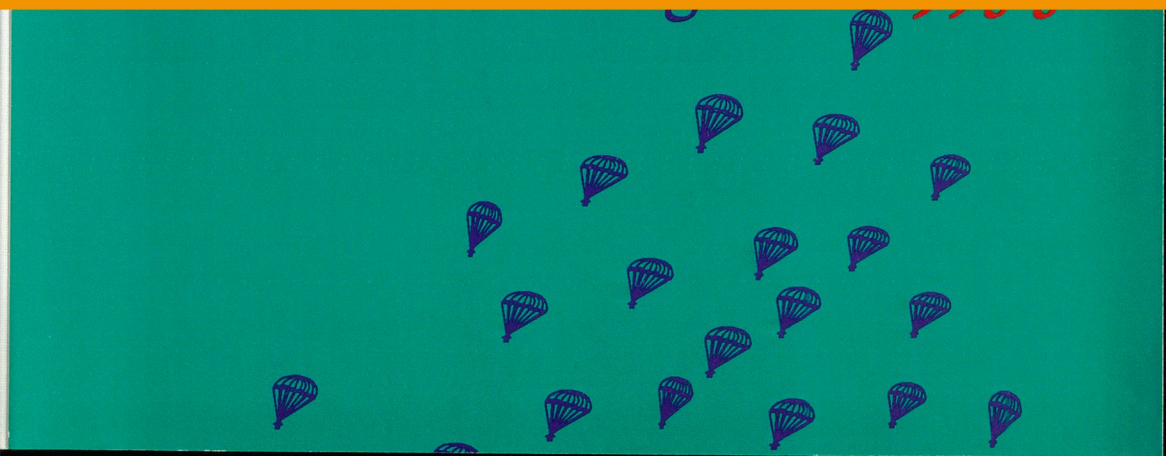
ERSÄTTNING VID ARBETS LÖSHET

Ur KB:s samlingar

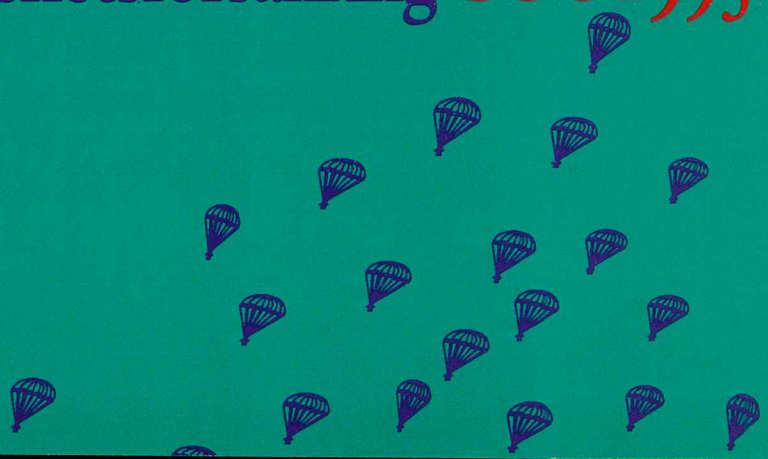
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



ERSÄTTNING VID ARBETS LÖSHET

Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring SOU 1993:52



Ref KB Occ.

75

Statens offentliga utredningar
1993:52
Arbetsmarknadsdepartementet

Ersättning vid arbetslöshet

Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13369-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom regeringens beslut den 20 februari 1992 bemyndigades chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 16 mars 1992 till särskild utredare Gerhard Larsson, VD och koncernchef i Samhall.

En kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget och arbetets uppläggning lämnas i kapitel 1. Såväl de ursprungliga direktiven (dir. 1992:24) som tilläggsdirektiv (dir.1993:5) har i sin helhet bifogats betänkandet (bilaga 1).

Utredaren har biträtts av sakkunniga från arbetsmarknadens parter, från företagarnas organisationer och från Svenska Kommunförbundet. Till sakkunniga förordnades den 21 april 1992 ombudsman Per-Ivan Andersson, stf. avdelningschef Eva Bergkvist Deurell, vice förbundsdirektör Sune Eriksson, VD Sture Johansson, kanslichef Jaan Kolk, jur.kand. Sara Lönnerblad, bitr. direktör Carl Magnus Pontén och enhetschef Kerstin Redig.

Utredaren har till sitt förfogande haft tillång till en grupp experter på dels nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet dels arbetsmarknadspolitik. Till experter förordnades sålunda samma dag ekonom Dan Andersson, professor Anders Björklund, fil.dr. Tor Eriksén, byråchef Lars Ingvardsson, dep.sekr. Mats Johansson, kassaföreståndare Ingvar Liljeroos, hovrättsassessor Manne Pavón och dep.sekr. Lars Svensson.

Som sekreterare i utredningen har från utredningens start senvåren 1992 tjänstgjort civilekonomen Wilhelm Engström och rådmannen Elisabet Andersson.

Utredningen har antagit namnet "Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring".

Genom detta betänkande, "Ersättning vid arbetslöshet", fullföljs uppdraget.

I betänkandet föreslås att nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkring och systemet med kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) ersätts med en ny arbetslöshetsförsäkring, som föreslås träda i kraft den 2 maj 1994 omfattande en allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring sammanhållna i ett gemensamt lagkomplex.

Avgifterna för att finansiera den nya grundförsäkringen föreslås börja uttas redan den 1 januari 1994 för att möjliggöra en viss buffertuppbyggnad. Från samma datum inrättas en statlig myndighet med ansvar för fonduppbyggnad och tillsyn över den nya försäkringen. I ett särskilt kapitel lämnas förslag till hur det ackumulerade underskottet i den nuvarande arbetsmarknadsfonden skall täckas.

De sakkunniga har angivit fem särskilda yttranden som biläggs betänkandet.

I en särskild bilagedel till betänkandet utges fyra expertrapporter, i vilka några ekonomer behandlar problemen kring arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och lönebildning. I bilagedelen ges dessutom en fördjupad beskrivning av nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet samt av konventioner av betydelse för arbetslöshetsförsäkringen.

Stockholm i maj 1993

Gerhard Larsson

/Wilhelm Engström

Elisabet Andersson

Ersättning vid arbetslöshet

INNEHÅLL Sid.

Förkortningar 8

Sammanfattning 9

Författningsförslag 55

1. Utredningens uppdrag och arbete 75

1.1 Uppdraget 75
1.2. Utredningsarbetets inriktning och bedrivande 77

2. Historik 83

2.1 Utvecklingen före 1974 83
2.2 Utvecklingen efter 1974 87
2.3 Tidigare utredningar 93
2.4 Tillämpade metoder att mäta arbetslöshet 102
2.5 Arbetslöshetens nivå i ett långsiktigt perspektiv 104
2.6 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i siffror 105
2.7 Det kontanta arbetsmarknadsstödets utveckling 107

3. Nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet 109

3.1 Arbetslöshetsförsäkringen - utformning 109
3.1.1 Lagreglering och principiell konstruktion 109
3.1.2 Medlemsvillkor 109
3.1.3 Allmänna villkor 110
3.1.4 Arbetsvillkor 110
3.1.5 Med arbete jämställd tid 111
3.1.6 Överhoppningsbar tid 111
3.1.7 Kompensationsgrad 112
3.1.8 Beräkningsregler 112
3.1.9 Beräkning vid deltidsarbetslöshet 112
3.1.10 Regler om avstängning och återbetalning 113
3.1.11 Företagarnas ställning i försäkringen 114
3.1.12 Samspelet med andra system 114
3.2 Arbetslöshetsförsäkringen - finansiering 115
3.2.1 Översikt 115
3.2.2 Arbetsmarknadsavgifter 116
3.2.3 Finansieringsavgifter 117
3.2.4 Utjämningsavgifter 117
3.2.5 Arbetsmarknadsfonden 118
3.3 Arbetslöshetsförsäkringen - administration 118
3.3.1 A-kassor 118
3.3.2 Samspelet mellan arbetsförmedling och a-kassor 119

3.3.3 Tillsyn . . . 119
3.3.4 Överklagandeordning . . . 120
3.4 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - utformning . . . 120
3.4.1 Lagreglering och principiell konstruktion . . . 120
3.4.2 Allmänna villkor och arbetsvillkor . . . 121
3.4.3 Med arbete jämställd tid . . . 121
3.4.4 Överhoppningsbar tid . . . 121
3.4.5 Utbildningsvillkor . . . 121
3.4.6 Kompensationsgrad . . . 122
3.4.7 Beräkningsregler . . . 122
3.4.8 Övrigt . . . 122
3.5 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - finansiering . . . 123
3.5.1 Arbetsmarknadsavgifter . . . 123
3.5.2 Arbetsmarknadsfonden . . . 123
3.6 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - administration . . . 123
3.6.1 Arbetsmarknadsverket och försäkringskassorna . . . 123
3.7 Permitteringslönesystemet - utformn., finansiering och adm. . . . 124
3.7.1 Lagreglering och principiell konstruktion . . . 124
3.7.2 Utformning . . . 125
3.7.3 Finansiering . . . 126
3.7.4 Administration . . . 127
3.8 Trygghetssystem inom olika arbetsmarknadssektorer . . . 127
3.8.1 Olika former av trygghetssystem . . . 127
3.8.2 Trygghetssystem SAF/LO . . . 127
3.8.3 Trygghetssystem SAF/PTK . . . 129
3.8.4 Trygghetssystem, statliga området . . . 130
3.8.5 Trygghetssystem, kommunala området . . . 130
3.8.6 Övriga trygghetssystem . . . 131
3.8.7 Slutsatser . . . 132

4. Arbetslöshet och vägar från arbetslöshet . . . 135

4.1 Vad är arbetslöshet . . . 135
4.2 Olika former av arbetslöshet . . . 136
4.3 Arbetslöshetens utveckling och sammansättning . . . 137
4.4 Arbetslöshetsperioderna . . . 141
4.5 Vägar till och från arbetslöshet . . . 142
4.6 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa . . . 143
4.7 Konsekvenserna för individen och samhället . . . 147
4.8 Arbetslöshet och ohälsa . . . 149
4.9 Behov av ökad kunskap genom bl.a. forskning . . . 151

5. Effekter av nuvarande skydd vid arbetslöshet . . . 155

5.1 Effekter - konsekvenser i måltermer . . . 155
5.2 Täckningsgrad . . . 155
5.2.1 Olika täckningsgrader . . . 155
5.2.2 Försäkrade som andel av arbetskraften . . . 157
5.2.3 Andelen arbetslösa med ersättning från a-kassa resp. från KAS . . . 159
5.2.4 Andelen försäkrade och KAS-berättigade av registrerade arbetslösa enligt AMS - fördelade efter kön, ålder och utbildning . . . 160

5.2.5 Andelen utan ersättning enligt av SCB genomförd studie 161
5.2.6 Bedömning av försäkringens täckningsgrad 162
5.3 Utförsäkring 164
5.3.1 Utförsäkringens omfattning 164
5.3.2 Utförsäkrades ekonomiska och sociala förhållanden resultat av en enkät 166
5.3.3 Bedömning av systemets effekter - utförsäkrade 167
5.4 Kompensationsgrad 168
5.4.1 Arbetslöshetsförsäkringen 168
5.4.2 KAS 170
5.4.3 Bedömning 171
5.5 Arbetsvillkor 172
5.5.1 Försäkringen 172
5.5.2 KAS 172
5.5.3 Bedömning 173
5.6 Administration 174
5.6.1 Försäkringen 174
5.6.2 KAS 177
5.6.3 Bedömning 177
5.7 Incitament och ansvar 179
5.7.1 Diskussion och bedömning 179
5.8 Finansieringssystemets flexibilitet 180
5.8.1 Diskussion och bedömning 180
5.9 Facklig organisationsgrad och försäkringen 181
5.9.1 Facklig organisationsgrad 181
5.9.2 Bedömning 182
5.10 Arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet - diskussion och bedömning 183

6. Internationell jämförelse 185

6.1 Inledning 185
6.2 Beskrivningens syften, omfattning och begränsning 186
6.3 Översiktlig beskrivning av jämförda länders system 187
6.4 Översikt över förekommande typer av system för inkomstskydd vid arbetslöshet 192
6.5 Arbetslöshetsförsäkringen 193
6.5.1 Allmänt 193
6.5.2 Arbetsvillkor, referensperiod, ersättningsperiod samt kompensationsgrad 195
6.6 Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen 198
6.7 Försäkringens täckningsgrad samt den samlade täckningsgraden för försäkring och annat stöd vid arbetslöshet 199
6.8 Bedömningar på grundval av sammanställningen av arbetslöshetsskyddet i ett internationellt perspektiv 200
6.9 Källförteckning avseende detta kapitel 202

7. Grundläggande värderingar 203

7.1 Skyddets grundläggande funktion 203
7.2 En försäkring med flera syften 204
7.3 En allmän försäkring 209

7.4 En del av arbetsmarknaden och ett led i strävandena att främja arbetslinjen ... 211
7.5 Den arbetslöses rättigheter och skyldigheter ... 214
7.6 Förstärkt samspel mellan aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ... 216
7.7 Försäkringens kompensationsnivå ... 219
7.8 Försäkringen skall inte förstatligas ... 221
7.9 Arbetsgivar- och egenavgifter finansierar fullt ut ... 222
7.10 Lönebildningen och försäkringen ... 224
7.11 Solidarisk eller differentierad finansiering ... 227
7.12 Incitament till yrkesmässig och geografisk rörlighet ... 228
7.13 Internationellt anpassat ... 229

8. Övervägda alternativ till en ny arbetslöshetsförsäkring - pricipiell diskussion ... 231

8.1 Förutsättningar ... 231
8.2 En enhetlig allmän försäkring eller en försäkring uppdelad på en allmän grund- och frivillig tilläggsförsäkring ... 232
8.3 Ersättning lika för alla eller inkomstrelaterad ersättning ... 237
8.4 Harmoni eller ej mellan avgifter och förmåner ... 239
8.5 Finansiering med avgifter från arbetsgivarna och de försäkrade ... 241
8.6 Översikt över övervägda alternativ ... 243
8.6.1 Alternativ 1 ... 245
8.6.2 Alternativ 2 ... 246
8.6.3 Alternativ 3 ... 247
8.6.4 Alternativ 4 ... 249
8.7 Försäkringsbolagen ... 250
8.7.1 Arbetslöshet - en försäkringsbar risk ... 250
8.7.2 Försäkringsbolagens synpunkter ... 251
8.8 Vald modell ... 252

9. Förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring ... 257

9.1 Försäkringens uppbyggnad ... 257
9.2 Kompensationsnivå ... 258
9.3 Grundförsäkring - konstruktion ... 260
9.3.1 Kretsen försäkrade ... 260
9.3.2 Konventioner ... 264
9.3.3 Allmänna ersättningsvillkor ... 266
9.3.4 Arbetsvillkor ... 276
9.3.5 Utbildningsvillkor ... 285
9.3.6 Jämställd och överhoppningsbar tid ... 288
9.3.7 Beräkningsregler ... 294
9.3.8 Ersättningsperiodens längd, ersättningsperiodernas antal och utförsäkring ... 299
9.3.9 Avstängning från rätt till ersättning och återbetalning ... 304
9.4 Tilläggsförsäkring - konstruktion ... 309
9.4.1 Kollektivavtal eller enskilda avtal ... 309
9.4.2 Reglering av tilläggsförsäkringen ... 313

9.5 Samordning med andra förmåner och inkomster 314
9.5.1 Sjukdomsfall under arbetslöshet 314
9.5.2 Avgångsvederlag 317
9.5.3 Andra ersättningar 320
9.5.4 Löpande inkomster av bisysslor 321
9.6 Deltidsarbetslöshet 323
9.7 Företagare och uppdragstagare i försäkringen 330
9.7.1 Målgruppens storlek och sammansättning 330
9.7.2 Kritiken mot nuvarande regler och tillämpning 332
9.7.3 Vem är företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening? 334
9.7.4 Principiella överväganden om rätt till ersättning 337
9.7.5 Vilka är att anse som företagare och vilka är att anse som arbetstagare? 338
9.7.6 Anhöriga och närstående 340
9.7.7 Uppdragstagare, företagare eller arbetstagare? 341
9.7.8 Särskilda villkor för företagares ersättningsrätt 343
9.7.9 Bevisfrågor i samband med företagares arbetslöshet 347
9.7.10 Vissa gruppers särskilda förhållanden 348
9.7.11 Finansiering av företagares arbetslöshetsskydd 349
9.7.12 Företagares tilläggsförsäkring 349
9.7.13 Kompletteringspropositionen och företagarna 350

10. Finansiering 351

10.1 Inledning 351
10.2 Krav på finansieringen av den nya försäkringen 352
10.3 Försäkringens kostnader 355
10.3.1 Allmänt 355
10.3.2 Vilka utgifter ska finansieras? 356
10.3.3 Försäkringens kostnader och variationer i kostnadsbelastningen 358
10.3.4 Förutsättningar för kalkylerna 359
10.3.5 Försäkringens kostn. vid olika nivå på den öppna heltidsarbetslösheten 363
10.4 Finansiering av grundförsäkring och tilläggsförsäkring 366
10.4.1 Arbetslösheten över en konjunkturcykel grunden för avgiftsuttag 366
10.4.2 Prognos för arbetslösheten 1994 - 98 367
10.4.3 Grundförsäkringen 368
10.4.4 Tilläggsförsäkringen 369
10.4.5 Avgifter till grundförsäkringen 373
10.4.6 Avgifter till tilläggsförsäkringen 375
10.4.7 Beräkning av premier för tilläggsförsäkringen 378
10.4.8 Tilläggsförsäkringen - uppbörd av avgifter 383
10.5 Sammanfattning av mitt förslag till avgiftshöjningar för finansieringen av de löpande utgifterna i försäkringen 384
10.6 Finansiering i samband med övergångsbestämmelser 386
10.6.1 Grundförsäkringen 386
10.6.2 Tilläggsförsäkringen 386
10.6.3 Gemensam finansiering av andelar av tilläggsförsäkringens förmånsbetalningar under en övergångsperiod 387

11. Administration av grund- och tilläggsförsäkring 389

11.1 Inledning 389
11.2 Krav på organ som skall administrera grundförsäkringen 390
11.3 Krav på försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen 392
11.4 Diskussion om huvudalternativ för administrationen 395
11.4.1 Vilka är alternativen 395
11.5 Förslag till organ att administrera grundförsäkringen 398
11.5.1 Övervägande 398
11.5.2 Förslag 400
11.6 Administration av tilläggsförsäkringen 402
11.6.1 Övervägande 402
11.6.2 Förslag 402
11.7 Statlig tillsynsmyndighet inrättas 403
11.8 Samarbete mellan försäkringens organ och andra 404
11.9 Organisationskommitté 405
11.10 Ersättning för administration av grundförsäkring samt ersättning för utgivna förmåner i grundförsäkringen 405
11.11 Bidrag till tilläggsförsäkringen i händelse av bidragsberättigad försäkringsgivares konkurs 406
11.12 Ordning för överklagande 406
11.13 Konsekvenser för valfrihet, resurser och regionalpolitik 407

12. Jämförelse mellan nuvarande system och det föreslagna 409

12.1 Försäkringen präglas av sin tid 409
12.2 En översiktlig jämförelse 411
12.3 Starkare koppling mellan aktiva och passiva åtgärder 417
12.4 Alla i arbetskraften tillhör försäkringen 419
12.5 Ökad valfrihet och jämställdhet 422
12.6 Närmare om flödet in och ut i försäkringen 423
12.7 Arbetsmarknadens parter får ökat inflytande 425
12.8 Skillnader för stat, kommun och sjukförsäkring 427
12.9 Fördelningsmässig profil 430

13. Finansiering av uppsamlat underskott i arbetsmarknadsfonden 433

13.1 Tilläggsdirektiv från regeringen 433
13.2 Samband med betänkandet i övrigt 434
13.3 Finansieringen och arbetsmarknadsfonden 435
13.3.1 Finansieringen före 1989 435
13.3.2 Det nya systemet fr.o.m. 1989 436
13.3.3 Arbetsmarknadsfondens funktion 438
13.4 Arbetsmarknadsfondens ställning samt löpande inkomst. och utg., utfall för perioden 1989 - 1992 samt prognos för 1993 - 1994 440
13.5 Finansiering av underskottet - principiella bedömningar och vissa utgångspunkter 443
13.6 Effekter av att täcka det uppsamlade underskottet genom olika finansieringskällor 447
13.6.1 Allmänt 447

13.6.2 Fördelningsmässiga effekter 447
13.6.3 Samhällsekonomiska effekter och s.k. skattekilar 448
13.7 Alternativa finansieringar av uppsamlat underskott 450
13.7.1 Diskussion av motiv för alternativa förslag 450
13.7.2 Begränsade ökningar av arbetsgivaravgifter 452
13.7.4 Särskilda avgifter från alla i arbetskraften 453
13.7.5 Finansiering genom belastning av statsbudgeten 456
13.8 Sammanfattning av förslag till finansiering 457

14. Övergångsbestämmelser och ikraftträdande 459

14.1 Principiella synsätt 459
14.2 Villkor för rätt till grundersättning 460
14.3 Förmåner för tilläggsförsäkringen övergångsbestämmelser 462
14.4 Ersättningstagare i nuvarande försäkring under 18 år 465
14.5 Avstängningsregler vid övergången 465
14.6 Finansiering av förmåner i samband med övergången 465
14.6.1 Grundförsäkring 465
14.6.2 Ersättning från tilläggsförsäkring - olika alternativ 466
14.6.3 Temporärt bidrag under 18 månader till försäkringsgivare som utger vissa tilläggsförmåner 467
14.6.4 Finansiella beräkningar av övergångsbidrag 468
14.7 Särskilda frågor rörande företagarna och övergången till en ny försäkring 471
14.8 Övergångsbestämmelser avseende administrationen 472

15. Specialmotivering 473

15.1 Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkring 473

16. Särskilda yttranden 491

BILAGOR

1. Ursprungliga direktiv och tilläggsdirektiv

2. Sakkunniga och experter

SÄRSKILD BILAGEDEL

Bilaga 1 Expertrapporter

1.1. Expertrapport om lönebildning och arbetslöshetsförsäkring av Dan Andersson

1.2. En ny arbetslöshetsförsäkring - samhällsekonomiska överväganden och en idéski av Lars Calmfors och Jan Herin

1.3. Påvirker finansieringen av A-kassene utfallet av lönnsforhandlingene? av Oddbjörn Raaum

1.4. Lönebildning - arbetslöshet - arbetslöshetsförsäkring av Roland Spånt

Bilaga 2 Beskrivning av nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet

Bilaga 3 Konventioner

FÖRKORTNINGAR

AKU	Arbetskraftsundersökningar
ALU	Arbetslivsutveckling
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
Dir.	Direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EG	Europeiska gemenskaperna
FoU	Forskning och Utveckling
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
ILO	Internationella arbetsorganisationen
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
LAS	Lagen om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen i Sverige
LU	Långtidsutredningen
Prop.	Proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
RFV	Riksförsäkringsverket
RSV	Riksskatteverket
SACO	Svenska Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

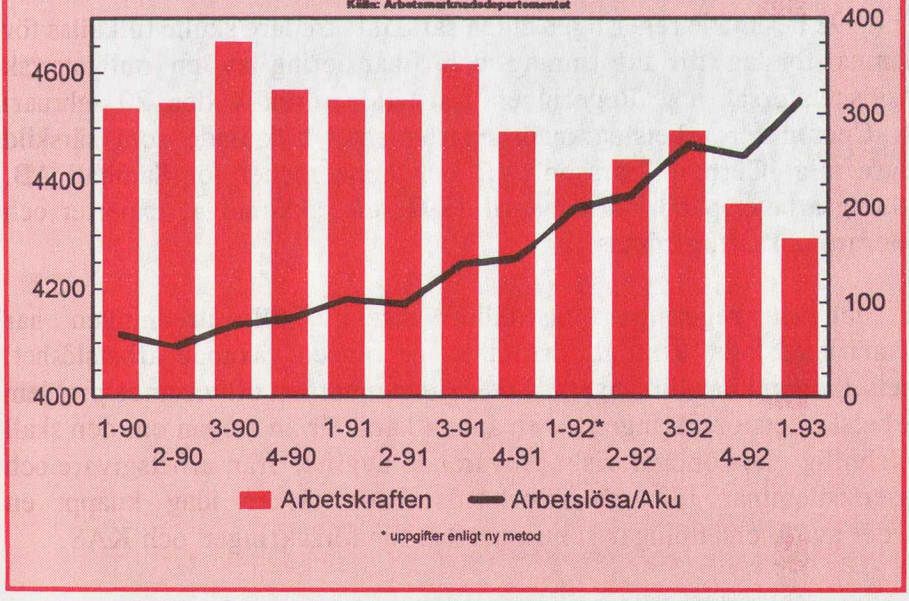
Sammanfattning

Bakgrund, utredningens uppdrag och genomförande

Den växande arbetslösheten har blivit Sveriges idag största sociala och ekonomiska problem. Den ger upphov till mänskligt lidande och personliga ekonomiska uppoffringar. Det samlade värdet av de varor och tjänster vi producerar minskar. Samtidigt orsakar enbart kontantstödet till arbetslösa i nuläget en växande statsskuld på 35-40 mdkr årligen. Men arbetslösheten bidrar också till ett ökat statligt budgetunderskott genom minskade skatteinkomster och ökade utgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna drabbas av oplanerade kommunala utgifter för socialbidrag.

Figur S:01 Arbetskraftens och arbetslöshetens utveckling per kvartal 1990/1-1993/1

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet



Med en arbetslöshet på 7,7 % av arbetskraften är 329.000 svenskar i april 1993 öppet heltidsarbetslösa. De flesta är berättigade till och är för sin försörjning mer eller mindre beroende av den ersättning som kontantstödet till arbetslösa kan ge. Härtill kommer att fler än 200.000 personer som är deltidsarbetslösa eller deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, (arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling och ungdomspraktik) får en ersättning som beror av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Det betyder att fler än en halv miljon människor f.n. berörs av det kontantstöd, som består av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Ungefär 400.000 av dessa får sin ersättning direkt från den s.k. arbetsmarknadsfonden.

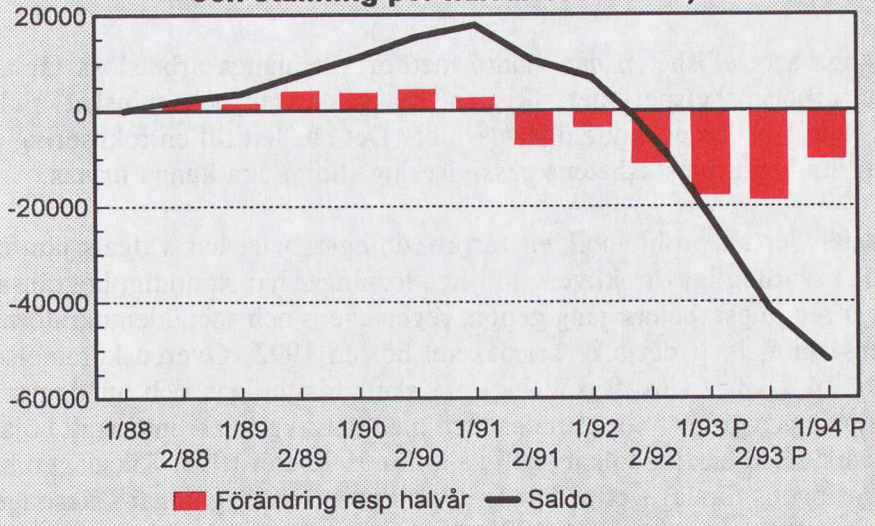
Nuvarande försäkring är helt frivillig och rätten till förmåner förutsätter medlemskap i en a-kassa. Den konstruerades i sina grunddrag för mer än 20 år sedan, då andra förutsättningar gällde på arbetsmarknaden. För dem som inte är medlemmar i de nuvarande a-kassorna finns ett senare infört kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Det utgår med ett fast belopp (4.300 kr per månad fr.o.m. juli 1993) och är inte som försäkringen en inkomstrelaterad ersättning.

De arbetslösa som inte omfattas av försäkringen har ingen rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Om de inte heller uppfyller villkoren för KAS, står de utan ersättning vid arbetslöshet. Var tredje arbetslös saknar idag försäkringsskydd och fler än var femte arbetslös uppfyller inte villkoren för KAS och har därför inget ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Våren 1992 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas för att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Regeringen fastställde direktiv den 20 februari 1992. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet tillkallade som särskild utredare mig, Gerhard Larsson, VD och koncernchef för Samhall AB. Utredningsarbetet påbörjades i april 1992, då sakkunniga, experter och sekreterare också förordnats.

Efter det att regeringen fastställde direktiv till utredningen har arbetsmarknadsläget kraftigt försämrats genom en växande arbetslöshet. Landets ekonomi har försvagats. Utvecklingen har lett till växande problem för arbetslöshetsförsäkringen av en annan karaktär än frågan om den skall vara frivillig eller obligatorisk. Nuvarande avgifter från arbetsgivare och a-kassemedlemmar till arbetsmarknadsfonden täcker idag knappt en fjärdedel av de ersättningar som utbetalas för försäkringen och KAS.

Figur S:02 Arbetsmarknadsfondens förändringar och ställning per halvår 1988-1994, mdkr



Detta föranledde regeringen att i februari 1993 ge mig tilläggsdirektiv, med innebörd att utredningsarbetet också skall omfatta förslag till en balanserad finansiering av det ackumulerade underskottet i arbetsmarknadsfonden.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har sedan mitt ursprungliga uppdrag även visat på andra stora problem med det kontanta stödet. Den nuvarande KAS-nivån är otillräcklig för ens en grundläggande försörjning. Detta medför att en växande andel arbetslösa måste vända sig till kommunernas socialvård för att klara sin försörjning. Samtidigt ökar kommunernas socialutgifter för stöd till allt fler arbetslösa, som står helt utanför skyddet från försäkring och KAS. Från kommunalt håll uttalas allt oftare att man inte anser sig kunna klara bördorna av en växande arbetslöshet med allt fler arbetslösa utan skydd, utan begär kompensation från staten och begär att en ny, mer heltäckande försäkring införs.

Under utredningsarbetet har även blivit påtagligt att en stor andel arbetslösa bland landets drygt 300.000 företagare och deras anhöriga, har stora svårigheter att få ersättning eller helt utestängs från ersättning vid arbetslöshet, trots att många är medlemmar i en a-kassa. En kraftig opinion har också väckts för att fästa uppmärksamheten på att de deltidsarbetslösa

i nuvarande system har mer begränsade möjligheter till ersättning än heltidsarbetslösa. Denna begränsning har därför nyligen undanröjts efter beslut i riksdagen.

Den höga arbetslösheten har vidare medfört att många arbetslösa får allt längre arbetslöshetsperioder. Risken för passivitet och minskat självförtroende hos den enskilde ökar därmed. Det har lett till en fokusering på frågan om hur arbetslöshetens passivisering tidigt ska kunna brytas.

Detta betyder att problembilden för utredningsarbetet har vidgats jämfört med de ursprungliga direktiven. Möjliga lösningar har samtidigt begränsats under utredningsarbetets gång genom regeringens och socialdemokraternas överenskommelse i det s.k. krispaketet hösten 1992. Överenskommelsen innebar bl.a. att en ny försäkring inte skall förstatligas och att den s.k. finansieringsavgiften - som betalas med medlemsavgifter - inte skall höjas. Det sistnämnda har jag tolkat skall gälla för 1992 och 1993. Riksdagen har på regeringens förslag - efter intensiva politiska överläggningar i riksdagen - beslutat att fr.o.m. den 5 juli 1993 sänka ersättningsnivån i den nuvarande frivilliga försäkringen från 90% till 80% och fastställa ny beräkningsgrund för det s.k. dagpenningbeloppet. Ersättningsperioderna för deltidsarbetslösa har förändrats fr.o.m. den 1 maj 1993. Vidare har principbeslut fattats om att återinför fem karensdagar.

Regeringen har i kompletteringspropositionen 1992/93:150 föreslagit riksdagen vissa ytterligare förändringar i den nuvarande försäkringen. Dessa förslag gäller det s.k. företagarbegreppet, behandlingen av anhöriga till företagare och hur avgångsvederlag skall beaktas vid bedömning av rätt till ersättning från försäkringen. Regeringen uttalade vidare i kompletteringspropositionen ett allmänt synsätt på finansieringen av en ny arbetslöshetsförsäkring, som skiljer sig från höstens uttalande i samband med krispaketet. När detta skrivs föreligger ej riksdagens ställningstagande till dessa regeringsförslag.

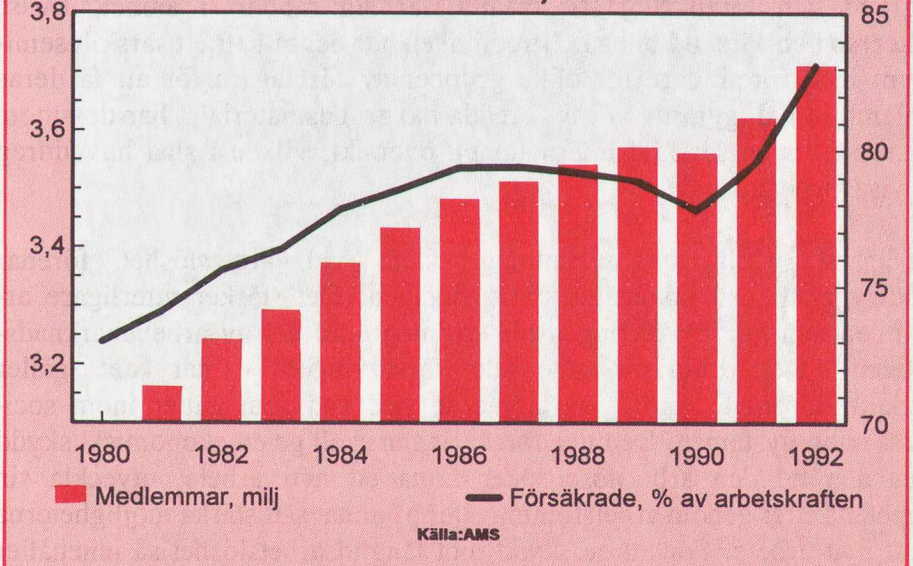
Hur en framtida arbetslöshetsförsäkring skall utformas har också under senare tid varit föremål för en intensiv debatt bland företrädare för bl.a. arbetsmarknadens parter och de politiska partierna. Olika förslag har framförts. Även den s.k. ekonomikommissionen har i sitt program "Nya villkor för ekonomi och politik" i mars 1993 (SOU 1993:16) principiellt uttalat sig för införande av en ny arbetslöshetsförsäkring.

I detta betänkande lämnar jag ett förslag till ett nytt system för ersättning vid arbetslöshet, som bl.a. innehåller förslag till en allmän grundförsäkring. Förslaget kompletteras med ett förslag till en frivillig tilläggsförsäkring.

Den nya försäkringen skall ersätta nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkring och KAS. Arbetslöshetsskyddet skall vara självfinansierat och ligger utanför statsbudgeten. För att möjliggöra ett snabbt införande av det nya ersättningssystemet, vilket nuvarande problem kräver, anser jag att det är viktigt att ta tillvara erfarenheter och kunnande i nuvarande system. Samtidigt kräver en ny tidsperiod och nya förutsättningar en annorlunda konstruktion, inte minst vad gäller finansieringen och att olika grupper försäkringstagare får en likvärdig behandling.

Eftersom frågan om det framtida arbetslöshetsskyddet berör många människor och debatten varit omfattande, valde jag att tidigare i vår gå ut med en idéskiss till en ny försäkring för att från olika håll få reaktioner och bedömningar på min skiss till lösning. Detta har också lett till att jag nu gjort en del modifieringar i förhållande till idéskissen. Utformningen har närmare diskuterats med gruppen sakkunniga och experter i utredningen. De sakkunniga representerar arbetsmarknadens parter, företagarna och kommunerna via Svenska Kommunförbundet.

Figur S:03 Medlemsantal samt andel försäkrade
Årsmedeltal 1980-92, 16-64 år



Jag har tvingats konstatera att det, trots ett års övervägande, inte varit möjligt att finna en gemensam uppfattning bland de sakkunniga om utform-

ning, finansiering och administration av en ny försäkring. Det finns dock en bred uppslutning vad gäller behovet av att reformera hela eller delar av nuvarande försäkring. Jag har därför tvingats, i större utsträckning än jag önskat och planerat, att själv finna en lösning som jag bedömer blir effektiv för de arbetslösa, är självfinansierad samt anpassad till den verklighet som kommer att gälla för arbetsmarknaden och svensk ekonomi under resterande del av 1990-talet. Detta hindrar inte att jag tagit starkt intryck av våra diskussioner och av den livliga allmänna debatten kring såväl försäkringen som arbetslöshetens problem, men också om socialförsäkringarnas utformning i framtiden. Även om inte någon enhetlig linje kan utkristalliseras, har de synpunkter som framkommit i debatten i hög grad styrt den slutliga utformningen av en ny försäkring i syfte att förslaget skall vinna ökad förståelse i breda lager inom samhället.

Härutöver har jag, för att bredda underlaget till mina förslag, låtit SCB genomföra en studie bland dagens arbetslösa om deras ekonomiska och sociala förhållanden under arbetslösheten. Vidare har utredningen genomfört en enkätundersökning bland de arbetslösa, som utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkring och KAS. Ett särskilt seminarium har hållits med en bred krets ekonomer kring frågan om lönebildningen och finansieringen av försäkringen. Inför detta seminarium ombads fyra ekonomer med olika bakgrund och förankring att författa var sin rapport i ämnet. Dessa publiceras i en särskild bilaga. Utredningen har också haft ett särskilt seminarium med företrädare för olika grupper av företagare för att få deras problembild tydliggjord. För att bredda bakgrundsmaterialet har dessutom sammanställts en särskild internationell översikt, vilken i sina huvuddrag redovisas i betänkandet.

Mitt förslag till nytt ersättningssystem vid arbetslöshet förenar grundtrygghet med inkomstbortfallsprincipen. Det stärker ytterligare arbetslinjen och gör försäkringen till en integrerad del av arbetsmarknadspolitiken. Detta hindrar inte att försäkringen - när det gäller kompensationsnivå m.m. - harmonierar med vad som gäller inom socialförsäkringssystemen. Den nya försäkringen skall ge ett ekonomiskt skydd under den tid den arbetslöse söker finna ett nytt arbete, utveckla sin kompetens eller genom arbetsträning eller på annat sätt stärka möjligheterna till ett nytt arbete. För att ge skydd mot långtidsarbetslöshet så innehåller också systemet garantier om aktiva åtgärder. Förslaget är självfinansierat.

I det följande redovisas kapitelvis det huvudsakliga innehållet i betänkandet. För detaljerade uppgifter om beräkningar och effekter hänvisas till resp. kapitel.

Historik och nuvarande kontantstöd (kapitel 2 och 3)

Ursprunget till a-kassorna och den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen går tillbaka till ett riksdagsbeslut redan 1934. Den första försäkringen omfattade enbart löntagare. Utvecklingen därefter kännetecknas av smärre reformer fram till att det nuvarande systemet infördes 1974.

Under tiden däremellan hade bl.a. ett par statliga utredningar under 40- och 60-talen utrett frågan om en allmän eller obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, utan att detta lett till beslut i riksdagen. Även efter det nuvarande systemets införande 1974, tillsatte regeringen samma år en ny utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring, bl.a. efter initiativ av LO och TCO. Utredningsförslaget ledde inte till någon proposition till riksdagen.

Två olika parlamentariska utredningar under 70-talet har övervägt arbetslöshetsförsäkringens inlemmande i en allmän socialförsäkring. Inte heller dessa utredningar ledde till några förändringar. Andra utredningar under 70- och 80-talen har däremot lett till smärre förändringar i det nuvarande systemet, men någon mer genomgripande förändring av kontantstödet vid arbetslöshet har dock inte genomförts sedan nuvarande lagar stiftades och KAS infördes år 1974. Regelsystemet har dock i vissa delar justerats och finansieringen har reformerats.

Avsnittet innehåller en beskrivning av den långsiktiga utvecklingen av arbetslösheten, olika sätt att ange arbetslöshetens omfattning samt arbetslöshetsförsäkringens utveckling under 80-talet och fram till 1992. Motsvarande beskrivning görs av utvecklingen av KAS.

Den frivilliga försäkringen bygger på medlemskap i någon av de nu 42 a-kassorna verksamma inom var sina yrkesområden. Kassorna är vanligen knutna till en facklig organisation. Några få har anknytning till intresseföreningar för företagare eller är fristående a-kassor för småföretagare. Vid utgången av 1992 var 83% av arbetskraften om 4,46 miljoner människor i Sverige medlemmar i någon av dessa a-kassor. För att erhålla ersättning krävs bl.a. medlemskap i 12 resp. 24 (företagare) månader. Av de faktiskt arbetslösa är täckningsgraden lägre och uppgår till 66 - 67% våren 1993. Detta är uttryck för att medlemmarna i a-kassorna relativt sett har lägre arbetslöshet än de som inte är medlemmar.

Den andra delen av det kontanta stödet vid arbetslöshet är KAS, som utges vid arbetslöshet till den som inte är försäkrad enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, till den som ännu inte uppfyller medlemskravet för

att få arbetslöshetsersättning och till den som utförsäkrats från rätt till arbetslöshetsersättning efter 60 års ålder. Till skillnad från den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen finns en nedre åldersgräns vid 20 års ålder. Av dagens arbetslösa beräknas ca 11 - 12% uppbära KAS-ersättning, som administreras av fyra statliga KAS-kontor under AMVs ansvar. Till skillnad från den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, som är inkomstrelaterad, utgår KAS med ett fast belopp. De närmare reglerna och beloppen m.m. framgår längre fram i denna sammanfattning, där i en översiktlig tabell det föreslagna nya systemet jämförs med nuvarande system.

Ersättningen till arbetslösa i form av s.k. dagpenning resp. kostnader för administrationen/förvaltningen av den frivilliga försäkringen finansieras var för sig. Kostnaderna för administration bestrids i sin helhet med medlemsavgifter och ett system med utjämningsavgifter, som regleras genom bestämmelser som fastställs av regeringen, utjämnar större skillnader i administrativa kostnader mellan olika kassor. Ersättningen till de arbetslösa från försäkringen finansieras dels av en lagstadgad arbetsgivaravgift, benämnd arbetsmarknadsavgift, på för närvarande 2,12% av löneunderlaget, dels av s.k. finansieringsavgifter som i sin tur uttas från medlemsavgifterna för dem som tillhör en a-kassa. Medlemsavgifterna, som uttas med ett fast och lika belopp av samtliga medlemmar i samma a-kassa, oavsett inkomst, motsvarar i de flesta fall 0,3 - 0,4% av bruttolönen för en vanlig inkomsttagare. Fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet erlägger ingen avgift till arbetslöshetsförsäkringen m.fl. ändamål, som finansieras av arbetsmarknadsavgiften. Såväl arbetsgivaravgiften som medlemsavgiften tillförs den s.k. arbetsmarknadsfonden, förvaltad av staten. Dessa influtna medel till arbetsmarknadsfonden skall inte endast bekosta försäkringsersättningar till arbetslösa, utan även bära kostnader för KAS, bidrag till permitteringslöneersättning, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning till de som är berättigade till ersättning från försäkringen samt utbildningsbidrag till alla i arbetslivsutveckling. För 1993 beräknas individavgifterna uppgå till ca 1,3 mdkr medan arbetsgivarnas nettobidrag till fonden kan uppskattas till ca 12 mdkr. Dessa avgifter är sammantaget helt otillräckliga med dagens arbetslöshetstal, varför arbetsmarknadsfondens samlade underskott, inkl. ränta, vid utgången av 1993 beräknas uppgå till ca 41,5 mdkr. Detta täcks tillfälligt genom upplåning av Riksgäldskontoret och belastar således statsskulden, men inte statens budget.

Tidigare belastades inte arbetsmarknadsfonden för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Genom initiativ av den dåvarande regeringen i slutet av 80-talet beslutades att fonden även skulle finansiera denna del av

utbildningsbidragen. Den nuvarande regeringen har initierat att fonden även skall svara för utbildningsbidrag till alla i arbetslivsutveckling. Samtidigt har emellertid ingen förändring av avgiftsuttag skett i syfte att stärka fondens inkomster. Eftersom dessa utbildningsbidrag numera beräknas utgå till sammanlagt över 80.000 personer (april 1993) märks det påtagligt i belastningen på fonden. Permitteringslöneersättningen är däremot av mindre ekonomisk betydelse för fonden (1992 ca 200 mkr) och har belastat den sedan mitten av 80-talet, enligt en särskild förordning om permitteringslöneersättning från 1984.

Vid sidan av den frivilliga arbetslöshetsersättningen och det statliga KAS, som utgår vid arbetslöshet, finns förmåner till följd av trygghetsavtal mellan arbetsmarknadens parter. Sådana avtalsförmåner reducerar inte den ersättning som den enskilde erhåller från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS. Trygghetsavtalen innebär framför allt att rådgivning och hjälp skall ges till den arbetslöse för att finna en ny sysselsättning. Om nytt arbete inte erhålls, kan trygghetsavtalen ge kompensation för inkomstförlust utöver vad som lämnas från arbetslöshetsförsäkringen. Sådana kompensationer ges inom såväl de privata som de statliga och kommunala avtalsområdena, men med varierande omfattning och utformning. Kompensationen kan avse såväl utfyllnad till arbetslöshetsersättningen, som utfyllnad när vederbörande fått ett nytt arbete med lägre lön. Det utges under varierande tid, men oftast inte längre än fem år efter det att anställningen upphört. Det statliga trygghetsavtalet ger den som fyllt 60 år, entledigats och inte själv väljer att söka nytt arbete, rätt till pension. Även särskild pension kan på det statliga området utgå efter a-kassetiden för den som fyllt 55 år. Generellt synes de anställda på den statliga sidan vara bäst kompenserade genom trygghetsavtalen. Trygghetsavtalen har i regel träffats på central nivå för att täcka alla som omfattas av kollektivavtal. Avgifterna till trygghetssystemen uttas som en andel av lönesumman och förs till en fond för resp. huvudavtalsområde. Vid ingången av 1993 var uttaget för SAF/PTK-området exempelvis 1,07% av löneunderlaget, medan motsvarande på LO-området var 0,05% (målsättningen normalt 0,15%).

