarbete		Budget vid arbetslöshet	Arbetslös saknar inkomstförsäkring	Arbetslös har inkomstförsäkring
Inkomster:	kr/månad	Inkomster:	kr/månad	kr/månad
Förälder 1 lön	35 000	Förälder 1 lön	0	0
Förälder 2 lön	25 000	Förälder 2 lön	25 000	25 000
Barnbidrag	2 650	Barnbidrag	2 650	2 650
		Förälder 1 A-kassa	20 020	20 020
		Förälder 1 Inkomstförsäkring	0	4 480
Nettoinkomst	48 500	Nettoinkomst	36 190	41 330
Utgifter:		Utgifter:		
Bostad (netto)	9 000	Bostad (netto)	9 000	9 000
Bil	4 000	Hygien, sport	4 000	4 000
Barnomsorg	1 425	Barnomsorg	1 425	1 425
Övrigt nödvändigt	16 810	Övrigt nödvändigt	16 810	16 810
Utgifter totalt:	31 240	Utgifter totalt:	31 240	31 240
Kvar till övrig konsumtion:	17 300	Kvar till övrig konsumtion:	5 000	10 100

Källa: Källa: Rapport från TCO, A-kassan fyra år efter att taket höjdes, 2019.

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGENS FINANSIERING

Finansieringen av a-kassornas verksamhet sker via en kombination av statsbidrag och medlemsavgifter. Kassorna får ett statsbidrag av Arbetsförmedlingen för att täcka kostnaderna för ersättningen till arbetslösa medlemmar. Arbetsförmedlingen betalar också ut ett särskilt statsbidrag till små a-kassor för att kompensera för deras högre administrativa kostnader. Statsbidraget finansieras i sin tur av arbetsmarknadsavgiften som ingår i arbetsgivaravgifterna och en finansieringsavgift som a-kassorna betalar in till staten. Sammanlagt betalade a-kassorna ut 12,8 miljarder kronor i ersättning under 2018. A-kassornas finansieringsavgift utgjorde 3,5 miljarder kronor eller 27 procent av ersättningskostnaden. Resterande del på 9,3 miljarder kronor utgjordes av statsbidrag. Statens intäkter från arbetsmarknadsavgiften uppgick till 46 miljarder kronor under 2018. Utöver a-kassan ska denna avgift även finansiera kostnaden för aktivitetsstöd, lönegaranti och den statliga ålderspensionsavgiften som är kopplade till dessa ersättningar. Totalt uppgick kostnaderna för samtliga dessa poster till 29 miljarder kronor under 2018 (se tabell 8). Överskottet på 20 miljarder kronor tillfaller statskassan och används för andra offentliga åtaganden. Att det blir rejäla överskott är snarare regel än undantag. Under de senaste tio åren har överskottet pendlat mellan 3 och 24 miljarder kronor och sammanlagt uppgått till 150 miljarder kronor under perioden 2008 – 2018. Att driva arbetsmarknadsavgiften med överskott står i strid med socialavgiftslagen och lagen om fördelning av socialavgifter. Intentionen i dessa lagar är att avgifterna ska finansiera förmånerna, inget annat.¹²

Ur Socialavgiftslagen (2000:980): 9 § Arbetsmarknadsavgifter skall finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,

3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497)

Tabell 8: A-kassans finansiering under 2018

Statens inkomster:	Miljarder kronor
A-kassornas finansieringsavgift	3,5
Arbetsmarknadsavgiften	46
Totalt	49,5
Statens utgifter:	
Arbetslöshetsersättning	12,8
Aktivitetsstöd	12,5
Lönegaranti	1,5
Statlig ålderspensionsavgift	2,5
Totalt	29,3
Överfinansiering	20,2

Källa: Rapport från TCO, A-kassan fyra år efter att taket höjdes, 2019.

