

PER GUNNAR EDEBALK
ESKIL WADENSJÖ

Det okända socialförsäkringssystemet*

Vid sidan av det offentliga, välkända socialförsäkringssystemet finns ett andra i den allmänna debatten bortglömt socialförsäkringssystem. Detta system – avtalsförsäkringarna – har en betydande omfattning. Fonderna uppgår till 239 miljarder och ersättning från dem gör att inkomstkomensationen ofta blir 100 procent eller mer vid arbetslöshet, sjukdom eller tidig pensionering. I denna artikel presenterar och diskuterar Per Gunnar Edebalk och Eskil Wadensjö detta system.

Socialförsäkringssystemet har under de senaste åren varit i centrum för den politiska debatten. Svårigheter med den framtida finansieringen av ålderspensionerna, den ökade sjukfrånvaron och tendenser till allt tidigare utträde ur arbetslivet via förtidspensionering eller livräntor från arbetsskadeförsäkringen är några av frågorna. Förslag om sänkta ersättningsnivåer, restriktivare regler, utökade kontroller och återinförda karensperioder kommer med jämna mellanrum.

Samtidigt finns det ett andra socialförsäkringssystem som mycket sällan omnämns i den allmänna debatten trots dess uppenbara relevans. Detta *det okända socialförsäkringssystemet* består av avtalsförsäkringarna – försäkringar som till-

kommit genom centrala avtal mellan arbetsmarknadens parter. Det är inget perifert fenomen. Fonderna i avtalsförsäkringarna uppgick år 1988 till ca 239 miljarder kronor vilket motsvarar 70 procent av behållningen i AP-fonderna, de enda fonder av någon omfattning inom socialförsäkringssystemet. Än viktigare är att ersättningen från avtalsförsäkringarna tillsammans med den från socialförsäkringarna gör att inkomstkomensationen inte blir de 65 – 90 procent som i regel omnämns i den allmänna debatten utan i stället ofta 100 procent eller mer.

För ökad realism i socialförsäkringsdebatten krävs ökad kunskap om avtalsförsäkringarna. Vi skall i denna artikel bidra till en sådan realism genom att 1) lämna vissa basuppgifter om avtalsförsäkringarna, 2) analysera avtalsförsäkringarnas effekter vad gäller tidigt utträde ur arbetslivet samt 3) diskutera arbetsfördelningen mellan social- och avtalsförsäkringarna.

*Fil dr PER GUNNAR EDEBALK är verksam vid Socialhögskolan, Lunds universitet.
Professor ESKIL WADENSJÖ är verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.*

* Vi vill tacka Ann-Charlotte Ståhlberg för värdefulla synpunkter.

Hög inkomstkomensation¹

Avtalsförsäkringarna finns över hela arbetsmarknaden. Utformningen skiljer sig dock mellan offentlig och privat sektor. För de stats- och kommunalanställda finns oftast ingen fondering utan utbetalningar belastar det innevarande årets budget. Vi skall här uppehålla oss vid avtalsförsäkringarna på den privata sidan men vill understryka att liknande ersättningsformer finns för statligt och kommunalt anställda.

Avtalsförsäkringarna kompletterar socialförsäkringarna. De gör att ersättningen blir högre vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsskada, förtidspensionering och ålderspensionering. Det finns också ett par former av avtalsförsäkringar som inte går att klassificera på detta sätt. Dessa försäkringar ger ersättning på områden där det inte finns socialförsäkringar. Vi skall först se hur avtalsförsäkringarna ger kompletterande ekonomisk komensation vid olika typer av händelser, för att sedan kort beröra övriga försäkringar.

Arbetslöshet. Vid uppsägningar utgår avgångsvederlag om vissa villkor vad gäller anställningstid och ålder är uppfyllda. Ersättningen kallas avgångsbidrag för kollektivanställda och avgångsersättning för tjänsteman. Ett visst belopp utgår oavsett om uppsägningen leder till arbetslöshet eller inte. Dessutom utgår en ersättning som är proportionell mot arbetslöshetstiden. Det senare beloppet är i praktiken ett komplement till arbetslöshetsförsäkringen. Den totala arbetslöshetskomensationen är i regel över 100 procent om inte arbetslöshetsperioden blir så lång att den arbetslöse blir utförsäkrad från arbetslöshetskassan. Även då kan ersättningen bli hög nämligen om personen uppfyller ålderskravet för att bli förtidspensionerad av arbetsmarknads-skäl.

