Hur bör en modern arbetslöshetsförsäkring vara utformad?

Inledning

TCO presenterar här förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen kan reformeras för att motsvara ökade krav i en modern kunskapsbaserad ekonomi. Förslaget adresserar de problem som funnits i arbetslöshetsförsäkringen under lång tid, liksom de nyare problem som uppkommit. Våra förslag är ännu inte heltäckande utan beskriver den inriktning som reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen bör ha. Vi återkommer med detaljerade regler för olika delar i försäkringen liksom till beräkningar av de kostnader som våra förslag medför.

TCO menar att arbetslöshetsförsäkringen är och skall vara en sammanhållen försäkring som syftar till inkomsttrygghet i händelse av arbetslöshet. Att det gäller just arbetslöshet och inte sjukdom innebär att TCO anser att arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen bör hållas åtskilda. Syftena med dessa båda försäkringar är delvis olika. Båda skall visserligen skapa inkomsttrygghet, men arbetslöshetsförsäkringen skall premiera arbetslinjen genom att motivera den arbetslöse att söka jobb och/eller ta emot kompetenshöjande åtgärder för att kunna få jobb. Syftet med sjukförsäkringen är istället att ge inkomsttrygghet vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom (inklusive tid med rehabiliteringsinsatser), vilket är något annat.

Frågan om inträde och etablering på arbetsmarknaden är ett centralt perspektiv. Idag är det färre arbetslösa än tidigare som får ersättning. Arbetslöshetsförsäkringen måste då stå på två ben. Det skall finnas en allmän grundförsäkringsdel som främst är till för de som just inträtt - eller ska inträda - på arbetsmarknaden och för de som hunnit etablera sig i viss grad men som inte är medlem i arbetslöshetskassa. Den andra delen, den frivilliga medlemsbaserade försäkringsdelen skall ta sikte på betydande inkomsttrygghet i form av inkomstrelaterad ersättning för medlemmar i arbetslöshetskassa. Det vill vi åstadkomma genom en kraftig höjning av takbeloppet i försäkringen.

Vidare menar vi att avgifterna till arbetslöshetskassorna måste sänkas samt differentieringen upphöra. Det är centralt för att öka antalet a-kassemedlemmar något som krävs för att inte sprickorna i inkomstskyddet vid arbetslöshet skall bli fler.

Sammanfattande utformning av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen	Arbetslöshetsförsäkringen är en sammanhållen trygghetsförsäkring som syftar till att ge arbetstagare inkomstskydd i händelse av arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen består av två försäkringsdelar. Grundförsäkringen är en allmän försäkring vilket innebär att alla arbetstagare som uppfyller grundförsäkringens villkor för rätt till ersättning är försäkrade. Den medlemsbaserade försäkringsdelen ger inkomstrelaterad ersättning och kräver medlemskap i arbetslöshetskassa	
Villkor för rätt till ersättning	I båda försäkringsdelarna måste grundvillkoren vara uppfyllda. Det innebär att man som arbetslös skall stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete via arbetsförmedling. Grundvillkoren är alltså en nödvändig, men inte tillräcklig, betingelse för att få rätt till ersättning	
	Grundförsäkringsdelen	**Den medlemsbaserade försäkringsdelen**
Inkomst- och arbetsvillkor	Grundförsäkringen ger rätt till antingen en lägre eller en högre dagpenning. För den lägre dagpenningen krävs att den arbetslösa **antingen** haft en arbetsinkomst i tre månader under en ramtid av sex månader före arbetslösheten **eller** en total arbetsinkomst på minst 8000 kronor under sex månader före arbetslösheten. Syftet är att ge den som inträtt på arbetsmarknaden ett grundskydd som gör det onödigt med försörjningsstöd vid arbetslöshet För den högre dagpenningen krävs att den arbetslösa haft en månatlig arbetsinkomst på minst 9000 kronor per månad under tre månader inom en ramtid av sex månader före arbetslösheten. De tre inkomstmånaderna behöver inte vara sammanhängande. Syftet är att ge de arbetslösa som i viss mån etablerat sig på arbetsmarknaden men som inte är med i a-kassa ett inkomstskydd Ett studerandevillkor införs. Det utformas som en utbildningsbonus	För att få ersättning från den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen skall den sökande, förutom att uppfylla grundvillkoret, även uppfylla ett arbetsvillkor **eller** ett inkomstvillkor samt medlemsvillkoret Arbetsvillkoret innebär att den arbetslösa för att få ersättning måste ha arbetat 70 timmar per månad i sex månader under en ramtid av 12 månader före arbetslösheten. Detta är en återgång till det arbetsvillkor som gällde före 1 januari 2007. Motsvarande ändring görs i kompletteringsregeln Inkomstvillkoret innebär att den sökande skall ha uppburit en månatlig arbetsinkomst på minst 8000 kronor under sex sammanhängande månader inom en ramtid av 12 månader före arbetslösheten.