Arbetslöshet och vägar från arbetslöshet (kapitel 4)

Den som saknar arbete är inte alltid arbetslös enligt de vedertagna definitioner av arbetslöshetsbegreppet som bl.a. SCB använder. För att bli registrerad som arbetslös förutsätts att man kan och vill arbeta samt att man dessutom aktivt söker arbete. Det finns också olika alternativa beskrivningar av arbetslöshetsbegreppet beroende på om man lägger tyngdpunkten vid stabiliseringspolitiska eller vid andra aspekter på arbetslösheten som företeelse.

De senaste årens kraftiga försämring av arbetsmarknadsläget har bl.a. inneburit en hög ungdomsarbetslöshet och fler långtidsarbetslösa. Hittills under 1990-talet har männens arbetslöshet legat betydligt högre än kvinnornas. Till de särskilt hårt utsatta grupperna på arbetsmarknaden hör invandrare och arbetshandikappade. Ett tecken på den försämrade situationen för arbetshandikappade är det kraftigt ökade antalet förtidspensionärer i landet. Under 1992 uppnåddes den högsta ökningstakten någonsin (+58 000). De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har kommit att få mycket stor omfattning i dagens försämrade arbetsmarknadssituation. Den tidigare mycket starka inriktning på aktiva åtgärder i arbetsmarknadspolitiken har försvagats något under senare år.

När det gäller arbetslöshetens konsekvenser för individen och samhället uppmärksammas i avsnittet särskilt sambanden mellan arbetslöshet och ohälsa. Härvid refereras bl.a. till en aktuell rapport från den s.k. "Folkhälsogruppen", vilken rapport sammantaget visar att arbetslösheten är ett allvarligt hot mot hälsa och välbefinnande.

I avsnittet uppmärksammas också behovet av ökad kunskap om arbetslöshetens effekter genom bl.a. forskning. Det är angeläget att forskningen kring arbetslöshetens och arbetsmarknadspolitikens konsekvenser och hur de påverkar arbetslivet väsentligt förstärks redan kommande budgetår för att slutsatser skall kunna dras av den pågående utvecklingen. I detta syfte föreslås att en fjärdedels promille av anslagen till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder avsätts till FoU. Eftersom forskningen ytterst handlar om arbetslivet kan det vara lämpligt att medlen administreras av Arbetsmiljöfonden (AMFO). Ett särskilt programområde inom fonden bör bildas för detta forskningsområde. Inte minst betonas att de samhällsekonomiska aspekterna på arbetslösheten bör ges ökad uppmärksamhet. Vidare konstateras bl.a. att det finns behov av ökade kunskaper om arbetslöshetens struktur och flödet till och från arbetslösheten.

Effekter av nuvarande skydd vid arbetslöshet (kapitel 5)

Enligt direktiven skall nuvarande systems funktionssätt och effekter analyseras. I kapitel 5 behandlas effekterna av systemet i ett antal olika avseenden. Bedömningarna begränsas till de viktigaste aspekterna på nuvarande system för kontantstöd.

Tabell S:01
Fördelning av genomsnittligt antal arbetslösa per månad 1991 efter ålder samt andel ej ersättningsberättigade till a-kassa och KAS
Källa: AMS

Ålder	Samtliga absolut	fördelning	Andel utan a-kassa/KAS		
			män	kvinnor	samtliga
år	antal	%	%	%	%
-17	1.600	1	89	92	90
18-19	11.700	9	79	84	82
20-24	33.700	25	22	26	24
25-44	67.500	49	18	20	19
45-54	14.200	10	16	17	17
55-64	8.700	6	11	10	10
Summa	137.400	100	24	29	26

Försäkringens täckningsgrad - uttryckt såsom antal medlemmar i a-kassorna i förhållande till arbetskraften - har successivt ökat varje år sedan lång tid tillbaka. Från att t.ex. 1974 har uppgått till 65% ökade andelen försäkrade till strax under 80% under 1980-talet för att de senaste åren stiga ytterligare till ca 83% 1992. Den högre täckningsgraden under de senaste åren har delvis sin förklaring i människors behov att i oroliga tider på arbetsmarknaden, försäkra sig mot inkomstförlust. Men den höga täckningsgraden har också en annan förklaring. De som deltar i arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling m.fl. arbetsmarknadspolitiska åtgärder, räknas inte till arbetskraften. De ses som studerande. Då samtidigt samma personer är medlemmar i a-kassor, förändras relationen när de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har stor omfattning. Täckningsgraden mätt på detta sätt överskattar således andelen i arbetskraften som är försäkrade. Det finns alternativa sätt att beakta detta. Ett sätt är att räkna med de i åtgärder - som normalt inte ingår i arbetskraften - såsom ingående i arbetskraften. Vid aktuella förhållanden 1992 skulle detta innebära att 83% sjönk till ca 79%. Uppgifterna är således känsliga för förändringar i beräkningssättet. Men även om begreppet korrigeras, är täckningsgraden sådan att omkring fyra personer av fem i arbetskraften numera är försäkrade.

Tabell 5:1
Andel arbetslösa med ersättning från a-kassa, från KAS och helt utan ersättning 1980-92
Källa: AMS, U-enheten

År	Andel med a-kassa	med KAS	utan ersättning
	%	%	%
1980	46,1	15,6	38,3
1981	47,9	14,8	37,4
1982	49,7	14,4	35,8
1983	51,4	15,0	33,5
1984	57,7	11,5	30,8
1985	60,9	9,3	29,8
1986	63,2	7,9	29,0
1987	66,5	7,6	26,0
1988	68,9	6,9	24,2
1989	66,5	6,9	26,5
1990	62,8	8,3	28,9
1991	62,3	12,0	25,7
1992	66,8	12,2	21,0

Förhållandet blir emellertid annorlunda om vi istället studerar täckningsgraden bland de faktiskt arbetslösa. Genom att använda såväl AMS statistik som resultatet av SCBs studie för utredningen, gör jag den samlade bedömningen att andelen arbetslösa med försäkringsersättning utgör 66 - 67% av heltidsarbetslösa. Ungefär var tredje arbetslös saknar således försäkringsskydd. Om vi betraktar samma förhållande för de som uppbär KAS uppgår stödtagarna till ca 11 - 12% av de arbetslösa. Sammantaget betyder detta att kontantstödet kan skattas utgå till sammanlagt ca 78% av de arbetslösa. Övriga arbetssökande saknar arbetslöshetsskydd och är för sin försörjning hänvisade till egna medel eller socialbidrag.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har numera en betydande omfattning. I april 1993 berördes närmare 200.000 människor av konjunturberoende åtgärder. Vilka personer som anvisas åtgärder, har betydelse för bedömningen av hur väl nuvarande system skyddar de faktiskt arbetslösa.

vid inkomstförlust. Om åtgärder anvisas personer utan skydd av försäkring eller KAS, innebär detta att kvarstående arbetslösa utan rätt till stöd minskar. Det kan därför finnas anledning till viss försiktighet vid bedömningen av alldeles exakta tal för hur stor andel av de arbetslösa som har rätt till försäkringsersättning och KAS.

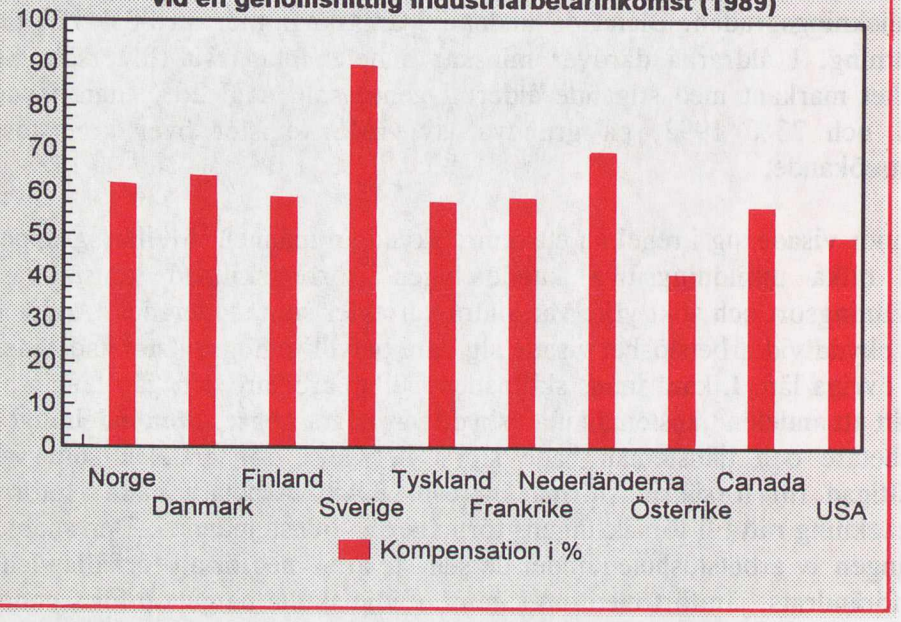
De arbetslösa som står utan rätt till ersättning har bearbetats med avseende på ålder, kön och utbildning. Underlag har även funnits för att beakta bosättningsort och yrkesinriktning. Den arbetslöses ålder är betydelsefull för täckningsgraden. Bland de under 20 år saknar mer än 80% rätt till ersättning. I åldrarna däröver minskar andelen utan rätt till ersättning mycket markant med stigande ålder. I genomsnitt stod 26% utan skydd 1991 och 23% 1992, på grundval av AMS register över arbetslösa arbetssökande.

Kvinnor visade sig i regel ha ett sämre skydd än männen. Mellan grupper med olika utbildningsnivå kunde ingen större skillnad konstateras. Bosättningsort och sökt yrke var andra variabler som studerades. Andelen utan skydd vid arbetslöshet visade sig vara betydligt högre i storstadslänen än i övriga län. Likaså fanns skillnader mellan arbetare och tjänstemän på så sätt att andelen tjänstemän utan skydd var något högre. Men indelningen i arbetare och tjänstemän hade störst betydelse för andelen som var berättigad till försäkringsförmåner resp. KAS. Arbetare hade i större utsträckning rätt till försäkringens förmåner än tjänstemännen. Den snabba ökningen av arbetslösheten under de senaste åren medför att förhållandena har förändrats, jämfört med om samma studie skulle ha genomförts under senare delen av 1980-talet. Generellt sett har de försäkrades andel av arbetskraften ökat. Färre än tidigare står helt utan skydd genom att just anslutningen till a-kassor har ökat.

Antalet arbetslösa som utförsäkras från försäkring och KAS har under senare delen av 1980-talet varit begränsat till ca 10.000 årligen. För 1992 hade siffran stigit till 24.000 personer. Inom ramen för utredningen har en enkätundersökning genomförts avseende de som utförsäkrats under april månad 1992 från såväl försäkring som KAS. Resultatet av studien visar att efter ca fem månader från utförsäkringen var ca 50% fortfarande arbetslösa, ca 20% deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ca 17% hade ett fast eller tillfälligt arbete, 3% studerade och ca 10% var sjuka eller hade beviljats pension. Resultatet av frågor om försörjningssituationen visar att endast en liten grupp (21%) uppgav att de mottagit socialbidrag under mätperioden. Enkäten bestyrker inte att många utförsäkrade hamnar i socialbidragsberoende vid utförsäkring.

Beträffande kompensationsgraden i försäkringen konstateras att denna är hög internationellt sett. Normalt ligger kompensationsnivån för en industriarbetare betydligt lägre eller 50 - 70% av inkomstförlusten. Den svenska försäkringen är däremot sämre för högre inkomsttagare än vissa andra länders försäkringar, eftersom dessa har högre tak.

Figur S:05 Kompensationsgrad i olika länders försäkringar vid en genomsnittlig industriarbetarinkomst (1989)



Arbetsvillkoret i nuvarande försäkring har stor betydelse för försäkringen. För de som stabilt tillhör arbetskraften är det lätt att uppfylla arbetsvillkoret. Villkoret har desto större betydelse för de med lös anknytning till arbetsmarknaden, som ett instrument för att skilja ut de som skall anses ha så stabil anknytning att därav skall följa ersättningsrätt vid arbetslöshet.

Administrationen i den nuvarande försäkringen handhas av 38 a-kassor med anknytning till de fackliga organsationerna, förutom fyra kassor för företagare. Även om a-kassornas administrationskostnader varierar kraftigt, fungerar systemet kostnadseffektivt. Den genomsnittliga kostnaden 1991 för administration uppgick till 104 kr per medlem. Samordningsfördelar med resp. facklig organisation bidrar till kostnadseffektiv administration. Administrationen kan även ses i ett vidare perspektiv, där även beaktas hur väl försäkringen fungerar i andra avseenden, bl.a. att ersättning utgår till rätt person och med rätt belopp. Kontroll gentemot andra system som

också utger ersättning bör då beaktas. Utvecklingsbehov synes också finnas för att bättre kunna följa upp hur försäkringens förmåner fördelas mellan olika grupper och hur mönstren ser ut. Detta är idag inte möjligt att löpande följa, trots att systemet f.n. utbetalar ca 40 mdkr per år.

Angående sambandet mellan hög facklig organisationsgrad och en administration knuten till de fackliga organisationerna, konstateras att ett sådant samband inte med säkerhet kan anses gälla.

Finansieringssystemet för kontantstöd är otillräckligt vad gäller den flexibilitet som krävs för att kunna "matcha" inkomster och utgifter. Inkomsterna är i princip desamma oavsett utgifterna.

Sambandet mellan förmåner och avgifter är svagt i dagens system. De sociala inslagen i systemen är betydande, samtidigt som de försäkringshärmande inslagen är få. Likaså finns inga egentliga samband mellan den som beslutar och den som bär kostnaden. Incitamenten till att begränsa försäkringens kostnader är svaga i nuvarande finansieringssystem.

Internationell jämförelse (kapitel 6)

En översikt lämnas i kapitlet av systemen för ersättning vid arbetslöshet i de nordiska länderna, de storleksmässigt dominerande länderna inom EG, därjämte Holland, Österrike, USA och Kanada.

De flesta länder har någon form av obligatoriska försäkringar vid arbetslöshet, medan få länder har frivilliga försäkringar. Förutom i Sverige förekommer det bara i Danmark och Finland, i Finland dock både som en obligatorisk och en frivillig försäkring.

Sverige har för en genomsnittlig industriarbetare den högsta kompensationsgraden i försäkringen även efter den av regeringen föreslagna sänkningen av densamma till 80% fr.o.m. den 5 juli 1993. Kompensationsgraden för vanliga inkomsttagare ligger normalt inom Norden, EG samt USA och Canada mellan 50 och 70%. Både längre och kortare karenstider förekommer. För högre inkomsttagare är emellertid kompensationsgraden bättre i bl.a. Tyskland och Holland. Detta beror på att dessa försäkringar ersätter inkomstförlust upp till ett betydligt högre tak än den svenska försäkringen.

I våra stora konkurrentländer Frankrike och Tyskland är avgifterna såväl för arbetsgivare som för de försäkrade betydligt högre än i Sverige. Speciellt gäller detta individavgifterna. I dessa länder finansieras försäk-

ringen fullt ut genom avgifter och belastar således inte statsbudgeten. Sverige och Finland har för övrigt de lägsta individavgifterna, förutom i USA där sådana avgifter endast uttas i tre delstater. I sammanhanget bör erinras om att den svenska försäkringen är gravt underfinansierad i nuläget.

Endast de tre nordiska länderna har frivilliga försäkringar, som bygger på medlemskap i en a-kassa knuten till de fackliga organisationerna eller vissa intresseorganisationer. I dessa fall handhar också samma kassor administrationen av försäkringen. I övriga handhas administrationen antingen av ett statligt organ eller av ett av arbetsmarknadens parter gemensamt inrättat administrativt organ.

Grundläggande värderingar (kapitel 7)

I detta kapitel utvecklas mina grundläggande värderingar av betydelse för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring. Mina utgångspunkter är härvid att en ny försäkring skall ha förutsättningar att fungera under en längre tid och vara självfinansierad. Det är väsentligt att såväl arbetstagare som arbetsgivare upplever att det finns stabilitet över tiden i samhällets skyddssystem. En ny försäkring måste därför vara robust även mot politiska ingripanden från tid till annan, beroende på olika värderingar vad gäller fördelningspolitik eller stabiliseringspolitik.

Samtidigt konstateras att dagens situation med en för svenska förhållanden unikt hög arbetslöshet, stora underskott i försäkringens finansiering samtidigt med en svår statsfinansiell och samhällsekonomisk situation inte kan frånses vid utformning och finansiering av en ny arbetslöshetsförsäkring, även till den del perspektivet bör vara långsiktigt. I synnerhet som det våren 1993 tyvärr inte finns tecken som tyder på att situationen, framför allt när det gäller arbetsmarknaden, är av tillfällig och snabbt övergående natur.

Enligt min mening är det viktigt att skyddet vid arbetslöshet löses genom försäkringar och inte genom någon form av behovsprövade bidrag. Men också att karaktären av försäkring verkligen upprätthålls. Ersättningen skall relateras till inkomstförlust och utgå till den som uppfyller uppställda villkor. En grundnivå i försäkringen skall garantera arbetslösa, på väg till ett arbete, en viss lägsta ersättning. Det här skall anpassas så att i de flesta fall behov av kommunalt socialbidrag undviks.

Utan trygghet minskar benägenheten att våga byta arbete eller att våga ta risker som ett led i en egen utveckling. Förändringar i efterfrågan på varor och tjänster leder till förändringar i efterfrågan på arbete av olika slag. En

försäkring skall därför utformas på ett sådant sätt, att den bidrar till att smidigt underlätta omställning och stärka människors motiv att arbeta. På det sättet underlättas anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft inom olika sektorer i samhället. Därmed betonas också försäkringens karaktär av tillfällig lösning av individens försörjning. För att lyckas med detta måste en försäkring ge ett skydd på en sådan nivå att den arbetslöse inte tvingas ägna en stor del av sin kraft till att vidta åtgärder för att överleva ekonomiskt. Sambandet mellan inkomstbortfall från ett tidigare arbete och rätten till ersättning, samtidigt med karaktären av omställningsförsäkring för en period under vilken man söker nytt arbete, betonar arbetslöshetsförsäkringens starka samband med arbetsmarknadspolitiken och ett i detta avseende mindre starkt samband med socialförsäkringen i allmänhet. Arbetslöshetsförsäkringen skall därför både organisatoriskt och finansiellt behandlas fristående från andra trygghetsförsäkringar inom socialförsäkringssystemet. I annat fall uppstår risken för en form av "medborgarlön", vilken jag bl.a. inte anser främjar arbetslinjen. Däremot bör kompensationsnivåerna harmoniera mellan de olika försäkringarna.

Försäkringen skall vara nära förenad med inkomstbortfall från arbete, eller i särskilda fall, med att någon trots intensivt sökande inte kan erhålla ett arbete. Därmed skall försäkringen avgränsas mot t.ex. minimiinkomstsystem eller andra mer generella välfärdssystem utan direkt anknytning till arbetslöshet. Försäkringen är således knuten till arbete, till arbetsmarknaden och därmed också till arbetsmarknadspolitiken.

Mot den här bakgrunden bör försäkringen vara allmän i likhet med vad som gäller i andra utvecklade industriländer. Därvid bör den också till sin karaktär påminna om vad som gäller för socialförsäkringarna här i Sverige. För att tydliggöra kopplingen till arbetslinjen så bör rätten att erhålla ersättning vara beroende av att ett klart arbetsvillkor upparbetats. För de arbetslösa som aktivt eftersträvar att etablera sig på arbetsmarknaden - dock utan att lyckas - skall gälla särskilda villkor. Dessa villkor, som jag återkommer till längre fram, benämner jag utbildningsvillkor med karens.

Jämfört med nuvarande frivilliga försäkring och KAS, vill jag stärka individens trygghet vid arbetslöshet genom en allmän försäkring, ge rätt att få en handlingsplan upprättad samt rätt att få del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder senast efter sex månaders arbetslöshet. Samtidigt måste den arbetslöse ha skyldigheter att omedelbart ta ett anvisat lämpligt arbete eller en erbjuden åtgärd från den offentliga arbetsförmedlingen. Därför vill jag, jämfört med idag, ha mer påtagliga effekter om den arbetslöse tackar nej. Jag har flera skäl till varför en ny arbetslöshetsförsäkring skall finansieras och administreras inom arbetsmarknadssektorn. Det handlar såväl om

parternas inflytande, arbetslöshetens omfattning och struktur som den enskilde företagarens, branschens och individens egen möjlighet att påverka arbetslösheten. Tillsammans talar detta för att aktörerna på arbetsmarknaden bör svara för finansieringen av arbetslöshetsskyddet. En finansiering fullt ut med arbetsgivaravgifter och individavgifter ger i praktiken, på ett helt annat sätt än nuvarande system, utrymme för staten att inom statsbudgeten satsa på arbetsskapande åtgärder. Samtidigt ger det kommunerna relativt sett mer utrymme för att inom socialpolitikens ram aktivera de arbetslösa.

Det är nödvändigt att finansieringen av en ny försäkring innebär balans mellan utgifter och inkomster. Det ska vara en ansvarsfull finansiering där inkomsterna av arbetsgivar- och individavgifter kan bära svängningar i utgiftsnivån över tiden. Av olika skäl är det svårt att balansera finansieringen varje år. Därför föreslår jag att försäkringen skall vara självfinansierad inom en konjunkturcykel och att avgifterna inom denna skall anpassas till varierande utgiftsnivå för perioden. Avgifterna bör - så snart en ny försäkring etablerats - tas ut motkonjunkturellt (se vidare kapitel 10).

Denna bakgrund leder också fram till motiven för att arbetsmarknadens parter inte bör finansiera både aktiva och passiva åtgärder. Det utvecklas närmare i kapitlet.

Med utgångspunkt från de grundläggande värderingarna vill jag i det korta perspektivet - med nuvarande starkt begränsade finansieringsutrymme - prioritera en lägsta ersättning i en ny försäkring med 6.300 kr (+ 2.000 kronor per månad jämfört med KAS fr.o.m. den 5 juli 1993 enligt regeringens förslag i prop. 1992/93:150). Vidare vill jag prioritera att utrymme skapas för att det s.k. inkomsttaket höjs med en effekt i samma storleksordning (+ 1.800 kr), samtidigt som kompensationsnivån begränsas till 80% av inkomstförlusten.

Min utgångspunkt är att finansieringen av försäkringen ska ske inom arbetsmarknadssektorn, utan tillskott av skattemedel. Därför är det mitt förslag, att försäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter och individavgifter fullt ut. Sistnämnda avgifter bör tas ut proportionellt med en procentsats av inkomsten i stället för som nu vara en fast avgift för alla i en a-kassa, oberoende av inkomst. Ju högre inkomst, upp till taket, desto högre blir avgiften.

I debatten har länge diskuterats sambandet mellan lönebildning och arbetslöshet. Av den anledningen har jag låtit denna frågeställning penetreras vid ett särskilt seminarium. Fyra erfarna svenska ekonomer och

en norsk ekonom har åt utredningen belyst ämnet i var sin "uppsats", som kommer att ges ut som särskild bilaga till betänkandet. Sammanfattningsvis konstaterar jag, att lönebildningen bara är en av många faktorer som påverkar arbetslöshetens utveckling i en bransch. Lönebildningen har enligt min uppfattning en "begränsad" roll, i vart fall som lönebildningen hittills fungerat i Sverige. En väl så stark påverkan föreligger från andra faktorer, såsom den allmänna ekonomiska politiken, den internationella konjunkturutvecklingen, hur aktörer i olika branscher beter sig, tillämpad personalpolitik i en bransch eller i enskilda företag, utbildningspolitiken men också den enskilde företagarens beteende och skicklighet när det t.ex. gäller produktutveckling/marknadsutveckling för att klara konkurrensen. Men givetvis kan de fackliga organisationerna och den enskilde anställde bidra till att påverka utvecklingen av arbetslösheten genom de krav som ställs i löneförhandlingarna. Detta gäller inte bara löner utan även anställningsvillkor och t.ex.satsningar på vidareutbildning.

Oavsett vilka faktorer som påverkar arbetsösheten mest kommer kostnaderna till syvende och sist att belasta produktionen. En ny försäkring skall enligt min mening till största delen finansieras "solidariskt" - d.v.s. gemensamt utan differentiering av avgifter efter arbetslöshet i den egna gruppen - av arbetsgivare och försäkrade. På marginalen är det dock skäligt att viss del av försäkringens kostnader följer arbetslöshetens kostnader per bransch eller avtalsområde. Detta för att bl.a. tydliggöra för varje bransch eller företag dess ansvar för sin personalpolitik och verksamhetens utveckling. Arbetslöshetens kostnader mellan olika branscher fördelas härgenom i mångas tycke mer rättvist .

Differentiering av sociala avgifter på bransch- eller företagsnivå har för övrigt under senare år föreslagits i olika sammanhang, exempelvis av Arbetsmiljökommissionen och Handikapputredningen. Syftet har då varit att stimulera de företag m.fl. som arbetar aktivt för att minska orsaker till och risker för utslagning m.m. och bestraffa de andra. I det här fallet är det än mer motiverat att låta branscher och företag bära en del av kostnaden för extra hög arbetslöshet och vice versa. En sådan differentiering bör emellertid begränsas till 25 - 30% av försäkringens kostnader, därför att eventuella extra kostnader ändå skall - på ett rimligt sätt - kunna bäras av branschen. Men begränsningen är också motiverad för att individer skall stimuleras att teckna en försäkring.

En ny försäkring får inte bli en yrkesförsäkring. Den skall istället gynna rörlighet mellan olika sektorer för att nå en bättre balans av utbud och efterfrågan på arbetskraft och samtidigt begränsa arbetslöshetstiden. Försäkringen får inte heller vara utformad på ett sådant sätt att den för-

svagar den geografiska rörligheten av arbetskraften. För att möjliggöra en sådan rörlighet kommer en ny försäkring att innehålla - precis som den nuvarande - avstängningsregler.

Övervägda alternativ till en ny arbetslöshetsförsäkring - principiell diskussion (kapitel 8)

Med utgångspunkt från de grundläggande värderingarna har jag övervägt olika alternativa lösningar på en ny arbetslöshetsförsäkring. Gemensamt för dessa är att försäkringen skall vara allmän till sin karaktär, finansieras fullt ut genom arbetsmarknadssektorn, engagera arbetsmarknadens parter i utformning och finansiering, betona arbetslinjen och tillse att det blir ett direkt samband mellan aktiva och passiva åtgärder samt ge maximalt 80% kompensation för inkomstförlust samtidigt som försäkringens lägsta ersättningsnivå bör minimera behov av kommunalt socialbidrag. Försäkringen blir härmed en trygghetsförsäkring inom arbetsmarknadspolitiken och skall ej sammanblandas med trygghetsförsäkringar inom socialpolitiken.

Med dessa utgångspunkter - och en analys av det nuvarande svenska skyddet - samt efter en internationell jämförelse, har utformningen av olika alternativa lösningar styrts av vilken arbetslöshet som kan komma att råda och vilket finansiellt utrymme som kan förväntas gälla framåt år 2000. Det betyder bl.a. att vi måste utgå ifrån betydligt högre arbetslöshetstal än vad det hittillsvarande arbetslöshetsskyddet är dimensionerat för, ett ansträngt kostnadsläge för många företag och att staten är i behov av att sanera en omfattande skuldsättning och ett betydande budgetunderskott. Jag har också konstaterat att sammansättningen av de arbetslösa förändrats mot att vi nu får andelsmässigt fler tjänstemän och fler kvinnor bland de arbetslösa. Även företagare drabbas idag oftare av arbetslöshet än tidigare. Enbart för att möta dessa gruppers behov behöver den nuvarande försäkringen förändras.

I kapitel 8 diskuterar jag mot denna bakgrund ett antal skisser på skilda alternativ för en framtida arbetslöshetsförsäkring. En principiell diskussion kring övervägda alternativa utformningar av försäkringen redovisas. För att få synpunkter i den allmänna debatten har vid ett tillfälle under våren en idéskiss till en ny försäkring offentliggjorts.

Jag har tvingats konstatera att en minsta gemensamma nämnare för en ny svensk arbetslöshetsförsäkring inte gått att finna inom den breda krets intressenter som varit representerade i utredningen. I den allmänna debatten har inte heller speglats någon sådan lösning. Det har tvingat mig, att utifrån

de förutsättningar jag satt upp ovan, välja en modell som jag bedömer har de största förutsättningarna att vara hållbar framåt år 2000, kunna anpassas till olika arbetslöshetstal och ändå vara självfinansierad. Den valda modellen bör ge möjlighet till en skälig inkomsttrygghet så att den arbetslöses tid kan användas effektivt till att söka finna ett nytt arbete eller utveckla eller förändra kompetensen utan allvarliga problem för den dagliga ekonomin.

De slutligt övervägda modellerna som redovisas är:

* *Alternativ 1*, en grundförsäkring med en kompensationsgrad på 70% av ersättningsgrundande lön, med möjlighet till en kompletterande frivillig tilläggsförsäkring om maximalt ytterligare 10% av inkomstförlust, upp till ersättningstaket ca 250.000 kr per år, dvs. samma tak som gäller i sjukförsäkringen;

* *Alternativ 2*, en grundförsäkring med samma ersättningsbelopp till alla ("flat-rate"), kombinerad med en frivillig tilläggsförsäkring som fyller ut till 80% av ersättningsgrundande lön utan tak;

* *Alternativ 3*, en grundförsäkring med samma ersättningsbelopp till alla, kombinerad med laglig rätt till bidrag från arbetsgivaren till en frivillig tilläggsförsäkring som fyller ut upp till 80% av ersättningsgrundande lön med ett tak på ca 200.000 kr per år, dvs. brytpunkten för statlig skatt;

* *Alternativ 4*, en grundförsäkring med en kompensationsgrad på 60% upp till ett tak på ca 200.000 kr med rätt till kompletterande frivillig tilläggsförsäkring för att kompensera ytterligare 20 % av inkomstförlust upp till ersättningstaket ca 250.000 kr per år.

I kapitlet konstateras att alternativ 3 bäst motsvarar de grundläggande värderingar, andra krav och intressen som en ny försäkring, anpassad till förhållandena fram till år 2000, skall motsvara. Jag har också valt detta alternativ med den kompletteringen att skyddet skall kunna byggas på ovanför 16.500 kr/månad, dvs. brytpunkten för den statliga skatten. Det utvecklas närmare i nästa avsnitt.

Den valda modellen förenar grundtrygghet och inkomstrelaterad ersättning. Modellen ligger relativt nära det nuvarande samlade kontantstödet (frivillig arbetslöshetsförsäkring och KAS). Jag har dock prioriterat ett betydligt högre grundskydd samt en höjning av inkomsttaket. Även om försäkringen

består av två delar är det en sammanhållen försäkring, som skall regleras i en lag.

Grundförsäkringen finansieras genom en generell arbetsgivaravgift och en generell individavgift. Den senare tas ut över skattsedeln. Tilläggsförsäkringen skall i princip finansieras av arbetsgivare och försäkrade genom egenavgifter. Lagen bör bli dispositiv innebärande att arbetsmarknadens parter - inom vissa ramar - genom kollektivavtal kan utforma tilläggsförsäkringen och överenskomma om avgiftsfördelning. Tilläggsförsäkringsgivare skall dock vid viss nivå på arbetslösheten bland de försäkrade, kunna erhålla vissa bidrag till förmånsbetalningarna.

Grundförsäkringen skall som tidigare angivits vara allmän och därmed vid arbetslöshet trygga en viss minsta inkomst till alla i arbetskraften. Den bör ligga på en sådan nivå så att behovet av kommunalt socialbidrag i så stor utsträckning som möjligt kan undvikas. Samtidigt krävs, i vart fall för de som etablerat sig på arbetsmarknaden och bundit sig för löpande utgifter, ett kompletterande skydd. Behovet av detta kan dock variera något och bör ytterst bestämmas av individen själv. Denna kompletterande försäkring bör, till skillnad från idag, i första hand utformas av parterna inom de ramar lagen enligt ovan anger. Härigenom blir det en försäkring som ligger nära arbetsmarknaden. Detta motiverar också att arbetsmarknadssektorn svarar för finansieringen. Parterna svarar redan idag för olika trygghetssystem genom trygghetsavtal och arbetsmarknadsförsäkringar m.m. På det här sättet kan en kompletterande tilläggsförsäkring naturligen anknyta till andra avtal som parterna träffar.

Jag vill inte helt utlämna en anställd till att vara beroende av att kollektivavtal träffas. Därför införs en laglig rätt till bidrag till premien för en tilläggsförsäkring, där arbetsgivaren skall betala minst halva premien. Individen har därvid rätt till en tilläggsförsäkring fullt ut upp till 80% av inkomstförlusten (jämför nedan). Individen skall alltid kunna teckna en tilläggsförsäkring i någon av de s.k. allmänna a-kassorna.

Modellen utformas så att tilläggsförsäkringen naturligen och enkelt kan utnyttjas av alla som så vill via träffad överenskommelse gällande för resp. arbetsplats eller genom enskilt tecknande. Faktorer som underlättar att tilläggsförsäkringen kommer till stånd är att bidrag utgår från grundförsäkringen till tilläggsförsäkringen, att den avsedda differentieringen av avgifter begränsas både på arbetsgivar- och individsidan, att individen alltid har rätt till en försäkring enligt de kompensationsnivåer som lagen anger - varvid arbetsgivaren skall betala minst halva avgiften - samt att kollektiva lösningar stimuleras för att de blir billigare än individuella. I den

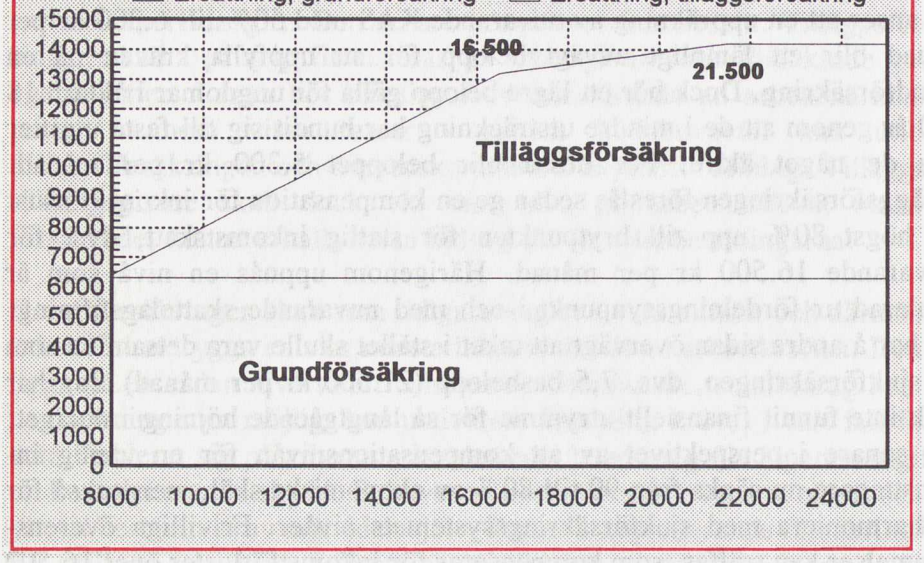
mån som kollektiva lösningar väljs av parterna, kan de samordnas med andra avtalskonstruktioner som ligger nära, exempelvis trygghetsavtal och arbetsmarknadsförsäkringar.

Jag anser att en uppräkning av nuvarande KAS med 50% till 6.300 kr per månad blir ett lämpligt avvägt belopp för att uppfylla kraven på en grundförsäkring. Dock bör ett lägre belopp gälla för ungdomar i åldern 18 - 20 år genom att de i mindre utsträckning har bundit sig till fasta utgifter som de något äldre. För dessa blir beloppet 5.300 kr per månad. Tilläggsförsäkringen föreslås sedan ge en kompensation för inkomstförlust om högst 80% upp till brytpunkten för statlig inkomstskatt, dvs. för närvarande 16.500 kr per månad. Härigenom uppnås en nivå som är etablerad ur fördelningssynpunkt i och med nuvarande skattelagstiftning. Jag har å andra sidan övervägt att taket i stället skulle vara detsamma som för sjukförsäkringen, dvs. 7,5 basbelopp (21.500 kr per månad). Jag har dock inte funnit finansiellt utrymme för så långtgående höjning i nuläget. Det senare i perspektivet av att kompensationsnivån för en vanlig inkomsttagare nu sänks från 90 till 80% av ekonomiska skäl, men också för att harmoniera med sjukförsäkringssystemets nivåer. Frivilliga överenskommelser kan träffas, som kompenserar för inkomstförluster över 16.500 kr upp till nämnda 7,5 x basbelopp. För att underlätta detta har modellen konstruerats så att lagen alltid ger en rätt till 20% kompensation av inkomstförluster mellan 16.500 kr och 21.500 kr per månad, varvid arbetsgivaren betalar minst halva avgiften på samma sätt som för tilläggsförsäkringen upp till 16.500 kr. Med denna konstruktion blir effekten att inkomsttagare med inkomster på 21.500 kr per månad eller mer kan få ytterligare 1.800 kr i kompensation per månad jämfört med nuvarande frivilliga försäkring. Grundbeloppet innebär samtidigt en höjning jämfört med nuvarande KAS med 2.000 kr per månad (från 21 år och uppåt). Härigenom har en viss symmetri i förändringarna uppnåtts. Ytterligare motiv som talar för den valda modellen och mot de andra framgår av kapitlet.

Förslag till ny arbetslöshetsförsäkring (kapitel 9)

Den valda modellen utvecklas i detalj i detta kapitel. Dess formella reglering sker i en samlad lag, vilken redovisas med specialmotiveringar. Försäkringen är konstruerad som en grundförsäkring för alla och som en frivillig tilläggsförsäkring. Grundförsäkringens villkor anges i lag medan tilläggsförsäkringen utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare på av lagstiftaren angivna minimivillkor. Alla har rätt att teckna tilläggsförsäkring enligt lagen. Den nya försäkringen ersätter både det nuvarande KAS och den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.

Figur S:06 Ersättning från grund- och tilläggsförsäkring vid olika inkomster per månad



Grundförsäkringsnivå och kompensation i den inkomstrelaterade delen har tidigare motiverats. Här kan dock noteras att grundbeloppet 6.300 kr (5.300 kr för yngre) reduceras vid deltidsarbetslöshet och vid heltidsarbetslöshet då endast deltidsarbete söks. När det gäller tilläggsförsäkringen reglerar lagen individens rätt att försäkra sig upp till angivna kompensationsnivåer, varvid arbetsgivaren skall betala minst halva premien för denna försäkring. Det hindrar inte att arbetsmarknadens parter - eller den anställde och arbetsgivaren - överenskommer om försäkringar över brytpunkten eller inkomsttaket. Avtal som kompenserar mer än 80% av inkomstförlust ger ingen effekt. Sker detta skall nämligen ersättningen från grundförsäkringen reduceras i motsvarande mån.

Tilläggsförsäkringen avses i första hand ordnas genom kollektivavtal på arbetsmarknaden. I andra hand skall enskilda avtal få träffas mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det betyder å andra sidan att förslaget ej är beroende av att kollektivavtal kommer till stånd även om jag förordar detta.

Om kollektivavtal träffats på en arbetsplats för ett avtalsområde binder det alla anställda inom avtalsområdet. Några individuella försäkringar som ar-

betsgivaren betalar kan då inte tecknas. Individen har däremot laglig rätt att avstå från en tilläggsförsäkring överenskommen i kollektivavtal. Detta med hänvisning till att kollektivavtal inte får binda individer att betala en avgift. Kollektivavtal kan emellertid också utformas som att arbetsgivaren erbjuder en gruppförsäkring om motparten så vill.

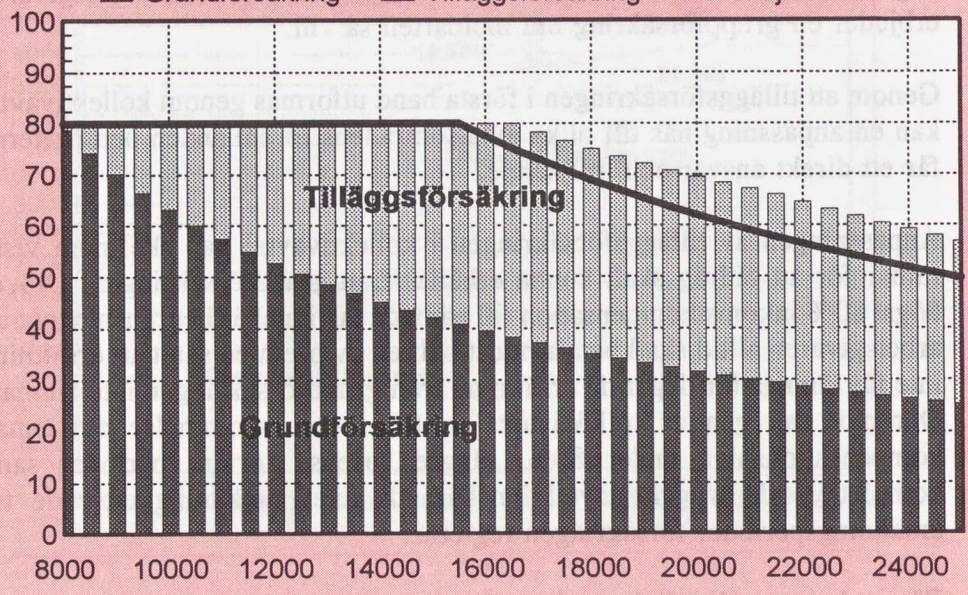
Genom att tilläggsförsäkringen i första hand utformas genom kollektivavtal kan en anpassning nås till olika avtalsområdens förhållanden och parterna får ett direkt ansvar och inflytande.

Anpassningen av tilläggsförsäkringen i kollektivavtal kan ske inom vissa ramar för att bidrag skall kunna erhållas från grundförsäkringen. Utöver högst 80% inkomstkompensation till nämnda tak innebär begränsningen, att arbetsgivaren alltid skall betala minst hälften av premien samt att ersättning inte får lämnas för dagar då ersättning från grundförsäkringen inte lämnas. Däremot kan genom kollektivavtal träffas överenskommelse om annan kompensationsnivå under 80%, längre karens, kortare perioder samt kompletterande trygghetsavtal innebärande även ersättning efter de tre ersättningsperioder försäkringen reglerar.

För att betona arbetslinjen och att försäkringen skall vara en omställningsförsäkring för att ge inkomsttrygghet på väg till ett arbete så stärks arbetsvillkoret något jämfört med nuvarande kontanta stöd vid arbetslöshet. Periodlängden blir 200 dagar (för äldre 300 dagar) och antalet perioder begränsas till tre. För den som är äldre än 63 år sker ingen begränsning i antalet perioder under nuvarande höga arbetslöshet. Dock blir kompensationsnivån efter tredje perioden 70% för denna grupp. Denna konstruktion kombineras med rätt till arbetsmarknadspolitiska åtgärder redan efter 130 dagar, jämfört med dagens utförsäkringsgaranti först efter 300 dagar. Individen har alltid en skyldighet att anta erbjudet lämpligt arbete eller för individen anpassad arbetsmarknadspolitisk åtgärd om han ej själv funnit ett arbete eller kompetenshöjande insats. Gör han ej detta drabbas han av avstängning, vid första tillfället under något kortare tid och vid andra och följande tillfällen något längre tid.

Arbetsvillkoret har uppdelats i ett allmänt och ett särskilt. Detta för att arbetsvillkoret, om arbete inte erhålls, efter en första ersättningsperiod skall kunna upparbetas på något kortare tid. Det särskilda arbetsvillkoret motsvarar i stort vad som gäller i nuvarande försäkring.

Figur S:04 Kompensation från nuvarande och föreslagen försäkring i % av inkomst per månad



För de, speciellt yngre, som inte kunnat upparbeta ett allmänt arbetsvillkor, exempelvis vid dagens höga arbetslöshetstal, kan rätten till ersättning i grundförsäkringen nås genom ett utbildningsvillkor. Det förutsätter att den arbetslöse har avslutat en minst ettårig heltidsutbildning för vilken studiesocialt stöd kan utgå och därefter haft arbete eller stått till arbetsmarknadens förfogande under tre månader. Det ger en rätt till grundbeloppet.

Arbetsvillkor, periodlängd och avstängningsregler m.m. för deltidsarbetslösa och för företagare och deras anhöriga är likvärdiga vad som gäller för heltidsanställda. Dock gäller för företagare och deras anhöriga en något längre karens i form av 20 dagar när verksamheten avyttrats och 60 dagar för den företagare som inte helt avvecklat sin verksamhet. För anställda är karensen 5 arbetsdagar. Den längre karensen för företagare och deras anhöriga beror på deras speciella förhållanden där det inte finns en lika tydlig gräns vid övergång från aktivt arbete till dess att verksamheten stannar av. Lagen om anställningstrygghet gäller sällan i dessa situationer.

I kapitlet föreslås också gemensamma regler för hur pass omfattande bisyssla som får förekomma för att ersättning skall kunna utgå. Vidare föreslås hur avgångsvederlag skall påverka försäkringens ersättning. Såväl

när det gäller företagarnas och deras anhörigas rätt till ersättning som beräkning av avgångsvederlag skiljer sig mitt förslag något i förhållande till vad som föreslagits i regeringens kompletteringsproposition i vår.

Under tid då en arbetslös deltar i verksamhet för arbetslivsutveckling lämnas för närvarande ersättning från arbetslöshetskassan, men benämns då utbildningsbidrag. Även fortsättningsvis bör ersättningen kunna behållas under tid för arbetslivsutveckling, således både grund- och tilläggsförsäkringens dagpenningbelopp. Vid arbetsmarknadsutbildning bör motsvarande ordning gälla. Detta innebär att utbildningsbidraget skall motsvara dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen under utbildningstiden. Detta gäller dem som är berättigade till arbetslöshetsersättning när åtgärden startar.