LÖNTAGARNAS KOSTNADER FÖR FÖRSÄKRINGSSKYDDET VID ARBETSLÖSHET

Utifrån det faktum att staten driver a-kassan med avsevärda överskott har vi beräknat vad löntagare betalar för sitt försäkringsskydd. Förutom a-kassan inkluderas även kostnaden för de kollektivavtalade förmånerna vid arbetslöshet och inkomstförsäkringen via facket. Som framgår av tabell 9 ligger kostnaden per månad för en genomsnittlig löntagare på drygt 1 100 kronor. En arbetare betalar i genomsnitt 936 kronor och en tjänsteman 1 383 kronor. Arbetsmarknadsavgiften utgör drygt 80 procent av kostnaden. Skulle arbetsmarknadsavgiften endast motsvara kostnaden för förmånen, i enlighet med socialavgiftslagen, sänks kostnaderna för samtliga löntagare med 35 procent (se tabell 10).

Tabell 9: Löntagarnas kostnader för inkomstskyddet vid arbetslöshet enligt regelverket som gällde 2018

Inkomster och utgifter	Tjänstemannen	Arbetare	Alla
Genomsnittlig månadslön	41 700	27 900	33 700
Avgifter/premier			
Statlig arbetsmarknadsavgift (2,64 %)	1 100 kr	737 kr	890 kr
Medlemsavgift till a-kassan	115 kr	115 kr	115 kr
Kollektivavtalad förmån (0,16 % och 0,2%)	83 kr	44 kr	54 kr
Inkomstförsäkring via facket	85 kr	40 kr	50 kr
Summa:	1 383 kr	936 kr	1 109 kr

Källa: Forenas egna beräkningar. Kostnaderna för avtals- och inkomstförsäkringarna är uppskattade på basis av flera olika premieuppgifter.

Tabell 10: Löntagarnas kostnader för inkomstskyddet vid arbetslöshet ifall arbetsmarknadsavgiften motsvarande förmånens kostnad.

Inkomster och utgifter	Tjänstemannen	Arbetare	Alla
Genomsnittlig månadslön	41 700	27 900	33 700
Avgifter/premier			
Statlig arbetsmarknadsavgift (1,48 %)	618 kr	413 kr	499 kr
Medlemsavgift till a-kassan	115 kr	115 kr	115 kr
Kollektivavtalad förmån (0,16 % och 0,2%)	83 kr	44 kr	54 kr
Inkomstförsäkring via facket	85 kr	40 kr	50 kr
Summa:	901 kr	612 kr	718 kr

Källa: Forenas egna beräkningar. Kostnaderna för avtals- och inkomstförsäkringarna är uppskattade på basis av flera olika premieuppgifter.

A–KASSAN OCH JANUARIÖVERENSKOMMELSEN

Debatten om a-kassan och arbetsmarknadspolitiken har varit intensiv sedan regeringen ingick den så kallade januariöverenskommelsen med Centerpartiet och Liberalerna. I punkt 19 i överenskommelsen fastslås att arbetslöshetsförsäkringen ska reformeras i linje med en flexicuritymodell och öppnas för fler som arbetat, baseras på inkomster och trappas ned samt fasas ut i takt med arbetslöshetens längd. Regeringen har tillsatt en utredning som ska leverera sitt slutbetänkande under våren 2020. I direktiven till utredningen utvecklar regeringen syftet med a-kassan och skriver bland annat följande:

”Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken. Den ska ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete. En fungerande arbetslöshetsförsäkring verkar också som en automatisk stabilisator som upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften under lågkonjunkturer. Arbetslöshetsförsäkringen är vidare en omställningsförsäkring när den arbetssökande är mellan arbeten. Kravet på de arbetssökande att aktivt söka arbete är centralt för försäkringens funktion och legitimitet.”¹³

För att fler ska kunna kvalificera sig för a-kassa har utredningen i uppdrag att ta fram ett regelverk som ska göra det snabbare att kvalificera sig för grundskyddet. Det ska möjliggöras genom att ändra dagens medlemsvillkor så att fler ska kunna få ett bättre skydd snabbare än i dag. Det understryks i direktiven att det fortsättningsvis ska krävas en längre tid av sammanhängande medlemskap för att man ska få fullt försäkringsskydd.