	under 3 månader efter examen med krav på dokumenterat jobbsökande	Medlemsvillkoret bör fortsatt vara 12 månaders medlemskap i a-kassa
Ersättningens storlek	Den lägre dagpenningen bör uppgå till 320 kronor, motsvarande 7040 kronor per månad. Den högre dagpenningen bör uppgå till 400 kronor, motsvarande 8800 kronor per månad. Ersättning på basis av studerandevillkoret ges efter det högre beloppet. Ersättningsnivåerna indexeras inte utan ändras efter regeringsbeslut	För att ersättningsgraden skall bli så hög att även den inkomstrelaterade delen omfattar flertalet höjs ersättningstaket i ett första skede från dagens 18 700 till 26 750 kronor per månad (7,5 pbb). Taknivån indexeras därefter med förändringen av inkomstbasbeloppet
Avgifter	Merparten av de arbetslösa som får ersättning från grundförsäkringsdelen är inte medlemmar i arbetslöshetskassa, varför det inte är aktuellt med avgift till sådan kassa. De som inte är medlemmar bidrar ändå till arbetslöshetsförsäkringens finansiering genom arbetsmarknadsavgiften För de a-kassemedlemmar som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret (12 månader) gäller reglerna för a-kasseavgift lika som för de arbetslösa som erhåller inkomstrelaterad ersättning. Avgiften till arbetslöshetskassa ska vara avdragsgill mot inkomst för denna grupp Medlemsavgiften till försäkringen ändras så att den nuvarande differentieringen slopas. Det är rimligt att den enskilde betalar en viss premie för en försäkring med bra ersättningsvillkor och hög servicenivå. A-kasseavgiften bör vara maximalt 150 kronor i månaden. Aggregerat betyder det att egenavgifterna motsvarar cirka 20 % av försäkringens kostnader. Samtidigt betyder detta att några a-kassor får en höjd medlemsavgift i förhållande till idag. En viss differentiering av avgiften ska dock fortsatt tillåtas om denna avspeglar skillnader i kassans kostnader för administration etc. Avgiften till arbetslöshetskassa ska vara avdragsgill mot inkomst, vilket innebär att den faktiska avgiften kommer att bli runt 100 kronor i månaden	
Administration	Försäkringen skall som nu i huvudsak administreras nära de fackliga organisationerna och inspekteras av IAF. Arbetslöshetsförsäkringen ska vara fristående från sjukförsäkringen. Grundbeloppen för de som inte är medlemmar i arbetslöshetskassa skall administreras av Alfa-kassa. För a-kassemedlemmar sköter respektive a-kassa all administration inklusive utbetalning av all ersättning	

Den aktuella kritiken

Kritiken mot nuvarande arbetslöshetsförsäkring är hård. Fackliga organisationer menar att det låga taket förstör legitimiteten till försäkringen och gör att en liten minoritet omfattas i verkligheten, att de differentierade avgifterna är osakliga och har lett till massavhopp från a-kassan och att arbetsvillkoren är allt för stränga vilket tränger ute stora grupper från rätten till ersättning.

Från flera borgerliga partier har försäkringen kritiserats för att inte vara tillräckligt allmän och att alltför många inte omfattas av inkomstförsäkringen trots att den till majoritet är skattefinansierad.

Det har visat sig att uppemot 300 000 personer idag är arbetslösa, men utan rätt till ersättning eftersom de inte uppfyller arbetsvillkoret. De blir då hänvisade till försörjningsstöd vilket av flera skäl är mycket olyckligt. En viktig fråga är att avgöra vilket anknytningskrav till arbetsmarknaden som skall ställas upp för att få rätt till grundersättningen. I annat fall får grundersättningen karaktären av medborgarlön eller etableringsersättning. Vår idé är att anknytningskravet är att man trätt in på arbetsmarknaden vilket betyder dokumenterad tidigare arbetsinkomst under ett antal månader. Det innebär i realiteten att man under en rimlig tid före arbetslösheten skall ha arbetat en tid för att få en låg ersättning som inte är försörjningsstöd och därför inte heller är omgärdad av de regler som försörjningsstödet är.

