

# Nya villkor för socialförsäkringarna?

## KARL-OSKAR LINDGREN

är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Dessutom är han affilierad till UCLS (Uppsala Center for Labor Studies). Hans pågående forskning är främst inriktad mot arbetsmarknads- och utbildningspolitik.  
Karl-Oskar.Lindgren@statsvet.uu.se

*I sitt betänkande argumenterade Ekonomikommisionen för behovet av strukturella reformer på socialförsäkringsområdet. Bland annat menade kommissionen att socialförsäkringssystemet i större utsträckning borde inriktas mot att erbjuda ett basskydd som garanterar individernas grundläggande försörjningsnivå. I den här artikeln diskuteras de senaste decenniernas förändringar av arbetslöshetsförsäkringen i ljuset av kommissionens reformförslag. Genomgången visar att arbetslöshetsförsäkringen i flera avseenden har utvecklats i enlighet med kommissionens förslag. Något paradoxalt kan dock denna utveckling sägas ha stärkt de korporativa inslagen i arbetslöshetsförsäkringen vilket går på tvärs med en av Ekonomikommisionens centrala rekommendationer.*

”Det kommer en tid då varje nation stannar upp och reflekterar över sin framtid. Sådana ögonblick infaller oftast i perioder av nedgång och kris. Samhällets förmåga till omprövning och förnyelse sätts därmed på ett hårt prov”. Så lød den ödesmättade inledningen till Ekonomikommisionens huvudbetänkande, författat mitt under brinnande nittiotalskris. Två decennier senare, i skuggan av det ekonomiska armod som breder ut sig i vår omvärld, kan ett nytt sådant ögonblick stå för dörren. Kanske får vi snart åter anledning att fundera över hur vi vill att vår framtid ska te sig. Om vi ska kunna reflektera över framtiden på ett bra sätt krävs dock att vi först betraktar det som varit. Det är vad vi ska ägna oss åt i den här artikeln.

En uttalad ambition med det omfattande åtgärdspaket som utarbetades av Ekonomikommisionen var att göra Sverige bättre rustat att möta framtida ekonomiska kriser. I en tid när de ekonomiska problemen återigen gör sig påmindra är det därför intressant att fråga sig vad som hände med kommissionens förslag. I vilken utsträckning har den politik som förts på olika områden utformats i enlighet med förslagen? Har de förslag som har genomförts haft avsedd effekt?

Att försöka besvara dessa frågor för vart och ett av de 113 kommissionsförslagen inom ramen för en enskild artikel är naturligtvis inte möjligt. Jag har därför valt att fokusera på de förslag som rörde socialförsäkringarnas utformning i allmänhet och arbetslöshetsförsäkringens utformning i synnerhet.

Ett viktigt skäl till att fokusera på just arbetslöshetsförsäkringen är att det vanligtvis antas finnas ett nära samband mellan ersättningssystemet vid

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap tackas för finansiell stöd.

arbetslöshet och ett lands ekonomiska utveckling. Utformad på rätt sätt kan arbetslöshetsförsäkringens både hjälpa till att förebygga ekonomiska kriser och lindra dess sociala skadeverkningar när kriserna väl slår till. En ständig trätöfråga, bland politiker såväl som forskare, är dock vad som utgör en rätt utformad arbetslöshetsförsäkring (t ex Fredriksson och Holmlund 2004; Lindgren 2006). Ekonomikommisionen hade dock ett tydligt svar på den frågan. Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur utvecklingen av den svenska arbetslöshetsförsäkringens under de senaste decennierna ska bedömas utifrån den socialförsäkringsmodell som skisserades av kommissionen.

## 1. Hur det var tänkt

I sitt huvudbetänkande ägnade Ekonomikommisionen relativt stort utrymme åt att diskutera behovet av grundläggande strukturella reformer på socialförsäkringsområdet. Skälet till detta var enkelt. Enligt Ekonomikommisionen var ett felaktigt utformat och alltför generöst socialförsäkringssystem en viktig bidragande orsak till den ekonomiska krisen.

De frikostiga förmånssystemen lockar ... den enskilde individen att utnyttja välfärdssystemen i stället för att förbättra sin situation genom egna produktiva insatser. Höga marginalsatser ökar denna lockelse eftersom de gör det svårare för individen att förbättra sin situation genom egna insatser i produktionslivet. En huvuduppgift i svensk ekonomi är att genom strukturella reformer angripa dessa problem (SOU 1993:16, s 87).

Kommisionen föreslog själv en lång rad sådana reformer. Exempelvis förordade man att sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension skulle föras samman till ett gemensamt system, att ett fonderat pensionsystem skulle införas och att ersättningsnivåerna i socialförsäkringens olika delar skulle harmoniseras. Vidare argumenterade Ekonomikommisionen för att ett långsiktigt mål borde vara att flytta bort socialförsäkringarna från statsbudgeten och eventuellt också från den offentliga sektorn (s 102f). Av utrymmesskäl kommer dessa föreslag inte att beröras närmare här, utan fokus kommer i stället att ligga på reformförslag av lite mer principiell karaktär.