Punkt 20 i januariöverenskommelsen föreslår en utredning för att förändra arbetsrätten bland annat genom utökade undantag från turordningsreglerna, samt ta fram förslag som minskar företagens kostnader vid uppsägning samtidigt som rättssäkerheten och skydd mot godtycke upprätthålls. Därutöver ska utredningen utarbeta förslag som stärker anställdas rätt till kompetensutveckling och omställning. Punkten avslutas med ett medskick till de fackliga centralorganisationerna och arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv:

”Om parterna når en överenskommelse om hur LAS ska reformeras på ett sätt som ger ökad flexibilitet ska regeringen istället lägga förslag i linje med parternas överenskommelse. I annat fall genomförs utredningens förslag. (Utredningen tillsätts april 2019. Förändringarna i LAS ska genomföras 2021).”¹⁴

¹³

<https://www.regeringen.se/492fd9/contentassets/33bd16891e3243fcac9dcb83522423b5/en-ny-arbetsloshetsforsakring-for-fler-grundad-pa-inkomster-dir.-20188>

¹⁴<https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>

Under hösten inledde PTK, LO och Svenskt Näringsliv förhandlingar och kom överens i december 2019 om en avsiktsförklaring som sätter ramarna för de fortsatta förhandlingarna om flexibilitet och trygghet i arbetslivet. Parterna har utvidgat förhandlingarna till att även gälla arbetslöshetsförsäkringen. En arbetsgrupp har tillsatts som ska analysera förutsättningarna för en modell som kan ersätta dagens offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkring med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Gruppen ska presentera sitt förslag i maj.¹⁵

¹⁵ https://www.ptk.se/SysSiteAssets/om-ptk/nyheter/avsiktsforklaring_2019-12-19.pdf

EN NY A-KASSA FÖR EN NY TID – FORENAS REFORMPAKET

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en udda konstruktion jämfört med övriga socialförsäkringar. Det är en hybridform mellan obligatorisk och frivillig och mellan offentlig och privat. Konstruktionen kallas ofta för Gent-modellen. Grundförsäkringen är obligatorisk, medan inkomstbortfallsförsäkringen är frivillig och administreras huvudsakligen av fristående arbetslöshetskassor, som är knutna till fackförbunden. Gent-modellen var fram till början av 2000-talet en oslagbar konstruktion för att både trygga individen vid arbetslöshet och främja en hög facklig organisationsgrad. Staten garanterade finansieringen och medlemsavgifterna kunde hållas låga samtidigt som försäkringen gav de flesta en rimlig ersättning vid arbetslöshet. Dessa förutsättningar omintetgjordes år 2007 när a-kasseersättningen successivt sänktes och a-kasseavgiften höjdes kraftigt. Trots att a-kassan sedan dess har gått med rejäla överskott, som har pendlat mellan 3 – 24 miljarder kronor årligen har det inte skett några nämnvärda förbättringar.

I ett försök att minska medlemstappet i a-kassorna sänktes a-kasseavgiften 2014. Fler blev medlemmar, men inte tillräckligt många för att återställa anslutningsgraden till 2006 års nivå på 79 procent, utan ligger kvar på 67 procent. En nivå som har varit oförändrad sedan 2008.

Endast en av tre arbetslösa har ersättning från a-kassan idag. Av dessa det en av tre som får en a-kassa som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst. A-kassan har reducerats till ett selektivt grundbidrag. Ska den som drabbas av arbetslöshet garanteras en standardtrygghet förutsätts att hen har också har en kollektivavtalad omställningsförsäkring och inkomstförsäkringar via facket. Uppskattningsvis är det endast 20 – 25 procent av de arbetslösa som har ett sådant tillfredställande skydd. Övriga är hänvisade till kommunernas socialtjänst, familj, anhöriga och vänner för att klara sin ekonomi.

Urholkningen av a-kassan har även fått till följd att den fackliga organisationsgraden sjunkit kraftigt. Bland privatanställda arbetare sjönk organisationsgraden från 74 till 56 procent mellan 2006 – 2018. Medan andelen bland fackligt organiserade tjänstemän (organiserade via TCO- och Saco- förbunden) först sjönk mellan åren 2006 – 2008, från 77 till 72 procent. Därefter steg andelen till 74 procent fram till år 2016 för att sedan sjunka ned till 72 procent två år senare.