Sjukdom. Vid sjukdom får tjänstemännen sjuklön. De kollektivanställda får

sjuklön (= vanlig lön) i två veckor (fyra veckor för kommunalt anställda) och därefter en kompletterande avtalsgruppsjukpenning utöver den vanliga sjukpenningen. Under de första 90 dagarna är inkomstkomensationen 100 procent, därefter något lägre.

Förtidspension. Ersättningssystemen och nivåerna varierar dels mellan kollektivanställda och tjänstemän dels beroende på om det gäller pensionering av medicinska eller arbetsmarknadsskäl. Vid medicinska skäl gör avtalsförsäkringarna att komensationen för tjänstemän blir ca 80 procent och för kollektivanställda närmare 90 procent. Det offentliga socialförsäkringssystemet ger en komensation på mellan 65 och 70 procent. Vid förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl (58,3-procent) är ersättningen ofta nära 100 procent. Här tillkommer ofta extra ersättningar från arbetsgivaren.

Arbetsskada. Vid sjukfrånvaro eller tidig pensionering till följd av arbetsskada ger i regel redan socialförsäkringssystemet en 100-procentig inkomstkomensation. I de fall arbetsskadeförsäkringen inte ger fullständig inkomstkomensation kompletterar avtalsförsäkringarna upp till denna nivå. Avtalsförsäkringarna kompenserar dessutom för merkostnader och för sveda och värk.

Ålderspension. Avtalsförsäkringarna gör att inkomstkomensationen blir ca 10 procentenheter större än den som enbart folkpension och ATP ger. Den totala inkomstkomensationen uppgår därför till 75 procent eller mer. För tjänstemännen finns också ett komplement till delpensionen, som gör att höginkomsttagare kan erhålla en högre delpension än vad den allmänna försäkringen ger.

Ett par inslag i avtalsförsäkringarna saknar motsvarigheter i socialförsäkringarna. Det gäller *tjänstegrupplivförsä-*

¹För en noggrannare beskrivning se Edebalk & Wadensjö [1989].

ringen som ger engångsersättning till de efterlevande vid dödsfall och *trygghetsrådens(-fondernas)* verksamhet (exklusive avgångsersättningen som tidigare berörts). Trygghetsråden har medel för tex utbildning, flyttning och hjälp att starta eget företag för främst dem som hotas av uppsägning. Trygghetsråd inrättades först för tjänstemännen, men motsvarande organ, trygghetsfonder, har senare tillkommit för de kollektivanställda. Deras verksamhet kan närmast ses som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken.

Avtalsförsäkringarna ger alltså en inkomstkompensation som i regel är nära och i vissa fall lika med eller mer än 100 procent. Det viktigaste undantaget är ålderspensioneringen där den totala kompensationen höjs med 10 procentenheter till ca 75 procent.

239 miljarder i fonder

Avtalsförsäkringarna har stor omfattning. Hur finansieras då detta system? Det framgår tydligast vid en jämförelse med socialförsäkringssystemet.

De allmänna socialförsäkringarna finansieras främst via arbetsgivaravgifter. De totala arbetsgivaravgifterna för dem uppgår nu till mer än 30 procent av lönesumman. Avtalsförsäkringarna finansieras på samma sätt. För tjänstemännen på SAF-PTK-området uppgår dessa avgifter till närmare 9 procent av lönesumman och för de kollektivanställda inom SAF-LO-området till ca 6 procent. Omfattningen av avtalsförsäkringarna är mindre än socialförsäkringarna. Dels är avtalsförsäkringarna främst ett komplement till socialförsäkringarna, dels täcker socialförsäkringarna en större krets. Även de som aldrig etablerat sig på arbetsmarknaden är berättigade till ersättning från socialförsäkringarna.