Ett utmärkande drag för den socialförsäkringsmodell som etablerades i Sverige under efterkrigstiden har länge ansetts vara att den byggts på principen om standardtrygghet (t ex Korpi och Palme 1997; Åmark 2005). Det vill säga tanken är att socialförsäkringssystemet ska erbjuda ett skydd för individernas invanda levnadsstandard genom att ersättningsnivåerna, åtminstone för det stora flertalet, är relativt höga och står i direkt proportion till individernas tidigare inkomst.

I sitt betänkande argumenterade dock Ekonomikommisionen för att socialförsäkringssystemet främst bör inriktas mot att erbjuda ett basskydd som garanterar individernas grundläggande försörjningsnivå:

Om man eftersträvar ett samhälle med mer individuellt ansvar, finns det därför goda skäl att begränsa ersättningarna i de obligatoriska trygghetssystemen till ett slags basskydd oavsett om detta är ett fixerat belopp i kronor, lika för alla, eller om det är inkomstberoende upp till en viss nivå. Med "basskydd" menar vi att det sätts ett tak på de obligatoriska förmånerna, och att detta tak inte är högre än att stora medborgargrupper finner det önskvärt att själva skaffa sig ett betydande inkomstskydd ovanför detta tak. Individens behov av inkomstkompensation utöver ett sådant basskydd skulle därmed i större utsträckning än i dag överlämnas åt avtalsförsäkringar, andra slag av grupplivförsäkringar och individuella försäkringar (s 94).

När det gäller nivån på detta basskydd angav Ekonomikommisionen aldrig någon exakt siffra, men nämnde att ett riktmärke, om man valde en lösning där basskyddet varierade med inkomsten, kunde vara en ersättningsnivå på 70–80 procent. Men mot bakgrund av kommissionens förmaning att ersättningstaket inte fick "sättas så högt att själva idén om basskydd förfuskas" (s 97) borde detta riktmärke framför allt gälla grupper med relativt låga inkomster.

Även om Ekonomikommisionen argumenterade för ett basskyddssystem betonade man samtidigt betydelsen av att de obligatoriska delarna av systemet, i så stor utsträckning som möjligt, borde baseras på försäkringsmässiga principer. Ett viktigt inslag, menade kommissionen, var därför att det fanns ordentliga självrisker i socialförsäkringssystemet för att undvika problem med *moral hazard* och missbruk (s 94).

Egenavgifter och karensdagar nämndes som effektiva instrument för att säkerställa önskade självrisknivåer. Det mest långtgående förslaget i den riktningen gällde utan tvekan arbetslöshetsförsäkringen där kommissionen rekommenderade en kraftig höjning av egenavgifterna genom att löntagare, företag och stat föreslogs bära en tredjedel var av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen (s 97). Detta ska ses mot bakgrund av att arbetslöshetskassornas medlemsavgifter 1993 uppgick till knappt 5 procent av den utbetalade arbetslöshetsersättningen medan resterande kostnader bars av staten.

Enligt Ekonomikommisionen utgjorde således reformer på socialförsäkringsområdet ett viktigt led i arbetet med att ta Sverige ur den ekonomiska krisen. Något förenklat kan det reformerade socialförsäkringssystem som kommissionen förordade sammanfattas i följande tre punkter:

- Ersättningsnivåer och ersättningstak i de obligatoriska delarna av socialförsäkringssystemet bör inte vara högre än att stora medborgargrupper finner det önskvärt att skaffa sig ett betydande inkomstskydd ovanför dessa system.
- Socialförsäkringarna bör innehålla ordentliga självrisker för att motverka incitamentsproblem och missbruk.
- Det basskydd som försäkringarna erbjuder bör vara obligatoriskt och omfatta alla medborgare.

Även om Ekonomikommisionens reformförslag på socialförsäkringsområdet måste sägas ha varit relativt radikala när de lanserades i början av 1990-talet var kommissionen långt ifrån den första som betonat basskyddstanken i den svenska debatten. Särskilt intressant är att notera att den dåvarande socialministern Gustav Möller propagerade för en liknande utformning av socialförsäkringssystemet under 1940- och 1950-talen. I polemik med många av sina partikamrater förordade Möller ett socialförsäkringssystem uppbyggt kring enhetsersättningar enligt minimistandardprincipen och frivilliga påbyggnadsförsäkringar (Edebalk 1994).

Samtidigt finns en viktig skillnad mellan Ekonomikommisionen och Möller när det gäller synen på administrationen av socialförsäkringssystemet. På sjukförsäkringsområdet tänkte sig Möller att försäkringen skulle skötas av de frivilliga sjukkassorna, vars historiska anor kunde spåras tillbaka till medeltidens skråväsende, medan såväl de obligatoriska som frivilliga delarna av arbetslöshetsförsäkringen skulle ombesörjas av de fackliga arbetslöshetskassorna (Edebalk 1994). Ekonomikommisionen däremot varnade explicit för olika typer av korporativa lösningar på socialförsäkringsområdet. För att åstadkomma den minskade sammanblandning mellan stat och organisationer, som kommissionen menade var önskvärd, var det viktigt att ”enskilda löntagare och företagare har realistiska möjligheter att när det gäller försäkringar stå fria från arbetsmarknadens organisationer” (s 97).

