

Generell välfärd

Skatternas främsta uppgift är enligt TCO:s skatteprogram från 2006 att finansiera välfärden både på kort och på lång sikt. Där heter det: *TCO värnar om den generella välfärden och inkomstbortfallsprincipen i försäkringssystemen. Detta är viktigt för att undvika ett samhälle där vissa faller utanför trygghetssystemen. För att behålla legitimiteten i de offentligt finansierade verksamheterna bör dessa omfatta majoriteten av inkomsttagarna, och inte bara dem med lägst inkomst.*

Att det existerar ett positivt samband mellan det svenska välfärdssystemet och ett högt skatteuttag är hos svenska folket en etablerad sanning. Detta bekräftas av svårigheten för politiska partier att vinna väljare med löften om ”systemskifte”. Det traditionella välfärdssystemet har med andra ord en stark legitimitet hos befolkningen.

Samhällets sociala insatser syftade länge enbart till att hjälpa behövande. Efterkrigstidens reformprogram innebar ett brott med den gamla fattigvårdstanken där närsamhället hade ansvaret; begreppet ”fattigvård” försvann ur lagstiftningen 1957. 1950-talets ATP-reform brukar betecknas som den definitiva övergången till generell välfärd baserad på centrala system.

Ingen behovsprövning

Till de första komponenterna i den generella välfärden hör den 1946 beslutade reformeringen av folkpensionen. Syftet var att göra det möjligt för alla äldre att klara sig utan stöd av fattigvården. TCO hade i sitt yttrande uttalat som sin principiella uppfattning att inkomstprövning ”överhuvudtaget icke är önskvärd vid en socialförsäkring av denna karaktär.”

Det 1947 beslutade allmänna barnbidraget har från början utgått utan behovsprövning. Det utgjorde den näst största sociala utgiftsposten efter folk-

pensionen och ersatte ett system med barnavdrag. När TCO yttrade sig i ärendet avslutade organisationen sitt i övrigt mycket resonerande yttrande med att ampert slå fast att bidraget borde utgå från första barnet och att ”på det bestämdaste förorda, att barnbidragen icke göras beroende av någon inkomstprövning”. Dessa ståndpunkter har TCO vidhållit när olika idéer om att spara skattepengar genom försämring av barnbidragen senare har framförts.

Allmän sjukförsäkring med avtalat skydd mot försämringar

En allmän sjukförsäkring ingick i Socialdemokraternas reformprogram. Men på samma sätt som en allmän tjänstepension inte var en reform som tjänstemännen prioriterade stod inte heller en allmän sjukförsäkring på det nybildade TCO:s reformlista. Både tillgången till sjukvård och ersättningen vid sjukdom var i stort sett tillfredsställande ordnad för alla tjänstemän, med undantag av vissa grupper inom privat sektor. Detta konstaterade TCO 1944 i ett av sina första yttranden när man hade att ta ställning till förslag från 1938 års socialvårdskommitté om att en allmän sjukförsäkring skulle ersätta det existerande systemet med frivilliga ”erkända sjuk-kassor”. Detta system hade vuxit fram inom olika folkrörelser och utvecklats vidare enligt en lag från 1931. Kassorna var beroende av offentliga medel, och administrationen präglades av starkt lekmannainflytande med kommunal och facklig förankring. Dock stod stora grupper av arbetare liksom bönder och företagare fortfarande helt utanför. Den nya försäkringen skulle enligt socialvårdskommitténs förslag administrativt byggas på 1931 års decentraliserade erkända sjuk-kassor.

I TCO:s yttrande hette det:

Ett genomförande av en obligatorisk sjukförsäkring kommer otvivelaktigt av stora grupper tjänstemän att betraktas som ett ganska allvarligt ingrepp i den enskilde medborgarens frihet, så mycket mer som detta ingrepp för många tjänstemän kommer att framstå som en för deras vidkommande föga värdefull reform. Trots detta vill Tjänstemännens Centralorganisation ... i princip tillstyrka det föreliggande lagförslaget i betraktande av att detta utgör ett värdefullt led i strävandena att skapa bättre sociala förhållanden i landet.