Finansiering (kapitel 10)

En ny försäkring bör i sin helhet finansieras inom arbetsmarknadssektorn. Systemet skall finansiellt vara robust, flexibelt och inte bygga på att staten tillskjuter medel. Den löpande finansieringen skall i princip kunna behandlas utan ny prövning och beslut av de politiska organen.

Jag vill se en avvägning mellan å ena sidan en gemensam finansiering utan differentiering för arbetslöshetsrisk och å andra sidan en finansiering grundad på de faktiska kostnaderna för arbetslösheten i den enskilda branschen eller i en annan grupp. Differentieringens storlek andelsmässigt bör grundas på en bedömning dels av vilka möjligheter en viss bransch eller grupp har att påverka den egna arbetslösheten, dels att försäkringen inte leder till inlåsningseffekter och dels att den är attraktiv för såväl anställda som arbetsgivare. Det har lett mig till att förorda en marginell differentiering motsvarande 25 - 30% av de totala försäkringskostnaderna (vid dagens arbetslöshetstal).

Bland de krav finansieringen bör uppfylla gäller särskilt att de löpande kostnaderna skall utjämnas över en konjunkturcykel för att därigenom kunna hålla stabila avgifter. En sådan princip medför att försäkringen skall ge överskott i tid av låg arbetslöshet för att kunna täcka underskott i tid av hög arbetslöshet (motkonjunkturell). Det går emellertid inte att åstadkomma vid introduktionen av försäkringen beroende på de nu höga arbetslöshetstalen. Det kan ske först till en kommande konjunkturcykel. Den första perioden, där utgifter och inkomster skall balansera varandra, föreslår jag bli femårsperioden 1994 - 98.

Slutligen vill jag bland kraven framhålla att finansieringen måste få en fördelningsmässigt godtagbar profil. Det innebär att avgifterna skall tas ut

efter förmåga. Samtidigt måste konstateras att dagens försäkring är gravt underfinansierad. Individernas medlemsavgift i dagens system motsvarar i genomsnitt ca 0,3 - 0,4% av lönerna i vanliga inkomstlägen. Arbetsgivaravgiften uppgår för närvarande till 2,12% (fr.o.m. den 1 juli 2,08%). Det betyder att försäkringen idag finansieras till endast ca 3% av individavgifter, 27% av arbetsgivaravgifter och inte mindre än 70% lånas upp. Skulle nuvarande försäkring finansieras fullt ut genom avgifter vid dagens arbetslöshetsnivå skulle - vid samma relation mellan avgifterna - avgifterna behöva uppgå till i storleksordningen 5,5 - 6% i arbetsgivaravgifter och ca 1,2 - 1,5% i medlemsavgifter. Mina förslag till avgifter nedan bör jämföras med dessa tal.

I en ny försäkring vill jag se att individavgiften tas ut proportionellt, dvs. ej som medlemsavgiften i nuvarande a-kassor, där den är lika för medlemmarna oavsett inkomst och heltids- eller deltidsarbete. Skillnaden idag i avgifter mellan olika kassor är främst beroende av skillnader i administrationskostnader.

Av det internationella avsnittet framgår att såväl arbetsgivaravgift som individavgift är högre i de dominerande länderna i EG (Frankrike 4,5 resp. 2,83% och Tyskland 3,4 resp. 3,4%). En utmärkande skillnad är också fördelningen mellan arbetsgivar- och individavgifter, i och med att Sverige har en mycket låg andel individavgifter (jfr kapitel 6).

För att kunna bestämma avgiftsnivåerna för den första konjunkturcykeln (1994 - 98) har en rad antaganden gjorts. En av de viktigare är bedömning av arbetslöshetstalet. Härvid bör erinras om att försäkringen, både den nuvarande och den av mig föreslagna, inte bara ger ersättning till de öppet arbetslösa utan också finansierar - via arbetsmarknadsfonden - bidrag till permitteringslönefonden, utbildningsbidrag till arbetslösa som går i arbetsmarknadsutbildning och för närvarande även i arbetslivsutveckling. Schablonmässigt kan sägas att för varje procent heltidsarbetslösa, finansierar försäkringen 1,3% av arbetskraften eller knappt 60.000 personer. Varje sådan procent öppen arbetslöshet kan beräknas kosta försäkringen 6 - 7 mdkr per år.

Efter att ha tagit del av olika bedömningar av arbetslöshetens utveckling har jag stannat för en prognos som innebär en genomsnittligt öppen arbetslöshet på drygt 6% under perioden 1994 - 98. Denna arbetslöshet beräknas medföra en belastning på försäkringen, som motsvarar ca 8% av arbetskraften. För att bedöma andelen av arbetskraften i arbetslöshet och åtgärder skall till dessa drygt 6% adderas ytterligare ca 4 - 5% i åtgärder. Förmåner från och administration av grundförsäkring kan - vid de

antaganden som gällt för kalkylerna - beräknas svara mot ca 60% av de samlade kostnaderna för grund- och tilläggsförsäkringen. Grundförsäkringens kostnader skall enligt min bedömning bäras av alla efter förmåga och inte efter den risk som föreligger för olika grupper att bli arbetslösa.

Mitt förslag till finansiering innebär att grundförsäkringen skall finansieras med en kombination av lagstadgade, generella arbetsgivaravgifter och av obligatoriska individavgifter relaterade till inkomst. Med de antaganden som gjorts leder det till att den lagstadgade arbetsmarknadsavgiften 1994 höjs från 2,04 till 4,2% för att finansiera grundförsäkringen, inkl. viss fondering och visst bidrag till tilläggsförsäkringen. Den obligatoriska individavgiften föreslås uppgå till 0,6% av inkomstunderlaget och tas ut i princip upp till den s.k. brytpunkten för statlig beskattning (ca 200.000 kr). Den tas ut över skattsedeln av samtliga inkomsttagare med inkomst av tjänst, dock ej för inkomster av pensionskaraktär, och fysiska personer med inkomst från näringsverksamhet. I den mån det finns anledning att ändra den gjorda bedömningen av arbetslöshetsutvecklingen inom en - eller inför en ny - konjunkturcykel skall arbetsgivaravgiften justeras medan individavgiften ligger fast.

För de allra flesta som förlorar arbetsinkomst på grund av arbetslöshet kommer tilläggsförsäkringen att vara nära nog en nödvändighet för att inte hamna i en ohållbar ekonomisk situation vid arbetslöshet. Det är därför, enligt min mening, angeläget att tilläggsskyddet kommer att omfatta de allra flesta inkomsttagare. Samtidigt finns betydande värden i att försäkringens kostnader på marginalen till en viss del också fördelas efter att olika grupper har olika arbetslöshet.

Mot bakgrund av min genomgång av faktorer som kan påverka hur arbetslöshet uppkommer har jag bedömt att det kan vara rimligt att 20 upp till högst 30% av försäkringens kostnader kan få variera beroende på arbetslöshetens kostnader. Jag anser samtidigt att det är viktigt att premierna för individerna inte blir orimliga för kollektiv med en extremt hög arbetslöshet. Av den anledningen föreslår jag en nedre och en övre gräns inom vilka premier för tilläggsförsäkring kan variera. Dessa gränser sätts till 0,3 - 1,8% av bruttolönen. Motsvarande variation skall också gälla för arbetsgivarna. Det betyder att grupper med extremt låg arbetslöshet alltid skall erlägga minst ca 0,3% av lönen - upp till 16.500 kr/månad - i avgift till tilläggsförsäkringen. Den maximala avgiften på 1,8% kommer att uttas vid olika arbetslöshetstal i skilda inkomstlägen. Individer med inkomst på 16.500 kr/månad erlägger maximal avgift vid en arbetslöshet på mer än 15%, medan exempelvis individer med ca 13.300 kr/månad erlägger maximal avgift vid arbetslöshet på mer än 20%. Konstruktionen blir således

fördelaktigare för personer med lägre inkomster. Dock inträffar maximala avgifter i samtliga fall vid mycket höga arbetslöshetstal. I mars 1993 svarade kassor med relativ arbetslöshet på mer än 20% endast för 4,5% av antalet medlemmar i samtliga kassor.

Spridningen i avgift kan på det här sättet begränsas till sex gånger för vardera arbetsgivare och individer, vilket är lägre än den spridning som gällde före 1989 i nuvarande a-kassor. Den genomsnittliga avgiften vid 6% öppen arbetslöshet (8% belastar härvid försäkringen), beräknas till ca 0,8 - 0,9% inkl. administration. Differentierade avgifter skall, enligt min mening, också täcka administrationskostnaderna för tilläggsförsäkringen. Dessa skall också rymmas inom de gränser avgifter för tilläggsförsäkringen får variera.

För att klara en begränsning av tilläggsförsäkringens kostnader i dessa intervall krävs bidrag från grundförsäkringen. Jag har utvecklat metodik för detta. Arbetstagarnas, liksom enskilda företagares individavgifter för grund- och tilläggsförsäkring görs avdragsgilla. Därmed kommer den genomsnittliga avgiften för grundförsäkringen att efter skatt motsvara mindre än 60 kr/månad för vanliga inkomsttagare. Den vanliga inkomsttagaren kan därutöver beräknas få en avgift för tilläggsförsäkringen på ca 90 kr/månad efter skatt vid dagens genomsnittliga arbetslöshetstal. Sammantaget således 150 kr/månad. I dagens starkt underfinansierade försäkring är medlemsavgiften 40 - 60 kr/månad.

Sammantaget betyder mina förslag att arbetsgivarnas samlade kostnader för grund- och tilläggsförsäkringen blir i genomsnitt ca 5%-enheter vid mitt antagande om arbetslöshet för de närmaste åren. För att begränsa effekten av den arbetsgivaravgiftshöjning som då blir aktuell från dagens 2,12% föreslår jag att höjningen till viss del finansieras genom att sjukförsäkringsavgiften sänks med 1%-enhet. I enlighet med vad jag redovisar närmare i kapitlet bedömer jag att det finns utrymme för en sådan sänkning. Därmed skulle arbetsgivarens nettokostnader med den nya självfinansierade försäkringen således kunna begränsas till en ökning med ca 2% av underlaget till arbetsgivaravgifter.

Fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet erlägger s.k. egenavgifter. I dagens system erlägger dessa emellertid ingen arbetsmarknadsavgift. Jag föreslår att i deras egenavgifter skall uttas en reducerad arbetsmarknadsavgift på 3,2% av nettointäkten av näringsverksamhet. Reduktionen betingas av företagares sämre villkor vad avser karenstid och därmed lägre belastning på försäkringen. För dessa fysiska personer tillkommer sedan avgifter för tilläggsförsäkring och den obligatoriska

individavgiften. Liksom för arbetsgivaren bör ett ytterligare utrymme skapas för dessa fysiska personer genom att den allmänna sjukförsäkringsavgiften sänks med 1 %-enhet.

Administration av den nya försäkringen (kapitel 11)

Grundförsäkringen skall finansieras solidariskt inom arbetsmarknadssektorn genom avgifter och fonderas i en arbetsmarknadsfond. Konstruktionen med tilläggsförsäkring förutsätter försäkringsgivare som själva bygger upp en viss buffert eller återförsäkrar sig för att åtagandena till de försäkrade skall kunna uppfyllas. För tilläggsförsäkringen kommer dock att utgå bidrag från arbetsmarknadsfonden enligt ovan.

Utifrån de krav på en ny administration som jag ställer upp inledningsvis, går jag igenom olika alternativa möjligheter för att administrera den nya försäkringen. Det slutliga valet står mellan att utnyttja försäkringskassorna och RFV eller en reformering av nuvarande a-kassor. Försäkringskassorna finns spridda över hela landet, har erfarenhet av försäkringsadministration och stora utbetalningssystem. De skulle efter relativt kort förberedelsetid kunna åtaga sig denna administration. Jag väljer ändå att föreslå en reformering av dagens a-kassesystem. På det sättet betonas närheten till arbetsmarknadens parter, som skall finansiera försäkringen, och deras kunskap om arbetsmarknaden. Jag konstaterar emellertid att en ny försäkring inte skall förutsätta medlemskap i en kassa. Det bör vidare finnas en pluralism i a-kassorna till gagn såväl för effektivitet som individers valfrihet.

Mina förslag utgår från att - utöver dagens huvudmän för de nuvarande a-kassorna - en sammanslutning av arbetstagare och arbetsgivare kan bli huvudman, liksom staten, sammanslutning av kommuner, landsting, kyrkliga arbetsgivare eller annan. Jag föreslår vidare att två allmänna arbetslöshetskassor med staten som huvudman inrättas redan från det att den nya försäkringen träder i kraft. Den ena allmänna kassan skall erbjuda administration av grundförsäkringen tillsammans med tilläggsförsäkring för anställda. Den andra skall erbjuda motsvarande försäkringsservice till företagare. Därmed finns alltid ett alternativ för de som av någon anledning inte skall eller inte vill tillhöra en kassa med huvudmän av annat slag än staten. För att få vara administratör av grundförsäkringen, måste vissa villkor uppfyllas. Jag föreslår att en särskild myndighet skall ge tillstånd till och ha tillsyn över verksamheten (A-myndigheten). Ett av de villkor en a-kassa måste uppfylla är att den inte får utestänga någon som vill få sin grundförsäkring från denna, förutsatt att den försäkrade är verksam inom a-kassans verksamhetsområde.

Varje administratör av grundförsäkringen förutsätts också kunna erbjuda en tilläggsförsäkring. Det är dock skäligt att även andra kan bli försäkringsgivare för en tilläggsförsäkring. Det kan exempelvis vara intressant för försäkringsbolag att offerera tilläggsförsäkring, eventuellt i kombination med andra försäkringar. Även för att bli försäkringsgivare för tilläggsförsäkring krävs emellertid att vissa villkor uppfylls och ett godkännande av A-myndigheten. För att bli slutligt godkänd som försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen skall A-myndigheten även inhämta Finansinspektionens medgivande, därför att en sådan försäkringsgivare måste ha en fonduppbyggnad eller återförsäkring för att garantera sina förpliktelser. Även om andra alternativ som försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen kan bli aktuella, bedömer jag att det mestadels blir samma administratör för såväl grundförsäkring som tilläggsförsäkring. Genom att tilläggsförsäkringen inom av lagen angivna ramar i första hand förutsätts utformas av arbetsmarknadens parter, bör även dessa tillsammans välja lämplig försäkringsgivare. I det fall parterna inte träffar kollektivavtal om en sådan försäkring, har den enskilde rätt att få sin tilläggsförsäkring fullt ut och själv välja försäkringsgivare.

Med nuvarande försäkring utövas tillsynen av AMS. Även för en ny försäkring krävs en statlig tillsyn. Jag har övervägt om tillsynen även fortsättningsvis skall handhas av AMS eller om en särskild myndighet bör inrättas. Jag har stannat vid att föreslå att tillsynen handhas av en särskild myndighet, vilken jag kallar A-myndigheten. Mina främsta skäl härtill är att tillsynsorganet också bör anförtros uppgifter som berör fondbildning, fondförvaltning, datautbetalningssystem för mångmiljardbelopp, eventuella återförsäkringar av risker m.fl. uppgifter av sådant slag som inte faller inom AMS normala kompetensområde.

Myndigheten, som jag benämner A-myndigheten, föreslås bli central förvaltningsmyndighet för arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten skall ledas av en styrelse, utsedd av regeringen. I styrelsen föreslås ingå representanter för arbetsmarknadens parter. Myndigheten inrättas den 1 januari 1994 medan den nya försäkringen förutsätts träda i kraft fr.o.m. den 2 maj 1994.

Jag vill att beslut inom såväl grund- som tilläggsförsäkringen skall kunna överklagas på samma sätt, inte minst därför att rätten till ersättning från tilläggsförsäkringen avses följa beslut i grundförsäkringen. Därför föreslår jag att försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen skall förbinda sig att överlåta beslut om ersättning till a-kassa. På det sättet kan ett eventuellt överklagande bli offentligrättsligt behandlat hela vägen.

I syfte att uppnå en rättvis och likformig tillämpning av försäkringen, men också för att tillvarata det allmännas och de enskilda arbetslösas rätt, föreslår jag att en allmän ombudsfunktion inrättas för arbetslöshetsförsäkringen.

Jämfört med nuläget innebär mitt förslag till administration att en valfrihet införs för arbetsmarknadens parter och den enskilde att - inom vissa ramar - välja försäkringsgivare. Vi får en pluralism som bör gynna effektivitet och närhet till de försäkrades behov, samtidigt som hittillsvarande erfarenheter tas till vara från dagens a-kassor. Förslaget innebär inte heller något ökat förstatligande jämfört med dagens ordning.

Försäkringsenheten vid AMS och de fyra statliga KAS-kontoren kommer inte att behövas i det nya systemet. En ny central myndighet bildas och två allmänna kassor kommer till stånd. Bemanning och kostnader för dessa anser jag väl kan rymmas inom de ramar dagens statliga administration omfattar.

Vid lokalisering av den nya myndigheten förordar jag Stockholm eller dess omgivningar på grund av behovet av närhet till arbetsmarknadens parter, Finansinspektionen och AMS. De två allmänna kassorna kan däremot lokaliseras ute i landet om det bedöms lämpligt, exempelvis där något/-några av de nuvarande KAS-kontoren finns.

Jag konstaterar slutligen att om tillräckligt gehör hos nuvarande och tillkommande huvudmän inte vinns för den valda modellen med reformerat a-kassesystem och den avsedda pluralismen alltså inte åstadkoms, så bör andrahandsalternativet med försäkringskassorna som administrativa organ genomföras. Det ändrar inte försäkringens uppbyggnad och finansiering, men kräver en viss administrativ anpassning, som i så fall bör kunna ske av den nedan föreslagna organisationskommittén. Detta kan emellertid kräva viss att arbetslöshetsförsäkringen skall behålla sin viktiga särdrag i förhållande till socialförsäkringarna. Tekniskt sett är kassorna väl rustade för att hantera ärendemängder av den volym och karaktär som arbetslöshetsförsäkringen kräver.

En jämförelse av nuvarande system och det föreslagna (kapitel 12)

En schematisk jämförelse mellan nuvarande och frivilliga arbetslöshetsförsäkring och KAS [1] och den av mig föreslagna nya samlade ersättningen vid arbetslöshet ger följande.

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Allmän	Nej, förutsätter medlemskap i a-kassa 12 resp 24 mån	Ja (20-64 år)	Ja (18 år - allm. pensionsålder)
Finansierad	Nej (70% upplånas nu av årliga kostnader)	Dito (som nuv. frivilliga försäkring)	Ja
Företagare och deras anhöriga	Ja, men i praktiken spec. villkor (konkurs eller avyttring)	Dito	Jämställs i princip med anställda, dock med längre karens
Omställningsförsäkr. Del av arbetsmarkn.politik	Ja	Ja	Ja, förstärkt
Ansvar och inflytande från arbetsmarknadens parter - arbetsgivarna och dess org.	I princip inget	Inget	Ja i utformning, avgiftsnivå och val av försäkringsgivare för tilläggsförsäkring samt finansiering av hela försäkr.
- fackl. org.	Ja, vad gäller adm.	Inget	- " -
Villkor för att få ersättning	Arbete 4 mån (> 75 dgr = 225 tim) under 12 mån	5 av 12 mån (= 375 tim). Alt. avslutad heltidsutb., om minst 1 år + 3 mån karens	8 mån (600 tim) under 12 mån. Alt. avslutad heltidsutbilding om minst 1 år + 3 mån karens

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Lägsta ersättning (kr/mån)	4 300	4 300	6 300 (5 300 för yngre, ≤ 20 år)
Kompensationsnivå (Inkomstförlust)	Enhetlig 80% (fr o m 5/7 -93)	-	Högst 80% av tid. inkomst
Högsta ersättning (kr/mån)	12 400 (fr o m 5/7 -93)	4 300	14 300
Karens	5 dagar (fr o m hösten - 93)	5 dagar	Anställda 5 dagar Företagare 20 (i vissa fall 60) dagar
Periodlängd i arbetsdagar	300 (för äldre 450)	150 (för äldre 300, 450)	200 (för äldre 300)
Rätt till arbetsmarknadspolitisk åtgärd	Villkorad efter 300 (450) dagar	-	Ja, senast efter 130 dagar. Dessutom handlingsplan, snarast vid arbetslöshet
Skyldighet att ta arbete eller åtgärd	Ja, annars avstängning	Dito	Dito, men mer skärpt
Villkor för ny period	Arbete eller åtgärd i 4 mån (75 dagar = 225 tim)	Arbete eller åtgärd i 5 mån (= 375 tim)	Arbete eller åtgärd i 4 mån (= 240 tim) (Även egen arrang. 1-årig utb. med studiesocialt stöd)
Antal perioder	Obegränsat	Dito	3 (äldre > 63 ej begränsat)

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Utfyllnad från kommunen	Framförallt för de utan A-kassa (30% av de arbetslösa)	Ja (då nivån understiger socialbidragsnivå med bostad)	Bör minska då "golv" och "tak" höjts
Finansieringssätt - arbetsgivaravg	2,12% (fr o m 1/7 -93 2,08%)	Ingår i 2,12%	4,2% + ca 0 8% (./. 1% om sjukförsäkr.avg. sänks) vid 8% som utnyttjar försäkr. Sjunker vid lägre arbetslöshet.
- individavg. beräknad på bruttolön	Medlemsavgift fast i kronor, oavsett inkomst (-=motsvarar 0,3-0,4% för de flesta heltids-arbetare)	Ingen avgift	Proportionell 0,6% obligatorisk avgift på skattsedeln och Ø 0,8% rörlig för tilläggsförsäkr. vid 8% som utnyttjar försäkring (0,6% + ca 0,3% vid 3% som utnyttjar försäkr.). Efter skatt ca 1,1%-0,8%.
- företagare med enskild firma-/handels-bolag	- " -	- " -	3,2% + 0,6% för grundförs. + Ø 1,6 för tilläggsförs. (./. 1% om sjukför-säkr.avg. sänks enl. mitt förslag)

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Avgiftsuttag	Solidariskt (samma avg. i % för arbetsgiv. Individavg. varierar något med kassa, men ej efter inkomst)	Inget	Ca 75% solidariskt. Resten differentierad, såväl för arbetsgivare som anställda efter kostnader i resp bransch/avtalsområde.
Administration	Fackl. eller föreningsanknutna A-kassor. Endast ett kassaalternativ för resp. yrke som förutsätter medlemskap i denna	4 statliga KAS-kontor	Olika försäkringsgivare (nuv. A-kassor kan fortsätta + 2 allmänna kassor + möjlighet för ex. parterna att inrätta gemensamma kassor. Försäkringsbolag får erbjuda tilläggsförs.) Valfrihet för parterna eller individ att välja kassa.
Tillsyn	Ja, AMS	Dito	Ja, ny liten A-myndighet (godkänner också försäkringsgivare)
Överklagning 1:a instans	AMS [2)]	Dito [2)]	Förvaltningsdomstol
Fondförvaltning	Nej	Nej	Ja, såväl för grundförsäkring via A-myndigheten som för tilläggsförsäkring hos resp försäkringsgivare

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Samordning - trygghetsavtal, avgångsvederlag	Nej	Nej	Ja
- sjukförsäkr.	Hanteras var för sig	Hanteras var för sig	Ja
- bisyssla före	Nej	Nej	Ja, då den ger mer än 5 000 kr/mån
Kostnader för kontantstöd (inkl utb.bidrag för de i åtgärder)	35 miljarder [3]	2 miljarder	40 miljarder

1) Förhållanden som gäller fr.o.m. den 5 juli 1993
2) Förslag om ändring föreligger
3) Reservation för effekter av beslut om förändringar angående deltidsarbetslösa och företagare

Grundförsäkringen i mitt förslag förutsätter inte individuellt inbetalda avgifter varken från arbetsgivare eller från den anställde. Däremot förutsätter tilläggsförsäkringen, precis som dagens frivilliga försäkring, ett ställningstagande från individen att man vill tillhöra denna försäkring och att avgifter inbetalas, vad gäller mitt förslag både från arbetsgivare och den anställde. Med den nya grundförsäkringen bedömer jag att fler i praktiken får rätt till ersättning från i vart fall grunddelen i den nya försäkringen. Dess allmänna inriktning för personer i arbetskraften redan från 18 års ålder jämfört med nuvarande samlade system för kontant ersättning talar för detta. När det gäller tilläggsdelen är det svårare att prognosera effekten, eftersom utnyttjandet beror på den enskildes ställningstagande och att avgifter inbetalas. Som huvudalternativ vid beräkningen av försäkringskostnaderna har mot denna bakgrund bedömts att 90% av arbetskraften vid behov skall kunna få ersättning från grundförsäkringen och 80% från tilläggsförsäkringen. Som jämförelse kan noteras, att av dagens arbetskraft bedöms 83% omfattas av nuvarande försäkring medan 66 - 67% av dagens arbetslösa uppbär ersättning från a-kassa. Därtill uppbär 11 - 12% av de arbetslösa KAS.

Jämfört med nuvarande försäkring ökar valfriheten för den enskilde och dennes eventuella fackliga organisation att välja försäkringsgivare och påverka utformningen av delar i försäkringen. Individen är inte längre bunden till en a-kassa och en enhetlig utformning. Även arbetsgivaren får nu ett inflytande och blir inte längre enbart en finansiär. Därmed ökar också parternas inflytande och ansvar för en ansvarsfullt finansierad försäkring, som ger skälig inkomsttrygghet.

Den nya försäkringen beräknas medföra en ökad årlig utgift - med nuvarande arbetslöshetstal - om 3 mdkr (brutto) som finansieras genom arbetsgivar- och individavgifter. Den ökade kostnaden bedöms uppkomma till följd av att fler omfattas av grundförsäkringen, det högre grundbeloppet jämfört med KAS, mer jämlika ersättningsmöjligheter för företagare och deras anhöriga samt höjningen av inkomsttaket. Å andra sidan uppskattas de kommunala utgifterna för socialbidrag kunna minska bortåt 1 mdkr per år liksom att sjukförsäkringen avlastas 0,6 - 0,7 mdkr genom att de första 14 dagarna i sjukförsäkringen belastar arbetslöshetsförsäkringen och risken för ej avsedd övergång mellan systemen minskar.

Förslaget att den nya försäkringen skall vara begränsad i tiden till - för flertalet - tre till fyra år, om arbete ej erhålls. Försäkringen är en omställningsförsäkring för att ge inkomsttrygghet på väg till ett nytt arbete. Ambitionen är att försäkringen skall vara generösare i rätten till inkomsttrygghet för att klara en omställning men avsikten är inte att den skall ge en ("livs"-)lång inkomsttrygghet. En allmän försörjning för människor utan egen inkomst skall inte finansieras på detta sätt av arbetsmarknadens parter utan - vid behov - genom allmän skatt eller via socialförsäkringsavgifter. Huruvida betoningen på omställningsförsäkring kan leda till att fler än idag lämnar försäkringen är svårt att exakt bedöma med den osäkerhet som nu råder om framtidens arbetsmarknad. Den starka kopplingen till aktiva åtgärder m.m. gör att jag ej bedömer det troligt. Min konstruktion har till syfte att begränsa detta. I vart fall bör det klart uppvägas av det avlyft kommunerna och socialförsäkringen får av andra skäl enligt ovan.

Genom att den nya försäkringen blir självfinansierad avlastas statsskulden successivt de närmaste åren - om nuvarande arbetslöshetstal fortsätter - med i storleksordningen 35 - 40 mdkr per år. Å andra sidan får på kort sikt statsbudgeten enligt mitt förslag något ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till följd av rätten till åtgärder och handlingsplaner. I det längre perspektivet skall detta emellertid minska behovet av passivt arbetslöshetsunderstöd och innebära en mindre belastning på socialförsäkringen i form av sjukskrivning och förtidspension.

Detta är resultatet av att det allmännas krav på den enskilde skall korrespondera med den enskildes rätt gentemot det allmänna i den nya försäkringen. Det betyder att finner de arbetslösa inte själva ett arbete eller kan arbetsmarknadsorganen inte erbjuda de arbetslösa åtgärder motsvarande det särskilda arbetsvillkoret innan 200 dagar gått till ända, skall regeringen pröva att generellt mildra nämnda villkor för en viss tidsperiod med extremt hög arbetslöshet. Enligt mitt förslag får en ny ersättningsperiod inte stupa på att ingen åtgärd finns att tillgå.

Vid utformningen av den nya försäkringen liksom för former att finansiera det ackumulerade underskottet (se nedan) har jag försökt få en fördelningsmässigt godtagbar profil av förmåner och avgifter utan att göra avkall på att dessa i grunden skall harmoniera. I kapitlet utvecklas att konstruktionen speciellt i sju avseenden tagit särskild hänsyn till låg- och mellaninkomstagares situation för att få en fördelningsmässigt god profil. Det rör nivån på grundbeloppet, att individavgifterna höjs måttligt, att dessa tas ut fortsättningsvis proportionellt, att differentieringen begränsas och blir mindre för personer med låg inkomst vid samma arbetslöshetstal, att individavgift i fortsättningen ej behöver betalas när vederbörande är arbetslös samt att ett särskilt avdrag på 50.000 kr sker från bruttoinkomsten innan den särskilda utdebiteringen tas ut för att täcka underskottet i nuvarande system (se nedan).

I kapitlet utvecklas också närmare bedömningar av flödet in och ut ur försäkringen m m.

Finansiering av ackumulerat underskott i arbetsmarknadsfonden (kapitel 13)

Under våren gav regeringen mig tilläggsdirektiv innebärande att jag också skulle lägga förslag om finansiering av det successivt ökande underskottet i arbetsmarknadsfonden, som finansierar dagens kontanta stöd till arbetslösa och utbildningsbidrag. Underskottet i arbetsmarknadsfonden uppskattades då av regeringen uppgå till över 40 mdkr vid utgången av budgetåret 1993/94.

Finansieringen av det underskott som finns i nu gällande system kan inte ses utan samband med finansieringen av löpande kostnader för ett nytt system. Finansieringskällorna är principiellt desamma, varför hänsyn måste tas till de samlade effekterna av att finansiera såväl de löpande kostnaderna som ett uppkommet underskott. Bilden kompliceras också av att finansieringen av den nya försäkringen inte långsiktigt skall försämras på grund av att det nu finns behov av att samordna finansieringen med ett underskott

från tidigare. Trots detta är mina förslag såväl formellt som tekniskt oberoende av varandra när det gäller finansieringen av den nya försäkringen och mitt förslag nedan för att finansiera det uppkomna underskottet. I det korta perspektivet har jag prioriterat att finansiera den löpande försäkringen framför det hittills uppsamlade underskottet.

Jag föreslår att den nya försäkringen införs fr.o.m. den 2 maj 1994. Vid den tidpunkten bedömer jag - med beaktande av riksdagen beslutade förändringar i det nuvarande systemet våren 1993 - att det ackumulerade underskottet torde ligga i storleksordningen 52 mdkr inkl. ränta (1994-04--30). För att finansiera detta underskott har jag övervägt olika alternativ som redovisas i kapitlet. Vidare redovisas såväl fördelningsmässiga som samhällsekonomiska effekter av de olika alternativen och s.k. skattekilar. Min principiella utgångspunkt är härvid bl.a. att underskottet skall fördelas på olika tänkbara betalare och i sådana former att finansieringens negativa inverkan på tillväxten blir så begränsad som möjligt samt med hänsyn till olika gruppers förmåga att bidra till en finansiering.

Om inget görs och nuvarande tendens på arbetsmarknaden bibehålls skulle det av mig beräknade underskottet våren 1994 vid utgången av 1995 ha vuxit till 130 - 140 mdkr. Att den här utvecklingen fått ske är beklagligt. Orsakerna får främst härledas till konstruktionen av nuvarande system som inte innehåller krav på att avgifter skall harmoniera med utgifter. Ursprungligen dimensionerades systemet för att kunna bära ca 3 % arbetslöshet och ersättning till dels den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, dels bidrag till permitteringslönefonden. I slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet beslutade riksdagen att vissa utbildningsbidrag till dem som deltar i arbetsmarknadsutbildning skall belasta fonden. Vidare har riksdagen beslutat att företagens kostnader för s.k. utbildningsvikariat skall reducera arbetsgivaravgifterna just till arbetsmarknadsfonden. Den nuvarande riksdagen har därtill beslutat att utbildningsbidrag vid arbetslivsutveckling skall täckas av fonden. Sammantaget leder detta till, med de bedömningar som nu kan göras, att intäkterna räcker till ca en fjärdedel av de löpande utgifterna. Den allmänna bakgrunden är givetvis den unikt höga arbetslösheten och problemen med den svenska ekonomin.

Det går inte att utifrån orsakerna härleda en given finansiär av detta underskott. Enligt min mening bör det kollektivt betalas av dagens generation. Med tanke på de högre avgifterna för en ny försäkring från maj 1994 jämfört med nuläget (jämför kapitel 10) skulle belastningen bli väl stor såväl för arbetsgivare som för försäkrade, genom egenavgifter, att finansiera även detta underskott. Det är även principiellt tveksamt att "morgondagens" försäkringssystem skall bära brister i ett tidigare system.

Mot den här bakgrunden anser jag att dagens aktiva befolkning med inkomst bör bära konsekvenserna av arbetslöshetens kostnader och svagheter i nuvarande försäkringssystem. Att skjuta på detta växande underskott till kommande generationer är inte godtagbart varken ur demokratiska eller samhällsekonomiska synvinklar. Det handlar om medel, som redan konsumerats. Det torde också bli betydande belastningar för den arbetande befolkningen när det gäller att under senare delen av 1990-talet bära kostnaderna för pensionssystemet och andra konsekvenser av en allt äldre befolkning, oaktat vi når en positiv tillväxt eller inte. En uppskjutning av betalningen av underskottet kan också späda på inflationen, om konjunkturen vänder 1994 - 1995.

Enligt min mening återstår främst två delalternativ för att finansiera underskottet. Det handlar om att belasta statsbudgeten - med eller utan direkta nedskärningar i övrig verksamhet - och/eller avgifts-/skattehöjning. Att finansiera ytterligare 52 mdkr kr genom nedskärningar i andra statliga utgifter över de närmaste åren bedömer jag inte realistiskt med tanke på de åtaganden som redan gjorts av regering och riksdag för att få bort det s.k. strukturella budgetunderskottet.

Med nu kända förhållanden bedömer jag att konsumtionsutrymmet alltjämt kommer att vara svagt 1994, varför en utdebitering på skatteunderlaget för alla inkomsttagare kan slå fel. Det skulle exempelvis krävas en 3%-ig tillfällig skatt på alla inkomsttagare under en treårsperiod för att klara det ackumulerade underskottet. Samtidigt bör noteras att hushållens sparkvot numera är hög och växande (plus 7 - 8%) jämfört med en negativ sparkvot i slutet av 1980-talet.

Varje bedömning av företagens förmåga att i dagsläget bära ökade kostnader är förenad med betydande osäkerhet såväl vad avser exportinriktad som hemmamarknadsinriktad industri och övrigt näringsliv. Konkurrenskraften i exportindustrin har emellertid stärkts genom flytande kronkurs, sänkta avbetsgivaravgifter, låg inflation och hittills måttliga lönekostnadsökningar. Viss hemmaindustri, som konkurrerar med utländsk import, gynnas också av de här förändringarna medan andra företag med betydande import eller med huvudsaklig hemmamarknad alltjämt har ett pressat läge. Samtidigt är det viktigt att den tillväxt som kan uppkomma i industrin kanaliseras för att öka sysselsättningen. Sammantaget bedömer jag att viss försiktighet är tillrådlig när det gäller att redan de närmaste åren höja företagens kostnader ytterligare.

Mot den här kort tecknade bakgrunden föreslås att det ackumulerade underskottet i arbetsmarknadsfonden finansieras under en treårsperiod med

ungefär lika delar bidrag från arbetsgivarna, alla inkomsttagare och över statsbudgeten. Jag föreslår därför en temporär arbetsgivaravgift på 1%, som ger ca 6,3 - 6,5 mdkr i genomsnitt per år och en temporär individavgift som tas ut på skattsedeln om 1,3% av den beskattningsbara inkomsten över 50.000 kr för samtliga fysiska personer. Den senare avgiften beräknas bidra med ca 6,5 mdkr per år. Statsbudgeten får samtidigt bidra med ca 7,5 mdkr per år. Sistnämnda motiveras bl.a. av att staten genom olika beslut bidragit till arbetsmarknadsfondens nuvarande underskott genom att - utan förändring av fondens intäktssystem - besluta om att vidga fondens finansieringsansvar (se ovan). Med nu kända förhållanden för den ekonomiska utvecklingen föreslår jag att treårsperioden för samtliga finansiärer börjar 1994 och därigenom skulle underskottet vara avklarat i och med utgången av 1996. (I avbetalningsplanen har också ränta på de 52 mdkr beaktats.)

När det gäller min föreslagna individavgift anser jag att den bör tas ut som en procentuell avgift, innebärande att var och en bidrar efter inkomst. Högre inkomsttagare betalar mer, lägre inkomsttagare mindre. Detta synsätt förstärks genom att jag föreslår att avgiften uttas på alla fysiska personers sammanlagda beskattningsbara inkomst av tjänst och näringsverksamhet, sedan de första 50.000 kr undantagits från avgift. Detta underlättar för lägre inkomsttagare, bl.a. pensionärer, att bära en andel av underskottet.

Med det här upplägget bedömer jag att vi når en efter bärighet lämplig och möjlig finansiering även om det kommer att innebära uppoffringar.

Övergångsregler och ikraftträdande (kapitel 14)

Den föreslagna försäkringen innebär i flera viktiga avseenden förändringar jämfört med dagens system för arbetslöshetsskydd. Det är samtidigt bråttom att genomföra förändringarna för att det nuvarande systemet är i finansiell kris och skyddet behöver förbättras för många redan arbetslösa eller som riskerar att bli arbetslösa den närmaste tiden. Det är också angeläget att snarast avlasta kommunerna att tvingas fylla ut med socialbidrag för dem som enbart har KAS eller för dem som står utanför såväl KAS som den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen (vissa företagare och deras anhöriga). Samtidigt krävs viss förberedelsetid, inte minst för de administrativa systemen och organen för att genomföra förändringarna.

Det nya systemet berör många människor och deras ekonomiska förhållanden. Vid ingången av 1994 uppskattar jag att 400.000 personer är beroende av ersättning eller utbildningsbidrag från det nya systemet. För dessa och arbetsmarknadens parter krävs viss förberedelsetid för att pröva

intresse och möjligheter att via kollektivavtal reglera en tilläggsförsäkring. Som framgår av mina förslag, är en sådan lösning inte obligatorisk utan varje individ får en laglig rätt till tilläggsförsäkring, där arbetsgivaren betalar halva premien. De vid ikraftträdandet arbetslösa har denna möjlighet utan att någon arbetsgivare betalar halva premien.

Den nya försäkringen berör alla arbetsgivare med en ny avgift. Alla i arbetskraften har också att välja om man vill övergå från den nuvarande frivilliga försäkringen till att utnyttja tilläggsförsäkringen. De tidigare oförsäkrade har att ta ställning till om de vill utnyttja densamma (grundförsäkringen, som är allmän, dvs. tillkommer alla i arbetskraften automatiskt).

Jag har i avvägningen av dessa - delvis motstridiga intressen - stannat för att föreslå att såväl arbetsgivaravgifter som individavgifter till grundförsäkringen uttaxeras redan från den 1 januari 1994. Den nya försäkringen föreslås sedan träda i kraft den 2 maj 1994. Först då påbörjas också inbetalning av såväl arbetsgivar- som individavgifter för tilläggsförsäkringen.

Jag har härvid kalkylerat med att en eventuell proposition kan föreläggas riksdagen i oktober och att riksdagsbeslut kan fattas under första hälften av november. Härigenom nås ett halvårs utrymme för att pröva kollektivavtalsvägen samt för att förbereda de administrativa organen för en ny försäkring. A-myndigheten (jfr kapitel 11) föreslås påbörja sitt arbete vid kommande årsskifte. Samordningen av administrativt förberedelsearbete m.m. dessförinnan kan lämpligen ske inom ramen för en organisationskommitté. Denna kan förslagsvis kan påbörja sitt arbete i samband med att en proposition framläggs.

Det faktum att finansieringen av grundförsäkringen påbörjas ett tertial före försäkringen träder i kraft skapar möjlighet till en viss nödvändig buffert i arbetsmarknadsfonden för systemet.

I kapitel 14 beskrivs övergångsbestämmelser och hur de skall utformas vad gäller:

* förmåner för de försäkrade
* övergången till en förändrad administration
* finansiella frågor i samband med övergången

Formell reglering av dessa bestämmelser återfinns i avsnittet med lagförslag.

Övergångsbestämmelserna ger en mjuk övergång. Förhållandena skiljer sig något för de som är öppet arbetslösa vid ikraftträdandet, de som blir arbetslösa i omedelbar anslutning därtill och personer i arbete. Samtliga skall erbjudas övergå från den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och medlemskap i a-kassa till det nya systemet där man, precis som med nuvarande försäkring, själv får bestämma om man vill utnyttja tilläggsförsäkringen. Grundförsäkringen har man däremot automatiskt. För att kunna erhålla tilläggsförsäkring måste en individ ha betalat sin egenavgift under tolv månader. Vid övergången kommer man att få tillgodoräkna sig tidigare betalning till nuvarande a-kassor. För avtalsparter som eventuellt ej hunnit träffa kollektivavtal liksom för individer som eventuellt missar betalning under startmånaden maj ges ett rådrum på ett kvartal, dvs fram till augusti, då första avgiften till tilläggsförsäkringen behöver betalas oavsett man är arbetslös eller i arbete.

Däremot skall den nya administrationen fungera den 2 maj och den gamla kan börja förändras/avvecklas. Enligt förslaget erbjuds huvudmän för nuvarande a-kassor att fortsätta med verksamheten enligt den nya ordningen liksom andra huvudmän att starta kassor och/eller bli försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen. Två allmänna kassor skall i vart fall tillkomma.

Enligt mitt förslag tillsätts en organisationskommitté i anslutning till att en eventuell proposition läggs fram i höst. Denna får också detaljplanera övergången och därmed bl.a. pröva om särskild specialreglering erfordras vid förändring av nuvarande a-kassor. En eventuell avveckling av dessa behöver emellertid ej ske vid övergångstillfället och blir beroende av respektive huvudmans bedömningar. När den nuvarande lagregleringen upphör gäller normalt lagen om ekonomiska föreningar för flertalet av nuvarande a-kassor.

Förslaget innebär, när övergångsperioden är över, att avgifterna för tilläggsförsäkringen på marginalen skall vara beroende av arbetslöshetskostnaderna inom olika avtalsområden/branscher. Dock kommer bidrag från grundförsäkringen att utgå till dem som utnyttjar tilläggsförsäkringen. Detta bidrag görs större under en övergångsperiod på 18 månader, varför skillnader i arbetslöshetstal mellan branscher mycket marginellt påverkar avgifterna under denna period. Detta möjliggör också en smidig övergång till det nya systemet.

Av övergångsbestämmelserna framgår även att alla personer som är arbetslösa vid den nya försäkringens ikraftträdande får räkna pågående ersättningsperiod som den första i den nya försäkringen, oavsett hur länge man tidigare varit arbetslös. Några nya karensdagar skall ej uppkomma för

redan arbetslösa vid övergången varken för anställda eller företagare. För de som blir arbetslösa efter den 2 maj gäller de nya villkoren för att räknas som arbetslös och få ersättning.

Summeras effekter på avgifter i samband med övergången våren 1994 innebär förslaget för arbetsgivarna att arbetsmarknadsavgiften den 1 januari höjs från då beräknade 2,04% till 4,2% av löneunderlaget. Samtidigt föreslås sjukförsäkringsavgiften sänkt med 1%-enhet. För alla inkomsttagare uttas på skattsedeln från samma datum den obligatoriska avgiften på 0,6 %. För de som tillhör en a-kassa kvarstår parallellt medlemsavgiften enligt förslaget till den 2 maj då den nya försäkringen träder i kraft. Från detta datum skall alla arbetsgivare och försäkrade/anställda som utnyttjar tilläggsförsäkringen i princip (med tre månaders rådrum enligt ovan) börja betala dessa avgifter i genomsnitt på 0,8 - 0,9% för vardera parterna. Samtidigt skall medlemsavgifter i a-kassa i förekommande fall upphöra. För arbetslösa bortfaller individavgifter för tilläggsförsäkringen när den betalts under ett år.

Genom de övergångsformer som nu skapas bör en mjuk anpassning till ett nytt system kunna ske samtidigt som den viktiga finansieringen snabbt kommer till stånd.

Författningsförslag

Förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN
Inledande bestämmelser och bestämmelser om grundförsäkringen

1 § Arbetslöshetsförsäkringen består av en allmän grundförsäkring och en till denna knuten frivillig tilläggsförsäkring. Den som är försäkrad för grundförsäkringen har rätt att vara ansluten till en tilläggsförsäkring enligt bestämmelserna i andra och tredje avdelningarna.

2 § Försäkrad för grundförsäkringen enligt denna lag är den som har fyllt 18 år, inte har uppnått den ordinarie pensionsåldern enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och som är bosatt i Sverige.

3 § Ersättning enligt denna lag lämnas till en försäkrad såsom anställd eller såsom företagare.

Allmänna villkor för rätt till ersättning

4 § Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som

1. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta arbete,

2. är beredd att ta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han eller hon inte har anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,

3. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som A-myndigheten föreskriver,

4. inte kan erhålla lämpligt arbete.

Ersättning enligt denna lag får lämnas under sjukdomstid som avses i 24 §, trots att den försäkrade då inte är arbetsför.

Ersättning enligt denna lag lämnas inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av regeringen eller A-myndigheten.

5 § Erbjudet arbete skall anses lämpligt, om

1. inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades kompetens, tidigare inkomstförhållanden och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer vid jämförliga företag, om möjligt i närområdet,

3. arbetet inte hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är lovlig enligt lag och kollektivavtal samt

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall eller i övrigt kan anses vara skäligt på grund av anpassning till funktionshinder.

Arbetsvillkor

6 § Rätt till ersättning vid arbetslöshet föreligger för försäkrad som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört förvärvsarbete i minst 600 timmar fördelade på minst åtta månader (allmänt arbetsvillkor). Förvärvsarbetet måste ha utförts i minst 60 timmar under en månad för att få räknas. Med månad avses kalendermånad.