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen gick kommissionen t o m så långt som att föreslå att den obligatoriska basförsäkringen skulle tecknas i ”valfritt försäkringsföretag” (s 97). Som skäl till detta angavs att en sådan lösning skulle vara effektiv då försäkringsföretagen skulle ha stort intresse av att bidra till att hålla ned arbetslösheten.

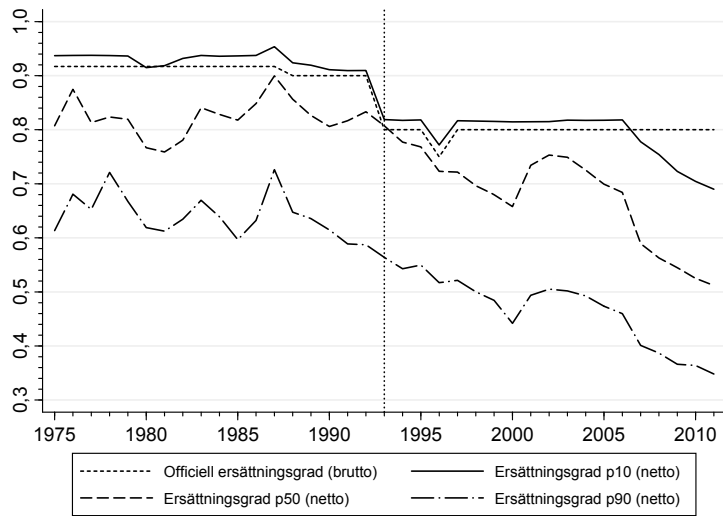
## 2. Hur det blev

Det har nu gått 20 år sedan Ekonomikommisionen presenterade sina förslag till en ny socialförsäkringsmodell. Det kan därför vara intressant att fråga sig om det svenska socialförsäkringssystemet, under den tid som gått, har närmat sig denna modell. Av utrymmesskäl kommer jag att fokusera på arbetslöshetsförsäkringens utveckling.

Jag gjorde tidigare ett försök att sammanfatta Ekonomikommisionens socialförsäkringsmodell i tre punkter. Den första punkten var att såväl ersättningsnivåer som ersättningstak bör läggas på en nivå som gör att stora grupper finner det önskvärt att skaffa sig ett betydande inkomstskydd ovanför det gemensamma systemet. Har det blivit så?

Figur 1 visar hur arbetslöshetsersättningen har varierat över tid för olika inkomstgrupper. Den prickade linjen anger den officiella ersättningsgraden i försäkringen för perioden 1975–2011, dvs den andel av den tidigare bruttointkomsten som en arbetslös person får i arbetslöshetsersättning

Figur 1  
Ersättningsnivåer i  
olika inkomstskikt  
1975–2011



Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB och IAF.

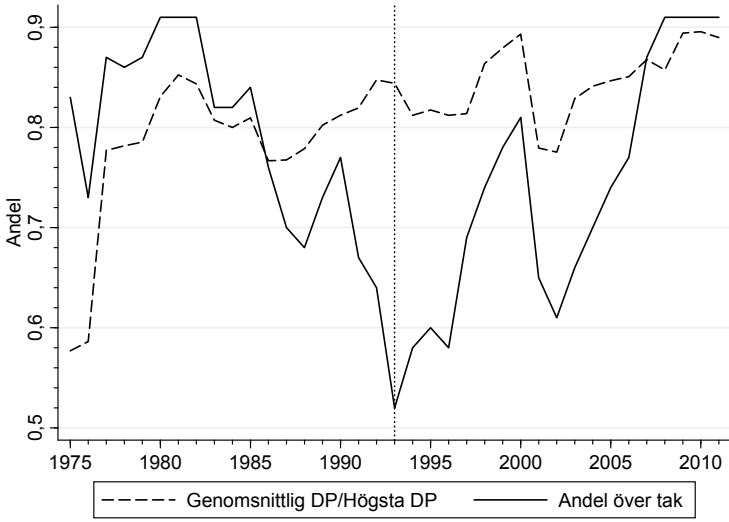
förutsatt att han eller hon inte slår i ersättningstaket.<sup>1</sup> Om vi enbart skulle utgå från detta mått vid vår bedömning skulle få dra slutsatsen att arbetslöshetsförsäkringen har förvandlats från ett standardtrygghetssystem till ett basskyddssystem. Visserligen sänktes den officiella ersättningsgraden från 90 till 80 procent 1993, samma år som Ekonomikommisionen presenterade sitt betänkande, men denna förändring kan knappast sägas ha varit av systemskifteskaraktär.

Problemet är dock att den officiella ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen inte säger så mycket om försäkringens faktiska utformning. Detta framgår om vi studerar de övriga tre linjerna i figur 1 som presenterar nettoersättningsgraden, dvs den andel av den tidigare nettoinkomsten som en individ erhåller vid arbetslöshet, för heltids- och helårsarbetande personer med årslöner motsvarande den tionde, femtionde och nittionde percentilen av lönefördelningen.<sup>2</sup> Som framgår av figuren är det bara för låglönegruppen (de med löner vid tionde percentilen) som vi kan se en tydlig koppling mellan den officiella och den faktiska ersättningsgraden vid arbetslöshet. För medel- (femtionde percentilen) och höginkomsttagare (nittionde percentilen) har det funnits ett gap mellan officiell och faktiskt ersättning under i stort sett hela den studerade perioden.