TCO höjde sig som synes över det snäva egenintresset och ställde sig positivt med hänsyn till ett mer allmänt samhällsintresse, vilket nog också var ägnat att stärka sammanhållningen i den nya organisationen. Till bilden hör att tjänstemännens särskilda förmåner ursprungligen byggde på arbetsgivarnas välvilja och inte på avtal, vilket SAF var noga med att påpeka i senare förhandlingar. Därför var det naturligtvis värdefullt att ha en lag i botten.

När det gällde utformningen av en allmän sjukförsäkring betonade TCO vikten av att den gav kompensation enligt inkomstbortfallsprincipen, vilket även den förslagsställande kommittén förordade. Vidare önskade TCO att antalet karensdagar skulle begränsas till tre, ty ”vid en allmän sjukförsäkring är det av vikt, att man bringar de ekonomiskt svaga grupperna en verklig hjälp och för dessa betyder även en kort sjukdomsperiod i regel avsevärda ekonomiska svårigheter”.

För huvuddelen av de privatanställda gällde sjuklön, alltså fortsatt lön utan karensdagar och utan avdrag under tre månader men därefter nedtrappning. Det var dessa som enligt 1935 års borgerliga förslag till lag om arbetsavtal skulle räknas som egentliga tjänstemän medan en tredje grupp uteslöts, vilket STF med sin vertikala organisationsprincip protesterat emot (ovan sid 90). Samtliga offentligt anställda tjänstemän hade bättre sjuklön än försäkringen skulle ge. Inför reformeringen av sjukförsäkringen blev det en huvudfråga för TCO-förbunden att bibehålla sjuklön och slippa karensdagar.

Men reformen skulle dröja. Den mångårige socialministern Gustav Möller menade att försäkringens huvuduppgift var att ge grundtrygghet. Emellertid tog både oppositionen och partivännerna avstånd från Möllers linje; statsvetaren Bo Rothstein menar att linjen var mera praktiskt än principiellt betingad. Oenigheten tillsammans med ansträngda statsfinanser gjorde att sjukförsäkringsreformen inte kom till stånd förrän 1955. Nu hade den nye socialministern Gunnar Sträng satt sin prägel på reformen. ”Strängs förslag”, skriver Tage Erlander i memoarerna, ”var mycket mera präglad av en modern tids socialpolitiska tänkande ... än de förslag vi tidigare diskuterat”. Till det moderna hörde inte bara att inkomstbortfallsprincipen nu blev vägledande utan också att en statlig administration skulle ersätta de gamla kassorna. Nu hade Erlanders tankar om det ”starka samhället” slagit igenom. Reformen inkluderade även moderskapsförsäkring (senare föräldraförsäkring) och yrkesskadeförsäkring.

Inför Strängs reform stod TCO kvar vid sin positiva värdering av en allmän försäkring.⁵ Man lyckades också få till stånd tämligen heltäckande avtal och bestämmelser om samordning av sjuklönevillkor med den nya lagen enligt principen: inga försämringar. Argumentet var detsamma som i pensionsfrågan: ”De allmänna anställningsvillkoren måste betraktas som en del av den ersättning tjänstemännen erhåller för sina arbetsinsatser.” Så formulerades saken i inledningen till *Tjänstemännens sjuklöner*, nr 5 i TCO:s skriftserie. Den gavs först ut 1954 och kompletterades året därpå med nya förhandlingsresultat. Här läm-

5. Se TCO:s yttrande 22.1 1953. Edebalk (2005) övertolkar FP-motioner som hänvisar till TCO och skapar intrycket att TCO var emot en obligatorisk försäkring.

nades en fullständig redogörelse för hur samordningen skulle fungera inom samtliga förbundsområden. Huvudresultatet av förhandlingarna var att full sjuklön skulle utgå under försäkringens karensdagar och att arbetsgivaren där- efter skulle betala mellanskillnaden från sjukförsäkringsnivån upp till den gamla sjuklönen. SIF och SALF fick rent av till stånd förbättringar. SAF hade, i linje med ”kategoriklyvningen” enligt 1935 års lagförslag, till att börja med hävdatt att de som befann sig på nedre delen av löneskalan inte hade rätt till sjuklön, en ståndpunkt som arbetsgivarna dock fått överge för att få avtalet i hamn. Avtalet mellan SIF, SALF och SAF hade varit mönsterbildande och gett draghjälp för TCO-området i övrigt.

