

Det finns mycket mer än socialförsäkringarna

Debatten om ersättning vid inkomstbortfall är nästan helt koncentrerad till socialförsäkringarna. Men det finns många och omfattande kompletterande ersättningssystem. Dessa ersättningar bör beaktas vid diskussioner och analyser om socialförsäkringarnas effekter på arbetsutbud, rörlighet och inkomstfördelning. I en rapport till ESS (Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi) granskar fil.dr. Gabriella Sjögren Lindquist och professor Eskil Wadensjö dessa kompletterande ersättningssystem. *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport till ESS 2005:2.

Många typer av kompletterande ersättningar

De viktigaste kompletterande ersättningarna bygger på avtal mellan arbetsmarknadens parter. Avtal finns antingen om *avtalsförsäkringar* eller om att arbetsgivaren ska betala ersättning, *avtalsersättning*. De avtalsbestämda ersättningarna är till stor del uppdelade på fyra stora avtalsområden: 1) statligt anställda, 2) anställda i kommuner och landsting, 3) tjänstemän i privat sektor samt 4) arbetare i privat sektor. De flesta arbetstagare, men inte alla, är täckta av avtalsbestämda ersättningssystem. Många egenföretagare saknar däremot kompletterande ersättningar.

Det finns också *medlemsförsäkringar* som de fackliga organisationerna svarar för. Medan ersättningar som bestämts via kollektivavtal täcker alla anställda på en arbetsplats, omfattar medlemsförsäkringarna endast medlemmarna i fackföreningen. Det finns *obligatoriska* medlemsförsäkringar som omfattar alla medlemmar i ett fackförbund och *gruppförsäkringar* som medlemmarna i ett fackförbund erbjuds att teckna, till exempel en kompletterande sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring.

Dessutom finns helt *privata försäkringar* som personer själva köper från försäkringsbolag. De är viktiga på pensionsområdet och har sedan länge uppmuntrats genom avdragsmöjligheter vid inkomstbeskattningen. Det finns också flera andra typer av kompletterande ersättningar.

Hur är de kompletterande ersättningarna utformade?

Socialförsäkringarna kompletteras på i huvudsak tre sätt.

1. Kompensationsnivån höjs för lönedelar upp till taket i respektive socialförsäkring. Ofta är tillägget ett visst antal procentenheter, inte sällan tio procentenheter (till exempel från 80 till 90 procent), men i andra fall är den kompletterande ersättningen avgiftsbestämd, t.ex. 2 eller 3 procent av lönen, och kompensationsgraden är därmed inte känd i förväg.

2. Kompensation utgår ofta för lönedelar över taket i socialförsäkringarna. Kompensationsgraden från den kompletterande ersättningen över taket är regelmässigt betydligt högre än den extra kompensation som ges under taket. I många fall blir den totala kompensationsgraden nästan lika hög över taket som under taket. Taket är för många löntagare inte så viktigt som man förleds att tro av den allmänna debatten.

3. Den totala ersättningsperioden förlängs i en del fall. Ett exempel är att kompletterande ersättning kan förlänga ersättningsperioden för dem som är arbetslösa. Ett andra exempel är att avtalspensioner kan utbetalas före ordinarie pensionsålder och därmed förlänga perioden med ålderspension.

Vilka typer av inkomstbortfall täcker de kompletterande ersättningarna?

Kompletterande ersättningar finns på alla områden där det finns socialförsäkringar och dessutom på några till.

Vid *arbetslöshet* finns flera avtal som ger extra ersättning i samband med uppsägningar. De kan ge kontanttillägg till ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen (speciellt över inkomsttak), förlängd ersättningsperiod och speciella åtgärder för de uppsagda. Skillnaderna är stora mellan avtalsområdena. Speciellt gynnsamma är villkoren inom den offentliga sektorn. Några SACO- och TCO-förbund har kompletterande medlemsförsäkringar. Kompensation betalas från dessa försäkringar för inkomstdelar över taket i arbetslöshetsförsäkringen. SACO och vissa TCO-förbund har dessutom gruppförsäkringar – medlemmar kan köpa en kompletterande arbetslöshetsförsäkring. De kompletterande försäkringarna höjer kompensationsgraden.

Ersättningen vid *arbetskada* är ett särfall. De kompletterande ersättningarna ger tillsammans med arbetsskadeförsäkringen inom socialförsäkringssystemet fullständig inkomstkompensation vid arbetsskador och vissa arbetsjukdomar. För arbetsgivarna innebär den höga kompensationsgraden en högre kostnad men en fördel för arbetsgivarna är att arbetstagar sidan som motprestation utfäst sig att inte driva skadestandsprocesser. Ett speciellt

problem är att den höga kompensationen innebär att de som fått ersättning när de tillfälligt haft hög inkomst får svaga incitament till att åter söka sig ut i arbetslivet.