Vid tiden för Ekonomikommisionens betänkande (den vertikala linjen) kan vi se att de faktiska ersättningsnivåerna för låg- och medelinkomsttagare var i linje med den officiella nivån på 80 procent. Till följd av ersättningstaket i försäkringen var dock ersättningsnivån för höginkomst-

<sup>1</sup> Genomgående beräknas ersättningsnivåerna för arbetslöshetsperiodens inledande skede vilket gör att hänsyn inte tas till eventuella nedtrappningar över tid.

<sup>2</sup> Inkomstuppgifterna avser arbetsinkomster, från SCB:s inkomstfördelningsundersökning, för alla heltids- och helårsarbetande i åldern 20–64 år.



Figur 2  
Två mått på ersättningstakets betydelse  
1975–2011

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB och IAF.

gruppen redan 1993 så låg som 56 procent. Under de senaste två decennierna har sedan gapet mellan officiella och faktiska ersättningsnivåer ökat betydligt för samtliga grupper. År 2011 var gapet runt 10 procentenheter för låglönegruppen, 30 procentenheter för medelinkomsttagarna och hela 45 procentenheter för dem med de högsta inkomsterna. Den huvudsakliga anledningen till denna utveckling är att ersättningstaket under de senaste 20 åren inte har justerats upp i takt med löneutvecklingen (även om införandet av jobbskatteavdraget 2007 också bidrog till att sänka de faktiska ersättningsnivåerna).

Att ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen har kommit att spela en allt större roll under de senaste 20 åren framgår också av de två mått på ersättningstakets betydelse som presenteras i figur 2.

Den heldragna linjen i figur 2 anger andelen av de heltids- och helårsarbetande med årslöner över ersättningstaket under perioden 1975–2011, dvs de som skulle erhålla arbetslöshetsersättningens maxbelopp vid arbetslöshet. När Ekonomikommisionen presenterade sitt förslag till en ny socialförsäkringsmodell var det drygt 50 procent av de heltidsarbetande som hade löner över ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen. År 2011 hade den siffran stigit till över 90 procent.

Samma trend syns även för den streckade linjen i figuren som anger storleken på den genomsnittliga utbetalade dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till den högsta dagpenningen (uttryckt som kvoten mellan dessa båda storheter). Under perioden 1993 till 2011 ökade den genomsnittliga arbetslöshetsersättningen, uttryckt som andel av den maximala ersättningen, från 84 till 89 procent. Det vill säga en allt större andel av de arbetslösa erhåller maximal arbetslöshetsersättning.

Sammantaget måste figurerna 1 och 2 sägas förmedla en relativt tydlig bild. Under de två decennier som har förflutit sedan Ekonomikommisionen kom med sina förslag har ersättningsprofilen i arbetslöshetsförsäkringen allt mer kommit att ta formen av den typ av basskyddssystem som kommissionen förordade. För stora löntagargrupper ligger de faktiska ersättningsnivåerna i dag på en nivå som nödvändiggör tecknandet av olika typer av påbyggnadsförsäkringar. Exempelvis skulle en medianinkomsttagare som saknar kompletterande försäkring i dag förlora halva sin inkomst vid arbetslöshet. Som framgår av diskussionen ovan är dock denna situation inte frukten av aktiva politiska reformer utan av en icke-politik där pris- och löneutvecklingen har tillåtits urholka de faktiska ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det är därför intressant att notera att Ekonomikommisionen nämnde just låsta ersättningstak som ett sätt att fasa in ett basskyddssystem i Sverige:

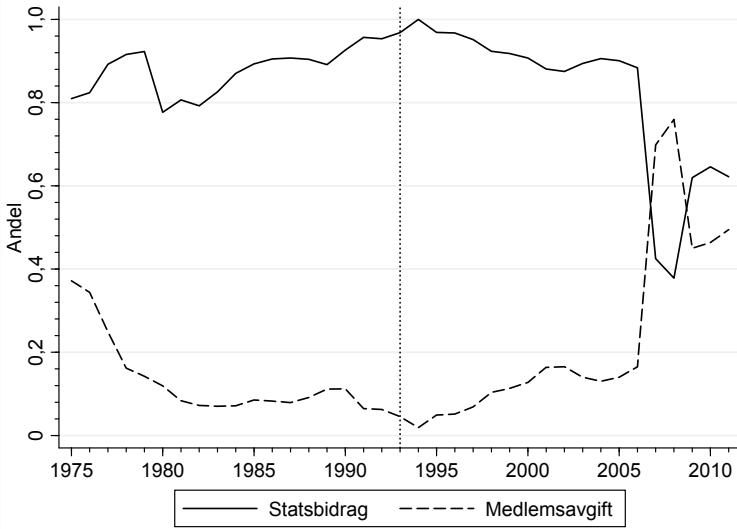
Om man läser nuvarande tak på 7,5 basbelopp i köpkraftstermer kommer det, i takt med stigande realinkomster, så småningom att bli ett basskydd lika för nästan alla i kronor. Ju mer man betonar basskyddstanken, och ju mindre vikt man ger det paternalistiska motivet, desto mindre skäl finns det att höja taket i samband med realinkomsttillväxt i samhället (s 98).