Genom den här utformningen av grundförsäkringsdelen i arbetslöshetsförsäkringen undviks de negativa effekterna av stigmatisering och omvända incitament till arbete som blir effekten av försörjningsstödet. TCO har i annat sammanhang föreslagit att kommunerna åläggs att införa en utbildningsgaranti för gymnasieexamen för personer upp till tjugofem år. En sådan utbildningsgaranti torde fånga upp en betydande del av de personer som idag är arbetslösa men utan rätt till ersättning.

Vidare har ett antal forskare kritiserat a-kassan utifrån att differentieringen av avgifterna inte fungerar, differentieringsmodellen har enligt dem varit felaktig och inte gett avsedd effekt. (Calmfors t.ex.) och för att unga har för svårt att kvalificera sig för rätten till ersättning (Långtidsutredningen).

Arbetslöshetsförsäkringens funktioner

Arbetslöshetsförsäkringen bör ha fem funktioner i samhället

- Försäkringen ska generera inkomsttrygghet vid arbetslöshet. Den som förlorar jobbet ska kunna ägna sig åt jobbsökande/kvalificerande aktiviteter och inte drabbas av stora ekonomiska påfrestningar. Arbetslöshetsförsäkringen blir därför en central del i ett generellt välfärdssystem byggt på principen om inkomstbortfall.
- Försäkringen ska stödja arbetslinjen via en kvalifikationseffekt där arbete blir mer belönande än att inte arbeta.
- Försäkringen ska vara så väl utbyggd att den fungerar som en automatisk stabilisator som mildrar effekten av ekonomiska kriser i ekonomin.
- Försäkringen ska stimulera aktivitet framför passivitet och gynna omställningen mellan två jobb.
- Försäkringen ska också fungera som en försäkring för individens humankapital. Den som har utbildat sig ska ha tillräckligt hög ersättning vid arbetslöshet under tillräckligt lång period för att kunna söka jobb som motsvarar individens kompetens och kvalifikationer.

Arbetslöshetsförsäkringens organisation

Arbetslöshetsförsäkringen var från början helt fristående från staten, finansierad och organiserad av a-kassornas medlemmar. Efter 30-talets finanskris och djupa depression blev det uppenbart att arbetslöshetskassorna spelade en viktig roll för stabiliseringen och tryggheten på arbetsmarknaden och för ekonomins funktionssätt. I mitten på 30-talet beslutades att staten skulle delfinansiera a-kassornas verksamhet, vilket också var början på en utveckling där staten i allt högre grad kom att reglera villkoren i a-kassorna. Trots detta finns det fortfarande starka skäl för att fortsatt koppla a-kassorna till branscherna, som nu görs via den kopplingen till fackliga områden. Det har visat sig ge en effektivare handläggning av ärenden genom ökad branschkännedom och bidrar sannolikt till att den fackliga organisationsgraden hålls uppe. Internationella jämförelser visar tydligt att länder med vårt eller liknande system har avsevärt högre facklig organisationsgrad. Även om det senare naturligtvis också är ett argument som kan liknas vid ett egenintresse, är det även ett starkt samhällsintresse. Allt annat lika skulle det få allvarliga konsekvenser för den svenska partsmodellen om den fackliga organisationsgraden faller snabbt.

Vilka skall täckas av försäkringen?

Den sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen består idag av en allmän grundförsäkring, ett grundskydd, som alla har rätt till samt en frivillig försäkring som ger inkomstrelaterad ersättning till de arbetstagare som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. I så måtto är arbetslöshetsförsäkringen till en del obligatorisk, det vill säga i dess allmänna del.

A-kassorna har idag drygt 3,3 miljoner medlemmar. Nästan 1,5 miljoner arbetstagare står idag utanför a-kassorna. Även om dessa personer skulle vara med i a-kassan är det inte säkert att de skulle få någon ersättning om de blir arbetslösa, eftersom det idag är mycket vanligt att man inte uppfyller försäkringens arbetsvillkor. I sammanhanget har frågan om obligatorisk a-kassa också för den inkomstrelaterade delen blivit aktuell, inte minst på grund av den låga täckningsgraden. Men att bara göra a-kassan obligatorisk löser inte detta problem. Det innebär i realiteten endast att samtliga arbetstagare måste betala avgift till försäkringen, medan de som idag får grundbeloppet (maximalt 320 kronor per dag) - 36 000 personer - då istället får inkomstrelaterad ersättning (maximalt 680 kronor per dag).