7 § Med tid under vilken en försäkrad enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då den försäkrade haft betald semester enligt semesterlagen (1977:480) eller i övrigt varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön. Med arbetad tid jämställs även sådan tid då lön utgått i samband med anställningens upphörande enligt 27 § andra stycket.

8 § Försäkrad, som har förbrukat samtliga ersättningsdagar i en ersättningsperiod upparbetad enligt 6 § eller 11 § och som inte uppfyller det allmänna arbetsvillkoret, har rätt till ersättning enligt denna lag, om han eller hon under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde har utfört förvärvsarbete i minst 240 timmar fördelade på minst fyra månader (särskilt arbetsvillkor).

Regeringen får för en bestämd tidsperiod för samtliga försäkrade förordna att det särskilda arbetsvillkoret kan uppfyllas genom arbete under kortare tid än som anges i första stycket om särskilda skäl föreligger.

9 § Med tid under vilken en försäkrad enligt 8 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då den försäkrade

1. haft betald semester enligt semesterlagen eller i övrigt varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön, eller

2. haft lön i samband med anställningens upphörande enligt 27 § andra stycket, eller

3. deltagit i, och om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått, eller

4. fullgjort en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd kunnat utgå, eller

5. deltagit i, och om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt anvisad verksamhet för arbetslivsutveckling.

10 § Vid bestämmande av ramtid enligt och 6 och 8 §§ räknas inte tid då den försäkrade varit hindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,

2. vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år eller tid under vilken den försäkrade åtnjutit föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

3. vård i enskilt hem av åldring eller handikappad i sådan utsträckning att den försäkrade varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande,

4. värnpliktstjänstgöring,

5. heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst åtta månader i den mån sådan tid inte enligt 9 § jämställs med arbetad tid,

6. arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering, för vilken statligt utbildningsbidrag utgått i den mån sådan tid inte enligt 9 § jämställs med arbetad tid eller

7. beslut enligt smittskyddslagen (1988:1472) eller livsmedelslagen (1971:511) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda lag.

Tid längre tillbaka än fyra år före arbetslöshetens inträde får inte tillgodoräknas för uppfyllande av arbetsvillkoret. Undantag från denna regel får ske om första stycket 1. har tillämpats i den mån sjukdomen berott på arbetsskada eller om första stycket 7. har tillämpats.

Utbildningsvillkor

11 § Försäkrad, som inte har uppfyllt arbetsvillkor enligt 6 eller 8 §§, har rätt till ersättning enligt denna lag om en heltidsutbildning har fullgjorts (utbildningsvillkor). Utbildningen skall ha pågått minst ett läsår och berättiga till studiesocialt stöd. Den försäkrade skall, innan ersättning kan lämnas, i anslutning till studiernas avslutande arbeta under sammanlagt minst tre månader under en ramtid av sex månader. Med arbete jämställs att den försäkrade på grund av funktionshinder genomgått yrkesinriktad rehabilitering eller i övrigt ställt sig till arbetsmarknadens förfogande genom att vara arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen. Vid bestämmande av ramtiden inräknas inte tid då den försäkrade har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av styrkt sjukdom, havandeskap eller vård av barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

Ersättningens form och omfattning

12 § Ersättning lämnas med ett per dag fastställt belopp (dagpenning). Hel dagpenning från grundförsäkringen lämnas med 285 kr. För försäkrad som inte har fyllt 21 år är dagpenningen i stället 240 kr.

Dagpenningen från grundförsäkringen skall minskas i samma mån som den sammanlagda ersättningen från grund- och tilläggsförsäkringen överstiger 80 procent av den försäkrades dagsförtjänst.

Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt avstängningsdagar uppgå till högst fem.

13 § Dagpenning till anställd får inte lämnas förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av tolv månader varit arbetslös fem dagar (karenstid för anställd).

Dagpenning till företagare får inte lämnas förrän den försäkrade har varit oavbrutet arbetslös på heltid från företaget en viss tid från det att arbetslösheten inträdde (karenstid för företagare). För företagare som har avvecklat rörelsen är karenstiden 20 dagar. För företagare som, utan att ha avvecklat rörelsen, har lagt ned verksamheten i rörelsen annat än tillfälligt är karenstiden i stället 60 dagar. Med sist nämnda företagare skall jämställas företagare som har blivit annat än tillfälligt arbetslös från ett företag som drivs vidare av annan.

I karenstiden inräknas endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats, om karensvillkoret inte hade gällt.

Företagare skall, om företaget inte är avvecklat, tillsammans med ansökan om arbetslöshetsersättning enligt 46 § lämna ett intyg att verksamhet inte bedrivs i rörelsen eller, i det fall då rörelsen drivs vidare av annan, att företagaren själv har upphört att arbeta i rörelsen annat än tillfälligt. Arbetslöshetskassan kan, om den finner det vara påkallat med hänsyn till omständigheterna, dessutom kräva att ett särskilt intyg lämnas beträffande verksamheten i rörelsen. Detta intyg skall vara utfärdat av kvalificerad revisor efter genomgång av företagets bokföring.

14 § Normalarbetstid är den genomsnittliga arbetstid som den försäkrade hade de kalendermånader under vilka ett arbetsvillkor uppfylldes.

Om den försäkrades normalarbetstid, beräknad vid en ersättningsperiod som grundas på ett särskilt arbetsvillkor, är kortare än normalarbetstiden vid närmast föregående ersättningsperiod, skall den längre normalarbetstiden gälla.

För företagare beräknas normalarbetstiden i stället på grundval av de tre år som föregick arbetslösheten. Med år avses år för vilka pensionsgrundande inkomst har fastställts enligt 11 kap 3 § lagen om allmän

försäkring. Om verksamheten i företaget pågått kortare tid än tre år, får beräkningen göras på grundval av den tiden, dock minst åtta månader.

Normalarbetstiden skall fastställas till högst 40 timmar per vecka.

15 § Ersättningens omfattning under en vecka bestäms genom en jämförelse mellan den försäkrades arbetsutbud och antalet arbetslösa timmar under ersättningsveckan. Överstiger den försäkrades arbetsutbud normalarbetstiden räknas inte den överskjutande tiden vid fastställande av ersättningen. Ersättning utgår med det antal dagpenningbelopp som motsvarar den försäkrades arbetslösa tid under en vecka. Antalet dagpenningbelopp bestäms med stöd av en av regeringen fastställd omräkningstabell.

16 § En försäkrad har rätt till ersättning endast om arbetsutbudet är minst tre timmar varje arbetsdag och minst 17 timmar i veckan.

Vid avbrott i arbetslösheten lämnas ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som motsvarar den arbetslöshet som skall ersättas enligt omräkningstabellen, om inte annat anges i 25 - 27 §§.

Regeringen eller A-myndigheten får för vissa yrkeskategorier eller andra grupper av försäkrade utfärda föreskrifter för beräkning av ersättning vid deltidsarbete för det fall att arbetstiden inte är bestämd i visst antal timmar per dag eller vecka.

Vid beräkning av arbetslöshet enligt andra stycket tas inte hänsyn till bisyssla som den försäkrade före arbetslöshetens inträde varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete, om bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten och inte hindrar den försäkrade att ta ett ebjudet lämpligt arbete. Inkomst av bisyssla skall dock samordnas med ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen i den mån den genomsnittliga månadsinkomsten från bisysslan före arbetslösheten översteg 5.000 kr.

Begränsning vid säsongarbetslöshet

17 § Omfattar en arbetslöshetskassas verksamhetsområde yrke, inom vilket arbetslöshet förekommer varje år, eller föreligger i annat fall särskilda omständigheter, får regeringen eller A-myndigheten begränsa rätten till ersättning för dessa försäkrade eller en viss grupp av dem.

18 § Lagen (1969:93) om begränsning vid samhällskonflikt äger tillämpning på ersättning enligt denna lag.

Ersättningsperiodernas längd och antal

19 § Ersättning lämnas under längst 200 dagar för en försäkrad som inte har fyllt 55 år och under längst 300 dagar för en försäkrad som har fyllt 55 år (ersättningsperiod).

20 § Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har den försäkrade, om annat inte följer av 21 §, rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han eller hon då inte uppfyller arbets- och karensvillkoret.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor, lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod med den begränsning som anges i 22 §. Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret. Därvid skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas.

21 § Har en sammanhängande tid av tolv månader, i vilken inte inräknas tid som avses i 10 §, förflutit från det den försäkrade senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning endast om den försäkrade på nytt uppfyller ett allmänt arbetsvillkor och karensvillkoret.

22 § Antalet ersättningsperioder som tillkommer en försäkrad på grund av det särskilda arbetsvillkoret får uppgå till högst två i följd.

Regeringen får förordna att antalet ersättningsperioder skall vara obegränsat för de försäkrade som har uppnått minst den ålder som med två år understiger den ordinarie pensionsåldern enligt lagen om allmän försäkring då ersättningsrätten upphör. Dagpenning som utgår med stöd av en sådan förordning skall begränsas till högst 70 procent av den försäkrades dagsförtjänst.

23 § Om det finns särskilda skäl får regeringen, eller efter regeringens bestämmande A-myndigheten, föreskriva begränsningar i ersättningsrätten för försäkrade som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han eller hon i övrigt är arbetslös. Likaså får karensvillkor bestämmas utöver vad som följer av denna lag.

Samordningsregler

24 § Försäkrad, som börjat uppbära dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och därefter får sin arbetsförmåga helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom, skall vid de 14 första dagarna av sjukdomsfallet uppbära

sådan dagpenning och inte sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring. Dagpenning skall lämnas under samma antal dagar som om sjukdomsfallet inte hade ägt rum.

Vid sjukdomsfall enligt första stycket skall den försäkrade med läkarintyg styrka sin arbetsoförmåga fr.o.m. den åttonde dagen. De första sju dagarna av sjukdomsfallet skall inräknas i arbetslöshetsförsäkringens ersättningsperiod. Dagar under vilka arbetsoförmågan skall styrkas och också har styrkts genom läkarintyg skall vid behov läggas till ersättningsperioden, om denna annars löper till ända.

För rätt till dagpenning enligt denna paragraf krävs inte att den försäkrade är arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande.

25 § Dagpenning får inte utges för dag eller del av dag under vilken försäkrad uppbär föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

26 § Dagpenning till en försäkrad som har tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som utgår på grund av förvärvsarbete, skall nedsättas med 1/260 av årspensionen. Ersättning som understiger tio kronor per dag utbetalas inte.

27 § Om försäkrad med anledning av anställningens upphörande direkt eller indirekt från sin arbetsgivare uppbär ersättning av annat slag än vad som utgår enligt denna lag gäller följande.

Minskning skall ske med det belopp som den sammanlagda ersättningen från grundförsäkringen, tilläggsförsäkringen och ersättningen av annat slag överstiger 80 procent av den försäkrades inkomstförlust. Vid beräkningen skall beaktas belopp som är tillgängliga för lyftning för den försäkrade inom en tidsrymd av 18 månader före och 36 månader efter arbetslöshetens inträde. Minskning skall dock inte ske för belopp som avses i tredje och fjärde styckena.

Belopp som motsvarar normal genomsnittlig lön inklusive semesterersättning jämte uppsägningslön under tid som avses i 11 § lagen (1982:80) om anställningsskydd eller den ytterligare tid som gäller enligt kollektivvavtal, skall inte föranleda minskning av dagpenningen. Inte heller ett belopp därutöver, som motsvarar en månadslön för den försäkrade, skall föranleda sådan minskning.

Minskning skall inte heller ske för belopp som utgetts som allmänt skadestånd och som inte skall ingå i underlaget vid beräkning av sociala avgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter.

28 § Den som uppbär ersättning enligt denna lag är skyldig att omedelbart underrätta arbetslöshetskassan om sådan ändring av förhållandena, som kan leda till att ersättningen minskas eller dras in.

29 § Beträffande minskning av vissa ersättningar med utgiven dagpenning gäller föreskrifterna i 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring och 6 kap. 7 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Avstängning från rätt till ersättning, återbetalning av ersättning m.m.

30 § En försäkrad skall avstängas från rätt till ersättning under tid som anges i 31 §, om den försäkrade

1. lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning,

2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande,

3. avvisat erbjudet lämpligt arbete, eller

4. utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning inte kommit till stånd.

31 § Är det sannolikt att arbete som avses i 30 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio resp. 20 ersättningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller dagpenning skulle ha lämnats, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete.

Dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats, om avstängningen inte hade skett, skall inräknas i ersättningsperioden som ersatta dagar.

Inträffar sådana förhållanden som avses i 30 § under avstängningstiden, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden. I fall av upprepad avstängning skall emellertid avstängningstiderna vara tolv, 22 resp. 30 dagar. Den totala avstängningstiden får dock inte överstiga 36, 66 resp. 90 dagar.

Är det uppenbart att en försäkrad inte vill ta lämpligt arbete, såsom då den försäkrade vid minst två tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 30 dagar.

Avstängningstiden räknas från den dag då det förhållande som anges i 30 § inträffat.

32 § Om det är skäligt får bestämmelserna i 30 § 1 - 3 om arbete tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering, arbetslivsutveckling och under tid då jobbsökaraktiviteter eller dylikt skall bedrivas medan arbetslöshetsersättning lämnas. Bestämmelserna i 31 § skall därvid gälla i tillämpliga delar. Vid arbetslivsutveckling skall dock avstängningsdagarna vara hälften så många som vid arbete, arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering. Vid jobbsökaraktiviteter eller dylikt under tid då arbetslöshetsersättning lämnas skall avstängningsdagarna vara en fjärdedel så många.

33 § En försäkrad, som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömande av hans eller hennes rätt till ersättning, kan frånkännas rätt till ersättning från försäkringen.

Förekommer sannolika skäl att en försäkrad gjort sig skyldig till förfarande som avses i första stycket, kan ersättning hållas inne i avvaktan på utredning i ärendet.

34 § Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom eller henne åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han eller hon skäligen bort inse detta, skall det som betalats ut för mycket återbetalas, om det inte i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

Föreligger återbetalningsskyldighet enligt första stycket, får vid senare utbetalning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

ANDRA AVDELNINGEN
Tilläggsförsäkring

35 § Tilläggsförsäkring enligt denna lag är en arbetslöshetsförsäkring som tillkommer både anställda och företagare. För tilläggsförsäkringen har den försäkrade som anställd rätt till bidrag till premien från sin arbetsgivare. Försäkringsgivare har rätt till bidrag från Arbetsmarknadsfonden för förmånsbetalningar enligt vad som anges i 37 §. En tilläggsförsäkring som avviker från bestämmelserna i denna avdelning grundar inte rätt till nämnda bidrag.

Arbetsgivare är skyldig att betala halva premien för tilläggsförsäkring enligt första stycket. Skyldigheten för arbetsgivaren gäller under anställningstiden. Den försäkrade behåller sin tilläggsförsäkring utan att betala premien under arbetslös tid, under förutsättning att han eller hon uppbär dagpenning från grundförsäkringen eller fullgör karensvillkor enligt denna lag. Rätten till ersättning är dock begränsad till vad som stadgas i 38 §.

36 § Arbetstagare, vars arbetsförhållanden regleras genom kollektivavtal, ansluts till tilläggsförsäkringen genom sådant avtal, om arbetsmarknadens parter för resp. avtalsområde så överenskommer. I avtalet anges vilken tilläggsförsäkring som arbetstagaren kan teckna och det bidrag till premien som arbetsgivaren skall betala. Vid behov kan avtalas att arbetstagaren får välja mellan två eller flera försäkringar. När arbetstagaren har anslutit sig till en försäkring genom att betala premien, är arbetsgivaren skyldig att betala det bidrag som har avtalats.

Arbetstagaren har rätt att avstå från tilläggsförsäkringen och skall inom skälig tid efter kollektivavtalets tillkännagivande beredas tillfälle att anmäla detta.

Arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal för tilläggsförsäkring, eller på vilken sådant avtal inte skall tillämpas, har rätt att erhålla en tilläggsförsäkring genom att själv teckna tilläggsförsäkring enligt denna lag. Denna rätt tillkommer inte arbetstagare som avses i andra stycket.

37 § Arbetsmarknadsfonden lämnar bidrag för förmånsbetalningarna till försäkringsgivare för tilläggsförsäkring enligt denna lag. Bidragen lämnas i förhållande till den relativa arbetslösheten hos försäkringsgivarens försäkringstagare enligt följande tabell.

Rel. arbetslöshet % av samtl. tilläggsförsäkrade per avräkningsperiod	Genomsnittsbidrag totalt i %
0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	10,00
6	16,67
7	21,43
8	25,00
9	27,78
10	31,00
11	33,64
12	35,83
13	37,69
14	40,00
15	42,00
16	43,75
17	45,29
18	47,22
19	48,95
20	50,50

Vid relativ arbetslöshet över 20 % erhålls bidrag motsvarande 20 % samt för skiktet däröver dessutom 80 % av utgivna förmåner.

Bidrag lämnas under förutsättning att försäkringsgivaren har godkänts av A-myndigheten och att försäkringsgivaren lämnar ersättning enligt villkoren i 38 - 39 §§. Om försäkringsgivaren lämnar ersättning på villkor som strider mot bestämmelserna i nämnda paragrafer, föreligger inte rätt till bidrag i dessa delar.

38 § Försäkringsgivaren får inte lämna ersättning om den försäkrade inte har varit ansluten till tilläggsförsäkringen under minst tolv månader och uppfyller villkoren för rätt till ersättning från grundförsäkringen. Ersättning skall beräknas enligt andra stycket och utgå för samma tid och med samma karensvillkor som från grundförsäkringen, om försäkringsavtalet inte innebär att ersättningen skall utgå för kortare tid eller med längre karenstid.

Ersättningen skall bestämmas till ett dagpenningbelopp beräknat som en andel av den försäkrades dagsförtjänst. Dock får ersättningen - tillsammans med vad som utgår från grundförsäkringen - bestämmas till högst summan av 80 procent av den försäkrades månadsinkomst upp till 16.500 kr samt

20 procent av den försäkrades månadsinkomst i inkomstskiktet 16.500 kr - 21.500 kr. Dagpenningbeloppet skall utjämnas till närmast hela krontal.

Försäkringsgivaren skall, vid beräkning av den tid under vilken den försäkrade skall ha varit ansluten till tilläggsförsäkringen innan förmåner utges, räkna in också försäkringstid hos annan godkänd försäkringsgivare. Försäkrad, som lämnar sitt arbete och inte övergår till ett nytt, skall hos försäkringsgivaren ha rätt att, även om arbetslöshetsersättning inte utgår, under en tid av sex månader behålla sin tilläggsförsäkring genom att betala premien.

För en försäkrad som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös får ersättning från tilläggsförsäkringen inte utges under längre tid än ett kalenderår under samma ersättningsperiod. Om den försäkrade frivilligt utan giltig anledning lämnar deltidsarbetet, skall för återstoden av ersättningsperioden den sammanlagda ersättningen från grund- och tilläggsförsäkringen begränsas till högst vad den försäkrade erhöll i lön från deltidsarbetet jämte ersättning från grundförsäkringen.

39 § Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde i genomsnitt åtnjöt de månader under vilka arbetsvillkoret uppfylldes.

För företagare skall dagsförtjänsten beräknas på grundval av den pensionsgrundande inkomsten enligt 11 kap. 3 § lagen om allmän försäkring.

För försäkrad som avses i 22 § andra stycket skall den sammanlagda dagpenningen begränsas till vad som stadgas i nämnda paragraf.

TREDJE AVDELNINGEN
Administration

Bestämmelser om arbetslöshetskassor

40 § Grundförsäkringen administreras av arbetslöshetskassor som också meddelar och/eller förmedlar bidragsberättigad tilläggsförsäkring och som har godkänts av A-myndigheten för sådan verksamhet enligt denna lag. A-myndigheten skall före beslut om godkännande inhämta yttrande från Finansinspektionen. Tillstånd får inte ges om Finansinspektionen avstyrker detta.

Arbetslöshetskassorna och organen för tilläggsförsäkring står under tillsyn av A-myndigheten.

Arbetslöshetskassan äger rätt till ersättning för utgivna förmåner från grundförsäkringen och för administrationen av grundförsäkringen på grunder som bestäms av A-myndigheten.

41 § För att få verksamhet som avses i 40 § godkänd, skall arbetslöshetskassan

1. utgöras av en stiftelse, en ekonomisk förening eller ett aktiebolag med ändamål att administrera grundförsäkring och meddela eller förmedla tilläggsförsäkring enligt denna lag,

2. ha stadgar/bolagsordning för verksamhet som administratör av grundförsäkringen som godkänns av A-myndigheten,

3. ställa garantier för verksamhetens fortbestånd och

4. inte vägra att meddela och/eller förmedla tilläggsförsäkring till den som arbetar inom kassans verksamhetsområde.

42 § Stiftelsen, föreningen eller bolaget skall som huvudman ha en sammanslutning av arbetsgivare och/eller arbetstagare. I stället för sådana sammanslutningar kan statlig, kommunal, landstingskommunal eller kyrklig arbetsgivare vara ägare, liksom annan arbetsgivare som A-myndigheten bestämmer.

43 § Arbetslöshetskassan skall besluta i ärenden om ersättning från grund- och tilläggsförsäkring enligt denna lag.

44 § Organ som inte administrerar grundförsäkringen, skall av Finansinspektionen och A-myndigheten kunna godkännas för att meddela bidragsberättigad tilläggsförsäkring enligt denna lag om de förbinder sig att överlämna beslut om ersättningsrätt i skadeärendena till någon av de två allmänna arbetslöshetskassorna som avses i 59 §.

45 § Det ankommer på A-myndigheten att närmare utarbeta de villkor som skall gälla för godkännande av arbetslöshetskassor och övriga försäkringsgivare enligt denna lag.

Bestämmelser om ansökan och överklagande

46 § Den försäkrade skall för rätt till arbetslöshetsersättning göra ansökan därom hos en arbetslöshetskassa. Om den försäkrade är ansluten till en tilläggsförsäkring enligt denna lag, skall ansökan ske hos den kassa som administrerar denna försäkring. Om den försäkrade inte är ansluten till en tilläggsförsäkring skall ansökan ske hos valfri arbetslöshetskassa.

47 § Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det begärs av en försäkrad som beslutet angår och beslutet inte har fattats enligt 48 §.

48 § Även om begäran om omprövning inte har framställts, skall arbetslöshetskassan ändra beslutet i ett ärende om försäkring enligt denna lag som ha fattats av kassan och inte har prövats av länsrätten,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,

2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,

3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får inte ändras till den försäkrades nackdel, om den beslutade förmånen har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

Ändring enligt denna paragraf får inte ske sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

49 § Beslut av en arbetslöshetskassa i ärende rörande rätt till ersättning enligt denna lag får överklagas hos länsrätten i det län där kassan är belägen, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Kassans beslut får dock inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut enligt 47 §. Överklagas ett

beslut innan det har omprövats skall överklagandet anses som en begäran om omprövning enligt den paragrafen.

Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål som avses i första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i länsrätten.

Kammarrättens beslut i mål som avses i denna paragraf överklagas hos Försäkringsöverdomstolen.

50 § A-myndigheten har att verka för att bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Myndigheten får, även till förmån för enskild part, överklaga domtols och arbetslöshetskassas beslut, samt begära ändring enligt 48 §.

I mål, där en enskild part hos länsrätten överklagar en arbetslöshetskassas beslut, bestämmer A-myndigheten om myndigheten skall vara part i målet. Detsamma gäller i mål i kammarrrätten, där en enskild part överklagar länsrättens beslut. Även om A-myndigheten beslutat att inte vara part, får domstolen förelägga myndigheten att svara i målet, om det finns särskilda skäl.

Den omständigheten att A-myndigheten inte varit part i domstolen hindrar inte myndigheten att överklaga domstolens beslut. Om en enskild part överklagar kammarrättens beslut, är myndigheten alltid motpart.

51 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till den instans som har meddelat beslutet. Den skall ha kommit in dit inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, i fråga om A-myndighetens beslut inom två månader från beslutets dag.

Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till känna. Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet.

52 § Den instans som har meddelat det överklagade beslutet prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall den avvisas, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att den instans som har fattat det överklagade beslutet har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den instans som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall denna instans vidarebefordra skrivelsen till den instans som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen.

53 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 52 §, skall den instans som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den instans som skall pröva överklagandet.

54 § En arbetslöshetskassas eller domstols beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat har angetts i beslutet eller bestäms av den myndighet som skall pröva beslutet.

Bestämmelser om A-myndigheten

55 § A-myndigheten prövar ärenden om godkännande av arbetslöshetskassor och bidragsberättigade försäkringsgivare av tilläggsföräkring. Myndigheten utövar också tillsyn över verksamhet enligt denna lag. Arbetslöshetskassorna har att rätta sig efter myndighetens anvisningar.

56 § A-myndigheten förvaltar Arbetsmarknadsfonden.

57 § A-myndighetens beslut enligt denna lag överklagas hos regeringen.

58 § A-myndigheten deltar i rättstillämpningen enligt bestämmelserna i 50 §.

59 § En allmän arbetslöshetskassan för anställda och en allmän arbetslöshetskassa för företagare administrerar grundförsäkring och meddelar tilläggsförsäkring enligt denna lag. För dessa kassor gäller bestämmelserna om arbetslöshetskassor i tillämpliga delar.

Övrigt

60 § Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 2 maj 1994 då lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd upphör att gälla. Försäkringsvillkor får uppfyllas före ikraftträdandet. Om det i lag eller annan författning finns en hänvisning till en bestämmelse som har ersatts av en bestämmelse i den nya lagen, skall i stället bestämmelsen i den nya lagen tillämpas.

2. För den som är arbetslös och uppbär arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd vid ikraftträdandet och för den som blir arbetslös under tiden den 2 maj 1994 - den 30 april 1995 skall dagpenning lämnas enligt denna lag vid ersättning för tid t.o.m. den 30 april 1995 med följande belopp.

Dagpenningen skall för alla ersättningsberättigade omedelbart bestämmas till det belopp som skall lämnas från grundförsäkringen. För försäkrad som ansluter sig till tilläggsförsäkringen skall därjämte bestämmas det ersättningsbelopp som skulle ha lämnats från tilläggsförsäkringen, om premie för tilläggsförsäkringen hade erlagts för tolv månader. Dagpenningen från tilläggsförsäkringen skall härvid beräknas enligt villkoren i den tilläggsförsäkring den försäkrade har anslutit sig till.

Den sammanlagda dagpenningen från grund- och tilläggsförsäkringen får dock inte överstiga det dagpenningbelopp som den försäkrade erhöll från arbetslöshetsförsäkringen enligt de gamla bestämmelserna.

Dagpenning från tilläggsförsäkringen lämnas tidigast vid den tidpunkt då den försäkrade under sammanlagt minst tolv månader har varit ansluten till en tilläggsförsäkring. Om den försäkrade vid ikraftträdandet var medlem i en arbetslöshetskassa enligt de gamla bestämmelserna, skall detta medlemskap jämställas med anslutning till tilläggsförsäkring enligt denna lag.

3. För den som vid ikraftträdandet är arbetslös och uppbär arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd eller genomgår karensvillkor för dessa förmåner, skall dagpenning under ersättningsperioden lämnas med sammanlagt högst 200 ersättningsdagar (300 för den som fyllt 55 år). Denna ersättningsperiod skall anses vara grundad på ett allmänt arbetsvillkor enligt 6 §.

4. För den som blir arbetslös efter ikraftträdandet och inte uppfyller ett allmänt arbetsvillkor enligt 6 § skall följande gälla. Den som blir

arbetslös under tiden den 2 maj - den 31 juli 1994 skall anses ha uppfyllt det allmänna arbetsvillkoret genom att under en ramtid av tolv månader ha arbetat minst 300 timmar fördelade på minst fem månader. Den som blir arbetslös under tiden den 1 augusti - den 31 oktober 1994 skall anses ha uppfyllt det allmänna arbetsvillkoret genom att under samma ramtid ha arbetat minst 400 timmar fördelade på minst sex månader. Den som blir arbetslös under tiden den 1 november 1994 - den 31 januari 1995 skall anses ha uppfyllt det allmänna arbetsvillkoret genom att under samma ramtid ha arbetat 500 timmar fördelade på minst sju månader. För den som blir arbetslös efter den 31 januari 1995 skall 6 § gälla fullt ut.

5. För den som blir arbetslös under tiden den 2 maj 1994 - den 30 april 1995 och inte uppfyller det allmänna arbetsvillkoret enligt 6 § eller p. 4, får i stället för rätt till ersättning beräknas ett särskilt arbetsvillkor enligt de förutsättningar som stadgas i 8 §, under förutsättning att den försäkrade har varit arbetslös och uppburit arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd inom tolv månader före arbetslöshetens inträde. Den föregående ersättningsperioden skall därvid anses ha utgått på grund av ett allmänt arbetsvillkor enligt 6 §.

6. Karensvillkor enligt 13 § skall fullgöras innan ersättning kan lämnas enligt p. 4 eller 5.

7. Till den som blir arbetslös under tiden den 2 maj 1994 - den 30 april 1995 och som inte uppfyller ett arbetsvillkor enligt 6 § eller p. 4 eller p. 5 och som inom tolv månader före arbetslöshetens inträde uppburit arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt de upphävda lagarna får, utan att arbets- och karensvillkoren på nytt uppfylls, lämnas ersättning under de ytterligare ersättningsdagar som återstår av ersättningsperioden, dock totalt för hela perioden räknat högst 200 (högst 300 för den som fyllt 55 år).

8. Den som vid ikraftträdandet uppbär arbetslöshetsersättning och inte har fyllt 18 år, har rätt att erhålla ersättning enligt denna lag enligt vad som stadgas i p.3. Ersättning på grund av nytt arbetsvillkor kan dock inte lämnas innan den försäkrade har fyllt 18 år.

9. Den som uppbär arbetslöshetsersättning vid ikraftträdandet och är medlem i en arbetslöshetskassa som godkänns som försäkringsgivare enligt denna lag, har rätt att vara ansluten till kassan så länge rätt till ersättning föreligger. Den som är medlem i en arbetslöshetskassa som inte blir försäkringsgivare eller förmedlare av tilläggsförsäkring, ansluts till en av de allmänna kassorna. I båda fallen får den försäkrade välja mellan att

teckna tilläggsförsäkring hos den kassa han eller hon tillhör och att avstå från detta.

10. Beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd gäller även efter ikraftträdandet av denna lag. Beträffande sådant beslut skall de äldre bestämmelserna gälla så länge som pågående avstängningsperiod varar.

11. I fråga om talan mot beslut av arbetslöshetskassa, länsarbetsnämnd eller Arbetsmarknadsstyrelsen som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser med de begränsningar som anges nedan.

Överklagande, som skett hos Arbetsmarknadsstyrelsen men inte har avgjorts före ikraftträdandet eller som enligt meddelad fullföljdshänvisning därefter sker hos styrelsen, skall prövas av länsrätt. Beslut av en arbetslöshetskassa eller en länsarbetsnämnd, som Arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet självmant har beslutat att underställa Försäkringsöverdomstolens prövning, skall efter ikraftträdandet prövas av länsrätt.

A-myndigheten får efter ikraftträdandet föra talan även mot beslut som har meddelats dessförinnan.

I mål hos länsrätt, vilket ursprungligen har anhängiggjorts genom överklagande hos Arbetsmarknadsstyrelsen, skall A-myndigheten vara part om rätten eller myndigheten så bestämmer. I mål som har anhängiggjorts hos Försäkringsöverdomstolen före ikraftträdandet skall A-myndigheten vara part endast om överklagandet har överlämnats till styrelsen för yttrande eller domstolen bestämmer att myndigheten skall vara part.

Följdändringar i övriga författningar

Detta lagförslag föranleder följdändringar i ett antal andra författningar samt utformande av en lag om arbetslöshetsförsäkringsavgifter. Dessa följdändringar och förslag föreslår jag utformas vid beredningen av mitt förslag i regeringskansliet. Dessa ändringar kommer inte att kräva principiellt nya ställningstaganden i förhållande till mitt förslag.

1. Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade våren 1992 att en särskild utredare skulle tillsättas för att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Som särskild utredare tillkallades Gerhard Larsson, VD och koncernchef i Samhall, av chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

Genom föreliggande betänkande fullföljs utredningsuppdraget.

Från direktiven (Dir.1992:24) för utredningsarbetet vill jag särskilt lyfta fram:

- att nuvarande systems funktionssätt och effekter skall analyseras samt utformningen av motsvarande försäkringssystem i andra länder redovisas

- att reglerna för ett nytt försäkringssystem skall utformas på ett sådant sätt att den s.k. arbetslinjen kan vidmakthållas och understödjas

- att en obligatorisk försäkring i princip skall omfatta all arbetskraft med undantag för sådana som har mycket svag anknytning till arbetsmarknaden

- att utredaren ska kunna pröva möjligheten och lämpligheten i att komplettera ett allmänt grundskydd med ett frivilligt påbyggnadssystem

- att försäkringen skall ges en ansvarsfull finansiering

- att administrationsordningen för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, skall övervägas, varvid en utgångspunkt bör vara att KAS-administrationen skall läggas ihop med den som gäller för arbetslöshetsförsäkringen.

Sedan utredningsuppdraget lämnades har arbetsmarknadsläget kraftigt förvärrats och landets ekonomiska situation försvagats. Sålunda räcker nuvarande avgifter till den s.k. arbetsmarknadsfonden - som finansierar dagens samlade kontanta stöd vid arbetslöshet m.m. - till att täcka knappt en fjärdedel av 1993 års beräknade utgifter. Detta har föranlett regeringen att i februari 1993 ge mig som utredare tilläggsdirektiv (Dir.1993:5). Uppdraget har härigenom utvidgats.

Enligt dessa tilläggsdirektiv åligger det mig också att finna en form för hur underskottet i arbetsmarknadsfonden skall täckas och föreslå ett system som framledes medger en ansvarsfull finansiering av arbetslöshetsskyddet utan upplåning. Jag skall vidare föreslå en nivå på de förmåner och avgifter som sammantaget behövs för att klara behovet av finansiering på både lång och kort sikt. Härvid skall jag beakta att arbetsgivarna och de förvärvsarbetande skall ha huvudansvaret för finansieringen av de kontanta understöden.

Med anledning av den mellan regeringen och Socialdemokratiska arbetarpartiet träffade överenskommelsen hösten 1992, skall jag även beakta att ett förstatligande av arbetslöshetsförsäkringen inte är aktuellt.

De båda direktiven biläggs i sin helhet (bilaga 1).

Utanför utredningens ram har i riksdagen fattats beslut under budgetåret 1992/93, som jag anser nödvändiga att beakta i mitt utredningsarbete.

Jag syftar härvid främst på regeringens och socialdemokraternas överenskommelse i det s.k. krispaketet hösten 1992. Överenskommelsen innebar för arbetslöshetsförsäkringens del att en ny försäkring inte skall förstatligas och att de s.k. egenavgifterna (medlemsavgifter i a-kassa) inte skall höjas. Det sistnämnda har jag tolkat skall gälla för 1992 och 1993.

Riksdagen har våren 1993 på regeringens förslag - efter intensiva politiska överläggningar i riksdagen - i princip beslutat att sänka ersättningsnivån i den nuvarande frivilliga försäkringen från 90 till 80 % och återinföra karensdagar från den 5 juli 1993. I samband därmed ändras också i princip tekniken för hur det s.k. dagpenningbeloppet skall fastställas. Vidare har regeringen - efter principbeslut av riksdagen - ändrat i gällande förordning till arbetslöshetsförsäkringen på så sätt att begränsningen av ersättningsperioden för deltidsarbetslösa tas bort fr.o.m.den 1 maj 1993.

Regeringen har i kompletteringspropositionen den 22 april 1993 (prop. 1992/93:150) föreslagit riksdagen - mot bakgrund bl.a. av tidigare uttalande i arbetsmarknadsutskottet - vissa förändringar i den nuvarande försäkringen vad gäller företagarbegreppet, förutsättningar för arbetslöshetsersättning till företagares närstående och anhöriga samt regler för hur avgångsvederlag skall beaktas vid bedömning av rätt till arbetslöshetsersättning.

I sistnämnda frågor innebär förslaget att regeringen antingen får bemyndigande att senare fatta beslut eller att den slutliga lösningen kan komma att påverkas av de förslag jag kommer att lägga fram i mitt betänkande. Regeringen uttalade vidare i kompletteringspropositionen ett allmänt synsätt på finansieringen av en ny arbetslöshetsförsäkring, som skiljer sig från höstens uttalande i samband med krispaketet. Med anledning av kompletteringspropositionen har oppositionen den 7 maj 1993 lämnat motioner med delvis andra synsätt beträffande arbetslöshetsförsäkringen. När detta skrivs föreligger ännu ej riksdagens ställningstagande.

1.2 Utredningsarbetets inriktning och bedrivande

När direktiven för min utredning formulerades hade vi i Sverige alltjämt en relativt måttfull arbetslöshet. Intäkterna till den s.k. arbetsmarknadsfonden, som finansierar den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, KAS och vissa utbildningsbidrag m.m., var med beaktande även av uppsamlat överskott från tidigare år någorlunda i balans med utgifterna. Sedan dess har det skett en dramatisk förändring och vi har nått för Sverige unikt höga arbetslöshetstal, ca tre gånger så höga som när direktiven utformades. Prognoser antyder att vi riskerar att ytterligare något år tvingas utstå dessa höga arbetslöshetstal.

Den växande arbetslösheten har enligt min uppfattning blivit Sveriges största sociala och ekonomiska problem. Den ger upphov till mänskligt lidande och personliga ekonomiska uppoffringar. Samtidigt orsakar enbart kontantstödet i nuläget en växande statsskuld på 35 - 40 mdkr årligen. Härtill kommer att arbetslösheten bidrar till ett ökat statligt budgetunderskott genom minskade skatteintäkter och ökade utgifter inom arbetsmarknadspolitiken. För kommunerna innebär den höga arbetslösheten oplanerade påfrestningar på de kommunala utgifterna för socialbidrag.

Med dagens arbetslöshetstal är 7,7 % av arbetskraften eller 329.000 svenskar öppet arbetslösa (april 1993). Mer än 100.000 personer deltar samtidigt i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, där utbildningsbidrag utgår. Många av dessa arbetslösa personer är för sin försörjning direkt beroende av arbetslöshetsskyddet eller av utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag följer dessutom redan idag, även enligt mitt förslag, ersättningen vid arbetslöshet för de försäkrade.

Den nuvarande försäkringen, som är helt frivillig till sin karaktär, konstruerades för mer än ca 20 år sedan. Den utformades för en tid när andra förutsättningar gällde för arbetslöshet och för anställning. Den frivilliga försäkringen har även kompletterats med KAS.

Den här utvecklingen på arbetsmarknaden och i den svenska ekonomin har lett till växande problem av en annan karaktär än frågan om arbetslöshetsförsäkringen skall vara frivillig eller obligatorisk. Även efter riksdagens principbeslut att sänka ersättningsnivån i det nuvarande systemet och införa fem dagars karens, är arbetsmarknadsfondens intäkter så otillräckliga att de endast räcker till att täcka en knapp fjärdedel av utgifterna under 1993.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har, sedan jag erhöll mitt ursprungliga uppdrag, även visat på andra stora problem med det nuvarande kontanta stödet. KAS-nivån (4.300 kronor/månad den 5 juli 1993 enligt regeringens förslag i prop 1992/93:150) är otillräcklig för en grundläggande försörjning. Detta medför att en växande andel arbetslösa måste vända sig till kommunernas socialvård för att klara sin försörjning. Samtidigt blir det uppenbart att kommunernas socialbudgetar får bära bördan av att allt fler arbetslösa helt står utanför försäkring och KAS. Denna övervältring sker helt oplanerat. Från kommunalt håll uttalas allt oftare att man inte anser sig klara bördorna av detta, utan behöver kompensation från staten eller på annat sätt.

Det har även under utredningsarbetet blivit alltmer påtagligt att grupper arbetslösa bland de 300.000 företagarna och deras anhöriga/närstående, med dagens system antingen har stora svårigheter att få ersättning eller helt utestängs från ersättning, trots att många uppfyller medlemsvillkoret i en a-kassa. En kraftig opinion har också under utredningsarbetet växt fram för att ändra förutsättningarna för att de deltidsarbetslösa skall erhålla fortsatt ersättning efter en period på 150 dagar, vilket nu också beslutats.

Den höga arbetslösheten har vidare medfört allt längre arbetslöshetsperioder. Risken för passivitet och minskat självförtroende hos den enskilde arbetslöse ökar därmed. Intensiva diskussioner om hur arbetslösheten snabbare skall kunna brytas har förekommit.

Det här betyder att problembilden för utredningsarbetet har vidgats jämfört med de ursprungliga direktiven. Möjliga lösningar har också begränsats under utredningen genom bl.a. krispaket och riksdagens och regeringens ställningstagande enligt ovan.

Under slutet av 1992 och även under 1993 har en intensiv debatt förts om hur en framtida arbetslöshetsförsäkring bör utformas såväl bland arbetsmarknadens parter som i de politiska partierna, men också i den allmänna debatten. Olika förslag har lagts fram från partier, intresseorganisationer och enskilda. Såväl arbetsgivarorganisationer som fackliga organisationer har formulerat program under utredningsarbetets gång. Även den s.k. Lindbeckkommissionen har i sitt program "Nya villkor för ekonomi och politik" i Sverige (SOU 1993:16) principiellt uttalat sig för ett nytt system för arbetslöshetsförsäkring.

I betänkandet lämnar jag förslag till ett nytt system för ersättning vid arbetslöshet. Det skall ersätta nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkring och KAS. Det är självfinansierat och ligger utanför statsbudgeten. För att möjliggöra ett snabbt införande av det nya ersättningssystemet, vilket nuvarande problem enligt min mening kräver, anser jag att det är viktigt att ta tillvara erfarenheter och kunnande i nuvarande administration. Samtidigt kräver en ny tidsperiod och nya förutsättningar en annorlunda konstruktion, inte minst vad gäller finansieringen. Men också genom att olika grupper försäkringstagare får likvärdig behandling.

Eftersom frågan om arbetslöshetsskyddet i framtiden berör många människor och debatten varit omfattande, valde jag att tidigare i vår gå ut med en idéskiss till en ny försäkring för att få reaktioner och bedömningar. Sådana har jag också erhållit och dessa har lett till modifieringar i förhållande till idéskissen. Utformningen har sedan närmare diskuterats med de sakkunniga och med de experter som biträtt mig i utredningen, representerande arbetsmarknadens parter, företagarna och kommunerna genom Svenska Kommunförbundet.

Härutöver har jag, för att bredda underlaget till mina förslag, låtit SCB genomföra en studie bland dagens arbetslösa om deras problem under arbetslösheten, men också om deras ekonomiska förhållanden under arbetslöshet. Vidare har utredningen genomfört en egen enkätundersökning bland de arbetslösa. Ett särskilt seminarium har hållits med en bred krets nationalekonomer kring frågor om lönebildningen och finansieringen av försäkringen. Inför detta seminarium ombads fem ekonomer med olika bakgrund och förankring att författa var sin rapport i ämnet. Dessa anser jag så värdefulla att jag låter bilägga dessa till mitt betänkande. Utredningen har också genomfört ett särskilt seminarium med företrädare för olika grupper av företagare för att få deras problembild tydliggjord. Dessutom har för att bredda bakgrundsmaterialet en särskild internationell översikt sammanställts, vilken i sina huvuddrag redovisas i betänkandet.

Jag har även låtit penetrera några svenska försäkringsbolags intresse och förutsättningar för att offerera hela eller delar av försäkringar mot arbetslöshet. Deras bedömningar redovisas översiktligt i betänkandet.

Under utredningsarbetet har förändringar beslutats och andra diskuteras för det svenska socialförsäkringssystemet. Jag har därför särskilt prövat skäl för och emot att integrera arbetslöshetsförsäkringen med socialförsäkringssystemet. Jag avvisar emellertid detta, bl.a. därför att det enligt min mening skulle försvåra möjligheterna att hävda den s.k. arbetslinjen. Det hindrar inte att kompensationsnivåer m.m. harmonierar mellan försäkringarna.

Jag har under utredningarbetet funnit det allt viktigare att markera behovet av att stärka arbetslinjen och tillse att arbetslöshetsförsäkringen tydligt är en integrerad del i arbetsmarknadspolitiken. Det har lett till att jag - för att kunna föreslå en bra försäkring - anser det nödvändigt att också föreslå en förstärkt tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder och när i tiden sådana åtgärder senast bör sättas in under arbetslösheten.

Min principiella syn på en ny försäkring är att den skall ge ett ekonomiskt skydd under den tid den arbetslöse behöver för att hitta ett nytt arbete, utveckla sin kompetens och tränas i arbete för att därmed stärka möjligheterna till ett nytt arbete. För att ge skydd mot långtidsarbetslöshet innehåller också systemet förslag om garantier om aktiva åtgärder.

Under utredningsarbetet har jag även funnit att kunskapen om vägar till och från arbetslöshet, effekter på det svenska arbetslivet av de höga arbetslöshetstalen och konsekvenser av den passivitet som arbetslöshet kan leda till, inte varit föremål för forskning av den omfattning som problemens storlek skulle kunna förväntas leda till. Jag har därför tagit mig friheten att föreslå (kap. 4) förstärkta forskningsinsatser för att vi i framtiden skall kunna få en bättre kunskap om utformningen av försäkringsskyddet, kraven på individen och även de krav som bör kunna ställas på samhället inför framtida förändringar.

2 Historik

2.1 Utvecklingen före 1974

Arbetslöshetsförsäkringens historia börjar med de understödsföreningar och kassor som bildades på frivillig basis inom vissa fackliga organisationer. Frågan om en arbetslöshetsförsäkring togs upp till offentlig behandling första gången vid 1908 års riksdag.

En socialförsäkringskommitté fick år 1915 regeringens uppdrag att utreda de ekonomiska följderna av arbetslöshet och lägga fram förslag till åtgärder. Kommittén lämnade år 1922 ett förslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring med statsbidrag. Kassor borde enligt kommittén bildas av arbetarna själva.