Även om förändringen mot ökade inslag av grundtrygghet är tydligast i arbetslöshetsförsäkringen, genom att dess ersättningstak inte är kopplat till basbeloppet, kan samma utveckling skönjas även för andra delar av socialförsäkringssystemet. Exempelvis kan det nämnas att under perioden 1993 till 2011 sjönk ersättningstaket i sjukförsäkringen, uttryckt som andel av genomsnittslönen för heltids- och helårsarbetande, från 125 till 84 procent, trots att taket i termer av basbelopp var detsamma båda åren (7,5 basbelopp). Denna utveckling erbjuder en tydlig illustration av kommissionens påstående om att kombinationen av trögrörliga tak och stigande realinkomster obönhörligen leder till införandet av ett grundtrygghetssystem med enhetliga ersättningar för alla individer.

Det finns således en tydlig tendens mot att ersättningsnivåerna i de offentliga socialförsäkringssystemen på senare tid har rört sig i den riktning som Ekonomikommisionen önskade. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen förtjänar det dock att påpekas att basskyddstanken har haft betydande genomslag även tidigare. Som framgår av figur 2 hade nio av tio heltidsarbetande inkomster över ersättningstaket även i början av 1980-talet och då liksom nu fanns det ett betydande gap mellan den officiella och faktiska ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen (se figur 1).

En andra viktig punkt i Ekonomikommisionens socialförsäkringsmodell var att försäkringarna skulle innehålla rejäla självrisker för att motverka missbruk och incitamentsproblem. När det gällde arbetslöshetsförsäkringen förordade kommissionen en kraftig höjning av egenavgifterna genom att löntagarna föreslogs bära en tredjedel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen. Så vad har hänt med egenavgifterna i





Figur 3  
Statsbidrag och  
medlemsavgifter som  
andel av utbetalad  
arbetslöshetsersätt-  
ning

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB och IAF.

arbetslöshetsförsäkringen under de senaste decennierna?

I figur 3 visas hur statsbidragens (den heldragna linjen) och medlemsavgifternas (den streckade linjen) andel av den utbetalade arbetslöshetsersättningen har varierat över tid.<sup>3</sup> Viktigt att notera är att dessa andelar vanligtvis inte summerar till 100 procent då arbetslöshetskassorna även behöver täcka kostnader för administrationen av försäkringen (s k förvaltningskostnader) samt att systemet under enskilda år kan ha gått med över- eller underskott.

Som framgår av figur 3 skedde en trendmässig sänkning av egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen under 1970- och 1980-talen. När Ekonomikommisionen kom med sitt betänkande 1993 uppgick arbetslöshetskassornas medlemsavgifter därför till knappt 5 procent av den utbetalade ersättningen medan statsbidragens andel var hela 97 procent. Vid denna tidpunkt låg således löntagarnas direkta andel av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen relativt långt ifrån den tredjedel som kommissionen förespråkade. Under andra hälften av 1990-talet ökade dock medlemsavgifternas andel av utbetalningarna medan statsbidragens andel sjönk. Vid maktskiftet 2006 utgjorde medlemsavgifterna knappt 17 procent av utbetalningarna.

Egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen ökade emellertid dramatiskt 2007 till följd av att den nyttillträdda borgerliga regeringen införde ett system med differentierade arbetslöshetsavgifter. Inom loppet av två år ökade medlemsavgifternas andel av den utbetalade arbetslöshetsersättningen från 17 till 76 procent, medan statsbidragens andel sjönk från 88 till 38 procent.

<sup>3</sup> Från och med 1989 är arbetslöshetskassorna ålagda att betala en finansieringsavgift till staten, för denna period har den andel som presenteras i grafen beräknats på följande sätt: Statsbidragens andel=(Statsbidrag-Finansieringsavgift)/(Utbetalad ersättning).



Genom reformen blev således löntagarnas andel av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen dubbelt så hög som kommissionen hade föreslagit.

Som ett svar på omfattande kritik mot det nya finansieringssystemet modifierades reglerna något år 2009 vilket medförde att medlemsavgifternas andel av den utbetalade ersättningen återigen kom att sjunka. År 2011 var medlemsavgifternas andel av den utbetalade ersättningen knappt 50 procent medan statsbidragens andel var strax över 60 procent.

Ekonomikommisionens önskan om höjda egenavgifter i arbetslöshetsförsäkringen måste därför sägas ha uppfyllts. Under de senaste 20 åren har medlemsavgifternas andel av den utbetalade ersättningen tiofaldigats och ligger nu på en nivå som t o m är en rejäl bit högre än den som kommissionen förordade.