TCO vill återställa försäkringens tidigare höga täckningsgrad genom att sänka avgifterna och förbättra ersättningsvillkoren, det vill säga göra försäkringen mer attraktiv.

En besvärlig fråga är om och under vilka villkor som företagare/uppdragstagare skall omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Saken har berörts i flera utredningar under senare år, t ex SOU 2008:89. Vår principiella uppfattning är att trygghetssystemen skall stå öppna för alla, men att dessa inte får tjäna som subvention av verksamheter som inte är lönsamma. Utgångspunkten i våra förslag är att företagare/uppdragstagare/egenföretagare inte skall missgynnas i förhållande till dagens regler.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

A-kassan finansieras genom medlemsavgifter och arbetsgivaravgifter. Medlemsavgifterna, alltså den direkt individuella delen av finansieringen, svarar idag för cirka 30 procent av försäkringens totala kostnader. Resterande del finansieras genom den så kallade arbetsmarknadsavgiften, en

arbetsgivaravgift som arbetsgivarna fortlöpande räknar av från löneutrymmet. A-kassan finansieras alltså uteslutande av arbetstagarna genom en individuell del och en kollektiv del.

Före 2007 finansierade medlemsavgiften a-kassans administration samt ett begränsat bidrag till statsmakten. Finansieringen av utbetald ersättning skedde nästan helt via arbetsmarknadsavgiften. Alliansregeringen sjösatte ett system som innehåller två komponenter. Dels är a-kasseavgifterna nu högre än tidigare. Det innebär att medlemmar finansierar en större andel av försäkringens kostnader på individuell basis. Dels introducerades differentierade a-kasseavgifter som innebär att om arbetslöshetens stiger bland en a-kassas medlemmar, så kommer också a-kasseavgiften att stiga i slutändan. Det omvända gäller givetvis också.

Den del av a-kasseavgiften som är differentierad kallas för arbetslöshetsavgift. Syftet med denna är att få fackliga organisationer att väga in arbetslösheten på det egna avtalsområdet när man formulerar sina lönekrav. Om facken är villiga att byta lägre löner mot ökad sysselsättning, premieras man genom att medlemmarna får lägre a-kasseavgift och vice versa.

Den här finansieringsmodellen har två grundläggande svagheter. Den första gäller de differentierade avgifternas ändamålsenlighet. Snart sagt alla aktörer på området, innefattandes Långtidsutredningen och Finanspolitiska rådet, riktar stark kritik mot systemet med differentierade avgifter. Framförallt menar man att effekterna av differentierade avgifter uteblir. Det mesta talar för att detta stämmer. Enligt Finanspolitiska rådets rapport 2011 bör differentieringen av a-kasseavgifterna skrotas, men en obligatorisk a-kassa bör införas som skulle göra et möjligt att differentiera avgifterna ännu mer. Men om man ska differentiera avgifterna utifrån samtliga avtalsområden blir det lite komplicerat. På den svenska arbetsmarknaden finns ca 650 avtalsområden, vilket teoretiskt skulle möjliggöra lika många a-kasseavgifter. Till detta kommer att a-kassornas verksamhetsområden i många fall är överlappande. Det betyder att medlemmar ofta kan söka sig till en a-kassa med lägre avgift, utan att risken för arbetslöshet har förändrats.

Samtidigt är ett skäl till att differentieringen inte fungerar den samordning av lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden. Detta är t.o.m. något som i andra sammanhang beskrivs som en av den svenska modellens framgångsfaktorer. För att differentieringen ska fungera krävs alltså att samordningen slås sönder.

Den nuvarande avgiftsmodellen bör alltså avskaffas. Det bör dock även fortsättningsvis vara möjligt att ha en viss differentiering av avgifterna, men då med avseende på a-kassans servicenivå till medlemmarna och inte med avseende på arbetslöshet.

Den andra svagheten ligger i hur arbetsmarknadsavgiften, en arbetsgivaravgift, hanteras i statsbudgeten. Arbetsmarknadsavgiften skall finansiera utbetalning av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, utbetalning från den statliga lönegarantin samt viss statlig pension. För år 2010 har TCO visat att statsmakten tog ut 23 mdr kronor mer än nödvändigt från den skattebasen, pengar som finansierar helt andra delar av statsutgifterna. Det är inte rimligt.