Socialförsäkringarna är uppbyggda som fördelningssystem. Med ett undantag har de ingen eller obetydlig fondering. Undantaget är tillägspensioneringen

som visserligen är ett fördelningssystem men där betydande fonder har byggts upp.

Avtalsförsäkringarnas pensioner har en annan finansiering. Tjänstemännens ITP är uppbyggd enligt premiereservsystemet medan de kollektivanställdas STP tillämpar kapitaltäckningsmetoden (årets avgifter skall täcka de förväntade kostnaderna för dem som pensioneras samma år). Båda systemen innebär en betydande fonduppbyggnad. Även övriga avtalsförsäkringar har en inte oväsentlig fondering. Fonderna inom avtalsförsäkringarna uppgick vid årsskiftet 1988/89 till närmare 239 miljarder kronor. Det kan ställas mot 347 miljarder kronor inom AP-fonderna. Avtalsförsäkringarnas fonder växer mycket snabbare än AP-fonderna. Med nuvarande tillväxttakt kommer avtalsförsäkringarnas fonder att bli större än AP-fonderna redan under 1990-talet.

Avtalsförsäkringarna är skattemässigt gynnade. På avgifterna utgår varken inkomstskatt eller socialförsäkringsavgift. Värdet av att få en avtalsgruppförsäkring tas tex inte upp till beskattning. För många av avtalsförsäkringarna gäller också att utbetalade förmåner inte beskattas. Det viktigaste undantaget är ålderspensionerna som tas upp till inkomstbeskattning. Det är förvånande att varken sjukpenning från avtalsgruppsjukförsäkringen eller det belopp av avgångsvederlaget som är beroende av arbetslöshetstiden tas upp till inkomstbeskattning. Såväl sjukpenningen som arbetslöshetsersättningen i det offentliga systemet tas upp till inkomstbeskattning.

Skattesubventioneringen av avtalsförsäkringarna uppgår till ca 1,5 procent av lönesumman inom LO-SAF-området (Edebalk & Wadensjö [1989]). Utredningen om reformerad inkomstbeskattning har uppskattat att ett slopande av skattebefrielsen breddar skattebasen med 4 miljarder och ger en inkomstförstärkning på 2,5 miljarder inklusive socialavgifter (SOU 1989:33 Del I, s 103ff och

Mattsson [1989]). Utredningen föreslår att den gynnsamma skattebehandlingen upphör.²

Tidigt utträde ur arbetslivet³

Avtalsförsäkringarna påverkar ekonomin i många avseenden. Vi kan förvänta oss effekter bl a på sparandet och kanske i än högre grad på arbetsutbudet.

Eftersom avtalsförsäkringarna bidrar till att höja kompensationsnivån vid arbetslöshet, sjukdom och pensionering blir det allt annat givet mer attraktivt att ha ett arbete och arbetsutbudet ökar. Å andra sidan kan avtalsförsäkringarna medföra att sökintensiteten blir mindre bland de arbetslösa och att färre äldre arbetar vid sidan om pensionen.

Den viktigaste effekten är troligen att en del personer lämnar arbetslivet tidigare på grund av avtalsförsäkringarna. Avtalsförsäkringarna har kanske inte huvudrollen men de förstärker socialförsäkringssystemets effekter. Kombinationer av social- och avtalsförsäkringarna bildar vägar ut ur arbetslöshet. Vi skall visa på tre sådana "vägar" ut ur arbetslivet och exemplifiera med avtalsförsäkringar för kollektivanställda, men samtidigt understryka att liknande konstruktioner finns för tjänstemännen.

En väg ut ur arbetslivet går via uppsägning, ersättning från arbetslöshetskassan och förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl. Ersättningen kombineras med avgångsbidrag från avtalsförsäkringarna. Se *Figur 1*. Är en person 63 år och äldre så ger denna kombination mer än full kompensation för inkomstbortfallet. Ända ner till åldern 58 år och tre månader ger detta system en god inkomstkompensation. Ofta kompletteras det med extra avgångsvederlag från företagen. Det är viktigt att understryka att avgångsvederlagen endast står för en mindre del av ersättningen men att den i många fall gör att den totala kompensationen blir över 100 procent.