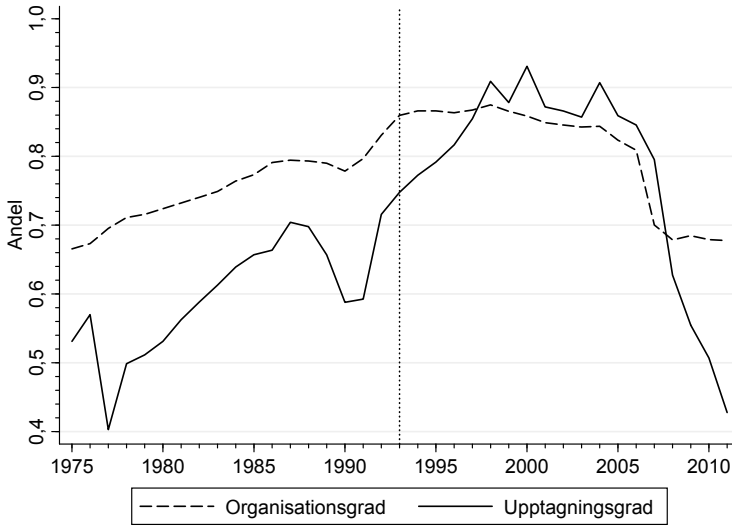
En tredje central punkt i Ekonomikommisionens socialförsäkringsförslag var att det basskydd som erbjuds av det offentliga bör vara obligatoriskt och omfatta hela den berörda populationen. För arbetslöshetsförsäkringens del förordade kommissionen, som tidigare har nämnts, ”ett obligatoriskt system, men med basförsäkring i valfritt försäkringsföretag” (s 97).

När det gäller den senare delen av förslaget vet vi att det inte har realiserats; den offentliga arbetslöshetsförsäkringen handhas fortfarande av de erkända arbetslöshetskassorna. När det gäller frågan om att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk har den varit föremål för omfattande debatt under årens lopp.

En vanlig invändning, framför allt från facklig håll, mot införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har varit att ett obligatorium är onödigt förutsatt att villkoren i försäkringen är tillräckligt generösa för att göra medlemskap i en arbetslöshetskassa attraktivt för de flesta löntagare. Som den tidigare diskussionen har illustrerat har dock villkoren i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen försämrats under de senaste decennierna, ersättningsgraden har gått ned och medlemsavgifterna har stigit. En central fråga är därför hur dessa försämringar har påverkat försäkringens omfattning, dvs storleken på den grupp av löntagare som täcks av arbetslöshetsförsäkringen.

I figur 4 presenteras två olika mått på arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad under perioden 1975–2011. Den streckade linjen anger antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna uttryckt som andel av arbetskraften (15–74 år).

När den nya arbetslöshetsförsäkringen infördes i mitten av 1970-talet var runt två tredjedelar av arbetskraften medlemmar i en arbetslöshetskassa. När Ekonomikommisionen kom med sitt betänkande hade den siffran stigit till drygt 85 procent. Trots att anslutningsgraden i försäkringen måste sägas ha varit hög vid denna tid lade regeringen Bildt ett förslag om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring hösten 1993. Innebörden av förslaget var att försäkringen skulle göras obligatorisk genom att det skulle införas en inkomstrelaterad ersättning inom ramen för det dåvarande systemet för kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) som var en föregångare till den grundersättning som nu finns i arbetslöshetsförsäkringen (Regering-



Figur 4  
Två mått på täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen

Källa: Egna beräkningar utifrån data från IAF och Arbetsförmedlingen.

ens proposition 1993/94:80). Efter diverse turer i riksdagen infördes det obligatoriska systemet i juli 1994.

När socialdemokraterna återvände till regeringsmakten efter valet 1994 var dock en av den nya regeringens första åtgärder att avskaffa obligatoriet i arbetslöshetsförsäkringen. Den höga, och över tid växande, anslutningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen anfördes som ett viktigt skäl för denna återställare.

Arbetslöshetsförsäkringen, som ger en inkomstrelaterad ersättning, har varit frivillig ända sedan den i sin nuvarande form startade år 1935. Anslutningen till försäkringen har sedan dess ökat kontinuerligt så att det nu endast är ett fåtal som står utanför försäkringen. Något behov av en statlig arbetslöshetsförsäkring finns enligt regeringens mening inte. Det är värt att notera att det nuvarande systemet med statliga arbetslöshetskassor inte i sig innebär att fler personer får arbetslöshetsersättning, snarare tvärtom (Regeringens proposition 1994/95:99, s 61).

Till skillnad från Ekonomikommisionen såg den socialdemokratiska regeringen således inget behov av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring utöver det mycket låga grundbelopp som betalades ut inom KAS-systemet (för dem som uppfyllde arbetsvillkoret men inte medlemsvillkoret). Enligt regeringens förmenande gjorde helt enkelt den höga anslutningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen ett obligatorium onödigt.

I slutet av 1990-talet började dock antalet a-kassemedlemmar långsamt att sjunka. Under perioden 1998 till 2006 sjönk anslutningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen från 87 till 81 procent. Den stora minskningen i arbetslöshetskassornas medlemstal kom dock efter regeringsskiftet 2006.

Inom loppet av två år sjönk anslutningsgraden med hela 13 procentenheter och 2008 var anslutningsgraden tillbaka på den nivå som gällt i mitten av 1970-talet.