Totalt har den fackliga organisationsgraden minskat från 77 till 67 procent mellan 2006 – 2018. En tydlig trend under den här perioden är att allt fler endast blir medlemmar i arbetslöshetskassan och inte i det fackförbund som administrerar den. Dessa förändringar visar att a-kassor, enligt Gent-modellen, särskilt när det gäller arbetare, delvis har spelat ut sin roll som fackligt rekryteringsinstrument. Däremot skulle det lägre medlemstappet bland tjänstemän kunna förklaras mot bakgrund av att nästa samtliga fackförbund inom TCO och Saco erbjuder inkomstförsäkring, vilket kan betraktas som en ny form av Gent-modell.

Fortsätter den fackliga organisationsgraden att sjunka hotas den svenska modellen, som vilar på en balans mellan å ena sidan offentligt åtagande för välfärdstjänster och socialförsäkringar och å andra sidan kollektivavtalade löner och förmåner som arbetsmarknadens parter kommer överens om.¹⁶ För att stävja en sådan utveckling krävs att de fackliga organisationerna kan bibehålla en hög anslutning hos löntagarna. Givetvis måste facket rekrytera medlemmar på egna meriter genom att vara relevanta för alla anställda på arbetsmarknaden, men kopplingen mellan facklig organisationsgrad och utformningen av försäkringsskyddet vid arbetslöshet kan inte underskattas. Därför är det viktigt att värdera detta faktum vid en reformering av a-kassan. En annan aspekt i sammanhanget är att värdet av en trygg försäkring för löntagarna vid arbetslöshet vägs mot risken att drivkrafterna att komma tillbaka i arbete eller till omställning försvagas. Nivån på ersättningen måste alltså vara tillräcklig för ge individen trygghet, vilket samtidigt dämpar de samhällsekonomiska effekterna vid lågkonjunkturer.

Utifrån dessa utgångspunkter har Forena tagit fram två reformförslag för framtidens a-kassa. Det ena förslaget bygger vidare på dagens konstruktion för a-kassan, medan det andra förslaget är mer att betrakta som ett idéutkast för en mer omfattande reformering av försäkringsskyddet vid arbetslöshet, som ligger mer i linje med den modell av fristående arbetslöshetsförsäkring som skisseras i den avsiktsförklaring som PTK, LO och Svenskt Näringsliv presenterade i december.

Vår förhoppning är att våra förslag kan inspirera det pågående utredningsarbetet kring a-kassan och de riksdagspartier som värderar den svenska modellen högt.

Reformförslag 1: Stärk arbetslöshetsförsäkringen genom höjd ersättning, sänkt arbetsvillkor och indexering

Ska fler omfattas av dagens a-kassa och garanteras en ersättning som ger ett inkomstrelaterat skydd krävs en rad förändringar. För det första bör dagersättningen höjas under de första hundra ersättningsdagarna från 910 till 1 100 kr, dock högst 80 procent av tidigare inkomst. Från och med dag 101 till dag 300 sänks dagersättningen till 760 kronor, dock högst 75 procent av tidigare inkomst. Härigenom garanteras standardtrygghet för flertalet löntagare och egenföretagare. För det andra bör ersättningen indexeras gentemot prisutvecklingen i likhet sjukpenningen. För det tredje kan arbetsvillkoret för inkomstbortfallsförsäkringen sänkas från 12 till 6 månader. Samma krav kan ställas för grundbeloppet, men kan inte arbetsvillkoret uppfyllas tillämpas istället en karenperiod på 22 vardagar som arbetslös. Grundbeloppet knyts till garantiersättningsnivån för dagen sjukersättning, vilket i år skulle motsvara en dagersättning på 453 kronor, härigenom blir ersättningen också värdesäkrad.

Reformförslaget ger:

- fler på arbetsmarknaden ett likvärdigt skydd vid arbetslöshet.
- ett bättre inkomststandardskydd
- sänkta kostnader för kommunernas försörjningsstöd (socialbidrag)

¹⁶ Se Arbetsmarknadspolitiska rådets rapport 2018.