För att minska denna typ av "58,3-pensioner" krävs numera att avvikelser från LAS turordningsregler skall godkännas av fackförbund (och ej enbart av den lokala fackföreningen) för personer 57½ år och äldre. Denna regel trädde i kraft den 1 januari 1985 (SFS 1984:1008), men verkar hittills ha haft mycket liten effekt. Nu har regeringen lagt ett förslag om att helt avskaffa förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl (Proposition 1989/90:62). Tänkbart är att effekten främst blir att andra vägar ut ur arbetslivet utnyttjas mer.

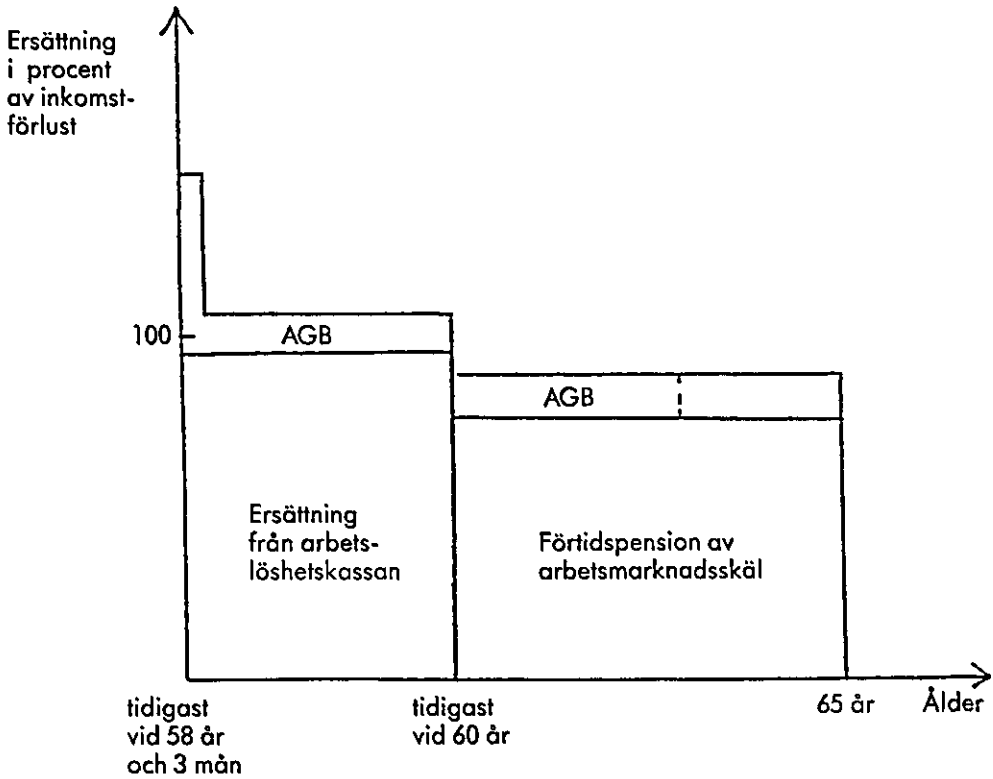
En andra väg ut ur arbetslivet vid vilken arbetsmarknadsförsäkringarna är betydelsefulla går via sjukskrivning och förtidspensionering. Även här finns en arbetsmarknadsförsäkring som komplement, i detta fall avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS). Denna kombination gör att ersättningen ligger nära 100 procent (under de första tre månaderna är kompensationen 100 procent). Se *Figur 2*. Enbart ett mindre tillskott från arbetsgivaren behövs för att ge full inkomstkompensation.