Vid *sjukskrivning* och *förtidspensionering* (sjuk/aktivitetsersättning) ger avtalsbestämda ersättningar en extra kompensation under inkomsttaket och i de flesta, men inte alla fall, en kompensation som är relativt hög över taket. Ytterligare kompletteringar finns genom fackliga gruppförsäkringar och privata försäkringar. Kompensationsgraden blir klart högre genom de kompletterande systemen. Inom socialförsäkringssystemet är ersättningen i regel högre vid sjukskrivning än vid förtidspensionering. De avtalsbestämda ersättningarna gör att ordningen ofta kastas om – många får totalt sett en högre ersättning vid förtidspensionering än vid sjukskrivning. Den bild som ofta ges av att ersättningen alltid är lägre vid förtidspension än vid sjukskrivning är felaktig.

Vid *ålderspensionering* finns olika lösningar på olika avtalsområden. Gemensamt är att de ger ett tillägg under taket i det allmänna pensionssystemet. För tre av de stora avtalsområdena (kommuner och landsting, stat, tjänstemän i privat sektor) finns också en hög, till övervägande del förmånsbestämd kompensation, för inkomstdelar över taket. Den är relaterad till inkomster under året/åren närmast före pensionering (vilka år som räknas skiljer sig åt mellan olika avtalsområden). För arbetare i privat sektor ges numera också en viss mindre avgiftsbestämd kompensation för inkomstdelar över taket.

Många, men inte alla, får kompletterande ersättning vid *föräldraledighet*. Här är skillnaderna mycket stora mellan olika områden. Framför allt är variationerna mycket stora i hur många månader den kompletterande ersättningen betalas. På detta område finns inget enhetligt system inom den privata sektorn utan branschavtal är den dominerande formen. Mest gynnsamma villkor finns för statligt anställda och anställda inom banker och försäkringsbolag. Även anställda i kommuner och landsting har relativt goda villkor. Ersättningarna är alltså högst inom de områden där många kvinnor arbetar och lägst inom dem där många män arbetar. Detta avtalsmönster förstärker knappast incitamenten för kvinnor och män att dela föräldraledigheten mer lika.

Effekter på arbetsutbud och arbetade timmar

En av de mest diskuterade frågorna är socialförsäkringarnas effekter på arbetsutbud och antalet arbetade timmar i ekonomin.

Inkomstkompensation vid bortfall av arbetsinkomst kan vara ett incitament för personer att söka arbete och alltså ingå i arbetskraften, då den gör att den förväntade ersättningen av att ha ett arbete blir större på samma sätt som ett högre löneläge gör det. Införande eller förbättringar av avtalsersättningar kan på samma sätt som en lönehöjning göra att fler söker sig till arbetsmarknaden.

Avtalsersättningar kan å andra sidan, precis som socialförsäkringarna, ge personer som är i arbetskraften och är täckta av ersättningsystemen incitament till att lämna arbetskraften eller inte vara i arbete under kortare eller längre tid.

Sjuktalens utveckling har stått i centrum i de senaste årens debatt. Bland de faktorer som speciellt uppmärksammas är ersättningen från sjukförsäkringen och förtidspensionssystemet. Om ersättningen från dessa system har betydelse är det rimligt att anta att också de avtalsmässiga ersättningarna på samma områden har betydelse, dvs att det är den totala ersättningsnivån som är av betydelse. Det finns ingen anledning att tro att avtalsersättningar skulle ha andra typer av effekter än ersättningarna från socialförsäkringssystemet.

På samma sätt finns en diskussion om arbetslöshetsförsäkringens effekter på arbetslösheten; om hur den påverkar inflödet till arbetslöshet och speciellt arbetslöshetstiderna. Högre ersättning och längre ersättningsperioder kan minska sökintensiteten och höja de krav den sökande ställer på ett arbete för att vara villig att ta det. Om vi har denna typ av effekter, är det rimligt att också här anta att det är den totala ersättningen (inte bara den från arbetslöshetskassan) och den totala ersättningsperioden (inte bara den period som täcks av arbetslöshetskassan) som har betydelse.