- stabila ekonomiska förutsättningar för de former av kompletterande försäkringar och förmåner vid arbetslöshet som arbetsmarknadens parter ombesörjer.

Reformen uppskattas öka statens kostnader för arbetslöshetsförsäkringen med mellan 3,5 – 4,5 miljarder kronor, vilken mer än väl ryms inom dagens arbetsmarknadsavgift.

Reformförslag 2: Endast ett lagstadgat grundbelopp vid arbetslöshet och helt fristående a-kassor.

Som vi har visat i denna rapport betalar löntagarna ett högt pris för ett i många stycken otillfredsställande inkomstskydd ifall de skulle drabbas av arbetslöshet. I genomsnitt uppgår kostnaden till 1 100 kronor per månad för en löntagare. Frågan är om det går att få mer trygghet och effektivare försäkringslösning till en lägre kostnad. För att försöka besvara den frågan har vi prövat en mer genomgripande reformering där inkomstbortfallsförsäkringen i den lagstadgade a-kassan avvecklas och enbart behåller grundbeloppet. Inkomstbortfallsskyddet får istället löntagarna teckna via privata inkomstförsäkringar som förmedlas av fackförbundens a-kassor och försäkringsbolag.

Är det överhuvudtaget möjligt för fackförbund och försäkringsbolag att erbjuda ett bättre skydd till en lägre kostnad än vad som erbjuds idag? Särskilt mot bakgrund att risken för arbetslöshet varierar kraftigt mellan olika yrkesgrupper och beroende på den ekonomiska konjunkturen. Låt oss pröva frågeställningen. Vi har utgått från följande antagande för det lagstadgade grundbeloppet:

- Grundbeloppet höjs från 365 till 453 kronor per dag och prisbasbeloppsindexeras.
- Minst sex månaders arbete eller varit arbetslös under 22 vardagar (karensperiod) i följd krävs för att kvalificera sig till grundbeloppet.
- Grundbeloppet utbetalas i högst 300 dagar. Vid lågkonjunktur förlängs antalet ersättningsperioden till 450 dagar.
- Grundbeloppet samordnas med privata kompletterade försäkring ifall den sammanlagda ersättningen vid arbetslöshet överstiger 80 procent av tidigare lön.

För att beräkna premien för inkomstförsäkringen inom olika yrkesgrupper har vi utgått från fackförbundens a-kassor och använt följande uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetskassorna:

- Antal medlemmar i december 2018
- Genomsnittlig bakomliggande inkomst för arbetslösa med inkomstrelaterade ersättning i oktober 2019.
- Genomsnittlig dag ersättning på 80 procent av bakomliggande inkomst, inklusive tillägg för driftkostnader på 15 procent.
- Antal dagar med inkomstrelaterad ersättning 2018.
- Antal dagar med inkomstrelaterad ersättning 2009.

Tabell: 11. Premier för en frivillig inkomstförsäkring.

A-kassor	Premie enligt 2018/2019 förutsättningar, kr per månad och medlem	Premie vid kraftig lågkonjunktur, kr per månad och medlem
LO-förbundens a-kassor		
Byggnadsarbetarnas	256 kr	767 kr
Elektrikernas	82 kr	332 kr
Fastighets	284 kr	422 kr
GS	254 kr	788 kr
Handelsanställdas	290 kr	597 kr
Hotell- och Restauranganställdas	462 kr	572 kr
IF Metalls	154 kr	712 kr
Kommunalarbetarnas	177 kr	249 kr
Livsmedelsarbetarnas	310 kr	616 kr
Pappersindustriarbetarnas	141 kr	532 kr
Sekos	215 kr	436 kr
Transportarbetarnas	292 kr	553 kr
Genomsnittlig premie för LO-förbunden	219 kr	540 kr
TCO-förbundens a-kassor		
Finans- och Försäkringsbranschens	233 kr	252 kr
Journalisternas	426 kr	456 kr
Lärarnas	96 kr	166 kr
STs	129 kr	253 kr
Unionens	326 kr	606 kr
Visions	177 kr	244 kr
Genomsnittlig premie för TCO-förbunden	255 kr	452 kr
Saco-förbundens a-kassa		
Akademikernas	181 kr	280 kr