En tredje väg ut ur arbetslivet går via sjukskrivning med ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och livränta. I det här fallet kommer också avtalsgruppsjukförsäkringen in som komplement. Se *Figur 3*. Här är inkomstkompensationen hela tiden 100 procent. Vid återfall vid arbetsskada utbetalas en kompensation som uppgår till 110 procent. (Se Riksdagens revisorer [1989] s 21.) Ger inte sjukpenning, avtalsgruppsjukförsäkring och livränta fullständig inkomstkompensation så tillkommer ersättning från ytterligare en avtalsförsäkring (TFA = trygghetsförsäkring vid arbetsskada) som ger denna kom-

² Även om inte den gynnade skattemässiga behandlingen upphör så innebär den sänkta inkomstskatten en viss minskning av värdet av skattebefrielsen.

³ Se Wadensjö [1990] för en närmare analys.

Figur 1 Vagar ut ur arbetslivet: arbetslöshetsfallet.



Anmärkning: AGB (avgångsbidrag) består av ett klumpsummebelopp och ett belopp som är relaterat till arbetslöshetstidens längd (B-belopp). B-beloppet utgår under maximalt 39 månader (27 månader om personen sägs upp före 60 års ålder), dvs täcker tiden fram till pension om personen lämnar arbetet tidigast vid 61 år och 9 månaders ålder. Om AGB utbetalas ända fram till pensionstidpunkten beror alltså på vid vilken ålder personen blir uppsagd.

pensionsnivå. Denna försäkring täcker också kostnader i samband med arbets-skadan och ger kompensation för sveda och värk.

Antalet beviljade livräntor enligt lagen om arbetsskadeförsäkring har flerdubb-lats under senare år. Det är i synnerhet äldre personer som erhåller livränta. Det är den typ av tidig pensionering som ökar mest för närvarande.

De tre vägar ut ur arbetslivet och därmed avtalsförsäkringarna är en del av förklaringen till nedgången i arbetskrafts-talen bland äldre män.