Med den fortsatta utvecklingen av ”det starka samhället” inordnades huvud- delen av trygghetssystemet under de statliga allmänna försäkringskassorna. För studiestödet infördes dock en särskild administration. För att bestämma nivåer i olika sociala system i förhållande till aktuellt penningvärde infördes tekniken att koppla försäkringarna till det så kallade basbeloppet, vilket hörde till ATP- reformen. Det sattes 1960 till 4 200 kronor och uppgick femtio år senare till 42 400 kronor.

Arbetsförmedling även för tjänstemän

Den statliga arbetsförmedling som sattes i sjön 1948 skulle länge komma att uppfattas som en institution, mer eller mindre enbart för arbetare. Daco hade verkat för att få till stånd en särskild tjänstemannaförmedling; ett embryo fanns när TCO bildades och organisationen fortsatte att driva frågan. En kuriositet är att Otto Nordenskiöld fått anställning på Daco tack vare den särskilda stu- dentförmedlingen. Mindre positiva erfarenheter fick Lennart Bodström när han tillsammans med sin hustru sökte finna lärarjobb för henne vid deras flytt från Uppsala till Stockholm. Dessa erfarenheter framställer han i memoarerna som en av anledningarna till att han starkt engagerade sig för en utveckling och reformering av arbetsförmedlingen med bland annat obligatorisk anmälan av lediga platser.

På samma sätt som de flesta tjänstemän hade tryggheten ordnad vid sjukdom kunde de länge räkna med en tämligen trygg anställning, åtminstone de offent- liganställda. Från slutet av 1960-talet kan man emellertid konstatera en ökad arbetslöshet bland de privatanställda tjänstemännen, även om nivån fortfarande var relativt låg. Skriften *Arbetsmarknad och sysselsättning* från 1972, utarbetad av Jan-Erik Nyberg, var ett led i TCO:s offensiv inom arbetsmarknadspolitiken. Där har TCO gett upp idén om att utveckla den särskilda tjänstemannaförmed- ling som fanns på ett begränsat antal orter i anknytning till länsarbetsnäm- derna, detta till förmån för en allmänt förbättrad servicenivå. Bland annat skulle

arbetsförmedlingen genom att ta modern datateknik till hjälp kunna hjälpa inte bara arbetslösa utan också personer som i likhet med Vanja Bodström ville byta arbetsplats.

Till bilden hör att Ingvar Seregard tio år tidigare som expert åt Arbetsmarknadsstyrelsen hade gått igenom hur tjänstemannaförmedlingen fungerade och funnit många brister, inte minst när det gällde förmedling mellan olika län. Dock hade han förordat utbyggnad och ökning av antalet tjänster från 148 till 191 tjänster. Saco värnade å sin sida om ”akademikerförmedling” på universitetsorterna. När Seregard senare tillsammans med Bodström representerade TCO i AMS:s styrelse hade han emellertid inga problem med att driva TCO:s arbetsmarknadspolitik.

En allmän arbetslöshetsförsäkring

Det var tack vare stöd från liberalerna som Gustav Möller och den socialdemokratiska regeringen 1935 kunde lägga grunden för ett system av statsunderstödda erkända arbetslöshetskassor. Modellen fanns redan i de erkända sjuk-kassorna. Den första tjänstemannakassan var HTF:s (1940), den andra var SIF:s (1942) och sedan tillkom allt fler efter kriget. I början av 1970-talet täckte arbetslöshetsförsäkringen hela TCO-området. Medan sjukförsäkringens historiska band till fackföreningar och andra frivilliga organisationer upphört är det fortfarande i huvudsak fackföreningar som administrerar arbetslöshetsförsäkringen, en ordning som TCO inte alltid slagit vakt om med samma iver som LO.