Effekter på rörligheten på arbetsmarknaden

Det svenska socialförsäkringssystemet är som nämnts uppbyggt på ett sätt som leder till att rättigheter till ersättning bevaras vid byte av arbete. Anställningstiden hos den senaste arbetsgivaren har ingen betydelse för möjligheterna att få ersättning från socialförsäkringssystemet. I huvudsak gäller det också avtalsförsäkringarna och avtalsersättningar. Tid hos den senaste arbetsgivaren har inte betydelse för ersättningen. Det finns dock några undantag.

Ett undantag finns inom den kompletterande föräldraledighetsersättningen. För att få ersättning krävs i de flesta avtal inom privat sektor minst ett års anställning hos den senaste arbetsgivaren. Ersättningens omfattning varierar också i en del avtal med anställningstiden. Ju längre anställningstiden är, desto längre blir i regel perioden med kompletterande ersättning.

Det ställs också ofta krav på att den anställde återvänder efter föräldraledigheten och arbetar viss tid på sin gamla arbetsplats för att få ut hela den kompletterande ersättningen vid föräldraledighet. De här beskrivna reglerna ger incitament till att undvika arbetsgivarbyte för dem som planerar att få barn inom de närmaste åren.

Ett annat exempel är avtalspensionerna. På detta område finns en värdesäkring av intjänade pensionsrättigheter för dem som byter arbete. Då ersättningen över taket är en viktig del inom flera av dessa system och ersättningen över taket inte beror på lönedelar över taket under alla år utan endast på åren närmast före pensioneringen innebär det att kostnaderna kan bli höga för arbetsgivaren vid rörlighet som innebär en lönehöjning för äldre arbetstagare. Det kan ge arbetsgivaren incitament att undvika att anställa äldre om det är fråga om tjänster med en positiv löneutveckling även sent i karriären. Ett annat problem är att den sista arbetsgivaren står för en stor del av pensionskostnaden för individer som bytt arbete inom den offentliga sektorn, numera dock enbart inom den kommunala sektorn (den förmånsbestämda delen av ersättningen). Det ger de kommunala arbetsgivarna starka incitament till att undvika att anställa äldre arbetstagare som kommer från en anställning hos en kommunal arbetsgivare i en annan kommun. Ett tredje problem är att pensionen för lönedelar över taket inte beror på den totala lönen utan på den del av den totala lönen som finns inom ett visst avtalsområde. Halvtidsarbete inom en sektor kombinerat med halvtidsarbete inom en annan sektor kan leda till betydligt lägre pension än heltidsarbete inom en sektor även om den totala årslönen skulle vara exakt densamma i de båda fallen. Det ger incitament till att undvika att kombinera anställningar, lösningar vilka i en del fall skulle kunna vara bra av andra skäl.

När ersättningen bygger på den aktuella inkomsten innebär det också incitament för individen att undvika att byta till arbeten med lägre lön (alldeles bortsett från den lägre lönen). Det kan till exempel innebära att personer som annars av hälsoskäl skulle ha trappat ner arbetsinsatsen genom att gå till mindre krävande arbeten stannar kvar och därmed kanske också behöver lämna arbetskraften helt tidigare än i annat fall.

De kompletterande ersättningarna måste beaktas

Ersättningar som ges när personer inte arbetar och endast då försvagar incitamenten till arbete. Hur stora effekterna är varierar mellan individer och grupper och vilken typ av frånvaro som ersättningen kompenserar för. Mycket forskning och utredningar om socialförsäkringarna

behandlar sådana effekter. Genom att kompletterande ersättningarna höjer ersättningen kan vi förvänta oss att en förstärkning av sådana effekter där de finns.

Det finns också specifika frågor för de kompletterande ersättningarna: 1) De långa ersättningstiderna vid arbetslöshet inom främst den offentliga sektorn, 2) Den stora vikten vid inkomst under åren före pensionering inom de förmånsbestämda systemen och de problem det leder till för dem som gradvis vill trappa ner arbetsinsatsen, 3) De negativa effekterna av att ha två halvtidsanställningar i olika sektorer i stället för en heltidsanställning vid bestämning av pensionen, 4) Inlåsnings effekter inom arbetsskadeförsäkringen, 5) Hinder för rörlighet orsakade av bestämmelser inom de kompletterande ersättningssystemen vid ålderspension och föräldraledighet. Dessa frågor bör undersökas noga och arbetsmarknadens parter bör se över utformningen av systemen.

Det behövs lättillgänglig information om de kompletterande ersättningssystemen för alla berörda. Det behövs också information som ger ett bättre underlag för den fortsatta debatten om socialförsäkringssystemets utformning.