TCO menar att statsmakten skall ta ut en arbetsmarknadsavgift som täcker de utgiftsposter som finns fastlagda i lagstiftningen om arbetsmarknadsavgiften. Eventuellt överskott bör fonderas för att utnyttjas under efterföljande år.

Utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen skall vara sammanhållen men stå på två ben. Grundförsäkringen skall ge ett grundskydd i händelse av arbetslöshet. Syftet med den medlemsbaserade delen är att ge de arbetslösa som är etablerade på arbetsmarknaden ett inkomstrelaterat skydd i händelse av arbetslöshet.

Grundvillkoret

Gemensamt för båda delarna av försäkringen är att arbetslösa måste uppfylla grundvillkoret för att få rätt till ersättning. Grundvillkoret innebär att den arbetslösa skall stå till arbetsmarknadens förfogande (kunna ta arbete) samt aktivt söka arbete via arbetsförmedling.

Kvalificeringsregler

Grundförsäkringen skall vara allmän, utan krav på medlemskap i a-kassa och försäkra samtliga arbetslösa som inträtt på arbetsmarknaden. Det är samma princip som gäller i sjukförsäkringen. Vi föreslår två kvalificeringsvillkor. För den lägsta dagpenningen, idag 320 kronor, finns i sin tur två möjligheter. Antingen kvalificerar man sig genom att ha haft en arbetsinkomst i tre, inte nödvändigtvis på varandra följande, månader under en period av sex månader före arbetslösheten. Här är det förekomsten av arbetsinkomst under en period som här markerar att inträdet på arbetsmarknaden har skett. Eller så kvalificerar man sig genom att man kan påvisa en arbetsinkomst på minst 8000 kronor under en period av sex månader före arbetslösheten. Inkomstens storlek ses i denna variant som tecken på att arbete utförts under en tid.

Den som inträtt på arbetsmarknaden och har en något starkare etablering får en högre dagpenning på 400 kronor. Då skall man kunna redovisa månadsinkomster på minst 9000 kronor per månad från arbete under tre, inte nödvändigtvis sammanhängande, månader under en period av sex månader före arbetslösheten.

Vi föreslår även ett reformerat studerandevillkor som en möjlighet att kvalificera sig till rätten till den högre dagpenningen i grundförsäkringsdelen. Sådan ersättning betalas ut i tre månader till de studerande som slutfört utbildning genom avlagd examen. Karenstiden föreslås bli sju dagar. Utbetalning sker endast på grundval av dokumenterat jobbsökande. Syftet är att den studerande skall ges möjlighet att under en första tid söka arbete inom den sektor vartill man utbildats, utan att hamna i en försörjningssituation som innebär att man måste ta enkla jobb. Det blir således ett positivt incitament för unga människor i relation till högre utbildning.

För rätt till inkomstrelaterad ersättning upp till det höga ersättningstak som presenteras nedan skall krävas såväl en tydlig anknytning till arbetsmarknaden som medlemskap i a-kassa. Anknytningskravet föreslår vi skall kunna uppfyllas på två alternativa sätt. Det ena sättet är det arbetsvillkor som gällde före den 1 januari 2007. Det innebär att den arbetslösa skall ha arbetat minst 70 timmar per månad i sex månader under en ramtid av tolv månader. Kompletteringsregeln innebär att den arbetslösa arbetat 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.

Rätt till inkomstrelaterad ersättning skall man också kunna få om man uppfyller ett inkomstvillkor. Det innebär att man en månatlig arbetsinkomst på minst 8000 kronor per månad under sex sammanhängande månader inom en ramtid av 12 månader. I realiteten innebär det att arbetstagare

som jobbar halvtid och får lägstlönen på de flesta kollektivavtalsområden kommer att uppfylla inkomstvillkoret.

Vi menar att båda dessa kvalificeringsregler skall gälla likvärdigt, utan företräde för den ena framför den andra.

Vidare skall i den medlemsbaserade delen av försäkringen krävas medlemskap i a-kassa. Medlemsvillkoret för fortsättningsvis vara 12 månaders medlemskap för rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Ersättning

Vårt förslag innebär att ersättningen i grundförsäkringsdelen blir antingen motsvarande 7040 eller 8800 kronor per månad. Vi föreslår inte någon indexering utan att ändring av dagpenningen i denna del av försäkringen sker efter regeringsbeslut.