Till Lennart Bodströms reformambitioner hörde inte bara att utveckla och modernisera arbetsförmedlingen utan också att få till stånd en allmän arbetslöshetsförsäkring. Under hans tid som TCO-ordförande hanterades frågan välvilligt av både socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Särskilda förhoppningar ställde TCO till den folkpartiregering som 1978 tillkommit tack vare acceptans från Socialdemokraterna. A-kassornas knytning till facken var ett problem på den borgerliga kanten. Men, skriver Bodström: ”Jag insåg att en förutsättning för att få LO med på reformeringen av a-kassan var att fackförbunden fick behålla ansvaret för kassornas administration” och det var genom att acceptera detta som TCO 1974 fått till stånd en utredning om allmän arbetslöshetsförsäkring som nått fram till ett samlat förslag. Dock ansåg sig Folkpartiregeringen inte kunna gå vidare med förslagen med hänvisning till de stora kostnaderna för en reform.

För att bli försäkrad har redan från början gällt krav på att man haft arbete en viss tid med en viss minsta arbetstid. Man placeras då i en inkomstgrupp i sin respektive a-kassa och vid arbetslöshet utgår en ersättning per dag som är avsedd att täcka 80 procent av inkomstbortfallet under en viss tid. Eftersom

staten finansierar ersättningen har regeringen hållit fast vid sin rätt att fastställa nivåerna. De nivåer som staten ansett sig ha råd med har emellertid satts så lågt att allt färre tjänstemän fått 80 procent av sitt inkomstbortfall täckt. Efter skrinläggningen av tanken på en allmän arbetslöshetsförsäkring omkring 1980 inriktade sig TCO under en period främst på att få till stånd höjningar av taket i arbetslöshetsförsäringen som motsvarade löneutvecklingen.

Frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring fick ny aktualitet i början på 1990-talet men ledde inte till något bestående under de borgerliga regeringsåren. När Socialdemokraterna återkom i regeringsställning 1994 tillsattes en utredning under ledning av dåvarande överdirektören vid Länsstyrelsen i Stockholm, Birgitta Isaksson Perez, tidigare chef för TCO:s samhällspolitiska avdelning. Utredningen presenterade förslag väl i linje med TCO:s idéer. De bärande idéerna var att integrera KAS (kontant arbetsmarknadsstöd) i arbetslöshetsförsäringen samtidigt som man inrättade en ny kompletterande a-kassa (som senare fick namnet ALFA-kassan) för personer som inte ville vara anslutna till någon av de existerande a-kassorna.

Regeringens proposition utarbetades under ledning av den dåvarande statssekreteraren i arbetsmarknadsdepartementet Sture Nordh och anslöt till utredningens förslag. Därigenom skapades en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring som innebar att alla arbetslösa fick en grundersättning medan den inkomstrelaterade påbyggnaden förutsatte att man också var ansluten till en a-kassa.

En besvikelse för TCO blev dock att taket i försäringen inte höjdes. Därigenom fortsatte en utveckling som innebar att inkomstbortfallsprincipen i försäringen alltmer urholkades. Detta var en bidragande orsak till att SIF 2001 inrättade en egen kompletterande inkomstförsäkring. Det var en medlemsförmån som snart fick efterföljare både inom andra TCO-förbund och inom Saco samt på senare år även inom LO. Inte heller den efterföljande alliansregeringen var intresserad av att höja taket i försäringen.

”Välfärdsstatens vägval och villkor”

Tack vare ökande produktion, bredare skattebaser och höga skatter har den svenska välfärdsstaten kontinuerligt kunnat utvecklas sedan 1950-talet enligt den generella välfärdens princip, en modell som är gemensamt skandinavisk och innebär att socialförsäkringarna i princip riktas till hela befolkningen och att staten sköter administrationen. A-kassan är det stora undantaget.