År 1925 utarbetade två sakkunniga förslag om två system av hjälpåtgärder mot arbetslöshet, dels offentliga arbeten, dels en arbetslöshetsförsäkring med statsbidrag. Förslagen bereddes av en granskningsnämnd. Därefter tillsattes 1926 års arbetslöshetssakkunniga, som år 1928 lade fram två alternativa förslag till arbetslöshetsförsäkring. Det ena förslaget avsåg ett obligatoriskt försäkringssystem för arbetare mellan 16 och 67 år. Försäkringen tänktes organiserad i anslutning till arbetsförmedlingen. Det andra förslaget tog sikte på en frivillig försäkring efter i huvudsak de riktlinjer som hade föreslagits i tidigare utredningar.

År 1933 gavs ett sakkunnigförslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring för lönearbetare. Finansieringen föreslogs ske genom statsbidrag, avgifter från de försäkrade och arbetsgivarbidrag. En proposition grundad på förslaget lades fram för riksdagen men antogs inte.

Fotnot: Uppgifter om arbetslöshetsförsäkringens historia har hämtats från tidigare betänkanden i ämnet, nämligen SOU 1971:42 "Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet" och SOU 1978:45 "Allmän arbetslöshetsförsäkring". Beskrivningen bygger dessutom på uttalanden i förarbetena till lagstiftningen.

I prop. 1934:38 lades ett överarbetat regeringsförslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring. Justeringar hade skett ifråga om avgiftsvillkoren och förslaget om arbetsgivarbidrag hade tagits bort. Detta förslag antogs av riksdagen och en förordning om erkända a-kassor - och om statsbidrag till sådana kassor - trädde i kraft den 1 januari 1935.

Försäkringen omfattade enbart löntagare. Föreningsrättsligt var kassorna registrerade som understödsföreningar. För att få statsbidrag fordrades att kassorna var antagna och registrerade som erkända a-kassor.

För rätt till ersättning fordrades bl.a. att medlemmen hade erlagt 52 veckoavgifter, varav 26 under de senaste tolv månaderna. Ersättning lämnades i form av daghjälp (högst 6 kronor). Understödstiden fick bestämmas till högst 120 och lägst 90 dagar under 52 på varandra följande veckor. Kassorna hade också rätt att betala bidrag för rese- och flyttningskostnader. Statsbidraget till utbetald daghjälp ökade relativt vid hög arbetslöshet, dvs. vid ökat antal understödsdagar per årsmedlem. Statsbidragets relativa andel av daghjälpsbeloppen var högst i de lägsta dagpenningklasserna och minskade allt efter daghjälpens storlek.

Försäkringen utvecklades inte i den takt som var väntat vid lagstiftningens tillkomst. Vid utgången av år 1940 var 14 kassor i verksamhet med sammanlagt 210.000 medlemmar. Först ett par år därefter skedde en mer markant ökning, dock först efter det att bestämmelserna ändrats så att försäkringen blev mer attraktiv. Efter det att de erkända a-kassorna mot 1940-talets slut hade nått ett medlemsantal på över en miljon blev utvecklingen på nytt svagare under 1950-talet. 1960-talet kännetecknades bl.a. av att stora grupper med förhållandevis liten arbetslöshetsrisk tillkom.

Efter en översyn av försäkringsbestämmelserna som gjordes inom den dåvarande tillsynsmyndigheten, Socialstyrelsen, beslöt riksdagen år 1941 om vissa ändringar i lagstiftningen. Bl.a. höjdes dagpenningbeloppen, barntillägg infördes, avgiftsvillkoren mildrades och statsbidraget utformades så att det inte speciellt skulle gynna de lägre dagpenningklasserna.

År 1947 gjordes AMS till tillsynsmyndighet och en särskild delegation för försäkringsfrågor inrättades inom styrelsen.

1937 års socialvårdskommitté presenterade år 1948 två alternativ till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Alternativ I avsåg en sådan försäkring administrerad av en myndighet. Alternativ II, som var kommitténs

huvudförslag, var en obligatorisk grundförsäkring för alla men med möjlighet att tillhöra en a-kassa som dels skulle svara för tilläggsförsäkring, dels också skulle utbetala grundbeloppen till medlemmarna. Ingetdera av förslagen ledde till något beslut av statsmakterna.

År 1953 genomfördes förbättringar av ersättningar och statsbidrag. År 1956 gavs större möjligheter för företagare att tillhöra försäkringen. Dessutom infördes ett försäkringsår omfattande tiden september - augusti, karensbefrielse i vissa fall, rätt att utge halv dagpenning och möjlighet till längre ersättningsperioder.

På förslag av 1960 års arbetslöshetsutredning genomfördes år 1964 vissa författningsändringar. Försäkringen anpassades till femdagarsvecka, karensen begränsades till en period per försäkringsår och kassorna fick möjlighet att höja dagpenningen till högst 40 kr. Ersättningstiden under försäkringsåret förlängdes med fyra veckor till högst 150 dagar eller, efter särskilt medgivande, till högst 200 dagar. Ålderspensionärernas ersättningsrätt begränsades genom begränsningar av statsbidragen.

På 1960-talet väcktes i riksdagen på nytt frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring. 1960 års arbetsmarknadsutredning tog i ett betänkande upp frågor om kontantstöd vid arbetslöshet. Efter uttalanden i en proposition år 1966 fick departementschefen bemyndigande att tillkalla utredningsmän med uppgift att utreda frågor om kontant stöd vid arbetslöshet. Kommittén antog beteckningen KSA-utredningen.

Efter förslag av KSA-utredningen genomfördes år 1968 temporärt två särskilda former för kontant stöd åt äldre, nämligen förlängd (extra) kassaersättning och statligt omställningsbidrag.

KSA-utredningen framlade i april 1971 i sitt slutbetänkande SOU 1971:42 "Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet". Utredningen redovisade i betänkandet bl.a. analyser över arbetskraften och arbetslösheten. I fråga om försäkringen gick den in på de allmänna villkoren för medlemskap och ersättningsrätt, bl.a. frågan om karenstid. Vidare diskuterade utredningen ersättningstidens längd och ersättningens storlek, överförsäkrings- och pensionsavdragen och ersättning vid deltidsarbete.

I fråga om organisation och administration innebar utredningens förslag i korthet att en frivillig arbetslöshetsförsäkring, administrerad av erkända a-kassor, skulle bibehållas samt att en kompletterande stödform för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle införas

genom ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd, KAS. Detta skulle ersätta det statsunderstödda kommunala kontantunderstödet vid arbetslöshet.

Prop. 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m., som byggde på utredningens förslag, antogs efter smärre justeringar av 1973 års riksdag. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1974. Den innebar bl.a. att medlem i en a-kassa fick ersättningstiden förlängd från 150 till 300 dagar resp. till 450 dagar för medlem över 55 år. För deltidsarbetslösa var ersättningstiden begränsad till 50 dagar med möjlighet till förlängning. Ersättningsrätten upphörde vid 67 års ålder. Dagpenningen blev skattepliktig inkomst och utgick under högst fem dagar per vecka med ett belopp mellan 40 och 130 kr beroende på dagpenningklass (10 klasser). Dagpenning fick inte utgå med högre belopp än som motsvarade 11/12 av den försäkrades tidigare inkomst.

För rätt till ersättning krävdes tolv månaders medlemskap i en a-kassa. Vidare krävdes att den försäkrade närmast före arbetslöshetens inträde hade utfört förvärsarbete i fem månader inom en ramtid av högst tolv månader. Med förvärvsarbete likställdes i viss utsträckning bl.a. tid då den försäkrade genomgått arbetsmarknadsutbildning eller fullgjort värnplikt. I ramtiden inräknades inte tid, då medlemmen varit förhindrad att arbeta på grund av t.ex. styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller vuxenutbildning.

Det KAS utgick till personer som inte var arbetslöshetsförsäkrade eller som ännu inte uppfyllde ersättningsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. I vissa fall kunde KAS utgå då rätt till ersättning från a-kassa hade upphört.

För rätt till KAS krävdes i allmänhet att den arbetslöse arbetat i minst fem månader under den senaste tolvmånadersperioden. Med förvärvsarbete jämställdes i vissa fall vård av åldring eller handikappad. I tolvmånadersperioden inräknades inte tid då sökanden varit förhindrad att arbeta på grund av t.ex. styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller vuxenutbildning. Den som genomgått utbildning av visst kvalificerat slag och omedelbart därefter varit arbetslös under fem månader hade rätt till KAS. I detta fall gällde således inget arbetsvillkor.

KAS utgick med ett fast belopp av 35 kr per dag under fem dagar i veckan och var skattepliktig inkomst. Ersättningstiden fastställdes till högst 150 dagar för varje ersättningsperiod med längre ersättningsperiod för person som uppnått 55 års ålder.

För arbetslöshetsförsäkringen utgick statsbidrag i form av progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Finansieringen av KAS jämte grundbidrag till a-

kassorna, vilket bidrag motsvarade KAS normalbelopp, täcktes genom avgifter från arbetsgivarna med två tredjedelar och av statsverket med en tredjedel. Övriga bidrag finansierades av staten.

2.2 Utvecklingen efter 1974

Redan i juni 1974 tillsatte regeringen en ny utredning om arbetslöshetsförsäkringen, ALF-utredningen. Detta skedde på initiativ av LO och TCO och efter ett antal riksdagsmotioner som förordade en utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen presenterade i maj 1978 ett betänkande med förslag till försäkringsvillkor och ersättningssystem samt till administration av en allmän arbetslöshetsförsäkring, SOU 1978:45 "Allmän arbetslöshetsförsäkring".

Utredningens förslag att ersätta arbetslöshetsförsäkringen och KAS med en allmän arbetslöshetsförsäkring föranledde inte någon proposition till riksdagen. Det ansågs att kostnaderna för den föreslagna försäkringen skulle bli för höga. Däremot genomfördes ett förslag av utredningen om begränsad rätt till ersättning för tjänstepensionärer fr.o.m. den 1 januari 1981. Ändringen medförde att den som före 65 års ålder uppbar hel tjänstepension inte var berättigad till arbetslöshetsersättning. För den som uppbar reducerad tjänstepension med en tjänstetidsfaktor på högst 0,8 - motsvarande 24 år eller mer av pensionsgrundande anställning - kunde arbetslöshetsersättning utgå för den del av inkomstbortfallet som inte kunde anses vara täckt av tjänstepensionen. Den allmänna pensionsåldern var sedan den 1 juli 1976 sänkt från 67 till 65 år och rörlig pensionsålder hade införts, bl.a. genom delpension. I samband därmed hade också rätten till arbetslöshetsersättning tagits bort för den som fyllt 65 år.

Utbyggnaden av socialförsäkringen hade skett stegvis under 1900-talet. Utvecklingen ledde till att olika förmåner reglerades i skilda lagar och förordningar, varav lagen (1962:381) om allmän försäkring var den mest betydande. Bestämmelserna kom också att utformas på sinsemellan starkt varierande sätt. Behovet att samordna de olika socialförsäkringsgrenarna gjorde sig med tiden alltmer gällande. Krav på samordning restes motionsvis i riksdagen i slutet av 1960- och början av 1970-talen. Det framfördes också krav på införande av ett slags grundstöd utformat som en negativ skatt eller en garanterad minimiinkomst.

Förslag till utformning av ett socialförsäkringstillägg (soft) framlades av socialutredningen år 1977. Soft skulle enligt förslaget utgöra en form av utbyggd grundtrygghet vid olika situationer som föranledde behov av stöd. Förslaget föranledde inga lagstiftningsåtgärder.

Efter en kartläggning av samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet tillsattes den socialpolitiska samordningsutredningen. Utredningen lämnade år 1979 ett förslag till samordning av de olika stödformerna. Förslaget ledde inte till någon mer genomgripande reform. Däremot lagstiftades om samordning av vissa förmåner vid fall av retroaktiva utbetalningar då bl.a. förmåner enligt lagen om allmän försäkring, lagen om arbetsskadeförsäkring och ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring sammanträffande med varandra. Samordningsreglerna behandlades i prop. 1982/83:3 och trädde i kraft den 1 juli 1983.

Fr.o.m. år 1976 beslutade riksdagen vid ett flertal tillfällen om kompletterering av antalet dagpenningklasser och höjning av KAS. Exempelvis innebar en höjning fr.o.m. den 1 april 1981 att dagpenningklasserna blev lägst 80 och högst 210 kr. KAS-beloppet var då 75 kr.

I en departementspromemoria Ds A 1981:17 med förslag till ändrat bidragssystem m.m. inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen föreslogs i första hand en ytterligare höjning av dagpenningklasserna, i andra hand en differentiering av dagpenningen till förmån för långtidsarbetslösa. I promemorian föreslogs ändrade regler om statsbidrag och om avstängning från rätt till ersättning.

Höjningen av dagpenningklasserna skulle enligt förslaget ske genom att a-kassorna tilläts att bygga på de statsbidragsberättigade dagpenningarna med en påbyggnadsdel utan statsbidrag. En sådan frivillig påbyggnadsdel infördes fr.o.m. den 1 juli 1982. Riksdagen beslutade emellertid efter förslag från den nya regeringen 1982 att ta bort bestämmelsen redan fr.o.m. den 1 januari 1983. I stället höjdes dagpenningen till lägst 110 och högst 280 kr och KAS höjdes till 100 kr.

Genom senare riksdagsbeslut fastställdes dagpenningen den 1 juli 1984 till lägst 110 och högst 300 kr, den 1 juli 1985 till lägst 110 och högst 315 kr, den 1 juli 1986 till lägst 130 och högst 360 kr samt den 1 juli 1987 till lägst 140 och högst 400 kr. Likaså bestämdes KAS fr.o.m den 1 juli 1986 till 120 kr samt fr.o.m den 1 juli 1987 till 140 kr.

För att minska statens utgifter genomfördes de i departementspromemorian föreslagna ändringarna i statsbidragssystemet fr.o.m. den 1 juli 1982. Före ändringen bestod statsbidragen till a-kassorna av grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Grundbidragen uppgick även i fortsättningen till samma belopp som KAS. Progressivbidragen kom att beräknas endast på den del av dagpenningen som låg inom ramen för visst högsta belopp - den bidragsberättigande dagpennningen - vid systemet med differentie-

ring. Progressivbidragets fasta del slopades och ersattes med uppräkning av den rörliga delen. Förvaltningsbidraget slopades. Detta hade varit relativt litet, och dess konstruktion hade i viss mån motverkat progressivbidragets syfte att särskilt stödja kassor med stor arbetslöshet.

Reglerna om avstängning från ersättning ändrades i syfte att stimulera de försäkrade att ta och upprätthålla kontakt med arbetsförmedlingen under arbetslöshetstiden. Man hämtade principerna från ALF-utredningens förslag. I lagen togs in regler om krav på kontakt med arbetsförmedlingen för att avstängningstiden skulle löpa. Dessutom förlängdes avstängningstiderna med två veckor, i normalfallet till sex veckor. En yttersta gräns fastställdes för hur länge en avstängning skulle få verka om den arbetslöse inte sökte arbete under avstängningstiden. Dessutom föreslogs att den arbetslöse vid förnyad självförvållad arbetslöshet under pågående avstängningsperiod skulle kunna drabbas av ytterligare en avstängning.

Ändringarna av avstängningsreglerna genomfördes fr.o.m. den 1 juli 1982. Avstängningstiden förkortades dock fr.o.m. den 1 januari 1983 till vad som tidigare gällde, dvs. i normalfallet 20 dagar.

Den 1 januari 1984 infördes den s.k. ungdomsgarantin genom lagen om ungdomslag hos offentliga arbetsgivare. Syftet var att skapa arbete för arbetslösa 18- och 19-åringar. Lagen medförde att rätt till arbetslöshetsersättning eller KAS i regel inte beviljades ungdomar i denna ålder.

Den 1 januari 1985 infördes en lagreglering av permitteringslönesystemet. Arbetstagarna fick laglig rätt till lön under permittering och för arbetsgivarna infördes ett system med statlig och avtalad permitteringslöneersättning. Syftet var bl.a. att se till att permitteringar till följd av tillfällig nedgång i verksamheten inte belastade arbetslöshetsförsäkringen.

I budgetpropositionen 1983/84:100 bil. 12 s. 119 aviserades vissa förslag om ändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Förslag till ändringar lades fram i prop. 1983/84:126 och gällde bl.a. den s.k. 50-dagarsregeln, ersättningsförbjudna dagar, kravet på arbetsgivarintyg och omprövning och rättelse av beslut samt beträffande KAS, ersättningstidens längd och kvalifikationsgrunderna.

50-dagarsregeln, vilken innebar att ersättningsrätten i princip var begränsad till 50 dagar för den som regelbundet utförde deltidsarbete under i övrigt arbetslös tid, slopades fr.o.m. den 1 juli 1984. I stället överlåts till regeringen och AMS att utfärda begränsningar i ersättningsrätten vid deltidsarbetslöshet. Efter tre år utan särskild begränsning av ersättnings-

tiden för deltidsarbetslösa förordnade regeringen om begränsning till 150 dagar, den s.k. 150-dagarsregeln. Denna regel slopades sedermera den 1 maj 1993.

Från arbetsmarknadsutskottet och departementschefen förordades år 1983 en flexiblare tillämpning vad gällde personer som kombinerade en deltidsanställning med ett begränsat engagemang i ett företag. Vidare borde registrering av ett företag inte vara ovillkorligen diskvalificerande för ersättning. De förordade uppmjukningarna av arbetslöshetsbegreppet sågs som tilllämpningsfrågor, som borde kunna lösas inom ramen för det gällande regelsystemet.

Vid samma tid förenklades arbetsvillkoret för KAS. Dessutom begränsades för KAS tiden under vilken överhoppningsbar tid fick räknas till två år. Begränsningen motiverades bl.a. med att det visat sig vara svårt att få fram utredning om tid som låg långt tillbaka.

I november 1985 förordnades en särskild utredare (A-kassekommittén) för att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen. I delbetänkandet Ds A 1987:4 "Arbetslöshetsförsäkringen - högsta dagpenning och finansiering" lämnades förslag om hur beslut om högsta dagpenning borde fattas, hur finansieringen av statens utgifter för kontantstöd och utbildningsbidrag borde ske samt hur statsbidragen till a-kassorna borde utformas. Slutbetänkandet SOU 1987:56 "Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor" lämnades i oktober 1987 och innehöll förslag till ändring av försäkringsvillkoren.

I propositionen 1987/88:114 lades A-kassekommitténs förslag fram med vissa avvikelser och justeringar. Propositionen tog i huvudsak upp frågorna om ersättningsnivåer, kompensationsnivåer och ersättningsvillkor jämte statsbidrag, finansiering och medlemsavgifter. Arbetsmarknadsutskottet biträdde huvudpunkterna i regeringens reformförslag. Samtidigt aktualiserades åter frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring i motioner. Utskottsbetänkandet antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1989.

Ändringarna innebar höjning av den högsta dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen till 425 kr den 4 juli 1988 och till 450 kr den 2 januari 1989. Vid samma tidpunkter höjdes KAS till 149 resp. 158 kr och de tre nivåerna på utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering till 425, 255 och 181 kr resp. 450, 270 och 191 kr. Fr.o.m. år 1990 genomfördes att den högsta dagpenningen och KAS-beloppet samt nivåerna på utbildningsbidragen årligen anpassades till

löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri. Samma högsta och lägsta dagpenning gällde inom alla a-kassor. Som lägsta dagpenning gällde stödbeloppet i KAS. Konstruktionen beskrivs i kap. 3 och bilaga 2.

Dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen bestämdes att fr.o.m. den 1 januari 1989 utgå med högst 90% av den försäkrades dagsförtjänst. För den som hade ålderspension fick kompensationsnivån vara högst 65% av dagsförtjänsten. Från dagpenningen skulle som tidigare göras pensionsavdrag med 1/260 av årspensionen. Ändringen av pensionsreglerna föranleddes av att det i vissa fall hade förekommit överkompensation då tjänstepension kombinerades med arbetslöshetsersättning.

Karensdagarna, som funnits sedan försäkringens tillkomst och som vid denna tidpunkt var fem under ett försäkringsår, togs bort då de ansågs sakna betydelse för den arbetslöses möjligheter att bryta arbetslösheten. Det var ofta svårt att bära inkomstbortfallet och det tedde sig obegripligt att ny karens tillkom vid en ny ersättningsperiod. Avstängningstiden förlängdes med fem ersättningsdagar för den som frivilligt utan giltig anledning hade lämnat ett arbete eller som hade skilts från ett arbete på grund av otillbörligt uppförande.

En uttrycklig regel infördes om att arbetslöshetsersättning inte fick utgå i samband med studier om det inte fanns särskilda skäl. Motiven var att arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken krävde att de arbetssökande verkligen var oförhindrade och villiga att ta arbete. En arbetssökande måste också vara tillgänglig för besök på arbetsplatser, för anställningsintervjuer och aktiviteter som arbetsförmedlingen kallade till. Möjligheten att bedriva studier med arbetslöshetsersättning skapade också orättvisor mellan olika studerande.

Statsbidraget till a-kassorna skulle betalas ut direkt i samband med utbetalningen av ersättningen till de arbetslösa. Fonderingskravet hos kassorna upphörde. Kostnaderna för försäkringen skulle inte längre till någon del finansieras över statsbudgeten utan genom arbetsgivaravgifter, den s.k. arbetsmarknadsavgiften samt genom medlemsavgifter, s.k. finansieringsbidrag. Avgiften som togs ut av medlemmarna motsvarade 35% av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan per år och medlem. Varje kassa skulle också betala en utjämningsavgift för finansiering av ett utjämningsbidrag.

Arbetsmarknadsavgiften skulle täcka även permitteringslöneersättningen. Statens kostnader för KAS och utbildningsbidragen vid arbetsmark-

nadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering finansierades helt över anslag på statsbudgeten.

I budgetpropositionen 1988/89:100, bil. 12 föreslog regeringen vissa ändringar i reglerna om arbetsvillkor, överhoppningsbar tid och bisyssla. Som underlag för ändringarna låg ett särskilt yttrande av sakkunniga i A-kassekommittén. Riksdagen antog propositionen och följande lagändringar trädde i kraft den 1 juli 1989.

Arbetsvillkoret bestämdes till att förvärvsarbete skulle utföras under minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader under ramtiden. Endast dag då den försäkrade hade arbetat minst tre timmar fick tillgodoräknas. Den dittills gällande ordningen med fördelning på fem månader kunde skapa orimliga tröskeleffekter.

Begreppet *att ha genomgått* arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering preciserades till att utbildningen eller den yrkesinriktade rehabiliteringen normalt skulle ha fullföljts.

Den tid då en förälder hade fått föräldrapenningförmån även efter det att barnet fyllt två år fick överhoppas vid fastställande av ramtiden i den mån tiden inte fick tillgodoräknas i arbetsvillkoret. All heltidsutbildning bestämdes vara överhoppningsbar för den som inte var helt nytillträdd på arbetsmarknaden. Det krävdes endast att utbildningen hade avslutats efter det att personen fyllt 25 år.

De gällande reglerna om bisyssla förenklades på så sätt att en bisyssla skulle minska ersättningen endast om den utvidgades under arbetslösheten och hindrade den försäkrade från att anta erbjudet lämpligt arbete.

Efter förslag i Ds 1990:66 av en särskild utredare genomfördes en revidering av de föreningsrättsliga bestämmelser som gällde för a-kassorna. Regleringen av kassornas verksamhet gjordes oberoende av annan lagstiftning om ekonomiska föreningar.

Dessutom upphävdes vissa bestämmelser i lagen då de ansågs obsoleta, nämligen a-kassas rätt att efter AMS medgivande föreskriva att arbetsvillkoret skulle vara uppfyllt endast genom arbete som arbetstagare, AMS möjlighet att vid arbetsinskränkning föreskriva att antalet dagar under varje vecka för vilka försäkrad annars skulle haft rätt till dagpenning minskas med en, 15-årskravet för medlemskap, minimigränsen om tre timmars förvärvsarbete per arbetsdag som krav för medlemskap samt

bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1992.

I november 1990 tillkallades en särskild utredare, ALFI-utredningen, med uppgift att utvärdera och förenkla finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. I maj 1991 lade utredningen fram betänkandet SOU 1991:57 "Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet".

Som bakgrund låg ett förslag om att höja medlemsavgiften, vilket ingick som ett inslag i den överenskommelse om ekonomisk politisk åtstramning som träffats mellan regeringen och folkpartiet våren 1990. I 1990 års kompletteringsproposition hade slagits fast att medlemmarnas andel av finansieringen borde öka från 5 till 10%.

ALFI-utredningen lämnade alternativa förslag som komplement till reglerna om utjämningsbidrag till kassor med hög arbetslöshet. Förslagen genomfördes dock inte.

Efter förslag i prop. 1991/92:38 genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1992 en fördubbling av finansieringsavgiften till 70 % av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalda dagpenningen i a-kassan. Ändringen innebar att medlemsavgiften höjdes från ca 37 kr till ca 52 kr i månaden. Modellen för höjning var framtagen av ALFI-utredningen. En aviserad ytterligare höjning fr.o.m. den 1 januari 1993 genomfördes dock inte.

2.3 Tidigare utredningar

Frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring har, som framgår av historiken ovan, tidigare varit under utredning. Arbetslöshetsförsäkringens inlemmande i en allmän socialförsäkring har också övervägts. Någon mer genomgripande förändring av kontantstödet vid arbetslöshet har dock inte genomförts sedan den nuvarande lagen stiftades och KAS infördes år 1974. Däremot har regelsystemet justerats i vissa avseenden och finansieringen reformerats. De viktigaste grunddragen i de tidigare utredningsförslagen sedan de nuvarande lagarnas tillkomst år 1974 återges i detta avsnitt.

ALF-utredningen

I juni 1974 tillkallades en parlamentarisk utredning för att utreda frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen). I sitt betänkande SOU 1978:45 "Allmän arbetslöshetsförsäkring" konstaterade utredningen

att *antalet arbetslösa* enligt AKU var högre än det antal som erhöll kontant stöd vid arbetslöshet. Skillnaden motsvarade ungefär det antal personer som i AKU angavs som arbetslösa men som inte sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

De personer som enligt utredningen borde ha möjlighet att *kvalificera sig för att erhålla ersättning* var sådana som förvärsarbetade minst 15 timmar per vecka, hade ett inkomstbortfall orsakat av arbetslösheten samt var ofrivilligt arbetslösa. Därutöver borde i första hand de som var arbetslösa efter studier på heltid vara ersättningsberättigade.

Utredningen föreslog inte någon *samordning* med övriga socialförsäkringar i fråga om förmånernas materiella innehåll. Däremot föreslogs särskilda samordningsregler vid fall då ersättning utgick från annan socialförsäkring.

Tre alternativ för *organisation* av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen övervägdes: de allmänna försäkringskassorna, länsarbetsnämnderna/de allmänna försäkringskassorna och a-kassor. Enligt utredningen borde försäkringen administreras av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer.

Beträffande försäkringens *grundvillkor* föreslogs att en försäkrad som under arbetslöshet hade rätt till ersättning från sin arbetsgivare i form av uppsägnings- eller permitteringslön som uppgick till eller översteg dagpenningen, inte skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Företagarreglerna inom försäkringen skulle gälla även för uppdragstagare. Vad gäller ersättningsbar *arbetslöshet för företagare* föreslogs en viss utvidgning av ersättningsrätten. Ersättning skulle kunna utgå även vid tillfällig arbetslöshet utom vid oförutsedda kortvariga avbrott i verksamheten. Avbrottet i den personliga verksamheten i rörelsen skulle behöva uppgå till minst tre månader. Företagarens arbetslöshet skulle anses inträda när 60 dagar förflutit från det att han hos den offentliga arbetsförmedlingen anmält att hans personliga verksamhet i rörelsen skulle upphöra eller hade upphört.

Villkoren för att kunna erhålla ersättning skulle liksom tidigare vara att den arbetslöse var arbetsför och oförhindrad att åta sig förvärvsarbete. Vidare skulle arbetsutbudet uppgå till lägst tre timmar per dag och i genomsnitt minst 15 timmar per vecka.

Utredningen föreslog inte någon ändring i kravet att den försäkrade under arbetslösheten skulle vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen samt vara beredd att anta men inte kunna erhålla lämpligt arbete. Vad som skulle anses vara *lämpligt arbete* diskuterades i olika avseenden. Beträffande hinder att ta arbete och få ersättning föreslogs att en bestämmelse infördes i lagen om barnomsorg som gav den ofrivilligt arbetslöse förälder som under arbetslösheten mist sin barnomsorgsplats rätten att få första plats som blev ledig efter det att föräldern fått ett erbjudande om arbete.

Beträffande *arbetsvillkoret* uttalade utredningen att rätten till ersättning alltjämt borde ha sin grund i en genom förvärsarbete dokumenterad anknytning till arbetsmarknaden och att ersättningen borde stå i relation till omfattningen av det förlorade arbetet. För att inte missgynna de deltidsarbetande i deras möjligheter att erhålla ersättning vid arbetslöshet, föreslog utredningen att arbetsvillkoret skulle vara uppfyllt av försäkrad som under de senaste tolv månaderna (ramtiden) arbetat det antal timmar som motsvarade 15 veckor med för honom normal arbetstid. För att ett förvärvsarbete skulle få tillgodoräknas i arbetsvillkoret skulle normalarbetstiden uppgå till i genomsnitt 15 timmar per vecka. Tid då den försäkrade vårdat åldring eller handikappad föreslogs kunna inräknas som kvalifikationstid. I övrigt skulle med arbete jämställd tid utmönstras ur försäkringen och arbetsvillkoret således renodlas.

Vad gäller *överhoppningsbar tid*, dvs. sådan tid som förlänger ramtiden, föreslog utredningen att följande verksamheter skulle kunna berättiga till sådan tid: styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område, vård av eget barn (intill det barnet fyller tre år eller efter den tiden föräldrapenning utgår), deltagande i vuxenutbildning samt arbete utomlands för internationella organisationer.

Nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden skulle ha rätt till ersättning sedan de i minst tre månader efter utbildningen sökt arbete genom arbetsförmedlingen.

Ersättningsnivå och ersättningens form behandlades. Ersättningen föreslogs utgå med en dagpenning med högst fem dagpenningbelopp per vecka. Dagpenningen skulle bestå av ett grundbelopp samt ett rörligt tilläggsbelopp i relation till den inkomst som skulle ersättas. Grundbeloppet, som motsvarade 1/125 av basbeloppet, skulle tillkomma nytillträdande arbetslösa.

Till *heltidsarbetande* föreslogs att dagpenning skulle utgå med grundbeloppet samt 80 % av den förlorade inkomst som översteg detta belopp. Ett "tak" utöver vilket förlorad inkomst inte kompenserades sattes av utredningen till sju och en halv gånger basbeloppet, dvs. samma gräns som gällde inom den allmänna sjukförsäkringen och ATP.

Deltidsarbetande som blev arbetslös och hade rätt till ersättning föreslogs få dagpenning med så stor del av grundbeloppet som motsvarade förhållandet mellan normalarbetstiden per vecka och talet 40 jämte 80 % av den överskjutande dagsförtjänsten. Om arbetslös försäkrad med tidigare deltidsarbete utvidgade sitt arbetsutbud till att avse heltidsarbete borde dagpenning motsvarande helt grundbelopp kunna utgå sedan han varit heltidssökande under tre månader.

Utredningen föreslog en *uppräkning av ersättningsunderlaget* vid långvarig arbetslöshet.

Beträffande *förtida uttag av ålderspension* noterade utredningen att en nedtrappning av arbetsinsatsen inför ålderspensioneringen skedde på den försäkrades initiativ. Ett samtidigt uttagande av arbetslöshetsersättning och pension kunde därför inte längre motiveras. Ersättningsrätt skulle inte föreligga för försäkrad som gjort helt förtida uttag av pension. Vid halvt förtida uttag av ålderspension borde ett halvt arbetsutbud, jämfört med arbetsutbudet under tiden närmast före uttaget, anses föreligga och ersättning vid arbetslöshet i motsvarande mån kunna utgå.

Huvudregeln för det fall en försäkrad uppbar *tjänstepension* i form av hel ålderspension före 65 års ålder föreslogs vara, att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte skulle utgå. För det fall den pensionsberättigade uppbar reducerad tjänstepension med en tjänstetidsfaktor på högst 0,8 skulle arbetslöshetsersättning kunna utgå för den del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet som inte kunde anses täckt av tjänstepensionen.

Ersättningsperioden föreslogs vara oförändrad med rätt till förlängning av grundbeloppet för utförsäkrad person över 60 år.

Säsongbegränsning av ersättningsrätten skulle kunna förekomma endast för försäkrad som tillhörde yrkesgrupp med säsongarbete och då för det fall lönen ej slogs ut även på icke arbetad tid.

Som ett medel att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden behandlade utredningen en ny form av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den

var en *utfyllnadsersättning* och föreslogs utgå med ett belopp som motsvarade skillnaden mellan dagpenning jämte tio kronor och dagsförtjänsten i det arbete till vilket den arbetslöse hänvisades.

Även under avstängningstid vid *självförvållad arbetslöshet* var det enligt utredningen viktigt med kontinuerlig kontakt med arbetsförmedlingen. Minskning av antalet avstängningsdagar vid kontakt med förmedlingen och regler för inskränkning av ersättningsrätten vid avvisande av arbetserbjudande under avstängningstid föreslogs därför.

Försäkringens *organisation och administration* behandlades. Utredningen föreslog att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle administreras av allmänna a-kassor, inrättade i anslutning till intresseorganisationer. De erkända a-kassorna skulle ombildas till allmänna och bli offentligrättsliga organ. En kassa främst avsedd för nytillträdande och återinträdande skulle inrättas av a-kassornas samorganisation, som föreslogs bli ett organ som kassorna obligatoriskt skulle tillhöra.

En allmän arbetslöshetsförsäkring skulle enligt utredningen komma att ställa väsentligt ökade krav på *arbetsförmedlingen.* Förbättringar av förmedlingsverksamheten föreslogs, bl.a. med en obligatorisk uppföljning av de försäkringsfall som tenderade mot långtidsarbetslöshet.

Besvärsordningen föreslogs bli densamma för arbetslöshetsförsäkringen som för den allmänna försäkringen.

Beträffande *finansieringen* menade utredningen - med hänsyn till hur andra socialförsäkringar finansierades och till att egenavgifterna i den frivilliga försäkringen spelade liten roll - att de allmänna a-kassorna inte borde uppbära avgifter av de försäkrade.

De fonder till vilka medel avsatts inom de erkända a-kassorna skulle få överföras till den eller de organisationer som bildat resp. kassa. Arbetslöshetsfonden skulle komma den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till godo och även fortsättningsvis förvaltas av RFV.

Socialutredningen

Socialutredningen, en parlamentarisk utredning tillsatt år 1968, föreslog i sitt slutbetänkande SOU 1977:40 "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" ett nytt socialförsäkringsbidrag som i första hand var avsett att ersätta en stor del av socialhjälpen genom en utbyggnad av grundtryggheten.

Bidraget, som kallades socialförsäkringstillägg (soft), skulle betalas av de allmänna försäkringskassorna och finansieras av staten. Förslaget bearbetades av en samrådsgrupp inom Socialdepartementet som gav ut rapporten Ds S 1980:1.

Soft skulle betalas ut efter en ekonomisk behovsprövning till den som var sjuk eller på något annat sätt hade nedsatt arbetsförmåga, till den som var föräldraledig eller annars vårdade barn eller annan anhörig, till den som var arbetslös och till den som genomgick vuxenutbildning eller militär repetitionsutbildning. Trots positivt gensvar från många remissinstanser lämnades med anledning av utredningsförslaget inte någon proposition till riksdagen.

Socialpolitiska samordningsutredningen

År 1972 tillsattes den socialpolitiska bidragsutredningen som år 1975 redovisade en kartläggning av samordningsfrågor i det socialpolitiska bidragssystemet (Ds S 1975:4). Riksdagen hade dessförinnan begärt att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas, vilket skedde år 1975. Utredningen, som antog namnet socialpolitiska samordningsutredningen, lade i januari 1980 fram sitt betänkande SOU 1979:94 "En allmän socialförsäkring - modell och riktlinjer".

Utredningen ansåg att det ekonomiska trygghetssystemet borde göras enklare, överskådligare och enhetligare. Därför behövdes en målsättning för samordningen inom socialpolitiken. Grunden för systemet borde även fortsättningsvis vara rätten till kontantstöd i särskilt angivna behovssituationer. Utredningen avvisade olika förslag till en generell minimigaranti, eftersom stödet då i princip skulle bli villkorslöst. Man ville undvika ett system i vilket ökade resurser överfördes till grupper som inte från social synpunkt i första hand borde erhålla stöd, till nackdel för de mest behövande. Därtill slogs fast att de ekonomiska ramarna i samhället krävde att bidragsrätten var differentierad efter behov så att kontantstödet kunde inriktas på ett ändamålsenligt sätt.

En av utredningen föreslagen *principmodell till en samordnad försäkring* bestod av fyra grenar, nämligen inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. Inkomstförsäkringen skulle omfatta, såvitt gällde arbetslöshetsstödet, en arbetsmarknadspenning bestående av gällande arbetslöshetsförsäkring, KAS och utbildningsbidrag. Eventuellt skulle även vuxenstudiestödet ingå.

Samordningsutredningens förslag behandlades i prop. 1982/83:3. Departementschefen ansåg att det fanns ett klart behov av samordning av de olika socialförsäkringsområdena. Vid en samordning måste emellertid ytterligare utgiftsåtaganden undvikas. Tonvikten borde läggas på att göra systemet enklare och mer överskådligt. Departementschefen förordade inte någon omedelbar reform utan menade att frågan krävde ett omfattande utredningsarbete rörande frågorna om personkrets, familjetillhörighet, inkomstbegrepp och administration.

Vad gällde utredningens förslag rörande arbetslöshetsförsäkringens inlemmande i en inkomstförsäkring slog departementschefen fast att detta förutsatte en allmän försäkring utan anknytning till a-kassor och fackliga organisationer. Sådant förslag hade tidigare framlagts av ALF-utredningen men inte lett till lagstiftning, beroende bl.a. på att kostnaderna ansetts för höga. Det ansågs att det inte heller i detta läge fanns förutsättningar för att inordna arbetslöshetsförsäkringen, KAS, utbildningsbidraget och det särskilda vuxenstudiestödet i en allmän socialförsäkring.

Socialförsäkringsutskottet ansåg att det fortsatta utredningsarbetet måste bedrivas utifrån de utgångspunkter som varit av grundläggande betydelse för den svenska socialpolitiken och avvisade den inriktning av den framtida socialpolitiken som förespråkades i propositionen. Utskottet anslöt sig i övrigt till stora delar av propositionen.

Inom området för sammanträffande av förmåner vid retroaktiva ersättningar genomfördes en ny lagstiftning fr.o.m. den 1 juli 1983. Denna innebar att arbetslöshetsersättningen skulle samordnas med bl.a. sjukpenning och arbetsskadeersättning vid utbetalningar för samma tid.

A-kassekommittén

I november 1985 tillkallades en särskild utredare för att att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen, A-kassekommittén. I betänkandet Ds A 1987:4 "Arbetslöshetsförsäkringen - högsta dagpenning och finansiering" lämnade kommittén förslag om hur beslut om högsta dagpenning borde fattas, hur finansieringen av statens utgifter för kontantstöd och utbildningsbidrag borde ske samt hur statsbidragen till a-kassorna borde utformas. Förslagen antogs till stora delar av lagstiftaren och en ny finansieringsordning trädde i kraft den 1 januari 1989. Systemet beskrivs ovan i avsnitt 2.1.

Slutbetänkandet SOU 1987:56 "Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor" lämnades i oktober 1987 och innehöll diskussioner och

förslag till ändringar av försäkringsvillkoren på vissa områden. Dessa var rätten till ersättning vid studier, säsongarbete, deltidsarbetslöshet, tjänstepensionering och frivilligt slutande av ett arbete. Dessutom gavs förslag om borttagande av karens och diskuterades administrationen och kostnaderna för försäkringen. De förslag som föranledde ändringar i lagstiftningen beskrivs i avsnitt 2.1. Här lämnas en kort sammanfattning av övriga delar av betänkandet.

Utredaren konstaterade att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen varit i stort sett oförändrat sedan år 1974. Däremot hade betydande förändringar ägt rum i de arbetslösas bakgrund. Förr var den vanligaste orsaken till arbetslöshet drifts- och personalinskränkningar. Numera var den vanligaste orsaken - utom för den äldre arbetskraften - att ett tidsbegränsat arbete hade upphört. Därtill hade för de äldre kommit sådana skäl till arbetslöshet som ohälsa och pension. Förändringarna krävde att innebörden av begreppet "stå till arbetsmarknadens förfogande" klargjordes ytterligare. Vidare behövde gränsdragningen mot andra stödsystem - främst pensioner och studiestöd - upprätthållas.

Den som hade fyllt 60 år och som haft arbetslöshetsersättning under längsta möjliga tid kunde få förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Det var denna rätt som tillsammans med rätten att träffa avtal om avsteg från turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd som hade gjort de s.k. *58,3-årspensioneringarna* möjliga. Man utgick från att de äldre inte skulle få eller behöva acceptera erbjudanden om nya arbeten. Problemet med dessa pensioneringar ansåg utredaren vara främst ett arbetsmarknadspolitiskt problem och föreslog ingen ändring av arbetslöshetsförsäkringen härvidlag.

Rätten att erhålla förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder togs sedermera bort genom en ändring i lagen om allmän försäkring fr.o.m den 1 oktober 1991.

Vad gällde problemet med *säsongmässiga variationer* i sysselsättningen yttrade utredaren att stödet till säsongarbetslösa fungerade delvis som ett stöd till vissa branscher och regioner. Detta borde emellertid inte påverka ersättningsreglerna. Vissa delårsarbetslösa var nämligen relativt lätta att identifiera, medan andra hade mer vaga former av säsonganställningar. Däremot måste givetvis samma krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande ställas på säsongarbetslösa som på andra arbetslösa.

ALFI-utredningen

En enmansutredning, ALFI-utredningen, som i november 1990 fått i uppdrag att utvärdera och förenkla finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, lade i maj 1991 fram betänkandet SOU 1991:57 "Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet". Utredningen redovisade en beskrivning av volym- och kostnadsökningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom beskrevs funktionen av det nya finansieringssystemet.

Utredningen fann att *utbetalningssystemet* i stort sett hade fungerat väl. Vidare fann utredningen att systemet med *utjämningsavgift och utjämningsbidrag* hade lett till en betydande utjämning av medlemsavgifterna mellan de olika kassorna. Utredningen ansåg därför att syftet med utjämningsbidragen i stort sett hade uppnåtts.

Utredningen presenterade två alternativa förslag som *komplement till utjämningsbidraget* till kassor med hög arbetslöshet. Alternativ A innebar att utjämningsbidraget skulle bibehållas med vissa förändringar som syftade till att bidraget inte längre kopplades lika starkt till föregående års kostnader utan blev mer flexibelt. Ett särskilt belopp skulle avsättas för bidraget. Alternativ B, som förordades av utredningen, innebar att utjämningsbidraget till de små kassorna med höga avgifter slopades helt. I stället skulle öppnas möjlighet för en kassa att få dispens att överskrida den fastställda övre gränsen för det egna fria kapitalet upp till ett belopp motsvarande högsta dagpenning per medlem och år.

Utredningen konstaterade att *egenavgiftens* andel av statsbidraget år 1989 uppgick till i genomsnitt 7,5% och år 1990 till 7,7% för samtliga kassor. Om man även tog hänsyn till a-kassornas kostnader för administrationen av försäkringen uppgick medlemmarnas andel av kostnaderna till i genomsnitt 11,9% för samtliga kassor.

År 1990 betalade kassamedlemmarna i genomsnitt 140:70 kr per år (11:70 kr per månad) i egenavgift. Avgiften, som utgjorde 35% av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen per medlem och år, varierade mellan 98:40 kr (8:20 kr per månad) i Försäkringsanställdas kassa och 164:55 kr (13:70 kr per månad) Byggnadsarbetarnas kassa. Sammanlagt uppgick egenavgiften till omkring 500 milj. kr år 1990.

Medlemmarnas egenavgift var i stort sett en fast avgift och andelen varierade därför i förhållande till omfattningen av utbetald ersättning under olika perioder och inte minst mellan olika kassor.

När arbetslösheten räknad i antal ersättningsdagar per medlem och år låg omkring sju dagar, vilket var fallet åren 1983 - 1987, uppgick egenandelen till i genomsnitt 5%. När antalet ersättningsdagar stannade vid omkring 3,5 ersättningsdagar per medlem och år, vilket inträffade år 1980, låg egenandelen på omkring 10%.

I kassor med hög arbetslöshet och därmed också hög utbetald ersättning, t.ex. Musikernas kassa, uppgick egenandelen år 1990 endast till 1,1%, medan egenandelen i Banktjänstemännens kassa utgjorde närmare 40% av utbetald ersättning. En fördubbling av egenavgiften år 1990 skulle ha inneburit att banktjänstemännen hade fått betala närmare 80% av utbetald ersättning inom sin egen kassa.

Utredningen befarade att en kraftig höjning av medlemsavgifterna kunde medföra att vissa medlemmar med låg risk att bli arbetslösa avstod från att försäkra sig. Från fackligt håll befarade man att det skulle bli de lägst avlönade som kunde komma att begära utträde ur förbunden. Om många valde att enbart vara medlemmar i kassorna eller att vara helt oförsäkrade skulle det få konsekvenser i form av ökade administrationskostnader för kassorna.

2.4 Tillämpade metoder att mäta arbetslöshet

Arbetslösheten i Sverige har sedan årtionden tillbaka legat på en nivå, som varit betydligt lägre än i de flesta jämförbara industriländer. Detta har olika orsaker. Den fulla sysselsättningen har traditionellt varit ett högt prioriterat mål i Sverige. Arbetslinjen har likaså varit vägledande i arbetsmarknadspolitiken och bl.a. medfört att den öppna arbetslösheten hållits på en i internationellt perspektiv låg nivå. Ytterligare en orsak till låga siffror över den öppna arbetslösheten hänger samman med hur arbetslösheten mäts.