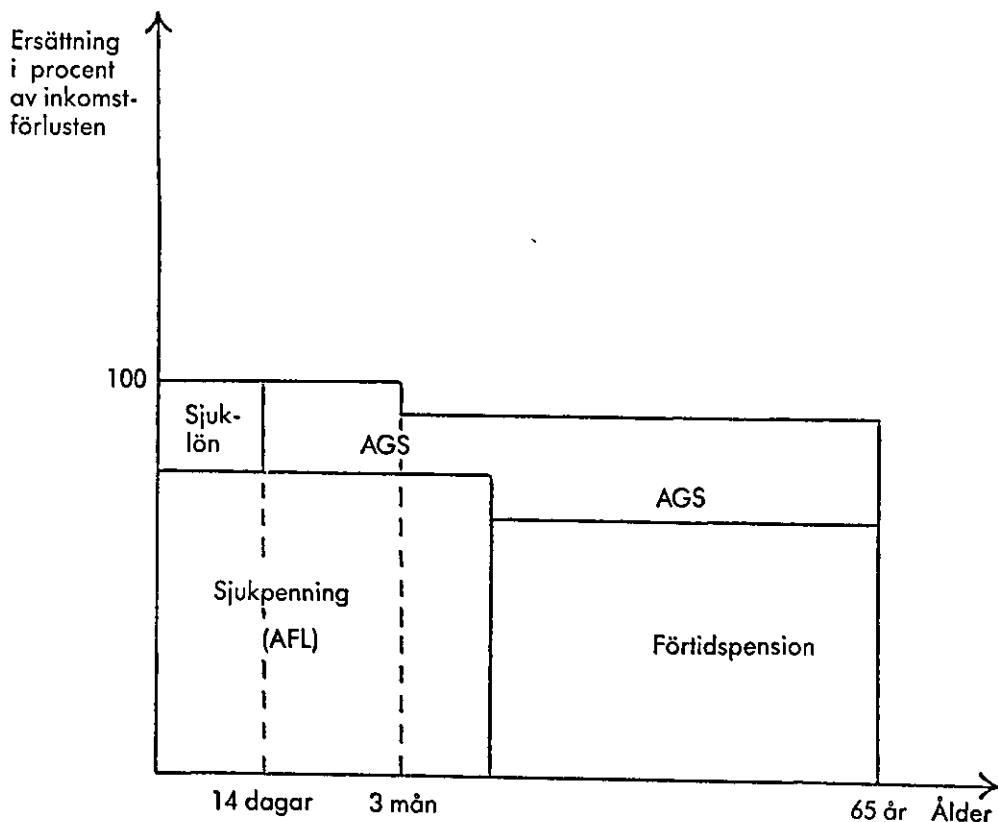
Finns det en politisk vilja att minska

det tidiga utträdet ur arbetslivet är det viktigt att uppmärksamma också avtals-försäkringarna. Det finns annars en möj-lighet att förändringar av dessa motverkar förändringar i socialförsäkringarna.

Avtalsförsäkringarnas framtida roll

Socialförsäkringssystemet är för närva-rande föremål för utredningar och diskus-sioner. Det är därvid viktigt att uppmärk-samma avtalsförsäkringarnas roll. Änd-ringar i socialförsäkringarna kan leda till att arbetsmarknadens parter gör änd-

Figur 2 Vägar ut ur arbetslivet: hälsofallet.



Anmärkning: AFL (lag om allmän försäkring), AGS (avtalsgruppsjukförsäkring).

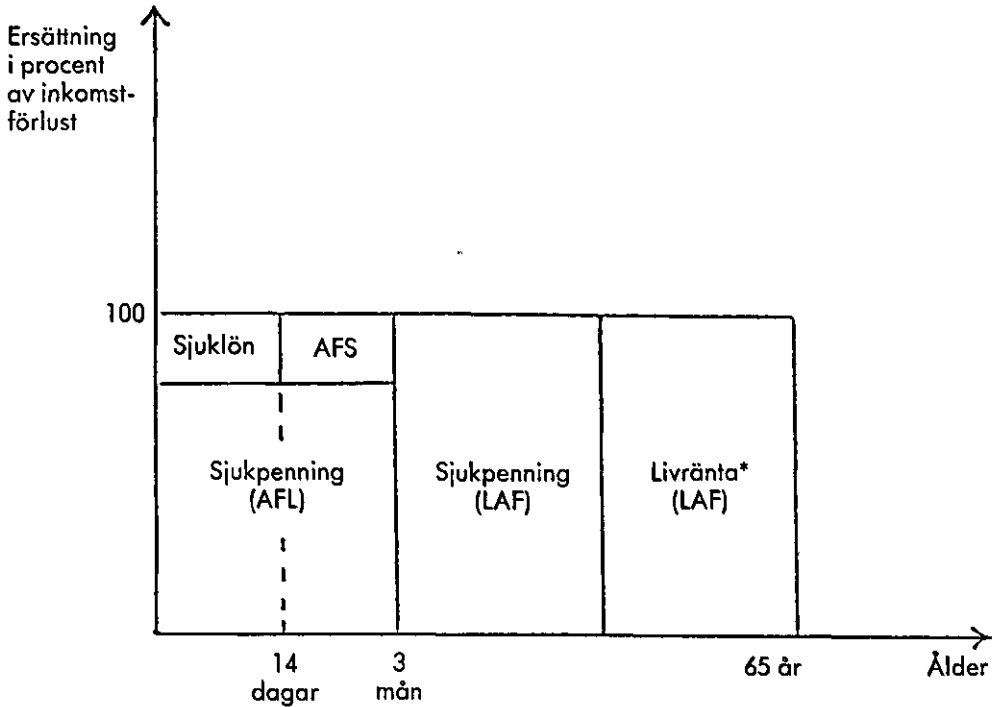
ringar i avtalsförsäkringarna för att motverka eller förstärka effekterna av förändringar i det offentliga systemet. Vi skall här uppmärksamma ett par frågor.