Den huvudsakliga förklaringen till medlemsraset 2007 och 2008 står utan tvekan att finna i den kraftiga höjning av egenavgifterna i försäkringen som genomfördes vid denna tid. De höjda medlemsavgifterna tycks både ha ökat utflödet från och minskat inflödet till arbetslöshetskassorna (Kjellberg 2012).

Arbetslöshetskassornas sjunkande medlemstal har gjort att obligatoriefrågan återigen har aktualiserats. Men som Ekonomikommisionen påpekade i sitt betänkande är det dock viktigt att hålla isär olika motiv till obligatorium när man diskuterar socialförsäkringarnas utformning.

Ett problem med en frivillig arbetslöshetsförsäkring är att personer med låg arbetslöshetsrisk kanske inte finner det värt att vara med i försäkringen vilket kan ha negativa effekter på möjligheterna att finansiera försäkringen. Ett annat, och i någon mån kanske ännu allvarigare, problem är att enskilda individer kan underskatta behovet av en försäkring vilket kan leda till en situation där många arbetslösa saknar ett fullvärdigt försäkringsskydd.

Den streckade linjen i figur 4 utgör ett försök att uppskatta storleken på det senare problemet. Mer precist beskrivs hur det totala antalet ersättningsdagar (både grundbelopp/KAS och inkomstrelaterad ersättning) har förhållit sig till antalet dagar med öppen arbetslöshet under studieperioden.<sup>4</sup> Måttet kan sägas ge en grov uppskattning av hur stor andel av de arbetslösa som kommer i åtnjutande av arbetslöshetsersättning (jfr Björklund och Holmlund 1983).

Som framgår av figuren skedde en trendmässig ökning i antalet ersättningsdagar, uttryckt som andel av antalet arbetslöshetsdagar, från mitten av 1970-talet fram till slutet av 1990-talet. När Ekonomikommisionen kom med sitt betänkande 1993 uppgick antalet ersättningsdagar till tre fjärdedelar av antalet arbetslöshetsdagar, år 2000 hade den siffran stigit till 93 procent. Även om det mått som används är relativt grovt tyder dessa siffror på att de flesta arbetslösa omfattades av arbetslöshetsförsäkringen vid denna tid.

Under det senaste decenniet har dock ersättningsdagarnas andel av arbetslöshetsdagarna sjunkit markant. Denna utveckling inleddes redan i början av 2000-talet men har accentuerats under de senaste åren. Mellan 2006 och 2011 halverades andelen ersättningsdagar från 85 till 43 procent av antalet arbetslöshetsdagar.

Denna minskning i arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad kan dock inte förklaras av arbetslöshetskassornas vikande medlemstal då även icke-medlemmar har rätt till ersättning från grundförsäkringen givet att de uppfyller ett arbetsvillkor. I stället står förklaringen att finna i de andra förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes 2007, såsom

<sup>4</sup> Formellt har måttet beräknats på följande sätt: Ersättningsdagar/(Antal öppet arbetslösa × 5 × 52) där antalet öppet arbetslösa är det genomsnittliga antalet personer som kvarstått som öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen i slutet av varje månad under det aktuella året.

skärpningen av arbetsvillkoret, avskaffandet av studerandevillkoret, nya regler för deltidsstämpling och hårdare återkvalificeringskrav. Vidare beror en del av nedgången på att en relativt stor grupp av personer har gått över från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd under de senaste åren. Ett alternativt sätt att beräkna omfattningen på försäkringsskyddet vid arbetslöshet är därför att lägga samman förekomsten av aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning. År 2006 uppgick det totala antalet dagar med aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning till 90 procent av det totala antalet dagar som olika individer spenderade i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program (som berättigar till aktivitetsstöd). År 2011 var motsvarande siffra knappt 67 procent. Så även om den omkontering från arbetslöshetsersättning till aktivitetsstöd som har skett under senare år innebär att den heldragna linjen i figur 4 ger en något överdriven bild av nedgången i arbetslöshetsersättningens täckningsgrad, så är det otvivelaktigt så att allt fler arbetslösa har kommit att stå utan ersättning under senare tid.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad har således utvecklingen gått på tvärs med Ekonomikommisionens tanke om att de grundläggande socialförsäkringssystemen bör vara obligatoriska och omfatta hela den berörda populationen. Oavsett om vi beaktar arbetslöshetskassornas medlemstal eller den faktiska upptagningsgraden vid arbetslöshet finns en tydlig tendens, framför allt under senare år, att allt färre arbetstagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Som en direkt följd av detta har frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring återigen hamnat högt på den politiska dagordningen. Ironiskt nog kan det därför vara den negativa trenden i arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad som gör att Ekonomikommisionens önskan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring slutligen uppfylls.

### 3. Avslutning

Huvudslutsatsen av analysen ovan är att utvecklingen i den svenska arbetslöshetsförsäkringen i flera centrala avseenden ligger i linje med Ekonomikommisionens förslag till en ny socialförsäkringsmodell. Framför allt har arbetslöshetsförsäkringen allt mer kommit att ta formen av den typ av bas-skydds-försäkring som kommissionen förordade.