Arbetslöshet mäts i vårt land av såväl AMS som SCB. AMS mäter i första hand heltidsarbetslösa arbetssökanden, som är registereade vid arbetsförmedlingarna, saknar arbete och är klara att placera i ett lämpligt arbete utan vidare åtgärd. Mätningen sker genom att bearbeta AMS egna register och avser den sista dagen i resp månad. De grupper som inte ingår i AMS officiella arbetslöshetstal är dels de deltidsarbetslösa, dels de som enligt arbetsförmedlarna antingen bedöms behöva genomgå utbildning eller bli föremål för annan åtgärd före en placering, eller för vilka en åtgärd redan är beslutad men ännu inte påbörjad. Vidare ingår inte personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt vad som redovisas närmare nedan. I AMS register över arbetssökanden finns av olika skäl en viss eftersläpning vad avser personer som faktiskt fått arbete, vilken eftersläpning bidrar till att

AMS siffra över arbetslösheten av detta skäl tenderar att bli för hög. De övriga förhållandena ovan verkar emellertid i motsatt riktning, d.v.s. de bidrar till att underskatta den faktiska arbetslösheten. De arbetslösa som inte är registrerade hos arbetsförmedlingen ingår givetvis inte heller i den öppna arbetslöshet som redovisas av AMS.

SCB mäter arbetslöshet i sina regelbundna arbetskraftsundersökningar (AKU), vilka är stickprovsundersökningar, bland ett slumpmässigt utval av personer i åldern 16-64 år. En arbetslös är enligt SCB i princip en person som kan ta ett arbete, vill ha ett arbete och söker ett arbete, men som inte var sysselsatt under den s k mätveckan. Som sysselsatt räknas den som arbetat minst en timme under veckan. Den som normalt uppfattas som arbetslös, men haft ett tillfälligt arbete på en timme under veckan, räknas således enligt SCB inte som arbetslös. SCBs definition av arbetslösa bidrar till att SCBs siffra över arbetslösa blir betydligt lägre än AMS siffra. Inte heller SCB beaktar personer som är deltidsarbetslösa, enligt definitionen ovan.

SCB mäter likaledes regelbundet antalet personer i arbetskraften. Såväl SCB som AMS relaterar antalet arbetslösa till antalet personer i arbetskraften. En arbetslöshet på 6% innebär, när arbetskraften uppgår till 4.500.000 personer, att antalet öppet arbetslösa - med de definitioner som tillämpas för vem som är att anse som arbetslös - att antalet arbetslösa uppgår till 270.000 personer.

Personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknas inte som arbetslösa av vare sig AMS eller SCB. Ej heller ingår de som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller arbetslivsutveckling i SCB:s uppgift om antal personer i arbetskraften, eftersom de anses som studerande. Däremot registerar både AMS och SCB antalet personer i olika åtgärder, vilket bidrar till en mer komplett bild av den faktiska arbetslöshetssituationen..

Inget av arbetslöshetsbegreppen är direkt användbart för att beräkna belastningen på nuvarande arbetslöshetsförsäkring och på systemet för KAS. Betydande grupper ersättningsberättigade arbetslösa ingår inte i mätningarna, samtidigt som de som ingår i mätningarna inte alltid uppfyller medlems- och arbetsvillkor i försäkringen eller arbetsvillkor i KAS.

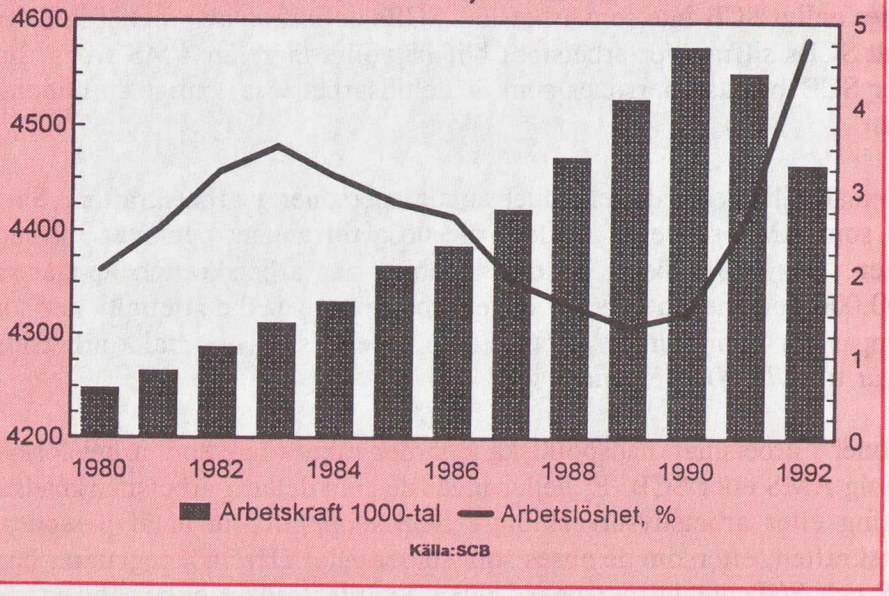
Vidare finansieras bl.a. utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning för a-kasseberättigade från samma källa som arbetslöshetsförsäkringen, medan dessa inte inräknas i antalet arbetslösa. Det finns således svårigheter att från tid till annan mäta och jämföra belastningarna på försäkring och KAS, men också på den s k arbetsmarknadsfonden. Bl.a. arbetsmarknadsut-

bildningens omfattning, andelen av deltagarna som är A-kasseberättigade och sammansättningen av de ersättningsberättigade, påverkar belastningen på arbetsmarknadsfonden. Dessa frågor behandlas närmare i anslutning till försäkringens finansiering.

2.5 Arbetslöshetens nivå i ett långsiktigt perspektiv

Av figur 2:1 framgår antalet personer i arbetskraften sedan 1980 och andelen arbetslösa under samma period enligt SCBs arbetskraftsundersökningar.

Figur 2:1 Arbetskraft och arbetslöshet 1980-92
Årsmedeltal, 16 - 64 år

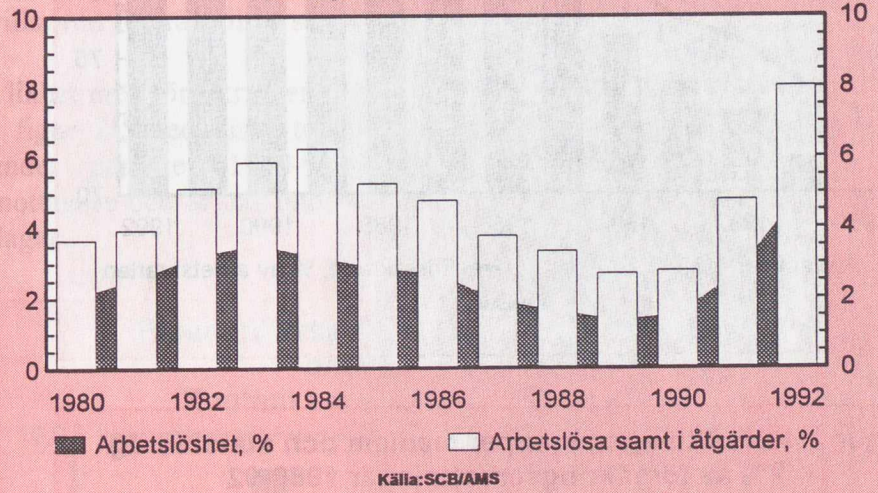


Av figur 2:1 framgår att antalet personer i arbetskraften ökat under hela den studerade perioden fram till 1990, för att därefter sjunka något. Uppgången inleddes i verkligheten redan på 1960-talet och förklaras i stor utsträckning av kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande. Nedgången efter 1990 förklaras av den allmänt sett sämre arbetsmarknaden efter 1990. I april 1993 uppgick antalet personer i arbetskraften till 4,28 mkr och antalet öppet heltidsarbetslösa till 329.000 personer eller 7,7% enligt SCB.. Arbetslöshetens sammansättning mellan olika delar av landet, olika åldrar, olika yrken m.m. beskrivs och diskuteras i kap 4.

För en mer komplett bild av situationen på arbetsmarknaden behöver uppgifter om den öppna arbetslösheten kompletteras med uppgifter om

antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I figur 2:2 visas såväl öppet antal arbetslösa, liksom arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Till arbetsmarknadspolitiska åtgärder i detta sammanhang räknas inte anställning med lönebidrag eller anställning i Samhall.

Figur 2:2 Arbetslösa samt i åtgärder 1980-92
Andel i % av arbetskraften
Årsmedeltal, 16 - 64 år
Exkl åtgärder för arbetshandikappade

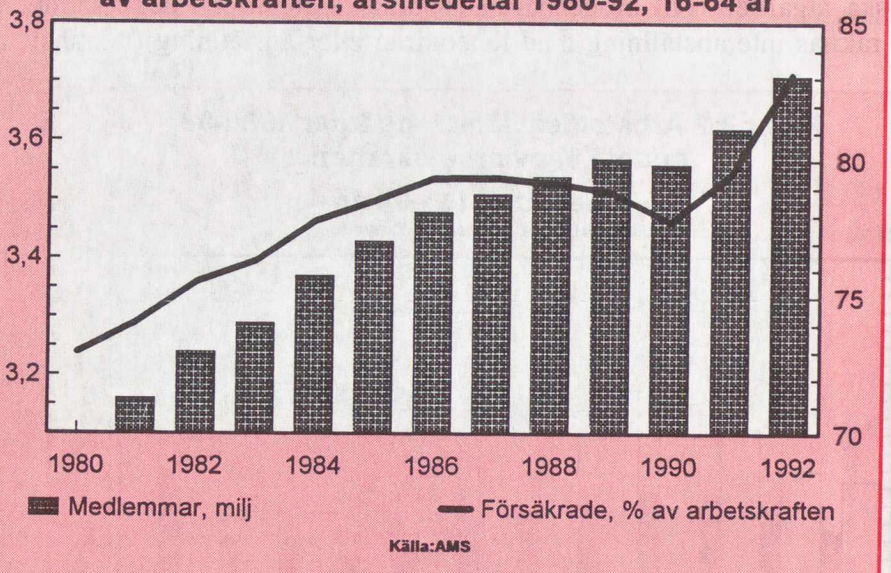


2.6 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i siffror

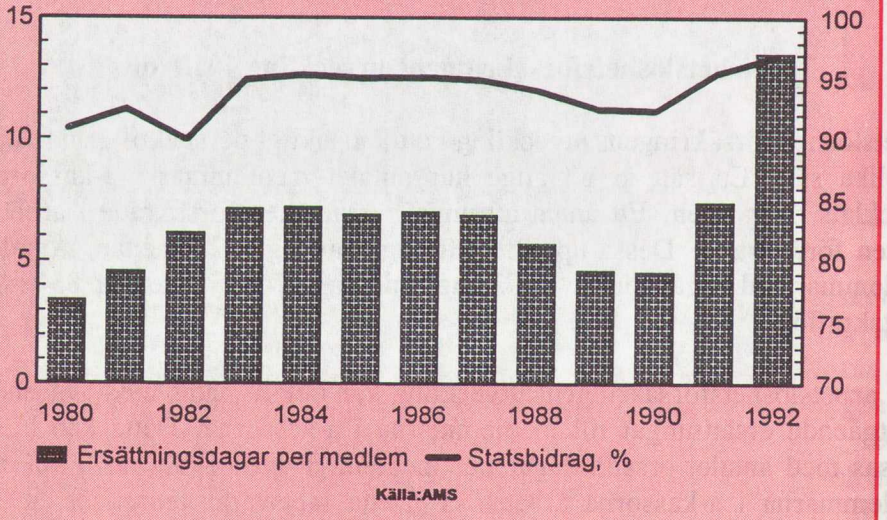
Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i ett långsiktigt perspektiv kan mätas på olika sätt. Ett sätt är att ange hur antalet medlemmar i a-kassorna utvecklats över tiden. Ett annat att ange hur andelen försäkrade i arbetskraften förändrats. Dessa uppgifter framgår av figur 2:3 nedan. Antalet medlemmar vid utgången av 1992 utgjorde ca 3,7 milj eller ca 83% av arbetskraften.

Men arbetslöshetsförsäkringens utveckling kan också mätas med avseende på utgående ersättningar till medlemmarna i a-kassorna. Detta kan bl.a. belysas med antalet ersatta dagar per medlem. I april 1993 var 7,7% av medlemmarna i a-kassorna arbetslösa. Detta motsvarar teoretiskt ca 20 ersättningsdagar per medlem och år.

Figur 2:3 Medlemsantal samt andel försäkrade av arbetskraften, årsmedeltal 1980-92, 16-64 år



Figur 2:4 Ersättningsdagar per medlem och statsbidrag i % av försäkringsersättningar 1980-92



"Statsbidraget" till försäkringen framgår också av figur 2:4. Figuren visar att den andel av försäkringsutgifterna, som bestrids med medlemsavgifter

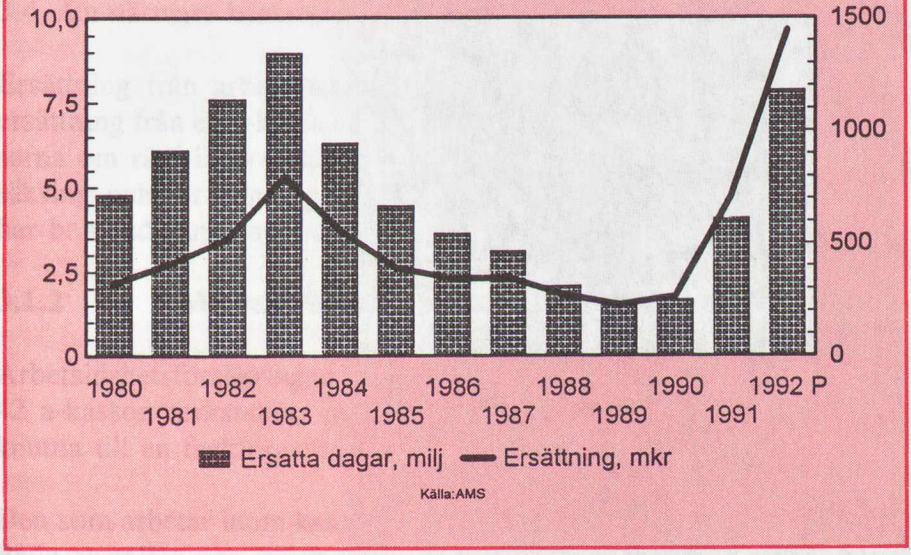
kraftigt har minskat med stigande arbetslöshet. Utvecklingen av försäkringens finansiering och andra ekonomiska mått för kassornas utveckling behandlas särskild i bl.a. kap 5.

2.7 Det kontanta arbetsmarknadsstödets utveckling

KAS har i relation till försäkringen en begränsad betydelse bl.a. vad avser antal ersättningstagare och totala kostnader för stödet. Däremot kan det ha stor betydelse för de som inte tillhör en A-kassa eller inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från a-kassan.

I likhet med försäkringen kan utvecklingen av KAS beskrivas på olika sätt. I figur 2:5 redovisas totalt antal ersättningsdagar samt total ersättning under perioden 1980-92. Genomsnittligt antal ersättningsdagar per mottagare och år har under perioden 1980-92 varierat mellan ca 45 - 55 dagar.

Figur 2:5 Ersatt antal dagar samt utbetald ersättning 1980-92
Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS)



3. Nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet

3.1 Arbetslöshetsförsäkringen - utformning

3.1.1 Lagreglering och principiell konstruktion

Det kontanta stödet vid arbetslöshet består av två delar, den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). I detta avsnitt ges en sammanfattning av de regler som gäller för rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. KAS behandlas i avsnitt 3.4. En närmare beskrivning av ersättningssystemet ges i bilagedelen.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgår som en inkomstrelaterad ersättning från en a-kassa och förutsätter medlemskap i kassan. Bestämmelserna om rätt till ersättning finns i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring. AMS har bemyndigande att utfärda tilllämpningsföreskrifter och allmänna råd.

3.1.2 Medlemsvillkor

Arbetslöshetsförsäkringen bygger på medlemskap i en a-kassa. Det finns 42 a-kassor verksamma inom olika yrkesområden. Kassorna är vanligen knutna till en fackförening eller en företagarförening.

Den som arbetar inom kassans verksamhetsområde har rätt att bli medlem. Både anställda och företagare har möjlighet att vara medlem och därmed ansluta sig till försäkringen. Den som har fyllt 64 år eller arbetar i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka har inte rätt att bli medlem i kassan.

För rätt till ersättning från försäkringen krävs att den sökande har varit medlem i a-kassan under minst tolv månader. För företagare är medlemskapskravet 24 månader med undantag för vissa grupper.

3.1.3 Allmänna villkor

Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta ett arbete, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och inte kan erhålla lämpligt arbete. Ersättning utgår inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. För företagare gäller dessutom att verksamheten i företaget skall ha upphört annat än tillfälligt. Företagarreglerna behandlas särskilt i avsnitt 3.1.11.

Begreppet arbetslöshet är inte definierat i lagen men har i olika avseenden bestämts genom praxis och tillämpningsföreskrifter. Den som uppbär lön - även under uppsägningstid - eller som är tjänstledig anses inte som arbetslös. En arbetslös kan dock ha viss bisyssla.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte någon yrkesförsäkring. Hänsyn tas dock till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt vid bedömningen av om ett erbjudet arbete är lämpligt. Anställningsförhållandena skall också motsvara skäliga krav på lön (kollektivavtalsnivå) och arbetsmiljö. Försäkringen är sådan att arbetsutbudet inte får begränsas till hemorten. Undantag kan göras av bl.a. familjeskäl.

Arbetslöshetsersättning kan lämnas under tid för studier om särskilda skäl finns. Det kan t.ex. gälla tid för arbetslivsutveckling, som är en tillfälligt inrättad åtgärd för att bibehålla och stärka den arbetslöses anknytning till arbetslivet, eller då den försäkrade bedriver studier på deltid och är beredd att avbryta studierna då han eller hon får ett arbete.

3.1.4 Arbetsvillkor

För rätt till ersättning krävs att den sökande har förvärvsarbetat under minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader. Arbetet skall per dag vara minst tre timmar. Arbetsvillkoret skall vara uppfyllt under en ramtid av tolv månader före arbetslöshetens inträde. Vid beräkningen av arbetsvillkoret tas inte hänsyn till bisyssla som den försäkrade före arbetslösheten varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete.

3.1.5 Med arbete jämställd tid

Arbetsvillkoret kan fyllas med hjälp av vissa andra aktiviteter än arbete, som den försäkrade har utfört under ramtiden. Dessa aktiviter är fullföljd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesmässig rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått. Dessa aktiviteter jämställs till fullo med arbetad tid. Om utbildningen eller rehabiliteringen inte är fullföljd betraktas tiden i stället vid beräkning av ramtiden som överhoppningsbar tid. Som jämställd tid kan räknas också tid för vård av barn och tid för värnpliktstjänstgöring, tillsammans högst två månader. Därtill kommer viss tid för tjänstledighet. Även tid för arbetslivsutveckling kan jämställas med arbetad tid.

Om viss annan aktivitet än arbete inte kan jämställas med arbete vid beräkning av arbetsvillkoret, kan i stället under vissa förutsättningar reglerna om s.k. överhoppningsbar tid tillämpas.

3.1.6 Överhoppningsbar tid

Arbetsvillkoret skall vara uppfyllt under den s.k. ramtiden, dvs. en period av tolv månader före arbetslöshetens inträde. Ramtiden kan vid behov förlängas om den försäkrade under perioden har överhoppningsbar tid. Ramtiden kan förlängas bakåt i tiden i princip hur långt som helst.

Överhoppningsbar tid är sådan tid under vilken den försäkrade har varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område, vård av eget barn eller adpoptivbarn som inte har fyllt två år och beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen. Detsamma gäller tid då försäkrad har erhållit föräldrapenningförmån eller varit förhindrad att arbeta på grund av värnpliktstjänstgöring, arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering i den mån dessa aktiviteter inte jämställs med arbetad tid. Även tid för arbetslivsutveckling kan räknas som överhoppningsbar.

3.1.7 Kompensationsgrad

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgår i form av dagpenning för högst fem dagar per kalendervecka. Högsta dagpenning, liksom KAS-belopp/lägsta dagpenning, bestäms av regeringen varje år utifrån lönestatistik på arbetsmarknaden. Dagpenning i det enskilda fallet lämnas - inom ramen för högsta och lägsta dagpenning - med 90% av den försäkrades normalinkomst före arbetslösheten. Fr.o.m. den 5 juli 1993 skall enligt beslut av riksdagen ersättningsnivån sänkas till 80%.

Ersättningsrätten upphör då den försäkrade fyller 65 år. Dagpenning till person som dessförinnan uppbär ålderspension lämnas med 65% av dagsförstjänsten. Dagpenning som har fastställts med hänsyn till pension skall sättas ned med 1/260 av årspensionen. Ersättning utgår under högst 300 dagar för varje gång ett arbetsvillkor har fullgjorts. För försäkrad över 55 år är perioden i stället 450 dagar.

3.1.8 Beräkningsregler

Vid beräkning av dagsförtjänsten beaktas lön och andra ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst. Vid fall av överhoppningsbar tid då det ersättningsgrundande arbetet ligger längre tillbaka i tiden än tolv månader, räknas inkomsten upp till gällande avtalsnivå.

Med dagsförtjänst menas en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månandslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade. AMS får medge att dagsförtjänsten beräknas på större andel av medlemmens inkomst.

Ersättningens omfattning under en vecka bestäms genom en jämförelse mellan den försäkrades normalarbetstid och antalet arbetslösa timmar under den vecka för vilken ersättning söks. AMS har utarbetat särskilda beräkningsregler vid särskilda förhållanden, exempelvis vid studier samt för lärare och cirkelledare.

3.1.9 Beräkning vid deltidsarbetslöshet

Försäkrad som saknar arbete och söker deltidsarbete samt försäkrad som har deltidsarbete och söker heltidsarbete har rätt till arbetslöshetsersättning för den arbetslösa tiden beräknad enligt en av regeringen fastställd omräkningstabell. Även vid sjukdom och annat partiellt arbetshinder fastställs

den arbetslösa tiden med hjälp av omräkningstabellen. Arbetslösheten omvandlas till ett antal dagpenningbelopp per vecka.

Före den 1 maj 1993 gällde den s.k. 150-dagarsregeln, som innebar att en försäkrad, som regelbundet utförde arbete under den tid han i övrigt var arbetslös, fick ersättning under högst 150 dagar. Regeln hade tillkommit som en spärr mot att deltidsarbete i kombination med arbetslöshetsstöd kunde ses som en för arbetsgivare och arbetstagare gemensam, långvarig lösning av problemet med arbetsbrist. Regeln ledde till att arbetstagare inför utsikten att helt förlora arbetslöshetsersättningen slutade sitt deltidsarbete för att kunna erhålla ersättning för heltidsarbetslöshet upp till 300 dagar och upphävdes därför.

3.1.10 Regler om avstängning och återbetalning

Försäkrad skall avstängas från rätt till ersättning om han eller hon har lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, har avvisat erbjudet lämpligt arbete eller utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd. Avstängningstiden beräknas i normalfallet till 25 ersättningsdagar om den försäkrade har lämnat arbetet eller skilts från det på angivet sätt och till 20 ersättningsdagar om den försäkrade har avvisat ett arbete eller vållat att anställning inte kommit till stånd. I avstängningstiden inräknas bara dagar för vilka dagpenning skulle ha utgått eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får inte överstiga i normalfallen 56 resp. 70 kalenderdagar. Kortare avstängningstider gäller då det är fråga om kortvariga anställningar som den försäkrade har lämnat eller avvisat.

För att en försäkrad skall anses ha giltiga skäl att sluta ett arbete på egen begäran eller avvisa ett erbjudet arbete måste starka skäl föreligga. Vad som kan vara giltig anledning har kommenterats i avsnitt 3.1.3.

Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom eller henne åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han eller hon insett detta, skall det som betalats ut för mycket återbetalas, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet.

3.1.11 Företagarnas ställning i försäkringen

För företagare gäller för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen att den personliga verksamheten i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt, vilket i praktiken innebär att rörelsen skall vara helt avvecklad. Företagare har således jämfört med anställda begränsade möjligheter att erhålla ersättning vid arbetslöshet. De särskilda reglerna för företagare motiveras av att försäkringen inte skall kunna utgöra inkomstutfyllnad i mindre lönsamma företag eller underlätta starten av egna företag. Familjemedlem som arbetar i företaget betraktas också som företagare.

Särskild praxis finns för den som kombinerar en deltidsanställning med ett begränsat engagemang i ett företag och för den som driver flera företag.

AMS har föreskrivit att ersättning får utgå till vissa grupper av företagare även vid tillfälliga avbrott i verksamheten.

3.1.12 Samspelet med andra system

Arbetslöshetsförsäkringen har sin givna plats inom kretsen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag. Försäkringen samspelar på olika sätt med dessa åtgärder. Av betydelse är också de andra stödformer som ligger inom socialförsäkringssystemet och som träder in vid andra orsaker till ledighet än arbetslöshet, t.ex. sjukdom.

Stödformer som kan fungera som kvalifikation för att erhålla arbetslöshetsersättning eller som överhoppningsbar tid har redan beskrivits i avsnitten 3.1.5 och 3.1.6.

Den som är arbetslös kan beviljas arbetsmarknadsutbildning och erhåller då utbildningsbidrag. Utbildningsbidraget består bl.a. av dagpenning, som för den som är medlem i en a-kassa är densamma som dagpenningen i kassan. Dagpenningen utgår dock alltid med visst lägsta belopp. Även under tid för ungdomspraktik utgår utbildningsbidrag.

Beredskapsarbete får anvisas en arbetslös som fyllt 25 men inte 65 år, som söker arbete genom arbetsförmedlingen och som inte kan erbjudas lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den som uppbär arbetslöshetsersättning och riskerar att utförsäkras skall på begäran anvisas en arbetsmarknadsutbildning eller ett beredskapsarbete,om det inte finns särskilda skäl mot det. Den som riskerar att bli

utförsäkrad kan således kvalificera sig för en ny ersättningsperiod genom utbildning eller beredskapsarbete under minst 75 dagar under fyra månader.

Särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan beviljas för studier på grund- och gymnasieskolenivå. Till den som är medlem i en a-kassa och heltidsstuderande utgår 65% av det belopp som skulle ha utgått i utbildningsbidrag. Dessutom ges studielån upp till utbildningsbidragets nivå.

Bidrag kan ges som rekryteringsstöd, starta eget-bidrag och för utbildningsvikariat.

Om arbetslöshetsersättning inte utgår eller är otillräcklig för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, kan ansökan om socialbidrag göras hos kommunen. Enligt Socialstyrelsens normer är skälig levnadsnivå 116% av basbeloppet per år skattefritt jämte ersättning för skäliga bostadskostnader.

Vid permittering kan permitteringslöneersättning ges till arbetsgivaren för en del av den utgivna lönen. Arbetslöshetsersättning kan inte utgå samtidigt. Arbetslöshetsersättning kan inte heller utgå då arbetsgivare enligt lag är skyldig att utge uppsägningslön.

Arbetslöshetsersättning kan inte utgå för samma tid som sjukpenning och föräldrapenning. En arbetslöshetsperiod kan avbrytas på grund av sjukdom och vård av barn och perioden förskjuts då framåt i tiden. Den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst skall under arbetslöshetstiden kvarstå och får anpassas till löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde.

3.2 Arbetslöshetsförsäkringen - finansiering

3.2.1 Översikt

Ett nytt system för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen infördes den 1 januari 1989. Detta nya system innebär att ersättningar till arbetslösa finansieras för sig och kostnader för administrationen/förvaltningen för sig.

Ersättningar till arbetslösa finansieras i princip helt med medel från den s.k. arbetsmarknadsfonden, som i sin tur tillförs medel på två sätt. En lagstadgad arbetsgivaravgift benämnd arbetsmarknadsavgift, på f.n. 2,12% av underlaget för avgifter, uttas av arbetsgivare. Varje a-kassa skall av inflytande medlemsavgifter tillföra fonden en s.k. finansieringsavgift, som motsvarar 70% av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt

utbetalade dagpenningen i a-kassan per medlem vid utgången av senast förflutet verksamhetsår.

Försäkringens administrationskostnader, vanligen benämnda förvaltningskostnader, bestrids i sin helhet med medel från medlemsavgifter. Varje kassa har även att för utjämning av administrationskostnaderna mellan kassorna erlägga en utjämningsavgift. Tekniskt sett betalas denna utjämningsavgift till arbetsmarknadsfonden och den uppgår till 3% av den gällande högsta dagpenningen per medlem vid utgången av senast förflutet verksamhetsår. Inbetalda utjämningsavgifter fördelas mellan kassorna med totalt sett samma belopp som erlagts. Regler om hur utjämning skall ske meddelas av regeringen.

3.2.2 Arbetsmarknadsavgifter

Arbetsmarknadsavgiften är en del av den obligatoriska arbetsgivaravgiften. Arbetsmarknadsavgiften, f.n. 2,12%, tillförs arbetsmarknadsfonden. För 1993 kan avgiften beräknas brutto inflyta med ca 13 miljarder kr, varvid även beaktats att avgiften enligt tidigare beslut sänks till 2,08% den 1 juli 1993. Genom nuvarande regler om att arbetsgivare äger rätt att avräkna vissa kostnader i samband med utbildningsvikariat, påverkas den uppburna avgiftens storlek. För 1993 uppskattas därför avgiften efter sådant avdrag till ca 12 miljarder kr.

I de s.k. egenavgifter som uttas av fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet ingår ingen motsvarighet till arbetsmarknadsavgiften. Dessa företagare erlägger således ingen avgift till arbetslöshetsförsäkringen m.fl. ändamål.

Arbetsmarknadsfonden skall inte endast belastas för kostnaderna för försäkringsersättningar till arbetslösa, utan även bära kostnader för KAS, för bidrag till permitteringslöneersättning, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning till de som är berättigade till ersättning från försäkringen samt utbildningsbidrag till alla i arbetslivsutveckling.

3.2.3 Finansieringsavgifter

Finansieringsavgifterna erläggs av kassamedlemmarna genom medlemsavgifter på sätt tidigare angivits i 3.2.1 ovan. I motsats till arbetsmarknadsavgiften är intäkten endast till för att bestrida kostnader för försäkringen.

För 1993 beräknas avgifterna uppgå till ca 1,3 miljarder kr.

3.2.4 Utjämningsavgifter

Olika a-kassor har olika kostnader för sin förvaltning. Bland faktorer som förklarar dessa skillnader märks bl.a. olika storlek, olika relativ arbetslöshet, olika krävande ärendebeslut och olika kostnadseffektivitet.

I syfte att begränsa spridningen i medlemsavgifter mellan olika kassor kan utjämningsbidrag till förvaltningskostnaderna utgå till en enskild kassa. Medel som inte behövs för utjämning återbetalas till resp. kassa. Om motsatt förhållande inträffar ett visst år, reduceras utjämningsbidraget så att utbetalda bidrag inte överstiger influtna avgifter.

I princip fördelas utjämningsbidraget efter två olika grunder:

- dels utges bidrag till kassor som för föregående år haft fler ersättningsdagar än genomsnittskassan, varvid bidraget tar hänsyn till avvikelsens storlek (A-bidraget)

- dels utges bidrag till kassor med färre än 10.000 medlemmar och som dessutom har administrationskostnader som uppgår till mer än 70% av gällande högsta dagpenning (B-bidraget).

För 1993 beräknas 23 kassor erhålla bidrag av det första slaget och 8 kassor bidrag av det senare slaget. Ekonomiskt sett svarar A-bidraget för ca 97% av totalt utgivet bidrag på ca 67 mkr 1993. För 1993 skulle inflytande avgifter ha behöva uppgått till ca 143 mkr, men uppgick i verkligheten till ca 67 mkr. Reduktion har därför skett med ca 53%.

Trots denna reduktion 1993 beräknas A-bidraget för 1993 enligt AMS tillföra Byggnadsarbetarnas och Metallindustriarbetarnas kassor drygt 17 mkr resp. knappt 15 mkr.

3.2.5 Arbetsmarknadsfonden

Arbetsmarknadsfonden är i verkligheten ett konto i Riksgäldskontoret. Kontot är räntebärande och f.n. förenat med en kredit.

Arbetsmarknadsfondens funktion, behållning, m.m. behandlas utförligt i avsnitten 13.3 och 13.4.

Utvecklingen av fondens saldo from dess start 1988 framgår av figur 3:4 nedan. Fondens samlade underskott inklusive ränta beräknas per den 31 december 1993 uppgå till ca. 43 mdkr. Ingen hänsyn har då tagits till de mer- och mindrekostnader som uppstår om de förslag genomförs som föreslagits av regeringen i kompletteringspropositionen 1992/93:150 i april 1993.

3.3 Arbetslöshetsförsäkringen - administration

3.3.1 A-kassor

Administrationen av arbetslöshetsförsäkringen handhas av 42 a-kassor, vilka formellt sett är föreningar med de försäkrade som medlemmar. Av a-kassorna är 38 knutna till de fackliga organisationerna, medan 4 kassor är inriktade på olika företagargrupper. Den största av företagarkassorna, Småföretagarnas a-kassa med ca 93.000 medlemmar av totalt ca 124.000 i samtliga företagarkassor, har en friare och mer självständig ställning gentemot sin intresseorganisation än de fackligt anknutna kassorna. De senare är inte sällan samlokaliserade med den fackliga organisationen, saknar egna anställda och samutnyttjar olika slag av resurser, t.ex. telefonväxel. På lokalt plan är det inte ovanligt att fackliga funktionärer utför uppgifter för resp. kassa. Uppbörd av avgifter till a-kassan sker för de fackligt anslutna samtidigt med avgiftsuppbörden till den fackliga organisationen.

A-kassorna handhar de uppgifter som krävs för en fungerande administration och upprätthåller bl.a. ett register över de försäkrade, bereder och beslutar i ersättningsärenden, ombesörjer utbetalning, svarar för skatteavdrag, lämnar inkomstuppgifter och tillhandahåller information till medlemmarna.

Samarbete förekommer mellan de olika a-kassorna i två funktioner, ADB-system och utbetalning, utöver att de har en gemensam intresseorganisation, den s.k. samorganisationen. ADB-systemet är inte gemensamt i

meningen att samtliga kassor kan kommunicera med varandra on-line, utan att de i princip utnyttjar samma datasystem. Registren är dock orienterade kassavis.

Samtliga utbetalningar av förmåner till försäkrade sker via ett gemensamt utbetalningssystem, som handhas av Spadab. Systemet bygger på bankgirot, inte på postgirot, för distribution av betalningarna till de arbetslösa.

3.3.2 Samspelet mellan arbetsförmedling och a-kassor

Avsikten är inte att här i detalj redovisa hur nuvarande administration och rutiner fungerar. Avsnittet är endast avsett som en orientering.

Ett villkor för ersättning är att den arbetslöse är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Normalt skall sådan anmälan ske vid personligt besök.

Arbetsförmedlingen utger s.k. kassakort, på vilka förmedlingen styrker att den arbetslöse är anmäld som arbetssökande i föreskriven ordning.

Om en arbetssökande enligt förmedlingens bedömning frivilligt har lämnat ett lämpligt arbete eller avvisar ett lämpligt erbjudet arbete, skall förmedlingen anmäla detta till a-kassan för utredning och beslut.

För rätt till ersättning skall en arbetslös sökande också bifoga ett arbetsgivarintyg, av vilket bl.a. framgår omfattningen av tidigare arbete samt skälet för att anställningen upphört.

En a-kassa har också samspel med andra organ såsom facklig organisation, försäkringskassa, sociala myndigheter m.fl. alltefter de behov som kan finnas av att korrekt reglera sökandes rätt till ersättning vid arbetslöshet.

3.3.3 Tillsyn

AMS är tillsynsorgan för A-kassorna. Uppgiften utförs vid AMS försäkringsenhet. Rollen som tillsynsorgan innebär i detta fall bl.a. att AMS utfärdar tillämpningsföreskrifter med stöd av lag, förordning och Försäkringsöverdomstolens domar. Vidare handhar AMS beräkningar av bl.a. utjämningsbidrag, finansieringsbidrag m.m. AMS sammanställer ekonomisk information om a-kassorna och kontantstödet vid arbetslöshet. AMS tillser även att erforderliga medel för utbetalning av ersättningar tillförs utbetalningssystemet.

AMS utövar även löpande tillsyn och granskar därvid bl.a. ett betydande antal beslut i a-kassorna varje år. I de fall besluten enligt AMS är felaktiga och detta föranlett felaktigt bidrag från arbetsmarknadsfonden, återkrävs bidraget av resp. a-kassa, oberoende av kassans möjlighet att i sin tur kunna återfå felaktigt utbetalt belopp.

AMS´s försäkringsenhet fyller således såsom tillsynsorgan en aktiv roll i den samlade administrationen.

AMS är inte endast tillsynsorgan, utan har även att besluta i överklagandeärenden rörande försäkringsersättning i första instans. Handläggningen av besvärsärenden sker vid samma enhet som handhar tillsynen.

3.3.4 Överklagandeordning

Beslut av a-kassa överklagas hos AMS. Beslut får dock inte överklagas innan kassan har omprövat sitt beslut.

Talan mot AMS beslut i ärende rörande medlems rätt till ersättning eller medlemsskap förs hos Försäkringsöverdomstolen.

3.4 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - utformning

3.4.1 Lagreglering och principiell konstruktion

I denna avdelning ges en kortare beskrivning av det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). En mer utförlig presentation återfinns i bilagedelen.

KAS regleras i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd och förordningen (1976:1067) om kontant arbetsmarknadsstöd. AMS har rätt att meddela föreskrifter för tillämpningen av lagen. Även Riksförsäkringsverket har rätt att meddela föreskrifter. KAS handhas av AMS och länsarbetsnämnderna medan utbetalning av stödet sköts av Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

KAS utges vid arbetslöshet till den som inte är försäkrad enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, den som ännu inte uppfyller medlemskapskravet för att få arbetslöshetsersättning och till den som utförsäkrats från rätt till arbetslöshetsersättning efter 60 års ålder.

KAS tillkommer den som är arbetslös, har fyllt 20 men inte 65 år och är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete för arbetsgivarens

räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Dessutom gäller att den sökande skall vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen och inte kunna erhålla lämpligt arbete. Särregler gäller för studerande och företagare.

3.4.2 Allmänna villkor och arbetsvillkor

De allmänna villkoren är utformade som villkoren i lagen om arbetslöshetsförsäkring, se avsnitt 3.1.3. Arbetsvillkoret för rätt till KAS är att den sökande skall ha förvärvsarbetat under minst fem månader under en ramtid

på tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde. Hänsyn tas endast till månad under vilken förvärvsarbete har utförts minst 75 timmar.

3.4.3 Med arbete jämställd tid

De aktiviteter som jämställs med arbetad tid vid beräkningen av arbetsvillkoret är desamma som enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, se avsnitt 3.1.5. För KAS är dessutom tid under vilken sökanden har vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande, att jämställa med arbetad tid.

3.4.4 Överhoppningsbar tid

Reglerna om överhoppningsbar tid är desamma för KAS som för arbetslöshetsförsäkringen, se avsnitt 3.1.6. Den tid som inte räknas in i ramtiden får vad gäller KAS dock inte överstiga två år. Detta innebär att längre tid tillbaka än tre år från första arbetslösa dagen inte kan påverka rätten till KAS.

3.4.5 Utbildningsvillkor

Den som inte uppfyller arbetsvillkoret för rätt till KAS kan i stället kvalificera sig genom att fullgöra ett utbildningsvillkor. Förutsättningarna är följande.

Den som i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av tio månader i anslutning till att han eller hon har avslutat utbildning på heltid - som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd - stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat, är berättigad till KAS utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret. Vid bestämmande av ramtiden räknas inte tid då

sökanden har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, värnpliktstjänstgöring, havandeskap eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

Alla slag av heltidsutbildning över grundskolenivå som omfattat minst ett läsår och som berättigat till studiesocialt stöd kan grunda rätt till KAS.

3.4.6 Kompensationsgrad

KAS utgår i form av ett för dag beräknat belopp, fastställt med samma metod som högsta och lägsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. KAS-beloppet är detsamma som lägsta dagpenningen, fr.o.m den 4 januari 1993 210 kr. Enligt beslut av riksdagen skall KAS sänkas till 198 kr fr.o.m. den 5 juli 1993. KAS utgår med samma belopp till alla oavsett tidigare inkomst. Reducering av beloppet sker vid sammanträffande med vissa pensioner. KAS utgår under längst 150 dagar (ersättningsperiod). För äldre stödtagare gäller längre stödperioder.

3.4.7 Beräkningsregler

För beräkning av ersättning skall sökandens normalarbetstid fastställas. Normalarbetstiden fastställs i hela timmar. Som normalarbetstid gäller den tid vederbörande har varit anställd att arbeta per vecka under de senaste tre i arbetsvillkoret tillgodoräkningsbara månaderna. Vid varierande arbetstid finns speciella tillämpningsföreskrifter. Normalarbetstiden skall alltid fastställas till minst 17 och mest 40 timmar per vecka.

På grundval av den beräknade normalarbetstiden och den sökandes arbetsutbud framräknas arbetslösheten som ett antal stödbelopp per vecka. För beräkningen används en omräkningstabell fastställd av regeringen.

3.4.8 Övrigt

Vad gäller regler om avstängning och återbetalning, företagarnas ställning och samspelet med andra system hänvisas till motsvarande avsnitt vad gäller arbetslöshetsförsäkringen, nämligen 3.1.10 - 3.1.12. Reglerna är nämligen likartade i de båda systemen.

3.5 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - finansiering

3.5.1 Arbetsmarknadsavgifter

KAS finansieras av medel från den s.k. arbetsmarknadsfonden. Fonden tillförs för bl.a. finansiering av KAS en arbetsmarknadsavgift, som är en del av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Denna finansiering avser inte förvaltningskostnader, utan dessa bärs av AMV resp. av RFV och försäkringskassorna genom särskilda anslag.

Arbetsmarknadsavgiften uppgår f.n. till 2,12% av underlaget för lagstadgade avgifter. Utbetalda ersättningar uppgick 1992 till 1.419 mkr.

3.5.2 Arbetsmarknadsfonden

Arbetsmarknadsfondens funktion och ställning behandlas i avsnitt 13.3 och 13.4.

3.6 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - administration

3.6.1 Arbetsmarknadsverket och försäkringskassorna

Ansökan om kontant arbetsmarknadsstöd skall formellt inges till den länsarbetsnämnd, som enligt regeringens förordnande handhar försäkringen för ett visst geografiskt område. Fyra länsarbetsnämnder handlägger ärenden om KAS, var och en för sin s.k. KAS-region. Dessa länsarbetsnämnder är de i Gävleborgs, Älvsborgs, Gotlands och Blekinge län.

Utbetalningen av kontant arbetsmarknadsstöd handhas av den allmänna försäkringskassan i vilken sökanden är inskriven.

3.7 Permitteringslönesystemet - utformning, finansiering och administration

3.7.1 Lagreglering och principiell konstruktion

Permittering innebär att en arbetsgivare på grund av tillfällig arbetsbrist, driftsstörning eller annan sådan omständighet inte tillhandahåller arbetstagaren något arbete och befriar denne från skyldigheten att närvara på arbetsplatsen.

På många avtalsområden inom SAF/LO-området finns sedan länge rätten för arbetsgivaren att permittera arbetare för längre eller kortare tid. Överenskommelse därom behöver inte ha träffats med motparten dessförinnan. Arbetsgivaren anses alltså ha en ensidig rätt att permittera. Några regler om *rätten att* permittera finns inte i lagstiftningen. Enligt praxis skall, för att arbetsgivaren skall ha rätt att permittera, löneformen vara sådan att lönen sätts i relation till den faktiskt arbetade tiden eller till omfattningen av det arbete som faktiskt har utförts (timlön eller ackordslön). Vidare krävs att kollektivavtalet eller det faktiska anställningsavtalet har slutits under förutsättningen att arbetaren inte kan påräkna arbete i större utsträckning än arbetsgivaren anser sig kunna tillhandahålla. På grund härav saknas permitteringsrätt på tjänstemannaområdena.

För att stärka arbetstagarens skydd i samband med permittering genomfördes en reform av den arbetsrättsliga lagstiftningen den 1 januari 1985. Genom reformen har ett lagstadgat löneskydd vid permittering införts. Enligt 21 § lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare som permitteras rätt till samma lön som om arbetstagaren hade fått behålla sina arbetsuppgifter. Detta gäller dock inte om permitteringen är en följd av att arbetet är säsongbetonat eller av andra skäl inte är sammanhängande till sin natur.

Före reformen fanns på vissa områden avtal om permitteringslön. I övrigt var den permitterade att anse som arbetslös och kunde erhålla arbetslöshetsersättning.

Genom avtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får enligt 2 § samma lag avvikelser göras från 21 §. SAF och LO har träffat en överenskommelse om att rekommendera sina förbund att avtala om permittering och permitteringslön. Även på andra avtalsområden

finns överenskommelser om permittering och permitteringslön. På SAF/PTK-området och övriga tjänstemannaområden saknas avtal om permitteringsrätt.

Arbetsgivaren har möjlighet att erhålla visst bidrag till den utbetalda permitteringslönen, dels från staten i form av permitteringslöneersättning (PLE), dels från en av SAF och LO bildad stiftelse, Stiftelsen för kompletterande permitteringslöneersättning. Detta bidrag kallas PLE K. Den statliga permitteringslöneersättningen regleras i förordningen (1984:1011) om permitteringslöneersättning.

3.7.2 Utformning

Arbetstagaren är under permitteringstiden inte skyldig att närvara på arbetsplatsen. Arbetstagaren är emellertid fortsatt anställd och är inte att betrakta som arbetslös när han blir permitterad. Han skall återgå i arbete inom skälig tid efter det att den omständighet som föranledde permitteringen har upphört. Han kan inte erhålla arbetslöshetsersättning under permitteringstiden. Företagaren själv och hans maka är inte med i systemet.