I den inkomstrelaterade försäkringsdelen är det mest akuta problemet dagens låga ersättningstak. Bakgrunden är att med gradvis stigande löner så har ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen kommit att sjunka över tiden, detta eftersom takbeloppet i försäkringen inte har höjts i motsvarande utsträckning som lönerna. Idag har cirka 90 procent av TCO-medlemmarna löner som ligger över takbeloppet. Den andel som får 80 procent i ersättning från a-kassan i händelse av arbetslöshet har sjunkit i motsvarande mån.

Ersättningen i a-kassan fungerar i realiteten som ett skydd för individens humankapital. Den som har investerat i högre utbildning och fått en lönenivå i relation till detta, har behov av ett högt tak i a-kassan. I annat fall kommer den välutbildade att tvingas söka och ta jobb med lägre lön och lägre kvalifikationskrav än man hade före arbetslösheten. Humankapitalet förslösas då. Genom att svensk ekonomi blir gradvis mer beroende av kunskapsintensiva verksamheter för tillväxten så sammanfaller individen intressen med samhällets. En arbetsmarknad som alltmer baseras på hög kunskapsintensitet kommer att behöva erbjuda arbetstagarna bra försäkringsvillkor för humankapitalet.

Ytterligare en aspekt gäller betydelsen av det generella välfärdssystemet. Med detta avses att samhället garanterar individens trygghet vid sjukdom, arbetslöshet och föräldraledighet genom inkomstbortfallsprincipen. I gengäld erlägger arbetstagarna en betydande del av sina inkomster i skatt för att finansiera trygghetssystemen. Det finns en utbredd samsyn om att den svenska och nordiska modellen i dess vidare mening, kollektivavtalssystem med fria och starka parter, aktiv arbetsmarknadspolitik och ett generellt välfärdssystem, fungerar väl i jämförelse med andra modeller. Men delarna hänger ihop och om en brister så riskeras hela modellen. I det sammanhanget finns en risk att det låga ersättningstaket urholkar betalningsvilligheten till de offentligt finansierade trygghetssystemen.

TCO menar att ersättningstaket i a-kassan bör i ett första steg höjas från dagens 18 700 till 26 750 kronor per månad (7,5 prisbasbelopp) och indexeras i relation till inkomstbasbeloppet. Vi menar att det finns fördelar med att taken i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen är lika höga under en inledande period av arbetslöshet.

A-kasseavgiften

När det gäller nivån på medlemsavgiften i a-kassan så finns en logik i att arbetstagaren får räkna med att få betala en viss egenavgift för en försäkring med bra ersättningsvillkor och en hög servicenivå i administrationen. Vi föreslår att medlemsavgiften till a-kassan maximeras till 150 kronor per månad. Aggregerat betyder det att egenavgifterna kommer att svara för cirka 20 procent av försäkringens kostnader, vilket skall finansiera arbetslöshetskassornas administration samt ett finansieringsbidrag till statmakten för täckande av kostnader för arbetslöshetsersättning. Samtidigt innebär det att ett antal a-kassor får höjd medlemsavgift i förhållandet till idag. Om vi helt skall undvika att någon a-kassa drabbas av höjd avgift får den enhetliga a-kasseavgiften inte överstiga 85 kronor i månaden. Det minskade bidrag från egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkringens finansiering får då kompenseras med höjt täckningsbidrag från arbetsmarknadsavgiften. I syfte att öka incitamenten att bli medlem i a-kassa föreslår vi även att a-kasseavgiften görs avdragsgill, vilket innebär att nettoavgiften kommer att ligga runt 100 kronor per månad.

Kontroll- och sanktionsregler

Sanktionsregler anger vad som krävs av den arbetslöse för att denne inte skall mista rätten till ersättning. Det är alltså helt centrala regler eftersom de väger av maktförhållandet mellan den arbetslöse och statsmakten. Utformningen av sanktionsreglerna påverkar givetvis också arbetsmarknadens funktionssätt.