Den första frågan gäller sjukersättningen. Förekomsten av avtalsförsäkringar har bl a kritiserats eftersom dubbla försäkringssystem innebär dubbeladministration och därmed merkostnader. Detta gäller särskilt vid sjukdomar och arbetsskador. Som social- och avtalsförsäkringarna ser ut idag kan berättigad kritik riktas mot dubbeladministrationen. Som en administrativ förenkling har föreslagits att kompensationsnivån inom den offentliga sjukförsäkringen höjs till 100 procent. Avtalsgruppsjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och nuvarande

sjuklönearrangemang skulle därmed kunna reduceras eller slopas. Administrativ förenkling måste emellertid vägas mot effektivitetsförluster genom försvagat kostnadsmedvetande och minskade arbetsincitament. Med de internationellt sett höga svenska sjuktalet bör ett nytt system innehålla incitament att reducera sjukfrånvaron.

Ett större enskilt betalningsansvar för arbetsgivarna vid sjukdom kan skapa bättre kostnadsmedvetande vad gäller sambandet arbetsmiljö-ohälsa. Det skulle också reducera den olägenheten att sjukersättning, även för relativt korta fall, utbetalas från tre olika system (försäkringskassa, avtalsgruppsjukförsäkring och företag). I exempelvis Norge finns ett ren-

Figur 3 Vägar ut ur arbetslivet: arbetsskadefallet.



Anmärkning: AFL (lag om allmän försäkring), LAF (lag om arbetsskadeförsäkring).
 Ersättning från Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) gör att kompensatio-
 nen blir 100 procent om inte de övriga ersättningarna ger denna kompensation.
 * om förtidspension utgår minskas livräntan i motsvarande utsträckning.

odlat sjuklönesystem för kortare sjukdomsfall. Med en sådan lösning skulle försäkringskassorna kunna föra över resurser till rehabiliteringsarbete.

En annan viktig fråga gäller ATPs framtida utformning. Till problemen med ATP hör det s k taket (vid inkomster över 7,5 basbelopp). När reallönen ökar går ATP gradvis mot ett nytt folkpensionssystem för de förvärvsarbetande. Om ATP-pensionerna även i framtiden skall vara inkomstrelaterade krävs att taket justeras uppåt, eventuellt med hjälp av något löneindex. En annan möjlighet är att ATP-taket behåller samma reala nivå som nu men att avtalspensionerna står för kompensationen över denna nivå. Så är det redan för tjänstemännen med deras ITP-system och så skulle också STP-systemet

för de kollektivanställda kunna utformas.

Det finns argument för att ge avtalspensionerna en större roll i stället för att höja (eller ta bort) taket inom ATP. En viktig egenskap hos ett pensionssystem är hur det påverkar kapitalbildningen och därmed den ekonomiska tillväxten. ATP-systemet har efter den ursprungliga fonduppbyggnaden övergått till att bli ett fördelningssystem. En önskvärd kapitalbildning för att klara framtida pensionsutfästelser underlättas av system som bygger på fondering, något som sker inom avtalspensionerna.

Till slut bör framhållas att det är viktigt att det införs en samlad redovisning för avtalsförsäkringarnas verksamhet. För att få uppgifter om den samlade fonderingen för ett år behöver man nu anlita 23 olika

årsredovisningar. Statistiska centralbyrån och Riksförsäkringsverket är väl de myndigheter som ligger närmast till hands.

Referenser

Edebalk, P G & Wadensjö, E, [1989], *Arbetsmarknadsförsäkringar*. Rapport till ESO, Ds 1989:68.

Mattsson, N, [1989], "Neutral beskattning av arbetsinkomster", i SOU 1989:33 *Reformerad inkomstbeskattning* Del IV Bilagor. Expertrapporter.

Proposition 1989/90:62 "Om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet m m", 14 december 1989.

Riksdagens revisorer, [1989], "Arbets-skadeförsäkringen". Rapport 1988/89:5.

SFS 1984:1008, "Lag om ändring av lagen om anställningsskydd".

SOU 1989:33 Del I, *Reformerad inkomstbeskattning*.

Wadensjö, E, [1990], "Early Exit from the Labor Force in Sweden", under publicering i Kohli, M, m fl, (red), *Time for Retirement: Comparative Studies of the Decreasing Age of Exit from the Labor Force*. Cambridge University Press, Cambridge.