Permittering kan ske för en sammanhängande tid, enstaka dagar eller del av dagar. Permitteringen kan vara fortlöpande eller återkomma i perioder, dvs. vara intermittent. En form av intermittent permittering är korttidsvecka. Permittering får bara ske om det finns objektivt godtagbara skäl för åtgärden. Orsaken till permitteringen skall vara av tillfällig art. Den vanligaste orsaken är arbetsbrist på grund av dålig orderingång.

Arbetsgivaren är i allmänhet skyldig att ta upp förhandlingar med den fackliga organisationen före beslut om permittering (29 § lagen om anställningsskydd jämfört med 11 § lagen om medbestämmande i arbetslivet).

Arbetsgivaren är skyldig att under permitteringen betala permitteringslön som vanligen är fastställd genom kollektivavtal. En arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal skall betala permitteringslön enligt det enskilda anställningsavtalet. Om denna permitteringslön inte är jämförbar med permitteringslönen enligt kollektivavtal för verksamhetsområdet, kan arbetsgivaren inte få bidrag.

En förutsättning för att arbetsgivaren skall kunna få bidrag för utbetalade permitteringslöner är att han är ansluten till permitteringslöneersättnings - systemet. Detta kan ske på följande sätt. De av förbundsavtal berörda arbetsgivarna är skyldiga att betala avgift till en av SAF och LO bildad

stiftelse, Stiftelsen för kompletterande permitteringslöneersättning, och är därmed anslutna till ersättningssystemet. Andra avtal än mellan förbunden inom SAF och LO kan godkännas som grund för anslutning till systemet och inbetalning till stiftelsen. Därigenom ansluts automatiskt de arbetsgivare som är bundna av sådana avtal. Arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal kan begära anslutning. En förutsättning för anslutning på detta sätt är att arbetsgivaren har tecknat försäkringsavtal avseende AMF-försäkringarna (AGB, AGS, STP, TFA och TGL).

Permitteringslöneersättningen lämnas under högst 30 dagar per år med vissa karensdagar. Ersättning lämnas inte för permitteringsdagarna nr 1-3, 11-12 och 21-22 under ett kalenderår för varje arbetstagare hos samma arbetsgivare. Vid väderpermittering inom byggnadsbranschen gäller särskilda regler med färre karensdagar och längre ersättningsperiod, dvs. 45 dagar.

PLE uppgår till 375 kr för varje permitteringsdag som berättigar till PLE. Ersättningen minskas då ordinarie arbetstid är kortare än heltid. Vid väderpermittering inom byggnadsbranschen är PLE 290 kr.

PLE K bestäms i procent på den ersättningsberättigande permitteringslönen. PLE K var fr.o.m. den 1 juli 1992 fastställd till 35%. Vid väderpermittering inom byggnadsbranschen var PLE K fastställd till 80% av det för PLE K gällande procenttalet.

3.7.3 Finansiering

Permitteringslöneersättningssystemet finansieras genom att arbetsgivaren betalar avgifter, dels till staten i form av arbetsmarknadsavgift enligt lagen om socialavgifter, dels till Stiftelsen för kompletterande permitteringslöneersättning.

PLE finansieras via Arbetsmarknadsfonden på samma sätt som arbetslöshetsförsäkringen, KAS samt utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering för dem som uppfyller arbets- och medlemsvillkoren i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Finansieringen av Arbetsmarknadsfonden beskrivs i avsnitt 3.2.5. Till stiftelsen betalas avgifterna tillsammans med avgifterna för AMF-försäkringarna. Avgifterna för PLE K är 0,05% av den lönesumma som utgör underlag för beräkning av företagets premie för TFA för arbetare. Inom byggnadsindustrin räknas premien på grundval av en avtalad schablonlön.

3.7.4 Administration

Permitteringslöneersättningarna administreras av ett särskilt bolag, Institutet för utbetalning av permitteringslöneersättning (IUP). Detta är i sin tur administrativt knutet till Arbetsmarknadens Försäkringsaktiebolag (AFA).

IUP har rätt att besluta i frågor om statsbidrag till permitteringslön genom lagen (1984:1009) om beslutanderätt för bolag eller annan juridisk person med uppgift att lämna permitteringslöneersättning. Bolaget prövar rätten till och betalar ut PLE och PLE K på ansökan av arbetsgivaren. Om ersättning vägras, kan beslutet överklagas av arbetsgivaren till AMS. Hanteringen av det statliga bidraget är en form av myndighetsutövning, varför reglerna i förvaltningslagen om tiden och formen för överklagandets tillämpas (23 - 25 §§ förvaltningslagen). AMS beslut får inte överklagas annat än om avslagsbeslutet beror på en tillämpning av konfliktdirektiven. Överklagande får då ske till Arbetsdomstolen. Om arbetsgivaren tillhör en arbetsgivarorganisation är det denna som för talan i Arbetsdomstolen.

3.8 Trygghetssystem inom olika arbetsmarknadsektorer

3.8.1 Olika former av trygghetssystem

Vid sidan av de statliga eller statsunderstödda ersättningsformerna vid arbetslöshet finns förmåner till följd av trygghetsavtal mellan arbetsmarknadens parter. Dessa avtalsförmåner utgår som komplement i olika avseenden till arbetslöshetsersättningen och KAS. Förmånerna reducerar inte den ersättning som den enskilde erhåller från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

Trygghetsavtalen innebär framför allt att rådgivning och hjälp skall ges till den arbetslöse för att finna en ny sysselsättning. Det kan också röra sig om ekonomiskt stöd vid utbildning, vid start av eget företag etc. Om nytt arbete inte erhålls, kan trygghetsavtalen ge kompensation för inkomstförlust utöver vad som lämnas från arbetslöshetsförsäkringen.

3.8.2 Trygghetssystem SAF/LO

På SAF/LO-området har tecknats avtal om en rad arbetsmarknadsförsäkringar (AMF). Bland dessa finns försäkring om avgångsbidrag (AGB). Försäkringsgivare är Arbetsmarknadens Försäkringsaktiebolag (AFA).

Anställd som förlorar sin anställning kan erhålla AGB-förmåner antingen om han sagts upp från sin anställning på grund av sådan driftsmässig

förändring i företaget som medför varaktig personalreduktion (företagsfallet) eller är anställd inom sådan bransch där arbetstagaren regelmässigt anställs för visst aktuellt tidsbegränsat arbete (vanligtvis byggnads-, anläggnings-, måleri- och sjöfartsbranscherna) och inom de sex senaste månaderna inte kunnat beredas fortsatt arbete inom sådan bransch (branschfallet). Till dessa grupper kan utgå A- och B-belopp.

A-belopp utgår om den anställde har uppnått 40 års ålder och har tillgodoräknats tre hela AGB-år under de senaste fem åren innan arbetslösheten inträffade. Alternativt kan A-belopp utges om den anställde fullgjort minst sju hela AGB-år året före det år arbetslösheten inträffade, vilket innebär att A-belopp kan utgå till en person som fyllt minst 35 år. AGB-år är på visst sätt beräknad arbetad tid hos samma arbetsgivare eller samma bransch.

A-belopp är ett engångsbelopp och lämnas med 5.700 kr samt med 300 kr för varje levnadsår utöver 40 år t.o.m. 54 år samt med 400 kr för varje levnadsår fr.o.m. 55 år t.o.m. 62 år.

B-belopp utgår om den anställde har uppnått 40 års ålder, har tillgodoräknats tre hela AGB-år under senaste fem åren, har blivit arbetslös i samband med friställningen eller inom fem år från denna och står till arbetsmarknadens förfogande genom att anmäla sig till arbetsförmedlingen.

B-belopp kan också utgå till den som genomgår utbildning vilken kan antas leda till nytt arbete.

B-belopp utges med 3.000 kr var tredje månad, dock med sammanlagt högst 27.000 kr. För den som fyllt 60 år kan ytterligare belopp utges med sammanlagt högst 12.000 kr.

SAF och LO har också bildat Stiftelsen Trygghetsfonden SAF-LO (TSL) med uppgift att främja bl.a. tryggheten för arbetare som löper risk att bli uppsagda eller blivit uppsagda på grund av bl.a. driftsinskränkning, företagsnedläggelse eller rationalisering av ett företags verksamhet. Bidrag kan ges för t.ex. utbildning för nya arbetsuppgifter eller praktik. Kontantstöd till arbetslösa eller förtidspensionärer ges inte från denna stiftelse, utan inriktningen är att främja aktiverande och konstruktiva åtgärder.

3.8.3 Trygghetssystem SAF/PTK

På tjänstemannasidan finns avtal om avgångsersättningar (AGE) som handhas av Trygghetsrådet SAF-PTK. Rådets verksamhet bygger på ett trygghetsavtal mellan parterna från år 1973, vilket bl.a. innebar att en trygghetsfond bildades. De grundläggande villkoren är avtalsbundna men i övrigt kan Trygghetsrådet ge ett individuellt anpassat stöd. Åtgärder i form av råd, vägledning, stöd till att starta eget etc. kan ges parallellt med AGE.

De formella kraven för AGE är att den anställde är uppsagd på grund av arbetsbrist från ett företag som är anslutet till Trygghetsrådet, har varit anställd de senaste fem åren utan avbrott i samma företag eller koncern och har fyllt 40 år senast den dag då anställningen upphör. Om den anställde inte har fem års anställning kan även tid hos tidigare arbetsgivare räknas om vissa villkor är uppfyllda. Reglerna gäller inte för tjänstemän i befattningsskikt högre än 2 i den för parterna gemensamma befattningsnomenklaturen.

AGE betalas ut i delbelopp, s.k. rater, och i normalfallet kommer beloppet att, tillsammans med ersättning från a-kassan, ligga på ca. 75% av tidigare lön under i stort sett samma tid som ersättning från a-kassa utgår. Den som i sitt tidigare arbete låg under taket för a-kasseersättningen får en merkompensation jämfört med den som låg över taket. Målsättningen är att kompensera med 75% av tidigare lön. För varje sjumånadersperiod utbetalas dock alltid ett minimibelopp om 1.600 kr.

Utbetalningarna sker på följande sätt. Vid längre arbetslöshet utbetalas rat 1, ett belopp motsvarande en halv månadslön, i samband med avgången. Rat 1 utgår oavsett om den friställde fått ett nytt arbete. Efter halva a-kasseperioden om 300 dagar utbetalas rat 2, ett mindre belopp än rat 1, om vederbörande fortfarande är arbetslös och är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Den som är berättigad till kassaersättning under 450 dagar erhåller ytterligare en rat. Om en ny a-kasseperiod utgår, kan också AGE utgå för ytterligare en sjumånadersperiod, dvs. vid en ersättningsperiod om 300 dagar för halva tiden.

Trygghetrådet utger också bl.a. löneutfyllnad vid ny anställning. I Trygghetsavtalet finns även bestämmelser om förlängd uppsägningstid för äldre tjänstemän samt möjlighet att vid övertalighet överenskomma om s.k. avtalsturlista.

3.8.4 Trygghetssystem, statliga området

På statliga avtalsområdet bildades den 1 april 1990 Trygghetsstiftelsen när trygghetsavtalet mellan SAV, SACO-S, SF och TCO-S trädde i kraft. Stiftelsens uppdrag är att förhindra arbetslöshet för statsanställda vid arbetsbrist och omlokaliseringar. Detta sker genom förebyggande insatser för fortsatt anställning, stöd till nytt jobb och insatser vid arbetslöshet.

Trygghetsavtalet ger

- förlängd uppsägningstid; uppsägningstiden enligt lagen om anställningsskydd eller kollektivavtal fördubblas,

- ledighet med lön under uppsägningstiden för utbildning eller andra insatser,

- individuella åtgärder som utbildning, hjälp att starta eget, inskolningslön vid övergång till annan anställning, medflyttandehjälp m.m.,

- inkomsttrygghetstillägg till den som får nytt jobb med lägre lön och efterskydd i fem år till den som fått ny anställning och blir arbetslös igen,

- avgångsersättning till den som inte får nytt jobb med, tillsammans med a-kasseersättningen, 85% av månadsinkomsten under a-kassetiden. Ersättningen kan förlängas maximalt fem år efter avgången om särskilda omständigheter föreligger. Den som entledigats och då fyllt 60 år och väljer att inte söka nytt arbete har rätt till pensionsersättning. Även särskild pensionsersättning kan utgå efter a-kassetiden för den som fyllt 55 år.

3.8.5 Trygghetssystem, kommunala området

På den kommunala sidan har ingåtts ett centralt avtal om avgångsförmåner, AGF-KL. Parterna är på arbetsgivarsidan Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt på arbetstagarsidan Kommunaltjänstemannakartellen, Svenska kommunalarbetareförbundet och SACO/SR-K. Mellan kommunerna och huvudorganisationer lokalt har därefter träffats överenskommelser i anslutning till det centrala avtalet. Vissa kommuner har också träffat särskilda avtal inför personalinskränkningar av större omfattning.

AGF-KL innehåller bestämmelser om engångsersättning och om periodisk avgångsersättning till arbetstagare eller till vissa efterlevande. Bestämmel-

serna tillämpas för arbetstagare som är tillsvidareanställd och för vilken gäller det lokala kollektivavtalet om pensioner (PA-KL). Arbetstagaren skall ha haft anställning i vilken PA-KL gällt under sammanlagt minst 36 kalendermånader. Han skall dessutom ha fyllt 25 år och inte uppnått åldern för avgångsskyldighet. Uppsägningen skall ha skett till följd av sådan omorganisation, omlokalisering, varaktig inskränkning eller nedläggning av verksamhet som beslutats av arbetsgivaren och arbetslöshet skall ha inträffat till följd av uppsägningen. Arbetstagaren skall stå till arbetsmarknadens förfogande genom anmälan hos och fortlöpande kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen.

Engångsersättningen utgör - för varje helt anställningsår räknat - en tredjedel av arbetstagarens normala månadsinkomst. Engångsersättningen kan uppgå till högst ett belopp som motsvarar sex normala månadsinkomster.

Arbetstagare, som tidigare har blivit arbetslös men inte blivit berättigad till avgångsförmåner på grund av att han fått anställning hos annan arbetsgivare, har under vissa förutsättningar rätt till efterskydd då ny arbetslöshet inträffar.

Periodisk avgångsersättning i form av egenersättning motsvarar den ålderspension, som skulle ha utgetts enligt PA-KL, om arbetstagaren vid utgången av den månad, varunder anställningen upphört, hade uppnått den pensionsålder eller övre gränsen för den pensioneringsperiod som gällde för arbetstagarens anställning hos arbetsgivaren. Egenersättningen minskas med tio procent intill den tidpunkt då avgångsskyldighet skulle ha inträtt enligt avtal. Minskning skall dock inte ske om arbetstagaren har dels högst 60 kalendermånader kvar till tidpunkten för avgångsskyldighet, dels en sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren av minst 240 hela kalendermånader.

3.8.6 Övriga trygghetssystem

Arbetsgivaralliansen (tidigare Statsföretagens Förhandlingsorganisation) och PTK har slutit trygghetsavtal som handhas av Trygghetsrådet TRS. Avtalet omfattar alla tjänstemän och arbetsledare i befattningsskiktet 2-8 (enligt organisationernas gemensamma befattningsnomenklatur), om företaget omfattas av Trygghetsavtalet. (Dessutom fordras att veckoarbetstiden inte understiger 16 timmar i genomsnitt.) Vissa tjänstemän i högre befattningar vid större företag samt VD är således undantagna.

En tjänsteman som sagts upp på grund av arbetsbrist kan under vissa förutsättningar få AGE. Kraven är att tjänstemannen fyllt 40 år och har en anställningstid på minst fem år i företaget eller koncernen. Regler om efterskydd finns. AGE innebär att tjänstemannen tillsammans med vad som utgår från a-kassan kompenseras för 90% av tidigare lön under hela a-kasseperioden. Första ersättningsbeloppet, som motsvarar en månadslön, betalas efter en månads arbetslöshet och beräknas täcka de första sju månadernas arbetslöshet. Efter tre månader betalas ut vad som behövs ytterligare för att uppnå 90% av tidigare lön. Efter sju månaders arbetslöshet betalas belopp för kommande sju månader. För äldre, som har rätt till arbetslöshetsersättning i 450 dagar, betalas därefter ett belopp för ytterligare sju månader.

Om arbete erhålls behöver inte utbetalade belopp återbetalas. I praktiken innebär AGE i detta avtal att flertalet arbetslösa tjänstemän blir kompenserade med mer än 100% av tidigare inkomst.

Trygghetsavtalet mellan Arbetsgivaralliansen och PTK innehåller även möjlighet till förlängd uppsägningstid, avtalspension för äldre tjänstemän, premieinbetalningar till ITP-systemet m.m.

På övriga avtalsområden är det vanligen så att parterna har anslutit sig till något av de ovan angivna trygghetsavtalen. Detta gäller exempelvis Handelns arbetsgivarorganisation och Tidningarnas Arbetsgivareförening, som tillsammans med arbetstagarorganisationerna har anslutit sig till avtatalen mellan SAF/LO och SAF/PTK.

3.8.7 Slutsatser

Det finns ca 15 Trygghetsavtal och dessa har träffats på central nivå. Dessa täcker alla som omfattas av kollektivavtal. Det är främst VD:n och vissa högre chefstjänstemän som inte omfattas av kollektivavtal. För övriga finns inte, formellt sett, någon övre lönegräns för rätt till trygghetsersättningar. Av de som omfattas av avtalen får ca. 40% ersättning vid arbetslöshet. Resten faller utanför på grund av att de inte uppfyller kvalifikationskraven som ålder eller arbetad tid. Avgångsersättningar ges främst till dem över 40 år.

Ersättningarna utges antingen som försäkringar, t.ex. AGB, eller som försäkringsliknande ersättningar från stiftelser. De förra lämnas mer automatiskt då ett försäkringsfall inträffar medan de senare lämnas efter en mer individuell prövning och ofta tillsammans med andra stödinsatser,

speciellt för tjänstemän. AGE har således en mer aktiverande karaktär än AGB. Det finns dock riktlinjer för när AGE-ersättning skall utges och stiftelsens praxis förutsätts alltså vara likformig.

Avgifterna till trygghetssystemen tas som en andel av lönesumman och förs till en fond. För SAF/LO-området är målsättningen att 0,15% skall tas ut. År 1993 är uttaget 0,05%. För SAF/PTK-området är bestämt ett grunduttag om 0,35%; år 1993 är uttaget 1,07. Arbetsgivaralliansen har samma uttag som SAF/PTK. Vid dagens höga arbetslöshetsläge minskas fondkapitalet och övervägs höjningar av avgiftsuttaget. Ersättningsnivåerna har också sänkts i vissa system.

Genom avgångsersättningarna synes de anställda på den statliga sidan vara högst kompenserade, särskilt de inom Arbetsgivaralliansens område. Det kan inträffa att vissa arbetslösa blir överkompenserade för inkomstförlusten. Därtill kommer att beloppen inte är återbetalningspliktiga om nytt arbete erhålls.

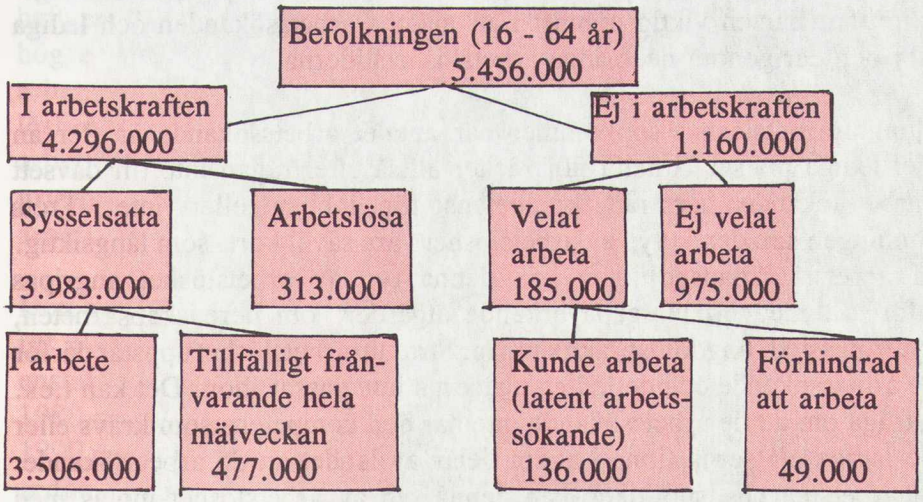
4. Arbetslöshetslöshet och vägar från arbetslöshet

4.1 Vad är arbetslöshet?

Den som saknar arbete är inte alltid arbetslös enligt de vedertagna definitioner av arbetslöshetsbegreppet som bl.a. SCB använder. Dels finns det självklart stora befolkningsgrupper som barn, ungdomar och äldre, vilka inte tillhör de yrkesverksamma åldersgrupperna (16 - 64 år) och/eller studerar och därför inte heller kan betecknas som arbetslösa även om de saknar arbete. Dels förutsätter arbetslöshetsbegreppet att man *kan* och *vill* arbeta. För att bli registrerad som arbetslös förutsätts dessutom att man aktivt söker arbete. Utgångspunkten kan alltså beskrivas som att det är fråga om någon form av ofrivillig avsaknad av arbete.

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) bygger på en uppdelning av befolkningen i olika kategorier beroende på sysselsättningssituation.

Figur 4:1 Indelning av befolkningen enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU), kvartal 1 1993; Källa:SCB



Kravet för att tillhöra arbetskraften är i stort att man har arbete, eller att man är arbetslös och aktivt söker arbete. De arbetslösa utgör alltså en del av arbetskraften. De grupper som kan och vill arbeta, men inte finner det meningsfullt att söka arbete, anses inte tillhöra arbetskraften.

Enligt SCB:s definitioner jämställs personer i arbetsmarknadsutbildning med studerande i övrigt och hänförs till gruppen "ej i arbetskraften". Det innebär också att andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som jämställs med arbetsmarknadsutbildningen, främst arbetslivsutveckling och ungdomspraktikplatser, definieras som studier och att personer i dessa åtgärder inte räknas till arbetskraften.

4.2 Olika former av arbetslöshet

Arbetslösheten kan beskrivas som en obalans i förhållandet mellan efterfrågan och utbud av arbetskraft. Arbetslöshet uppstår dock inte bara som en rent kvantitativ funktion i det fall utbudet, dvs. antalet arbetssökande, överstiger efterfrågan, dvs. antalet lediga jobb. Det finns olika alternativa beskrivningar av arbetslöshetsbegreppet beroende på om man lägger tyngdpunkten vid stabiliseringspolitiska eller andra aspekter på arbetslösheten som företeelse.

En vanlig metod att klassificera arbetslöshet är indelningen i de tre kategorierna friktions-, konjunktur- och strukturarbetslöshet beroende på vilka faktorer som ligger bakom den uppkomna situationen. En form av friktionsarbetslöshet uppstår därför att det alltid tar viss tid att hitta rätt mellan arbetssökande och lediga platser. En sådan typ av arbetslöshet kan alltså uppstå även i en situation med lediga platser och arbetssökande med rätt kompetens för dessa platser. Arbetsförmedlingens platsförmedlingsfunktion har här en viktig uppgift i att matcha arbetssökanden och lediga platser och därigenom nedbringa arbetslöshetstiderna.

Konjunkturarbetslöshet uppkommer när antalet arbetssökande är fler än antalet lediga platser. I detta fall räcker alltså efterfrågan inte till oavsett att arbetssökande har rätt kompetens för jobben eller inte. Trots benämningen kan denna typ av arbetslöshet vara såväl kort- som långsiktig. Inom arbetsmarknadspolitiken kan denna typ av arbetslöshet angripas framför allt med efterfrågepåverkande åtgärder som beredskapsarbeten, rekryteringsstöd, ungdomspraktik m. m. Strukturarbetslöshet uppstår därför att de arbetssökande och de lediga platserna inte passar ihop. Det kan t.ex. vara fråga om att de arbetssökande inte har den kompetens som krävs eller att de lediga platserna finns i andra delar av landet än de arbetssökande. Inom arbetsmarknadspolitiken kan denna typ av arbetslöshet mötas med

såväl matchningsåtgärder som utbudspåverkande åtgärder. Med det senare avses t.ex. arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering.

De tre ovan nämnda typerna av arbetslöshet uppträder ofta samtidigt. Inte minst de senaste årens stigande arbetslöshet visar tydligt på detta förhållande, som också kräver att arbetsmarknadspolitiken innehåller såväl efterfråge- som utbudspåverkande åtgärder.

Den enskilde arbetssökande kan vara arbetslös på hel- eller deltid. Deltidsarbetslös är den som inte arbetar full arbetstid, men som skulle vilja arbeta ytterligare timmar om det hade funnits arbete. De deltidsarbetslösa ingår inte i de generella arbetslöshetstal som redovisas. Såväl i AKU:s som i AMS statistik redovisas de deltidsarbetslösa särskilt.

4.3 Arbetslöshetens utveckling och sammansättning

Vid internationella jämförelser av arbetslöshetstal måste även beaktas det totala arbetskraftsdeltagandet bland resp. lands befolkning. Sverige har under en lång rad år internationellt sett haft mycket låga arbetslöshetsnivåer samtidigt som arbetskraftsdeltagandet legat mycket högt. Det senare gäller särskilt de svenska kvinnorna vars relativa arbetskraftsdeltagande ökat från strax över 50% vid mitten av 1960-talet till över 80% vid början av 1990-talet. Det är i stort sett endast de övriga nordiska länderna som kommer i närheten av sådana höga arbetskraftstal för kvinnorna. Trots det höga antalet förtidspensionärer har Sverige internationellt sett också ett relativt högt arbetskraftsdeltagande i de äldre åldersgrupperna mellan 55 - 64 år.

En jämförelse av utvecklingen i olika länder visar att den svenska arbetslösheten ökat relativt kraftigt mellan åren 1991 och 1992. Från att ha haft en extremt låg arbetslöshet ligger Sverige nu i nivå med eller t.o.m. högre än flera av de länder i Europa som sedan lång tid visat på höga arbetslöshetsnivåer. Finland har den absolut kraftigaste ökningen av arbetslösheten mellan 1991 och 1992. EG-länderna ligger nu i genomsnitt på en arbetslöshet omkring 10%. Mycket höga ungdomsarbetslöshetstal och stora grupper långtidsarbetslösa är kännetecknande för länder med höga arbetslöshetsnivåer, omkring 10% och däröver.

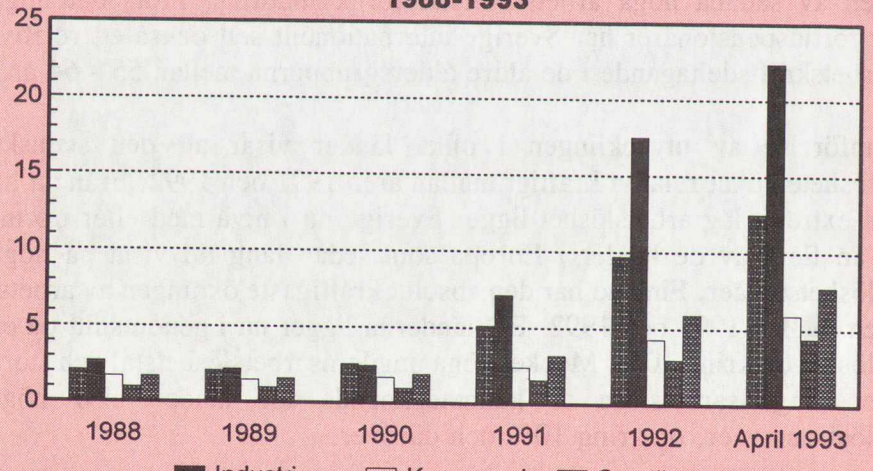
Den svenska arbetslösheten har i stort sett under hela efterkrigstiden fram till 1990 legat på en nivå omkring 2% av arbetskraften. Bara vid några enstaka tillfällen under dessa år nådde arbetslösheten strax över 3%. Under 1980-talet sjönk arbetslösheten successivt fr.o.m. 1983 för att i början av 1990 vara nere på en rekordlåg nivå om drygt 1%. Under 1990 skedde sedan en markant försämring i arbetsmarknadsläget. Arbetslösheten har

därefter ökat kontinuerligt för att i början av 1993 nå för svenska förhållanden unika arbetslöshetsnivåer över 7%.

Under inledningen av 1993 har såväl antalet öppet arbetslösa som antalet personer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder fortsatt att öka. I april 1993 uppgick arbetslösheten enligt AMS statistik till 329.000 personer eller 7,7% av arbetskraften. Antalet personer i olika konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgick då till 198.000 eller 4,6% av arbetskraften. Bland åtgärderna dominerar nu ungdomspraktiken, vilken i april omfattade 70.000 ungdomar. Det senare är en ökning med drygt 50.000 personer jämfört med situationen i april 1992. Antalet i arbetsmarknadsutbildning uppgick i april till 69.000 personer. Antalet i beredskapsarbeten låg i stort kvar på en oförändrad nivå om 16.000 personer. Den nya formen arbetslivsutveckling omfattade ca 31.000 personer i april 1993. Framför allt ungdomspraktiken och formen arbetslivsutveckling har den senaste tiden kunnat begränsa ökningen av den öppna arbetslösheten.

Idag har männen en högre arbetslöshet än kvinnorna i samtliga åldersgrupper. Det relativa arbetslöshetstalet för kvinnor totalt sett låg 1992 på

Figur 4:3 Relativ arbetslöshet i olika kassor 1988-1993



1993 avser april månad 1993

3,8%, att jämföras med männens 5,7%. Fram till mitten av 1980-talet låg kvinnornas arbetslöshet kontinuerligt något högre än männens. Därefter låg arbetslöshetsnivåerna relativt lika under några år. När arbetslösheten började öka kraftigt från 1990, var det dock männens arbetslöshet som ökade snabbast. De högre arbetslöshetstalen för männen förklaras av att nedgången i sysselsättningen hittills mest drabbat mansdominerade områden inom industri- och byggsektorn. Den ökande deltidsarbetslösheten och de aviserade neddragningarna inom den offentliga sektorn talar dock för att arbetslösheten för kvinnor kan komma att öka kraftigt.

Studerar man de relativa arbetslöshetstalen för de olika arbetslöshetskassorna, ser man inte minst den mycket kraftiga uppgången för byggnadsarbetare under början av 1990-talet.

Sett till utbildningsnivåer så har arbetslösheten bland de eftergymnasialt utbildade varit betydligt lägre än bland övriga utbildningsgrupper. Högst är arbetslösheten bland dem med endast förgymnasial utbildning. Bland de gymnasialt utbildade sjunker arbetslöshetensnivån med längre utbildningstid.

Tabell 4:1

Relativ arbetslöshet i olika åldersgrupper, 1988-1992

Procent av arbetskraften i resp. åldersgrupp

Ålders- grupp	År 1988	1989	1990	1991	1992	1993 (april mån)
	%	%	%	%	%	%
16-19	3,1	3,1	4,5	6,7	9,6	13,6
20-24	3,4	2,9	3,0	5,8	10,9	16,9
25-54	1,2	1,0	1,1	2,1	4,0	6,9
55-64	1,6	1,2	1,4	2,0	3,0	5,0
Samtliga	**1,6**	**1,4**	**1,5**	**2,7**	**4,8**	**7,7**

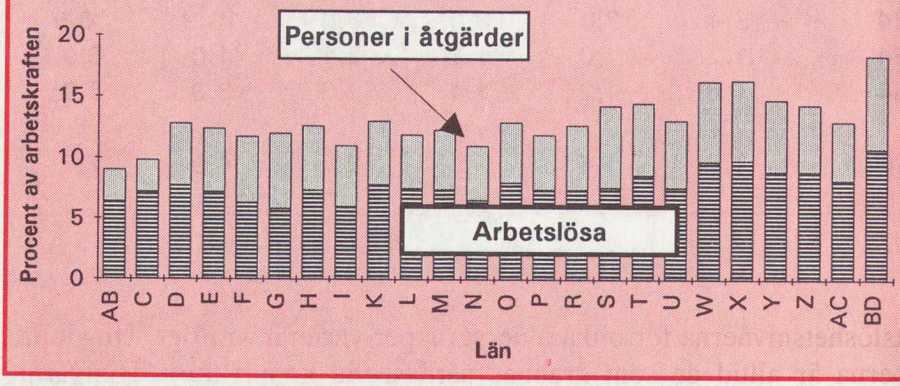
Arbetslöshetsnivåerna för olika åldersgrupper varierar kraftigt. Ungdomsgrupperna är alltid de som drabbas hårdast vid konjunkturnedgångarna.

Nyanställningarna minskar och det slår främst mot de nytillträdande grupperna på arbetsmarknaden. Under 1991, 1992 och inledningen av 1993 har ungdomsarbetslösheten stigit till mycket höga nivåer. De yngre är också de som först förlorar sina anställningar vid neddragningar. Under tredje och fjärde kvartalen 1992 noterades arbetslöshetsnivåer omkring 12 - 14% för åldersgrupperna 16 - 19 år och 20 - 24 år. De äldsta åldersgrupperna mellan 55 och 64 år har dock för närvarande en lägre arbetslöshet än genomsnittet. Härvid måste dock samtidigt beaktas det betydligt lägre arbetskraftsdeltagandet för åldersgruppen 60 - 64 år. 1992 låg det relativa arbetskraftstalet för denna grupp på 57% att jämföra med 82% för hela befolkningen i åldrarna 16 - 64 år. En mycket stor andel av gruppen 60 - 64 år har förtidspension och står utanför arbetskraften.

Studerar man förtidspensioneringen i olika åldersgrupper kan konstateras att den högsta andelen förtidspensionärer återfinns just i den äldsta ålders-gruppen mellan 60 och 64 år. I den gruppen återfanns ca 143.000 personer av de totalt ca 383.000 personer i åldrarna 16 - 64 år som uppbar förtidspension eller sjukbidrag i december 1992.

Sett till regionala skillnader har skogslänen traditionellt sett legat på betydligt högre arbetslöshetsnivåer än övriga län. Under de senaste årens kraftiga försämring på arbetsmarknaden har skett en viss utjämning av arbetslöshetstalen. Storstadslänen har i början av 1993 ungefär genomsnittliga arbetslöshetstal. Skogslänen, med Norrbottens län som det mest drabbade, har fortfarande de högsta arbetslöshetsnivåerna. Lägger man ihop antalet arbetslösa och antalet personer i olika konjunkturberoende åtgärder blir skillnaden mellan länen ännu mer markant.

Figur 4:2 Arbetslösa resp. personer i åtgärder, som andel av arbetskraften, länsvis fördelning, april 1993



Till de särskilt hårt utsatta grupperna på arbetsmarknaden hör invandrare och arbetshandikappade. Utländska medborgare och invandrare med svenskt medborgarskap har en betydligt högre arbetslöshet än de som är födda i Sverige. Under andra halvåret 1992 uppgick arbetslösheten i genomsnitt till 14% för utländska medborgare jämfört med 5% för svenska medborgare. Naturaliserade svenska medborgares arbetslöshet uppgick till 9%, medan arbetslösheten för svenskfödda svenska medborgare uppgick till 4,7%.

Arbetshandikappade har under såväl hög- som lågkonjunkturen stora svårigheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Särskilt gäller detta naturligtvis personer med svårare funktionshinder.

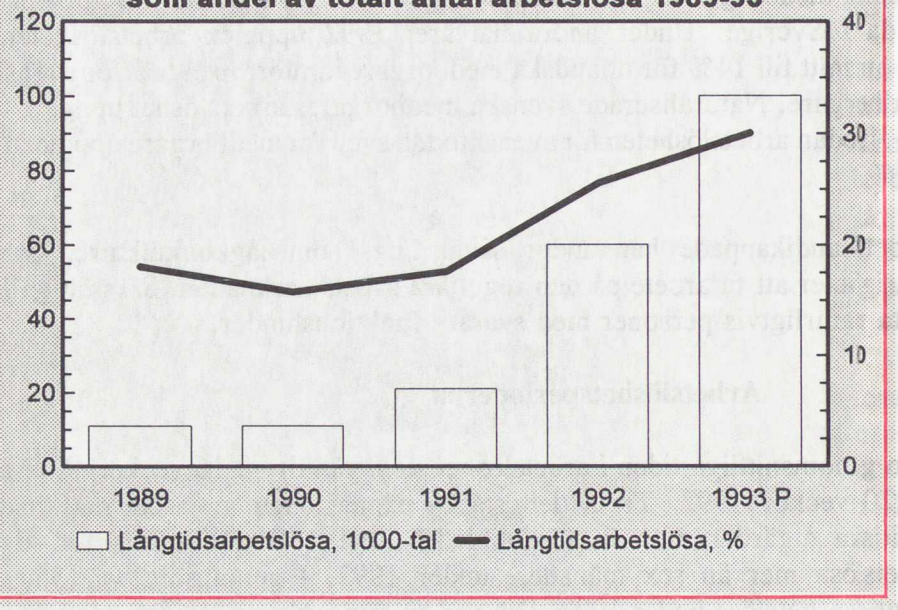
4.4 Arbetslöshetsperioderna

Den genomsnittliga tiden i arbetslöshet steg från drygt 16 veckor 1991 till ca 20 veckor 1992. Trots den starka expansionen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder mer än fördubblades antalet långtidsarbetslösa, dvs. arbetslösa mer än sex månader, under 1992. I genomsnitt var 55.000 långtidsarbetslösa under 1992. Det var en femdubbling jämfört med under 1990. Utvecklingen av långtidsarbetslösheten under 1980-talet framgår av figur 4:3. Under inledningen av 1993 har antalet långtidsarbetslösa ökat för att i april uppgå till nästan 90.000 personer. Detta innebär att f.n. drygt 25% av samtliga arbetslösa är långtidsarbetslösa. Under 1989 - 1991 var motsvarande andel ca 16 - 18% av samtliga arbetslösa.

Såväl de internationella som de svenska erfarenheterna visar på att det är mycket svårt att bekämpa långtidsarbetslöshet när den väl har uppstått. Efter lågkonjunkturåren i Sverige under början på 1980-talet steg andelen långtidsarbetslösa fram till 1985. Först därefter började andelen falla. Det tog sedan fem år att nå till en relativt låg nivå för andelen långtidsarbetslösa.

Långtidsarbetslösa tenderar att bli passiviserade och riskerar på sikt att bli utslagna från arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att längre arbetslöshetstider försvårar möjligheterna att komma tillbaka i arbete. En hög andel långtidsarbetslösa innebär också att arbetsmarknadens funktionsförmåga försämras. De långtidsarbetslösa hamnar vid sidan av lönebildningen på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslöshet riskerar för många att bli inledningen på en negativ karriärutveckling med sjukskrivningsperioder och social utslagning, vilket i sin tur senare kan leda till sjukbidrag och förtidspensionering. Det är mycket angeläget att en arbetslöshetsperiod alltid kan brytas senast efter några månader och att en långtidsarbetslöshet

Figur 4:4 Antal långtidsarbetslösa totalt samt som andel av totalt antal arbetslösa 1989-93



därmed kan undvikas. Vid utformningen av en ny försäkring vill jag med dessa utgångspunkter särskilt uppmärksamma försäkringens möjligheter att motverka och bryta en långtidsarbetslöshet. Jag återkommer till det i de senare avsnitten.

4.5 Vägar till och från arbetslöshet

Den vanligaste orsaken till arbetslöshet är att åtaget arbete har slutförts. Arbetslöshet i samband med personal- eller driftinskränkningar är mera konjunkturberoende. Under den senaste konjunkturnedgången uppger nu allt fler att man blivit arbetslösa på grund av att man förlorat sitt arbete genom personal- eller driftinskränkningar. 1992 var det 36% av de arbetslösa som uppgav den orsaken till sin arbetslöshet att jämföra med 25% 1991. Under det första kvartalet 1993 hade den andelen ökat till 40% av de arbetslösa. De nyinträdande i arbetskraften utgjorde både 1991 och 1992 ca 5% av de arbetslösa. De återinträdande utgjorde ca 20% av de arbetslösa.

Även vägarna ut från arbetslösheten varierar. Från att ha varit arbetslös övergår man antingen till arbete, och då tillhör man de sysselsatta av arbetskraften, eller till dem som inte ingår i arbetskraften. Det senare kan

bl.a. handla om att man övergår till studier, eller att man erhåller ålderspension, sjukbidrag eller förtidspension. Enligt en redovisning, som bygger på en studie av A. Björklund, Institutet för Social Forskning, Stockholms Universitet ("Unemployment in Sweden" 1991), är de vanligaste vägarna ut ur arbetslöshet fyra till antalet. Studien beskriver flöden under perioden 1986 - 1989 och visar att den normalt sett vanligaste vägen ur arbetslöshet är att erhålla ett arbete och sluta söka arbete genom arbetsförmedlingen. Denna grupp svarade för drygt 30% av utflödet ur arbetslöshet. Ca 20% erhöll en temporär anställning eller ofrivilligt deltidsarbete och fortsatte att söka arbete genom arbetsförmedlingen. Ett tredje vanligt sätt att lämna arbetslösheten är att gå in i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Åren 1986 - 1989 gällde det också ca 20% av dem som lämnade arbetslösheten. Slutligen uppskattade man i den här redovisade studien att kanske 20 - 25% av dem som lämnar arbetslöshet också lämnar arbetskraften. Man framhöll också att två vägar ur arbetslösheten var ovanliga. Den ena gällde återgång till anställning hos sin tidigare arbetsgivare. Den andra gällde övergång till olika arbetsmarknadspolitiska program för arbetshandikappade. Det senare konstaterade man gällde bara 1% av flödet ur arbetslösheten trots att dessa program omfattar ca 2% av arbetskraften.

Några senare studier om flödena på arbetsmarknaden tycks inte föreligga. Samtidigt torde dagens unikt svåra situation på den svenska arbetsmarknaden kraftigt ha påverkat flödenas storlek och inriktning. Bl.a. det kraftigt ökade antalet nya förtidspensionärer och det ökade antalet långtidsarbetslösa tyder på detta. Vi fick under 1992 också en relativt stor grupp om 11.000 personer som utförsäkrades från a-kassorna.

Enligt min uppfattning är det beklagligt att vi har så dålig kännedom om förhållandena på arbetsmarknaden. Det är angeläget att vi ökar kunskaperna om flödena till och från arbetslösheten. Inte minst viktigt är det att studera vägarna från arbetslösheten. Detta gäller såväl de arbetslösa som går direkt till arbete eller till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som situationen för långtidsarbetslösa, utförsäkrade m.fl. av arbetslösheten drabbade grupper.

4.6 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa

I enlighet med vad som tidigare redovisats under 4.2 kan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna indelas i matchnings-, efterfrågepåverkande och utbudspåverkande åtgärder beroende på vilken typ av arbetslöshet som man vill komma åt. Arbetsmarknadspolitiken kan också beskrivas som en del av den ekonomiska politiken med utgångspunkt från att dess traditionella uppgift är att mildra målkonflikten mellan arbetslöshet

och inflation. Arbetsmarknadspolitiken kan göra detta genom att påverka arbetsutbudet och utnyttjandet av arbetskraften samt anpassningen på arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan också indelas i aktiva och passiva åtgärder. Till de aktiva räknas platsförmedling, vägledning, utbildning, yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättningsskapande åtgärder m.fl. Detta är åtgärder som alla på olika sätt aktiverar den arbetslöse och därmed också bryter passiviteten vid arbetslöshet. Till de passiva åtgärderna räknas de olika formerna av ekonomiskt arbetslöshetsunderstöd.

Arbetslinjen i den svenska arbetsmarknadspolitiken innebär att aktiva åtgärder alltid skall användas i första hand. Internationellt sett har Sverige också genom åren satsat en mycket hög andel av de arbetsmarknadspolitiska medlen på aktiva åtgärder. Under de senaste årens försämrade arbetsmarknad har dock inriktningen på aktiva åtgärder relativt sett försvagats.

De aktiva åtgärderna brukar i sin tur indelas i konjunkturberoende och övriga åtgärder. Till de konjunkturberoende åtgärderna räknas f.n. arbetsmarknadsutbildning, utbildningsvikariat, beredskapsarbete, ungdomspraktik, avtalade inskolningsplatser, rekryteringsstöd och arbetslivsutveckling. Det är alltså åtgärder, vars volymer nära följer konjunkturutvecklingen. Bland de övriga åtgärderna ingår platsförmedling, vägledningsinsatser vid såväl arbetsförmedling som AMI och de särskilda sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetshandikappade.

De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har den dubbla uppgiften att de båda förbättrar de arbetssökandes kvalifikationer och motverkar öppen arbetslöshet. Under de senaste åren har situationen på arbetsmarknaden snabbt försämrats och vi befinner oss nu i en djup recession med en arbetslöshetsnivå, som mycket kraftigt överstiger de nivåer som funnits de sensate 50 åren. Samtidigt har antalet personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder som arbetsmarknadsutbildning och ungdomspraktik fått en sådan omfattning att de knappast utgör marginella inslag i samhällsekonomin eller kan ses som selektiva åtgärder.

Tabell 4:2
Antal personer i konjunkturberoende åtgärder, april 1993

Åtgärd typ	Personer antal
Arbetsmarknadsutbildning	69300
Utbildningsvikariat	11500
Beredskapsarbete	16400
Ungdomspraktik	70100
Avtalade inskolningsplatser*	800
Rekryteringsstöd*	6300
Arbetslivsutveckling	31000
Samtliga	**205400**

* avser mars 1993

I slutet av april 1993 fanns sammanlagt ca 265.000 personer i olika konjunkturberoende åtgärder. Fördelningen på de olika åtgärderna framgår av tabell 4:2.

För att ytterligare aktivera de arbetssökande har olika jobbsökaraktiviteter som jobbsökarklubbar m.m. byggts ut under senare år. För vissa grupper av öppet arbetslösa har de varit obligatoriska. För ungdomsgruppen har ungdomspraktiken med utbildningsbidrag fått en betydande omfattning sedan den infördes den 1 juli 1992. Ungdomspraktiken, som riktar sig till arbetslösa ungdomar i åldern 17 - 24 år, innebär att ungdomarna efter en relativt kort arbetslöshetsperiod kan erbjudas en praktikplats under sex månader. Ungdompraktiken betecknas som en form av arbetsmarknadsutbildning förlagd till arbetsplatser.