Som framgår av tabell 11 skulle premien variera kraftigt mellan de olika förbundens a-kassor ifall de erbjöd en inkomstförsäkring som tillsammans med grundbeloppet sammantaget gav en ersättning som motsvarande 80 procent av tidigare bakomliggande inkomst. Störst är skillnaderna bland LO-förbunden där Hotell och restaurangfacket får en månadspremie på 462 kronor, medan Elektrikerna får den lägsta månadspremien på 82 kronor. Även bland TCO-förbunden varierar premien mycket, mellan 96 kronor för Lärarna och 426 kronor för Journalisterna. Skulle TCO och LO, i likhet med förbunden inom Saco, försäkra samtliga medlemmar tillsammans inom respektive

centralorganisation blir månadspremien 219 kronor för LO-förbundens medlemmar och 255 kronor för medlemmarna hos TCO-förbunden. Dessa premier är beräknade utifrån en situation med en relativt låg arbetslöshet och god konjunktur. Därför har vi prövat ett scenario där arbetslöshetssiffrorna stiger till samma nivå som år 2009. Då skulle premierna stiga två till tre gånger hos LO-förbundens a-kassor och öka med i genomsnitt med 70 procent för TCO-förbundens kassor och med 55 procent hos Akademikernas kassa.

Inkomstförsäkringars konjunkturkänslighet är därför påtaglig. Med tanke på att det är svårt att förutse kraftiga förändringar i arbetslöshetsnivån krävs det att inkomstförsäkring enligt ovanstående modell har betydande buffertfonder för att garantera att inkomstförsäkringarna klarar djupa lågkonjunkturer.

Alternativt krävs att staten höjer grundbeloppet i samband med lågkonjunkturer.

Även om premien för den reformerade inkomstförsäkringen är högre än dagens a-kasseavgift skulle den sammantagna kostnaden sänkas med 30 till 40 procent jämfört med dagens kostnad för inkomstskyddet vid arbetslöshet. Det förutsätter dock att arbetsmarknadsavgiften sänks så att den endast finansiera grundbeloppet, aktivitetsstöd och lönegarantin samt medföljande kostnader för den statliga ålderspensionsavgiften. Under dessa förutsättningar skulle premierna för inkomstförsäkringarna för medlemmarna inom respektive centralorganisation bli enligt nedanstående tabell.

Tabell: 12. Premie för frivillig inkomstbortfallsförsäkring inom respektive facklig centralorganisation.

	Medlem i TCO-förbund	Medlem i LO-förbund	Medlem i Saco-förbund
Kostnad enligt dagens system:			
Lön	30 100	24 000	36 200
Arbetsmarknadsavgift, 2,64 %	821	634	956
A-kassans medlemsavgift	115	115	110
Kollektivavtalad förmån	60	38	72
Facklig inkomstförsäkring	85	40	85
Summa:	1 081	827	1 223
Kostnad som andel av lön	3,6 %	3,4 %	3,3 %
Kostnad enligt ny modell			
Arbetsmarknadsavgift, 1,31%	349	314	474
Kollektivavtalad förmån	30	19	36
Inkomstförsäkring	255	219	181
Summa	634	552	691
Kostnad som andel av lön	2,1 %	2,3 %	1,9 %

En reform enligt ovanstående skiss kan förväntas:

- förstärka det offentliga grundskyddet vid arbetslöshet.
- sänka kommunernas kostnader för försörjningsstödet (socialbidrag).
- öka anslutningsgraden till den frivilliga inkomstförsäkringen.
- öka den fackliga organisationsgraden.
- ge stabila ekonomiska förutsättningar för de former av kompletterande försäkringar och förmåner vid arbetslöshet som arbetsmarknadens parter ombesörjer.
- stärka den svenska modellen.

Reformen innebär att arbetsmarknadsavgiften som ingår i arbetsgivaravgifterna sänks vilket minskar statens avgiftsintäkt från 46 till 23 miljarder kronor. Det ger ett underskott i statskassan på 23 miljarder kronor, som måste finansieras med en skatteomläggning.