När TCO slagit vakt om denna modell har man också ständigt framhållit nödvändigheten av att i så stor utsträckning som möjligt upprätthålla inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringarna. Detta var också TCO:s linje när organisationen på 1970-talet engagerade sig för att få till stånd ett studiestöd som skulle

ge möjlighet för vuxna att ta ledigt för att komplettera utbildning på grund- och gymnasienivå. TCO har under årtiondena fört en ständig kamp för att få politiskt genomslag för en högsta dagersättning på en nivå som skulle innebära att flertalet tjänstemän fick 80 procent av inkomstbortfallet ersatt vid arbetslöshet.

Uppbyggnaden av välfärdsstaten följdes i början av 1980-talet av riktigt dåliga statsfinanser. Då infördes karensdagar i sjukförsäkringen, ersättningen vid arbetslöshet försämrades och pensionsnivåerna frystes trots den höga inflationen. Fortsättningen av decenniet bjöd på både framgångar och besvikelser för TCO:s linje.

Det begynnande 1990-talets fördjupade ekonomiska kris ledde till omfattande besparingar i de sociala systemen. När den dåvarande socialministern och Folkpartiledaren Bengt Westerberg och SKTF:s dåvarande ordförande Sture Nordh 1993 tillsammans gav ut skriften *Välfärdsstatens vägval och villkor* skedde det mot bakgrunden av en sjunkande produktion i Sverige för tredje året i rad. Sture Nordh börjar med en självkritisk reflektion: ”Under 1980-talets senare år drev vi i de fackliga organisationerna på för höjda ersättningsnivåer i försäkringarna. Det ledde till höjda ersättningar i framför allt sjukförsäkringen. Vi skulle ha avstått ifrån detta.”

Skriften avslutas med att författarna intervjuas om hot mot den svenska välfärdsmodellen. Bengt Westerberg identifierade tre hot: fortsatt dålig ekonomi, ett ideologiskt hot från dem som ifrågasätter välfärdsstaten, en risk att politikerna misslyckas med att ge folk valuta för skattepengarna. Sture Nordh lade till en fjärde: historielösheten – ”Vi har en tendens att glömma bort varför de här försäkringarna en gång infördes, varför välfärdsstaten byggdes upp.”

Hot mot den generella välfärden

Vid sjukdom gäller från 1992 att arbetsgivaren svarar för sjuklön under en viss tid varefter sjukförsäkringen tar vid. Året därpå infördes en obligatorisk karensdag. Samtidigt begränsades möjligheten att i kollektivavtal öka ersättningen till den enskilde. Syftet var dels att minska statens utgifter, dels att öka arbetsgivarnas intresse av att åtgärda orsaker till sjukskrivning, dels att motverka överutnyttjande hos försäkringstagarna.

När den socialdemokratiska regeringen tog över 1994 kunde saneringen av statsfinanserna fortsätta med än större konsekvens än tidigare med den nye finansministern Göran Persson som exekutor och tack vare stöd från Centerpartiet. Nu försämrades sjukförsäkringen ytterligare samtidigt som den arbetsgivarfinansierade sjuklöneperioden förlängdes. Därefter har vissa förbättringar vidtagits.

År 2010 gällde följande: För den första sjukdagen utgår ingen ersättning. För dag 2–14 betalar arbetsgivaren en sjuklön på 80 procent av lönen, oavsett inkomst. För dag 15 och framåt ersätts 80 procent av inkomstbortfallet (enligt ett försämrat beräkningssätt) från försäkringskassan upp till 7,5 prisbasbelopp vilket innebär en årslön på 318 000 kronor.

Sjuklönen förstärks som regel genom kollektivavtal. För privatanställda tjänstemän gäller att medlemmen får ytterligare 10 procent av lönen, alltså sammanlagt 90 procent, fram till dag 90. Ligger årslönen över 7,5 prisbasbelopp, där den lagstadgade ersättningen med stigande inkomst mer och mer avlägsnar sig från inkomstbortfallsprincipen, kompenserar den avtalade ersättningen oberoende av lön upp till 90 procent av lönen fram till dag 90. För tiden därefter minskar kompensationen med ökande inkomst. De högst avlönade tjänstemännen i statlig och kommunal tjänst har något högre kompensationsgrad från 91:a sjukdagen i sina avtal.