Den viktigaste sanktionsregeln gäller vad som skall anses vara ett lämpligt arbete, som den arbetslöse måste acceptera för att få behålla rätten till ersättning. Lämpligt arbete är kopplat till frågan om geografiskt och yrkesmässigt sökområde och under vilka omständigheter detta sökområde får begränsas. Vidare handlar det om betalningen för arbetet och hur låg denna får vara. Idag gäller att den arbetslöse i princip måste söka alla lediga platser i hela landet från första dagen av arbetslöshet. Om lönen är lägre än 90 procent av den fastställda dagpenningen har man rätt att avvisa ett jobberbjudande. TCO ser det som mycket viktigt att arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att reproducera arbetstagares humankapital, dvs de investeringar som man gjort i form av utbildning och kompetens, utan att bli en yrkesförsäkring. Sanktionsregeln vad avser lämpligt arbete bör därför tillåta att en arbetslös inskränker sitt sökområde de hundra första dagarna av arbetslöshet till den bransch för vilken man har en relevant utbildning. Vi menar också att lönen måste vara i paritet med gällandenivå i kollektivavtal för att man måste acceptera ett jobberbjudande.

Vad avser kontrollregler med åtföljande sanktioner gentemot arbetslösa har det visat sig att de sanktioner som idag står till buds, främst nedsättning av dagpenning och avstängning från rätt till ersättning, är trubbiga redskap som ofta ger en oproportionerlig bestraffning. Regeringen har föreslagit nya regler för de situationer där en arbetslös förorsakar eller förlänger arbetslösheten respektive missköter arbetssökandet. De nya reglerna medger endast avstängning från rätt till ersättning i en omfattning från en till 45 dagar, vilket skall föregås av en varning. Om beteendet upprepas tre till fem gånger, så måste den sökande uppfylla ett nytt arbetsvillkor för att få rätt till ersättning. TCO anser att denna uppsättning sanktionsregler är mer ändamålsenliga ände som gäller idag.

Administration

Med ovanstående utformning och finansiering av arbetslöshetsförsäkringen så kan nuvarande organisation bibehållas. Det innebär att Alfa-kassan sköter utbetalningen av ersättning till de arbetslösa som inte är medlemmar i a-kassa.

De övriga arbetslöshetskassorna sköter utbetalning av ersättning till sina respektive medlemmar, alltså även utbetalning av grundersättning som beror på att medlemsvillkoret inte är uppfyllt.

Det finns vidare starka administrativa skäl som talar för att a-kassorna bör överta uppgiften att betala ut aktivitetsstöd från Försäkringskassan, inte minst därför att a-kassorna redan idag sköter beräkningen av detta stöd.

Centralt är att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utöver tillsynsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. A-kassorna är privaträttsliga föreningar av vilka de flesta har koppling till en bakomliggande facklig organisation. Motivet till att försäkringen administreras av a-kassor med facklig koppling är att detta förbättrar den branschkännedom som är nödvändig för att nå hög kvalitet i hanteringen av ärenden. Det har också konstaterats att arbetslöshetskassorna bedriver en effektiv och rationell verksamhet som det inte finns anledning att ändra på. Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen beslutas av statsmakterna, eftersom verksamheten finansieras med statsbidrag. Efterhand har även arbetslöshetskassornas verksamhet kommit att detaljstyras av lagar och förordningar. TCO menar att arbetslöshetskassornas föreningsverksamhet måste få utformas av arbetslöshetskassornas själva i de delar som denna verksamhet inte påverkar själva försäkringen.

Varför är en bra arbetslöshetsförsäkring viktigt?

Syftet med en arbetslöshetsförsäkring är att ge försäkring mot inkomstbortfall i samband med arbetslöshet som inte är självförvållad. Genom försäkringen ska den arbetslöse kunna upprätthålla en jämn konsumtion och ha förutsättningar att koncentrera sig på att ta sig tillbaka till jobb igen. Detta gör att en bra arbetslöshetsförsäkring ger starka välfärdsvinster. En bra försäkring kan även bidra till att yrkesverksamma är beredda att ta större risker i arbetslivet, t.ex. i form av att byta jobb oftare eller lättare acceptera att det jobb man har försvinner eller ändrar karaktär. En bra arbetslöshetsförsäkring kommer sålunda att kunna ge positiva välfärdsvinster som gör den lätt att motivera.

I många länder har man valt att göra denna försäkring obligatorisk. Men det finns inget som säger att en obligatorisk försäkring verkligen ger alla det inkomststöd som behövs, eller att försäkringen inte kan få en allmängiltig omfattning även utan ett obligatorium. Den svenska arbetslöshetsförsäkringens historia har visat att det är möjligt att kombinera både en frivillig försäkring och en försäkring som inte är statlig med väldigt hög täckningsgrad.
De allra flesta individer har en väldigt stark riskaversion och kommer att så länge en försäkring har tillräckligt bra försäkringsvillkor vilja försäkra sig mot risken för stora inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. En del individer har dock inte kunna upparbeta en tillräcklig plattform på arbetsmarknaden för att omfattas, och andra kanske inte upplever att risken är tillräckligt stor. Det finns därför argument för att se över och förändra det nuvarande regelverket.