I enlighet med kommissionens önskemål har vi i dag en arbetslöshetsförsäkring där ersättningsnivåerna ligger på en nivå som gör det nödvändigt för de flesta löntagare att skaffa sig ett betydande inkomstskydd utöver det som tillhandahålls av den offentliga försäkringen. Detta ser vi inte minst genom att andelen löntagare som omfattas av olika typer av kompletterande arbetslöshetsförsäkringar har vuxit kraftigt under senare år. I en undersökning från 2010 rapporterade IAF (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) att 32 av 53 fack- eller yrkesförbund anslutna till en centralorganisation har tecknat en kollektiv tilläggsförsäkring för sina medlemmar. Vidare

visar rapporten att det totala antalet kompletterande tilläggförsäkringar på den svenska arbetsmarknaden steg från 15 till 60 mellan 2004 och 2010 (IAF 2010).

Givet hur starkt Ekonomikommisionen tog avstånd från ett korporativt organiserat socialförsäkringssystem är det intressant att notera att det kompletterande inkomstskyddet vid arbetslöshet huvudsakligen har kommit att organiseras av de fackliga organisationerna. För stora löntagargrupper utgör därför fackligt medlemskap i dag det enda realistiska alternativet om de vill försäkra sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet till en rimlig kostnad. Ett faktum som inte rimmar alldeles väl med Ekonomikommisionens betoning av värdet av att enskilda löntagare och företag kan stå fria från arbetsmarknadens organisationer när det gäller socialförsäkringsskyddet. Från Ekonomikommisionens perspektiv skulle man därför kunna säga att övergången till ett basskyddssystem i arbetslöshetsförsäkringen, åtminstone delvis, har köpts till priset av ökad korporatism. I detta centrala avseende är den modell för arbetslöshetsförsäkringen som nu håller på att etableras således mer lik den modell som Gustav Möller propagerade för på 1940-talet än den som förordades av Ekonomikommisionen på 1990-talet.

Även om det finns vissa skillnader när det gäller den exakta utformningen av systemet anförde dock Ekonomikommisionen och Möller liknande principiella argument till förmån för basskyddsprincipen. Inte minst menade såväl kommissionen som Möller att ett basskyddssystem var att föredra framför ett standardtrygghetssystem då det förra systemet främjar ett större individuellt ansvarstagande (jfr Edebalk 1994).

Principiella överväganden av denna typ har dock inte förekommit särskilt frekvent i den politiska debatten på senare tid. Med undantag för en och annan center- och miljöpartist tycks de flesta politiker fortfarande vara av uppfattningen att inkomstbortfallsprincipen bör utgöra grundvalen i det svenska socialförsäkringssystemet. Basskyddsprincipens ökade betydelse har i stället drivits fram av ekonomiska omständigheter; det har helt enkelt ansetts alltför kostsamt att höja ersättningstaken i den takt som standardtrygghetsmodellen kräver.

Detta har dock lett till att det i dag finns ett stort glapp mellan retorik och praktik på socialförsäkringsområdet. I synnerhet gäller detta arbetslöshetsförsäkringen där ett grundtrygghetssystem *de facto* redan har etablerats. Oavsett om vi ser retoriken eller praktiken som problemet finns en uppenbar risk att detta glapp kan minska socialförsäkringssystemets legitimitet.

Precis som Ekonomikommisionen uppmanade oss att göra för 20 år sedan kan det därför nu vara läge att stanna upp och reflektera över hur vi tycker att socialförsäkringssystemet bör utformas i framtiden. I denna process är det viktigt att man i likhet med Ekonomikommisionen försöker koppla konkreta reformförslag till en diskussion av grundläggande socialförsäkringsprinciper. Förhoppningsvis är det vad den parlamentariska socialförsäkringsutredningen kommer att göra när den kommer med sitt slutbetänkande om ett par år.

Björklund, A och B Holmlund (1983), "Arbetslöshetsersättningen i Sverige – motiv, regler och effekter", Björklund, A (red), *Inför omprövningen*, Liber, Stockholm.

Edebalk, P G (1994), "Möllermodellen: Svensk socialförsäkring 1944-51", *Socialvetenskaplig Tidskrift*, årg 1, nr 1, s 21-43.

Fredriksson, P och B Holmlund (2004), "Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?", *Ekonomisk Debatt*, årg 32, s 22-38.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2010), "Kompletterande försäkringar mot inkomstbortfall vid arbetslöshet: En kartläggning", Granskningsresultat 2010:7, IAF, Stockholm.

Kjellberg, A (2012), "Vilka 'hoppade av' a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras", Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility Research Reports 2010:3, Lunds universitet.

Korpi, W och J Palme (1997), "Kan socialpolitiken minska fattigdom och ojämlikhet? En jämförande studie av socialpolitiska modeller i OECD länderna", *Välfärd och ojämlikhet i 20-års perspektiv 1975-1995*, SCB Välfärdsprogrammet, Stockholm.

Lindgren, K-O (2006), *Roads from Unemployment*, doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Regeringens proposition (1993/94:80), *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.

Regeringen proposition (1994/95:99), *Förändringar i arbetslöshetsersättningen*.

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, betänkande från Ekonomikommissionen, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Åmark, K (2005), *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i*

Norge och Sverige, Boréa, Umeå.

## REFERENSER