Trots ihärdiga insatser har TCO inte fått genomslag för sitt krav på att a-kasseersättningen ska ge huvuddelen av tjänstemän som blir arbetslösa en kompensation under arbetslöshetstiden som någorlunda svarar mot inkomstbortfallet. Principen att kasseersättningen ska utgöra 80 procent av medlemmens tidigare lön har helt urholkats. Den högsta dagersättningen är nu (år 2011) 680 kronor per dag vilket motsvarar månadslönen 18 700 kr. Efter 200 dagar sänks ersättningen till 70 procent för att upphöra efter 300 dagar då den försäkrade förs över till den så kallade jobb- och utvecklingsgarantin. I dagens läge får mindre än tio procent av dem som före arbetslösheten haft ett heltidsarbete en ersättning som motsvarar 80 procent av tidigare lön.

Försäkringens bristande anknytning till inkomstbortfallsprincipen har lett till att många fackförbund har en inkomstförsäkring som en obligatorisk del i medlemskapet. Den kompletterar a-kassan så att medlemmen får 80 procent av sin lön upp till ett tak som ligger över nivån i sjukförsäkringen.

År 2007 höjdes genom politiska beslut egenavgifterna till arbetslöshetskassorna kraftigt och året därpå förstärktes koppling mellan avgiften och arbetslösheten bland medlemmarna i en arbetslöshetskassa. Skälet uppgavs vara att påverka lönebildningen. Tanken var att fackförbund knutna till kassor med hög arbetslöshet skulle bli återhållsamma med sina lönekrav, något som emellertid ännu inte har kunnat konstateras. Höjningen har däremot utan tvekan bidragit till att många lämnat a-kassan eller avstått från att försäkra sig.

Bristerna i de offentliga välfärdssystemen har lett till att marknaden för privata försäkringar ökat kraftigt. Försäkringsbolaget Folksam rapporterar i *Välfärdstendens 2010* att andelen förvärvsarbetande som tecknar privata kompletteringar ökar:

I år gäller detta samtliga försäkringsprodukter som ger ett skydd vid sjukdom, arbetslöshet, olyckor och dödsfall samt pension. I dag har fyra av tio förvärsarbetande en privat sjukförsäkring och tre av tio har en privat inkomstförsäkring som gäller vid arbetslöshet. Sex av tio har en olycks- och dödsfallsförsäkring och lika många har tecknat en pensionsförsäkring. Bland TCO-förbundens medlemmar hittar vi den största efterfrågan. Mer än tre fjärdedelar av deras medlemmar har tecknat någon form av privat försäkring som kompletterar de offentliga socialförsäkringarna.

I aktuella policydokument uttrycker TCO oro för att den generella välfärden är på väg att förlora sin legitimitet och ser hot om att den kommer att överges. Detta leder enligt TCO till ett samhälle med större motsättningar som det blir svårare att leva i för alla.

TCO:s mål för sjukförsäkringen är att utveckla den så att fler ska bli delaktiga och att minst 80 procent av de försäkrade ska få minst 80 procent av lönen vid sjukdom.

TCO anser att arbetslöshetsförsäkringen nära nog har kopplats bort från inkomstbortfallsprincipen. TCO föreslår att försäkringen inflationsskyddas genom att anknytas till prisbasbelopp i stället för att vara beroende av återkommande politiska beslut. Den högsta ersättningen bör enligt TCO sättas vid 7,5 prisbasbelopp (årsinkomst 508 800 kr). TCO är starkt kritisk mot att avgiften gjorts beroende av arbetslöshetsrisk i branschen och vill att andelen som finansieras med medlemsavgifter ska begränsas till 20 procent.

Allmän översyn

TCO har länge verkat för en blocköverskridande översyn av socialförsäkringarna. Det var därför en positiv nyhet för TCO när regeringen 2010 tillsatte en parlamentarisk socialförsäkringsutredning. Under ledning av socialförsäkringsutskottets ordförande Gunnar Axén (M) ska utredningen se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet samt överväga förändringar som kan leda till mer långsiktigt hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Utredningen ska lämna sin slutredovisning senast den 15 maj 2013.



Lennart Bodström, ordförande i TCO 1970-1982. Målad av A. Jansson.