Forskningen indikerar att en försäkring som ger ett 100-procentigt inkomstskydd utan tidsgränser eller krav på motprestation leder till en så kallad ”moral hazard”, alltså en risk för överutnyttjande v försäkringen och till minskade ansträngningar att hitta ett nytt jobb. Det normala för att undvika denna typ av risk i försäkringar är genom att antingen inte erbjuda en fullständig ersättningsgrad så att det finns en tydlig och till och med ökande självrisk, eller när det gäller arbetslöshetsförsäkringen ställa tydliga krav på motprestation i form av aktivitetskrav. Vi ser också i forskningen att en arbetslöshetsförsäkring som är obegränsat generös och utan krav på tydlig sökaktivitet leder till längre arbetslöshetstider. Och att det därför är viktigt att hålla uppe sökaktiviteten. Det finns en logik i detta. Långa arbetslöshetstider leder inte sällan till varaktig långtidsarbetslöshet för den enskilda.

Men en ensidig fokusering på ”första lediga jobb” och hög sökaktivitet har en rad negativa effekter. Det leder ofta till att ”rätt person hamnar på fel plats” i arbetslivet. Låga ersättningar leder till kort söktid och efterhand till att den arbetslöse tar första bästa lediga jobb, istället för ett jobb som man har utbildning och kompetens för. Detta leder till sjunkande effektivitet i produktionen och på längre sikt till försämrad produktivitetsutveckling.

Det finns starka forskningsstöd för att de negativa effekter som en allt för generös och kravlös arbetslöshetsersättning har på incitament i arbetssökande måste ställas mot de produktivitetsvinster som uppstår ur en mer generös försäkring som leder till bättre matchning av humankapitalet och av de välfärdsvinster som tillgången till en försäkring skapar.

En samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring innebär en avvägning mellan dessa tillväxt- och välfärdsvinster och de kostnader som uppstår om individer anpassar sig till försäkringen genom

lägre aktivitet. En optimal försäkring är därmed inte identisk med en försäkring som snabbast får folk i arbete.

OECD hävdar till och med att arbetslöshetsersättningen inte har någon påvisbar effekt över tid på den ekonomiska tillväxten (BNP per capita), och att ”… alla negativa effekter av arbetslöshetsersättningen på sysselsättningen upphävs (”is offset fully…”) genom de positiva effekter som arbetslöshetsersättningen har på den genomsnittliga produktiviteten.

Om den arbetslöse får ekonomiska förutsättningar att söka efter ett lämpligt arbete som motsvarar utbildningsnivå och kompetens ges bättre förutsättningar att hitta ett nytt varaktigt jobb med god lön. En mer generös arbetslöshetsförsäkring tenderar dessutom att ha en positiv effekt på skapandet av högproduktiva jobb. Länder med mer generösa system har enligt OECD en signifikant högre produktivitetstillväxt och snabbare tillväxt av jobb i mer riskfyllda och högproduktiva sektorer i ekonomin där företag och jobb är mer utsatta.

En arbetslöshetsförsäkring som är optimalt utformad för en ekonomi där utbildning blir allt viktigare bör ge inkomsttrygghet under en tillräckligt lång period, även för den som har utbildat sig och fått något högre lön. Man kan tänka sig en ordning där man efter 100 dagar tvingas vidga det geografiska sökområdet. Och att ersättningen sänks till 70 procent av inkomsten efter 200 dagars arbetslöshet.

En arbetslöshetsförsäkring som är optimalt utformad för en arbetsmarknad där utbildning blir allt viktigare bör ge inkomsttrygghet under en tillräckligt lång period, även för den som utbildat sig och fått något högre lön. Vi anser att det är viktigare att en arbetslös får inskränka det yrkes- och utbildningsbaserade sökområdet längre än det geografiska sökområdet eftersom man bör undvika onödig yrkesväxling och förlust av humankapital. Vi menar också att en nedtrappning av ersättningen från 80 till 70 procent efter 200 dagars arbetslöshet är acceptabel. För att det skall vara någon poäng med det senare förutsätter det givetvis en takhöjning.