Starta eget-bidrag är en åtgärd som funnits sedan flera år och innebär att arbetslösa, som startar ett eget företag, får ett bidrag som motsvarar kassaersättningen under sex månader. Tanken är att man under den period det tar att starta upp verksamheten skall ha en ekonomisk grundtrygghet. Under budgetåret 1991/92 fick ca 2.500 personer starta eget-bidrag. Det är något fler än under de närmast föregående åren. Åtgärden har nyligen

utvärderats på uppdrag av närings- och arbetsmarknadsdepartementen. Undersökningen visar att företag, som startats med hjälp av bidraget, hade samma överlevnadsgrad och omsättning efter tre år som andra företag som startades år 1988.

Alla arbetslösa har av resursskäl under den nu kraftiga nedgången på arbetsmarknaden inte kunnat erbjudas en meningsfull utbildning, praktik eller tillfälligt arbete inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det innebär att många arbetslösa därmed riskerat att hamna i långvarig passiviserande arbetslöshet. Samtidigt uppbär flera av dessa personer kassaersättning. Detta innebär ett avsteg från en av hörnstenarna i den svenska arbetsmarknadspolitiken, nämligen arbetslinjen.

Ett sätt att stärka arbetslinjen utan att det innebär ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiken är att erbjuda arbetslösa en aktiv sysselsättning och låta ersättningen under den tid man är i åtgärden vara densamma som arbetslöshetsersättningen. En sådan åtgärd som införts under år 1993 är den s.k. arbetslivsutvecklingen. Genom arbetslivsutveckling kan arbetslösa som fyllt 18 år utföra vissa uppgifter med bibehållen ersättning från a-kassa. Deltagande i arbetslivsutveckling kvalificerar till en ny ersättningsperiod och förlänger den tid det tar innan en arbetslös utförsäkras.

Arbetslivsutvecklingens syfte är att tillvarata den arbetslöses vilja till aktivitet och utveckling och göra det lättare för dem att återgå till det reguljära arbetslivet. Arbetslivsutveckling kan ske hos ideella organisationer, föreningar, privata och offentliga arbetsgivare m.fl. Arbetsuppgifterna skall vara sådana som inte annars skulle bli utförda.

Antalet personer i arbetslivsutveckling har vuxit snabbt sedan åtgärden infördes den 1 januari 1993. I slutet av april 1993 fanns ca 31.000 personer i arbetslivsutveckling.

Inom ramen för arbetslivsutveckling kan flera olika aktiviteter bedrivas. Ett sådant exempel är förnyelseföretag, vilket är ett projekt som sker i samverkan mellan arbetsförmedlingen, TCO, M-Gruppen och Eductus. Till förnyelseföretagen engageras tjänstemän, som är eller håller på att bli arbetslösa. Inledningsvis får de arbetslösa tjänstemännen arbeta med att utveckla olika affärsidéer. De som bedöms som livskraftiga fortsätter i företagsform, förnyelseföretag. Till förnyelseföretagen kan andra arbetslösa tjänstemän engageras. När verksamheten pågått en tid utvärderas den, och om det finns möjligheter att utveckla den till ett livskraftigt företag så kan företaget köpas ut av dem som ingått i företaget eller säljas till någon utomstående. Förnyelseföretagen har en stab som de kan utnyttja och som

ansvarar för samordning samt ekonomisk, juridisk och administrativ hjälp. Staben kan i sin tur anlita experter. Den som deltar i förnyelseföretag får som regel ett bidrag, som motsvarar ersättningen från arbetslöshetskassan. Förnyelseföretagen drivs i samarbete med arbetsförmedlingen, men huvudansvaret ligger inte på arbetsförmedlingen utan på M-Gruppen och Eductus.

Vid sidan av arbetsförmedlingen bedriver framför allt de fackliga organisationerna olika aktiviteter för arbetslösa. Det handlar främst om uppsökande, kontaktskapande och aktiverande verksamheter bland de arbetslösa medlemmarna. Ibland sker det i samarbete med t.ex. bildningsförbund. Formerna varierar mellan allt från studiecirklar till caféverksamheter. Syftet med verksamheterna är att den arbetslöse inte skall lämnas ensam och inaktiv.

4.7 Konsekvenserna för individen och samhället

Arbetslöshetens konsekvenser sammanhänger direkt med arbetets stora betydelse för såväl samhället som den enskilde medborgaren. I Sverige, jämfört med i det absoluta flertalet andra länder, har arbete traditionellt sett värderats mycket högt. I detta ligger såväl rättigheter som skyldigheter för den enskilde. Målsättningen för den ekonomiska politiken har nu förskjutits från målet om full sysselsättning eller arbete åt alla till målet att så långt som möjligt reducera den nivå på arbetslösheten där priser och löner inte accelererar. Även om målsättningen nu alltså ändrats något så kvarstår mycket av värderingarna, förväntningarna och kraven på att rätten till arbete åt alla skall uppfyllas. Samtidigt rymmer detta också värderingar om att var och en är skyldig att göra en arbetsinsats efter förmåga och därigenom bidra till den gemensamma välfärdsutvecklingen. Detta gäller inte bara den materiella välfärden utan också andra värden som berikar gemenskapen i samhället. Den starka svenska värderingen av arbete kan i sig antas förstärka de negativa konsekvenserna av arbetslöshet.

Arbetslöshetens konsekvenser för den enskilde handlar i stort om ekonomiska, sociala och hälsomässiga effekter.

Ekonomiskt kan man konstatera att en längre tids arbetslöshet i de flesta fall leder till en försämring av ekonomin. Detta kan gälla såväl engångsförluster som en mer långsiktig påverkan på den enskildes ekonomi. Det senare kan uppstå genom att en tids arbetslöshet kan försämra senare karriärmöjligheter och lönenivåer.

De *sociala* effekterna sammanhänger med arbetslöshetens påverkan på den enskildes livssituation i dess helhet. För många ger ett arbete en plattform och status i samhället. Ett arbete kan också ha stor betydelse för innehåll, mening och utveckling i tillvaron. På samma sätt kan ett arbete ofta innebära en betydande social gemenskap. Arbetslöshet kan alltså innebära en förlust av dessa värden som tillgodoser grundläggande mänskliga behov. Dessa värden och behov kan naturligtvis var för sig uppnås och tillfredsställas genom aktiviteter vid sidan av arbetet. Ytterst handlar det också om den enskildes egen uppfattning och värdering av sin livssituation. Härvid spelar säkerligen de allmänna värderingarna och attityden till arbete en viktig roll. Värderingen av arbete kan också variera mellan individer och grupper. För den som av andra skäl har en utsatt eller svag situation i samhället kan ett arbete ha större värde än för andra. Detta kan t.ex. gälla funktionshindrade och invandrare.

Hälsomässigt finns det samband mellan arbetslöshet och ohälsa. Nedan under avsnitt 4.8 redovisas bl.a. en aktuell rapport om "Arbetslösheten som folkhälsoproblem".

Arbetslöshetens konsekvenser för samhället handlar om stabiliseringseffekter på ekonomin samt välfärdsmässiga, finansiella och samhällsekonomiska effekter.

Arbetslösheten kan beskrivas som effekterna av en obalans på arbetsmarknaden och ekonomin. Under 1980-talets år med låga arbetslöshetstal ägnade ekonomerna tid och kraft åt att studera och diskutera arbetslöshetens stabiliseringseffekter på ekonomin. Härvid behandlades inte primärt de sociala effekterna av arbetslösheten utan snarare vilken arbetslöshetsnivå som krävdes för att hålla inflationen i schack. Arbetslöshetens effekter för samhället kan dock även beskrivas i termer av välfärdsförluster, produktionsbortfall, kompetensförluster m.m. Finansiellt innebär arbetslöshet såväl ökade utgifter som minskade inkomster för stat och kommun.

De statsfinansiella kostnaderna för en arbetslös industriarbetare kan på årsbasis bedömas ligga i storleksordningen 200.000 kr. Underlag för en sådan bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna av arbetslöshet har bl.a. tagits fram i en utredningsrapport (DsA 1991:52) "Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik") från arbetsmarknadsdepartementet 1991. Av rapportens beräkningar framgår att en industriarbetare, som har arbete i fem månader och är arbetslös i sju månader, kostar staten ca 78.000 kr i direkta utgifter i form av kontantstöd. Detta gällde i det fall personen i fråga har rätt till ersättning från a-kassa. Till denna utgift kommer även

bortfall av intäkter, som skulle ha tillkommit staten om personen hade haft ett heltidsarbete under hela året. Detta bortfall av intäkter beräknades uppgå till ca 37.000 och utgjordes av minskade statliga intäkter från varuskatter, punktskatter samt lagstadgade arbetsgivaravgifter. Alternativkostnaden för staten beräknades härvid alltså till totalt omkring 115.000 kr eller ca 750 kr per dag för en arbetslös industriarbetare med en genomsnittlig industriarbetarlön på 159.000 kr per år. På motsvarande sätt beräknades kostnaden för en industriarbetare som får ersättning i form av KAS eller ingen ersättning alls under arbetslöshetstiden. I dessa fall beräknades statens alternativkostnad till ca 73.000 kr resp. ca 48.000 kr, eller ca 500 kr resp. 300 kr per dag.

Den ovan redovisade beräkningen av de statsfinansiella konsekvenserna beaktar inte de samhällsekonomiska effekterna av arbetslöshet. Samhällsekonomiskt måste beaktas såväl produktionsbortfall som kostnader för ökat sjukvårdsutnyttjande m.m. som har sin grund i arbetslösheten. Å ena sidan utgör den produktion som inte utförs på grund av arbetslöshet en samhällsekonomisk kostnad i form av utebliven välfärd i någon form av reala resurser. Å andra sidan innebär t.ex. en högre vårdkonsumtion en förbrukning av samhällets reala resurser. Den svenska ekonomiska forskningen har hittills knappast ägnat något utrymme åt arbetslöshetens samhällsekonomiska effekter.

4.8 Arbetslöshet och ohälsa

Arbetslinjen i den svenska arbetsmarknadspolitiken utgår inte bara ifrån arbetets ekonomiska betydelse för den enskilde och samhället. Arbetet tillskrivs också en rad andra positiva värden. Det handlar på olika sätt om människors livskvalitet och delaktighet i samhället. Utöver att vara en grund för den materiella försörjningen kan arbetet tillgodose grundläggande mänskliga behov av gemenskap, utveckling och mening i tillvaron.

Dessa grundläggande utgångspunkter om arbetets värde för den enskilde kan också ses som en viktig förklaring till att arbetslöshet kan leda till ohälsa. Detta är samband som redan de klassiska forskningsinsatserna om arbetslöshetens verkningar visade på. Med utgångspunkt från sin forskning under 1930-talet om arbetslösheten i ett österrikiskt samhälle utvecklade Marie Jahoda en teori om arbetslöshetens sociologiska och psykologiska effekter. Jahodas teori bygger på att arbetet ger den enskilde sociala kontakter, tidsstruktur, kollektiva mål, samhällsstatus och personlig aktivitet. Vid arbetslöshet förlorar den enskilde också dessa funktioner och negativa konsekvenser uppstår.

Marie Jahodas forskning, samt en rad andra aktuellare internationella och nationella forskningsinsatser, ligger till grund för en aktuell rapport om "Arbetslösheten som folkhälsoproblem" (Folkhälsogruppens serie nr 17, 1993) presenterad av den s.k. Folkhälsogruppen vid socialdepartementet. Rapporten, som presenterades i mars 1993, visar sammantaget att arbetslösheten är ett allvarligt hot mot hälsa och välbefinnande. I rapporten beaktar man härvid det faktum, att sjukdom i sig också kan vara en orsak till att man har svårt att få arbete och att arbetslösheten i större utsträckning drabbar dem som också av andra skäl har högre risk att bli sjuka. Trots detta kvarstår alltså klara samband mellan arbetslöshet och ohälsa. Enligt rapporten kan bl.a. ångest och oro, depressioner, ökad alkohol- och tobakskonsumtion, stress, förhöjt blodtryck, olika kroppsliga och psykiska sjukdomar, ökat sjukvårdsutnyttjande och förhöjd dödlighet ses som troliga effekter av arbetslöshet.

En försämrad ekonomi, som nästan alltid blir följden av en långvarig arbetslöshet, innebär normalt sänkt levnadsstandard och oro för framtiden. Detta innebär i flera avseenden en större risk för ohälsa. Vidare visar Folkhälsogruppens rapport, att den psykiska och sociala påfrestning som arbetslösheten innebär kan medföra att man hamnar i sociala miljöer, t.ex. ungdomsgäng, som ökar risken för missbruk. Vidare kan arbetslöshet påverka hälsobeteendet, alltså sådant som människan gör och som har uppenbar betydelse för hälsan. Studier visar särskilt på risken för alkoholmissbruk och ökad rökning hos arbetslösa ungdomar. Alkoholmissbruket gäller i första hand pojkar.

Enligt Folkhälsogruppens rapport visar många studier entydigt på samband mellan arbetslöshet och en försämrad psykisk hälsa. En rad olika forskningsresultat, bl.a. hos våra nordiska grannländer, visar att arbetslöshet kan leda till psykiska besvär, ångest och depressioner. Även om nedsatt psykisk hälsa minskar chanserna att få arbete, så är sambandet betydligt starkare i motsatt riktning att brist på arbete leder till psykiska besvär. När det gäller kroppsliga besvär och sjukdomar finns det en del studier som visar på samband främst mellan arbetslöshet och olika psykosomatiska sjukdomar som mag- och tarmkatarrer m.m. Men även hjärt-, kärlsjukdomar tycks öka vid arbetslöshet.

Såväl läkemedelskonsumtion som sjukvårdsutnyttjande är högre bland de arbetslösa. Även om man tar hänsyn till att denna grupp är sjukare än de icke arbetslösa, och således har ett större behov av medicin och sjukvård, har gruppen ett högre utnyttjande än förväntat. I rapporten redovisas också flera studier som visar att det finns ett tydligt samband mellan arbetslöshet och dödlighet. Risken för dödsfall är 1,5 till 2 gånger högre hos arbetslösa.

Detta gäller framför allt dödsfall genom olycksfall, våldsam död och självmord. Studier visar att även risken för självmordsförsök är kraftigt förhöjd hos de arbetslösa. Enligt en skotsk studie har arbetslösa 10 gånger högre risk att registreras inom sjukvården för ett självmordsförsök än icke arbetslösa.

Arbetslösheten leder inte bara till negativa effekter för den arbetslöse själv utan även för dennes familj. Enligt Folkhälsogruppens rapport finns flera studier som t.ex. visar på ökad risk för misshandel, skilsmässor m.m. i dessa familjer.

Sammantaget konstateras i Folkhälsogruppens rapport att den svenska forskningen om arbetslöshetens ohälsoeffekter varit ganska blygsam. Förklaringen ligger säkerligen i att arbetslösheten tidigare under en lång rad år legat mycket lågt, sett i ett internationellt perspektiv. Jag delar därför också rapportens betoning av att dagens unikt höga arbetslöshet bör bli föremål för fördjupade studier i syfte att vidga vår kunskap då det gäller sambandet mellan arbetslösheten och folkhälsan.

4.9 Behov av ökad kunskap genom bl.a. forskning

Den svenska arbetslivsforskningen har hittills till mycket stor del varit inriktad på att belysa olika aspekter på arbete, arbetsmiljö och arbetslivet i vid mening. Däremot har arbetslöshetens effekter i betydligt mindre utsträckning varit i centrum för forskningens intresse. En förklaring är naturligtvis den under många år höga svenska sysselsättningen och låga arbetslösheten. Den nu drastiskt ökade arbetslösheten i Sverige har tydligt förstärkt behovet av forskningsinsatser omkring arbetslöshetens effekter för såväl samhället som den enskilde. Den nuvarande situationen ger också på ett helt annat sätt än tidigare möjligheter till empiriska studier i olika former. Behovet av forskning om arbetslöshetens konsekvenser har på senare tid bl.a. uppmärksammats av Arbetsmiljöfonden och AMS.

Genom utredningens arbete har jag kunnat konstatera att det också finns behov av att utveckla metoderna för att mäta och följa arbetslöshetens utveckling i syfte att öka kunskapen om arbetslöshetens struktur. Härvid behövs bl.a. en bättre redovisning av flödena till och från arbetslösheten. Denna kunskap behövs inte minst för att kunna bedöma behovet av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men också för utvärderingen av effektiviteten i olika åtgärder.

Forskningen om arbetslöshetens effekter måste ta sikte på såväl samhällsekonomin som individnivån. På den makroekonomiska nivån krävs

fördjupade kunskaper om sambanden mellan den ekonomiska politiken och arbetsmarknadens funktionssätt. På individnivån behövs ökade kunskaper om arbetslöshetens effekter för olika grupper som handikappade, ungdomar m.fl. Samtidigt behöver vi få bättre kunskaper om långtidsarbetslösas, utförsäkrades m.fl. situation.

Den senaste tidens utveckling på arbetsmarknaden har ställt nya krav på arbetsmarknadspolitiken och andra politikområden. Inom arbetsmarknadspolitiken har nya åtgärder introducerats, som bl.a. innebär att de arbetslösa får praktik ute på arbetsplatserna. Kostnadsproblemen inom företag och myndigheter har lett till att produktivitetsutvecklingen varit mycket kraftig de senaste åren och omvandlingen av arbetslivet har varit kraftig. Utvecklingen har bl.a. lett till att debuten på arbetsmarknaden sker senare. Inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är också sådan att arbetslösa oftare gör avbrott i sin ersättningsperiod. Alla dessa förändringar innebär att behovet av forskning om vad som sker och vilka konsekvenser det får för enskilda, arbetsplatser och samhället har ökat kraftigt

De medel som finns till förfogande för arbetsmarknadspolitiska studier är f.n. mycket begränsade. Enligt min uppfattning är det angeläget att forskningen kring arbetslöshetens och arbetsmarknadspolitikens konsekvenser och påverkan på arbetslivet förstärks väsentligt redan kommande budgetår för att erfarenheter skall kunna vinnas av den pågående utvecklingen.

Forskning om arbetslöshetens orsaker är till sin natur mångvetenskaplig. Den sker i större eller mindre omfattning, främst i områden som nationalekonomi, sociologi, socialmedicin, socialpsykologi och beteendevetenskap. Tvärvetenskapliga projekt är dock inte så vanliga. En väg att finansiera forskningsbehovet vore att 1/4 promille av anslagen till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder avsätts till FoU. Eftersom forskningen ytterst handlar om arbetslivet kan det vara lämpligt att medlen kan administreras av Arbetsmiljöfonden (AMFO). Ett särskilt programområde bör bildas för detta forskningsområde inom fonden. Fondens instruktion bör också ändras till att innefatta denna typ av forskning.

Sammantaget vill jag alltså framhålla att vi behöver ökade kunskaper om såväl arbetslöshetens struktur som dess effekter. Utöver den ekonomiska forskningen krävs härvid också en bred tvärvetenskaplig forskning med utgångspunkt från sociologiska, socialmedicinska m.fl. aspekter på arbetslöshetens effekter. Inom den ekonomiska forskningen bör också de samhällsekonomiska aspekterna på arbetslösheten ges ökad uppmärksamhet.

De samlade kostnaderna för en arbetslöshet på nuvarande nivå, 7,7% öppet arbetslösa i april 1993, är storleksmässigt så betydande att olika möjligheter måste tillvaratas för att bättre hushålla med de mänskliga resurserna. Forskning och utveckling om arbetslösheten bör kunna verksammt bidraga till ökade insikter om hur problemen i framtiden skall angripas.

5. Effekter av nuvarande skydd vid arbetslöshet

5.1 Effekter - konsekvenser i måltermer

Effekterna av kontantstödet vid arbetslöshet skall i princip uttryckas i samma termer som målen för systemet. Först då går det att bedöma måluppfyllelsen. Ofta uttrycks emellertid inte målen i direkt mätbara termer, varför utfallet inte heller kan jämföras med målen. För bedömning av effekterna måste då målen uttryckas i termer som möjliggör en jämförelse.

Även om målen i sig inte skulle vara kontroversiella, är de ofta otillräckligt preciserade för att kunna omsättas i mätbara termer. Därmed kommer målen faktiskt att relativt fritt tolkas av den som utvärderar systemet. Målen är vidare sällan heltäckande och ibland anges målen indirekt genom att tydligt markera vad som inte skall uppnås.

En bedömning av effekterna av nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet lämnar många bedömningar till den som skall utvärdera stödet. Det finns också en viss risk att sådana aspekter som är mätbara uppmärksammas i högre grad än som kan vara berättigat jämfört med väl så viktiga, men svårmätbara effekter. Den fortsatta framställningen skall läsas med beaktande av detta.

5.2 Täckningsgrad

5.2.1 Olika täckningsgrader

Ett grundläggande syfte med nuvarande system för kontantstöd vid arbetslöshet är att lämna ersättning till i princip alla som drabbas av arbetslöshet och som har en fast anknytning till arbetsmarknaden. Ambitionen är olika i försäkringen och i KAS, där försäkringen också kräver en uppoffring av den enskilde i form av att medlemsavgift skall ha erlagts till resp. kassa.

I vilken utsträckning olika arbetslösa i realiteten åtnjuter skydd genom försäkring och KAS är således en viktig aspekt på hur nuvarande system fungerar. Detta kallas här för täckningsgrad. Samma begrepp kan också användas för att ange hur stor andel av de som ingår i arbetskraften som omfattas av ett försäkringsskydd vid arbetslöshet.

Oavsett vilket begrepp som används, kräver detta att ingående värden definieras. Dessa begrepp är arbetslös, försäkrad och arbetskraft.

Antalet personer i arbetskraften definieras av SCB i bl.a. de s.k. arbetskraftsundersökningarna (AKU). Arbetskraften är de i ålderna 16 - 64 år, som är sysselsatta eller som är arbetslösa. Arbetslösa är i princip de som saknar arbete, men som kan och vill ha ett arbete.

Försäkrade är i detta sammanhang de som omfattas av en försäkring mot inkomstförlust vid arbetslöshet. Försäkrad behöver således inte betyda att individen varit medlem i kassan så länge att ersättning kan utgå, eller i övrigt uppfyller de villkor som ställs för att faktiskt kunna erhålla ersättning.

AMS mäter och publicerar månatligen den öppna arbetslösheten. Dessa mätningar grundar sig på en totalbearbetning av AMS sökandestatistik och avser registrerade förhållanden den sista i varje månad. När AMS anger att arbetslösheten är 5% betyder det att andelen heltidsarbetslösa, som omedelbart bedöms kunna ta ett erbjudet och lämpligt arbete, uppgår till 5% av det arbetskraftstal som SCB anger. Deltidsarbetslösa ingår inte. Det gör inte heller de som bedöms vara i behov av utbildning eller t.ex. arbetsprövning före en placering. Vidare ingår inga sökanden som per den sista i månaden deltar i arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De som av någon anledning inte funnit anledning att anmäla sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen, men är arbetslösa, ingår givetvis inte. Det mått som AMS tillämpar för att ange arbetslöshetens storlek är därför inte särskilt användbart för att t.ex. ange belastningarna på försäkring eller på KAS.

SCB mäter månatligen arbetslöshetens omfattning genom AKU, som är urvalsundersökningar. Vid dessa mätningar under en mätvecka, är den arbetslös som saknar arbete, vill och kan ta ett arbete, sökt arbete och som inte arbetat under mätveckan. Den som således arbetat en timme räknas inte som arbetslös.

På sätt framgår senare i anslutning till olika kalkyler angående kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen, beskriver vare sig AMS eller SCBs

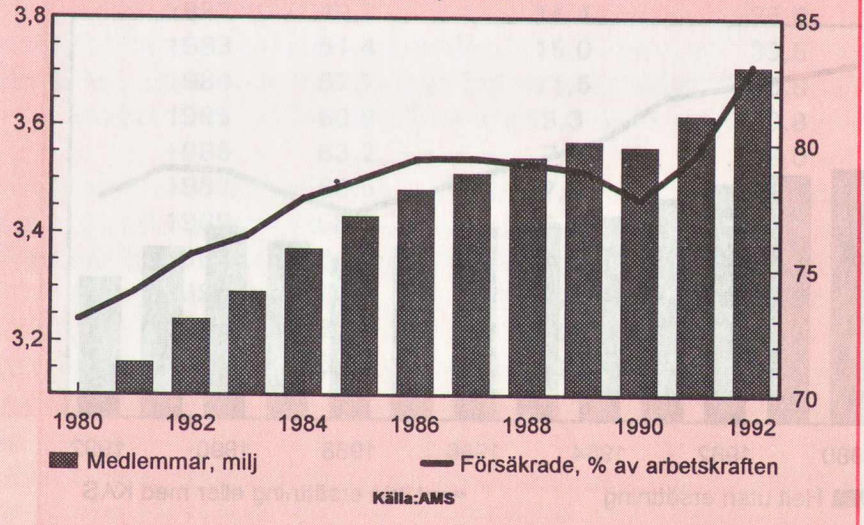
redovisade arbetslöshet belastningen på försäkringen. Andelen ersättningsberättigade av arbetskraften avviker från den andel som redovisas som öppet arbetslösa, beroende på att många ersättningsberättigade inte inräknas i den redovisade arbetslösheten. Men också därför att vissa arbetslösa inte är berättigade till försäkringsersättning.

I detta betänkande används olika begrepp för att ange täckningsgrad i den nuvarande försäkringen och i det samlade arbetslöshetsskyddet, dvs. försäkring och KAS tillsammans. Först redovisas andelen av arbetskraften som är försäkrade. Detta betyder inte att alla som är försäkrade faktiskt också är ersättningsberättigade vid arbetslöshet. Om inte medlemsvillkor, arbetsvillkor, m.m. är uppfyllda, har en försäkrad inte rätt till ersättning.

5.2.2 Försäkrade som andel av arbetskraften

Antalet medlemmar i a-kassorna har successivt ökat varje år i snabbare takt än arbetskraften utvecklats. År 1974 var 65% av arbetskraften på totalt ca 4,0 miljoner personer försäkrade.

Figur 5:1 Medlemsantal samt andel försäkrade 1980-92
Årsmedeltal , 16-64 år



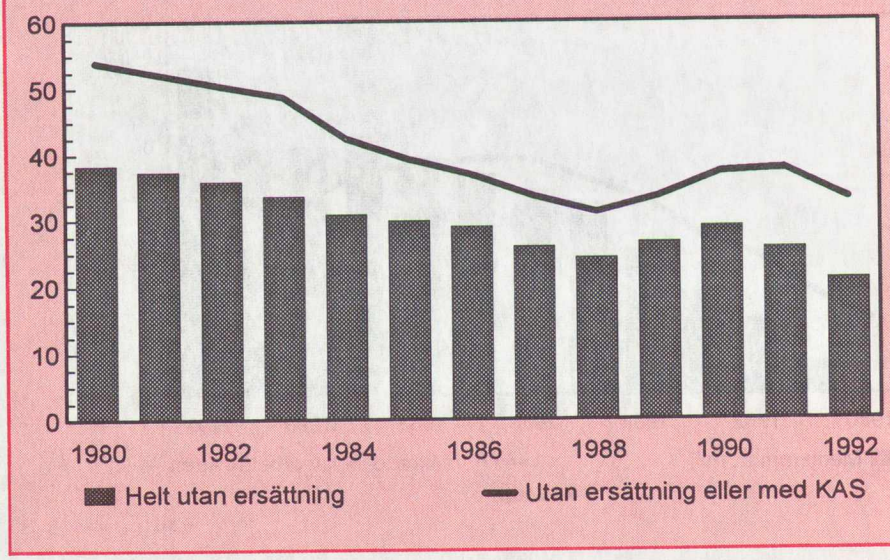
Sedan början av 1980-talet har andelen legat något under 80%, för att 1992 stiga till 83%. Då var antalet försäkrade 3,7 miljoner av en total arbetskraft på 4.5 miljoner personer. Utan försäkringsskydd stod således ca 750.000

personer i arbetskraften. Till de som saknade försäkringsskydd skall dock också hänföras de som var medlemmar och försäkrade, men som vid en eventuell arbetslöshet inte skulle vara berättigade till ersättning. Denna grupps storlek varierar över tiden och har inte gått att med rimlig säkerhet fastställa.

Utvecklingen av a-kassornas medlemsantal och andelen försäkrade av arbetskraften sedan 1980 framgår av figur 5:1.

I arbetskraften ingår inte de som deltar i utbildning, inkl. arbetsmarknadsutbildning. I tider med ett betydande antal arbetslösa i åtgärder, sjunker antal personer i arbetskraften. Om de som deltar i utbildningen tillhör en a-kassa, kommer effekten att bli att andelen försäkrade i arbetskraften överskattas. Skulle alla arbetslösa delta i åtgärder av utbildningskaraktär, skulle således andelen försäkrade överstiga 100%. Det finns därför anledning att vara försiktig vid bedömning av andelen försäkrade av arbetskraften i tider med stora grupper i bl.a. arbetsmarknadsutbildning.

Figur 5:2 Andel arbetslösa helt utan ersättning eller endast med KAS 1980-92
Källa: AMS, U - enheten



Ett sätt att belysa denna tekniska effekt är att inkludera även de som deltar i åtgärder, men normalt inte inräknas i arbetskraften, i antal personer i arbetskraften. Beräknat på förhållandena 1992 sjunker täckningsgraden i så fall till 79% i stället för ca 83%.

5.2.3 Andelen arbetslösa med ersättning från a-kassa resp. från KAS

AMS följer löpande utvecklingen av andelen arbetslösa med försäkringsersättning resp. KAS. Av tabell 5:1 och figur 5:2 framgår utvecklingen sedan 1980.

Tabell 5:1
Andel arbetslösa med ersättning från a-kassa, från KAS och helt utan ersättning 1980-92
Källa: AMS, U-enheten

År	Andel med a-kassa	med KAS	utan ersättning
	%	%	%
1980	46,1	15,6	38,3
1981	47,9	14,8	37,4
1982	49,7	14,4	35,8
1983	51,4	15,0	33,5
1984	57,7	11,5	30,8
1985	60,9	9,3	29,8
1986	63,2	7,9	29,0
1987	66,5	7,6	26,0
1988	68,9	6,9	24,2
1989	66,5	6,9	26,5
1990	62,8	8,3	28,9
1991	62,3	12,0	25,7
1992	66,8	12,2	21,0

Andelen försäkrade av de registrerade arbetslösa har ökat varje år under perioden 1980 - 1989 för att sedan sjunka 1990 - 1991. År 1992 ökade andelen igen till 66,8% av de arbetslösa. Andelen KAS-berättigade har under perioden 1980 - 1989 stadigt minskat varje år för att sedan öka fr.o.m. 1990.

De arbetslösa som helt saknar ersättning har, enligt AMS statistik, sjunkit från närmare 40% 1980 till 26% 1991 och 21 % 1992. Antalet arbetslösa utan ersättning 1992 uppskattades till ca 53.000, medan antalet som endast uppbar KAS uppgick till ca 31.000 arbetslösa. Uppgift saknas om antalet arbetslösa utan ersättningsrätt, som valt att inte anmäla sig som arbetslös hos arbetsförmedlingen.

5.2.4 Andelen försäkrade och KAS-berättigade av registrerade arbetslösa enligt AMS - fördelade efter kön, ålder och utbildning

Försäkrade som andel av arbetskraften är inte detsamma som andelen av de arbetslösa som täcks av ett försäkringsskydd. Det faktiska förhållandet för de arbetslösa har studerats genom att bearbeta AMS register över arbetslösa sökanden. Av registren framgår om den arbetssökande har rätt till a-kasseersättning, till KAS eller helt saknar ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Den studerade gruppen arbetslösa är de som var arbetslösa den sista dagen varje månad under januari - december 1991 resp. under augusti - november 1992. Från totaluppgifterna har månadssnitt beräknats. Bearbetning har avsett fördelningar efter kön, ålder och utbildning.

Resultatet av studien visar bl.a. att männens andel av de ej ersättningsberättigade var lägre än deras andel av samtliga arbetslösa. Männen har således något bättre skydd mot inkomstförlust vid arbetslöshet än kvinnor.

Om fördelningen sker efter utbildning finns totalt inte större skillnad mellan olika utbildningsnivåer. För de studerade perioderna var andelen arbetslösa som ej var ersättningsberättigade ungefär lika stor, oavsett utbildningsnivå. Vid fördelning även på kön framkom dock vissa mindre skillnader.

Tydligaste skillnaderna gällde för olika åldrar såsom framgår av tabell 5:2 nedan. Mellan män och kvinnor fanns inga större skillnader, varför inga uppgifter redovisas efter kön. Det finns ett mycket starkt samband mellan stigande ålder och stigande andel med a-kassa/KAS. Fler än 80% av de under 20 år saknade helt ersättning. I åldrarna däröver noterades en drastiskt minskning, som ytterligare förstärktes i stigande åldersgrupper. I genomsnitt stod 26% utan stöd under den studerade perioden 1991, medan motsvarande tal hösten 1992 uppgick till 23%.

Tabell 5:2
Fördelning av genomsnittligt antal arbetslösa per månad 1991 efter ålder samt andel ej ersättningsberättigade till a-kassa och KAS
Källa: AMS

Ålder	Samtliga absolut	fördelning	Andel utan a-kassa/KAS		
			män	kvinnor	samtliga
år	antal	%	%	%	%
-17	1.600	1	89	92	90
18-19	11.700	9	79	84	82
20-24	33.700	25	22	26	24
25-44	67.500	49	18	20	19
45-54	14.200	10	16	17	17
55-64	8.700	6	11	10	10
Summa	137.400	100	24	29	26

Fördelningar efter andra variabler, bl.a. bosättningslän, yrkesgrupper och eventuell invandrarbakgrund, uppvisar också skillnader. I områden med tradionellt hög organisationsgrad finns färre utan ersättning än i storstäderna. En del kan samtidigt förklaras av yrkesvariabeln. Tjänstesektorn med lägre organisationsgrad än t.ex. industrisektorn, betyder mer i storstäderna än i landet i övrigt. Dessa skillnader har större betydelse för hur stor del av de ersättningsberättigade som har rätt till a-kassa resp. endast till KAS, än för den andel som står helt utan ersättning från försäkring eller KAS.

5.2.5 Andelen utan ersättning enligt av SCB genomförd studie

SCB har på utredningens uppdrag genomfört en studie av de arbetslösas ekonomiska och sociala situation.

Även i denna studie insamlades uppgifter om de arbetslösas ekonomiska situation. Resultaten visar att andelen av de arbetslösa - som besvarade enkäten - med rätt till a-kassa var 70%, samma andel som uppbar KAS var 12% medan de som inte hade någon rätt till ersättning utgjorde 18%.

Andelen av de arbetslösa som tillhörde a-kassa var i enkäten 77% och av dessa hade 90% rätt till ersättning. Mer än 50% av kassamedlemmar utan rätt till ersättning uppfyllde ej medlemsvillkoret.

Andelen besvarade enkäter var 77% av de utsända. Även om bortfallet enligt SCB inte är onormalt, finns ändå anledning att beakta att detta kan inverka på uppgifter om ersättning. Det förefaller mer sannolikt att arbetslösa med ordnade förhållanden och en stark anknytning till arbetslivet besvarat enkäten framför andra arbetslösa. Detta skulle kunna innebära att andelen ersättningsberättigade överskattats något i denna studie.

5.2.6 Bedömning av försäkringens täckningsgrad

Den snabbt försämrade arbetsmarknaden i Sverige har medfört att de som tidigare stått utan försäkringsskydd i ökad utsträcknning har försäkrat sig. Försäkringens täckningsgrad i relation till arbetskraften har således ökat kraftigt under 1991 och 1992. I tider med många arbetslösa i utbildningsåtgärder sjunker antal personer i arbetskraften, medan antal försäkrade även omfattar de som deltar i utbildning. Detta betyder att täckningsgraden mätt på detta sätt överskattas och att denna överskattning varierar med antalet personer i åtgärder.

De studier och mätningar som vi tagit del av visar emellertid forfarande att en stor del av de som faktiskt är arbetslösa dock fortfarande står utan rätt till a-kassa eller till KAS.

En sammanvägning av uppgifterna från olika studier visar enligt min mening att en realistisk bedömning är att arbetslöshetsförsäkringen kan beräknas ge ersättning till ca 66 - 67% av de arbetslösa eller till två arbetslösa av tre. Andelen försäkrade av arbetskraften är högre eller sedan 1992 drygt 80%. En del av dessa är vid varje tillfälle emellertid av olika skäl inte berättigade till ersättning om de skulle bli arbetslösa, beroende på att de inte uppfyller medlems- eller arbetsvillkor. Men främst beror skillnaden på att a-kassemedlemmar i genomsnitt har lägre arbetslöshet än de i arbetskraften som inte är medlemmar i a-kassa. Den förefaller rimligt anta att i gruppen icke-medlemmar finns delgrupper med såväl högre som lägre arbetslöshet än som gäller för a-kassemedlemmar.

Av övriga 33 - 34% av de arbetslösa kan var tredje - eller 11 - 12% av alla arbetslösa - beräknas ha rätt till KAS. De helt utan skydd skulle därmed uppgå till ca 21 - 23% av de arbetslösa. Eftersom mätningarna främst grundar sig på AMS uppgifter, kommer inte de som saknar rätt till ersättning eller väljer att avstå från rätten till KAS, att beaktas. Detta kan möjligen påverka fördelningen med någon procentenhet ytterligare.

Det är vidare tydligt att bland de som står helt utan skydd finns en betydande andel unga arbetslösa. De under 20 år är enligt reglerna utestängda från KAS, samtidigt som de inte har haft den förankringen till arbetsmarknaden att de blivit medlemmar i a-kassa. I åldersgruppen 20 - 24 år är andelen med rätt till a-kassa fortfarande bara drygt hälften av de arbetslösa. Men för denna grupp innebär KAS att antalet helt utan ersättning ändå begränsas till ca 25%. I åldersgruppen 25 - 54 år är andelen med rätt till a-kassa hög, andelen som får KAS låg och totalt sett är ca 15% helt utestängda från ersättning. I åldersgruppen 55 år och äldre är andelen utan ersättning mindre än 10%.

De som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning,arbetslivsutveckling,beredskapsarbeten,ungdomspraktik m.fl. konjunkturberoende åtgärder, är definitionsmässigt inte arbetslösa. Detta betyder också att de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna bidrar till att begränsa anspråken på arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Men den policy som tillämpas för urval av arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning m.fl. åtgärder kan också bidra till att snedvrida bilden av de arbetslösas ekonomiska situation. Arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsutveckling är åtgärder som relativt sett är mindre aktuella för de yngre och för de äldre, utan används främst för gruppen 25 - 54 år. Detta kan bidra till att teckna en gynnsammare bild av andelen utan ersättning bland kvarstående sökanden i åldersgruppen 25 - 54 år, än som motsvarar verkligheten. De utan rätt till ersättning, eller endast rätt till KAS, är givetvis mest angelägna att få del av åtgärder som också innebär inkomster för deras försörjning.

Särskilda inskolningsplatser och numera ungdomspraktik är åtgärder riktade till de unga arbetslösa. Under 1991 och under tredje kvartalet 1992 var ca 9.600 resp. 17.200 sysselsatta i dessa åtgärder. I april 1993 var över 70.000 unga placerade i ungdomspraktik. Även här finns en risk för att de utan rätt till ersättning är överrepresenterade bland de som placeras i åtgärder.

Med detta vill jag visa vilka svårigheter det innebär att på ett riktigt sätt mäta och belysa hur väl nuvarande försäkring resp. KAS ger skydd vid

arbetslöshet och att studier av arbetslösas ersättning således blir osäkra beroende på insatser i form av konjunkturberoende åtgärder och hur dessa fördelas bland de arbetssökande som saknar ett reguljärt arbete. Om vi teoretiskt skulle tänka oss att inga arbetsmarknadspolitiska åtgärder förekom, skulle således enligt min bedömning, andelen utan ersättningsrätt bland de arbetslösa öka markant.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning och inriktning har även på annat sätt betydelse för bedömningar av hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar. Enligt nuvarande regler kan rätt till såväl KAS som försäkring upparbetas genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En hög ambition i den aktiva arbetsmarknadspolitiken innebär att fler blir berättigade till ersättning, men inte utifrån att ha upparbetat sitt arbetsvillkor genom ett ordinärt arbete, utan genom deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Av detta vill jag dra slutsatsen att det finns osäkerheter i bedömningar av täckningsgraden, vilka osäkerheter generellt sett innebär risk för överskattningar av hur väl de i arbetskraften skyddas i nuvarande frivilliga försäkring och nuvarande KAS. Det är inte givet att en individ upplever sig vara skyddad mot arbetslöshet, därför att han eller hon erhåller utbildningsbidrag eller annan form av ersättning först under förutsättning av tillgång till en plats i arbetsmarknadsutbildningen eller annan åtgärd. Det är skillnad på att ha en rätt till ersättning och att vara beroende av tillgången på och andras beslut om åtgärder för att ha rätt till ersättning. I statistiken framstår emellertid denne individ inte som en person i avsaknad av ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

5.3 Utförsäkring

5.3.1 Utförsäkringens omfattning

Den som erhållit ersättning från försäkringen under en hel ersättningsperiod och inte upparbetat ett nytt arbetsvillkor, drabbas av utförsäkring. Samma förhållande gäller för KAS. En utförsäkrad erhåller således ingen ersättning från vare sig försäkring eller KAS.

Den som löper risk att bli utförsäkrad från försäkringen - men inte från KAS - har enligt nuvarande lagstiftning rätt till arbetsmarknadspolitisk insats, som skall medföra att nytt arbetsvillkor upparbetas.

Antalet utförsäkrade framgår av tabell 5:3 för perioden 1987 - 1992.

Tabell 5:3
Antal utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkring och KAS 1987-92
Källa:AMS

År	Utförsäkrade		
	Försäkring antal	KAS antal	Totalt antal
1987	11.601	2.717	14.318
1988	10.487	1.549	12.036
1989	8.127	1.320	9.447
1990	6.899	1.597	8.496
1991	8.000	4.400	12.400
1992	11.000	2.628	23.628

Not: För 1991 och 1992 skattningar av AMS

Tabellen visar att omfattningen av antalet utförsäkrade före 1992 varit begränsat till 10 - 14.000 personer per år för försäkring och KAS tillsammans. För 1992 är antalet utförsäkrade betydligt högre, eller knappt 24.000 personer. Den sämre arbetsmarknaden återspeglas även i antal utförsäkrade.

Tidigare sammanställdes vissa uppgifter om vad som sker med de utförsäkrade efter utförsäkringen. Detta upphörde 1989, varför aktuella uppgifter således saknas från AMS.

Enligt underhandsuppgift "övergick" tidigare de flesta utförsäkrade från försäkringen till sjukskrivning eller förtidspension, medan det var mer oklart vad som skedde med de övriga utförsäkrade.

Utförsäkring betydde, i vart fall tidigare, i regel inte att de arbetslösa ställdes utan skydd och i någon större utsträckning var hänvisade till social-

bidrag för sin försörjning. Den grupp som inte kom att belasta socialförsäkringen, innehöll bl.a. individer som faktiskt hade fått arbete, som hade återkommit till arbetslöshetsförsäkringen och KAS efter att ha upparbetat ett nytt arbetsvillkor samt vissa arbetslösa som av olika skäl hade dragit sig tillbaka från arbetsmarknaden.

Med en betydande ökning i utförsäkringen till följd av ökade svårigheter på arbetsmarknaden och minskade förutsättningar att få del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, förändras sannolikt bilden av vad som händer de utförsäkrade. Vid en relativt sett hög andel utförsäkrade ökar risken för att fler tvingas att ansöka om socialbidrag.

För att öka kunskaperna om vad som händer de utförsäkrade efter utförsäkringen har utredningen genomfört en särskild enkätundesökning, som redovisas i korthet i avsnitt 5.4.2.

5.3.2 Utförsäkrades ekonomiska och sociala förhållanden - resultat av en enkät

Inom utredningen har en enkätundersökning genomförts bland de som utförsäkrats från a-kassa resp. uttömt sin KAS-period.

Enkäten utsändes till 180 personer som utförsäkrades från försäkringen under april 1992 och till lika många, som under samma månad uttömt sin KAS-period. Under april 1992 utförsäkrades totalt 2.300 jämnt fördelade mellan försäkring och KAS. Totalt 18 personer kunde inte nås, varför enkäten gick ut till 342 utförsäkrade. Svarsfrekvensen var 66%. Dock erhölls i 11 fall sådan information att svaren gallrades bort, framför allt för att de tillfrågade inte angav utförsäkringen till april månad 1992. Antalet bearbetade svar var således 214 st.

Enkäten var uppdelad i två avdelningar. Dels ställdes frågor om perioden från utförsäkring t.o.m. den 13 september 1992, dels om perioden den 14 - 27 september 1992.

Syftet med enkäten var att få bättre kunskap om arbets- och försörjningssituationen bland de utförsäkrade. Det förhållandevis stora bortfallet gör emellertid att resultaten måste tolkas med viss försiktighet.

Arbetssituationen ca 5 månader efter utförsäkring visade att knappt 50% fortfarande var arbetslösa, ca 17% hade fått ett fast eller tillfälligt arbete, ca 20% befann sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ca 3% studerade och ca 10% antingen var sjuka eller hade erhållit pension. Det höga bortfallet

kan ha påverkat fördelningen på olika sätt, varför uppgifterna måste bedömas med hänsyn till detta.

Av enkäten framgår vidare att för samma period uppgav de tillfrågade att de huvudsakligen försörjde sig på följande sätt, varvid skall märkas att de kunde ange flera svarsalternativ (därmed blir summan mer än 100%). Av de tillfrågade svarade 44% att de huvudsakligen försörjt sig genom lön av arbete, pension/sjukpenning, bidrag vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller lån/bidrag vid studier. Hjälp från familjen angav 37% som svar, besparingar angav 19% och lån angav 12%. Socialbidrag svarade 21% och kontantstöd vid arbetslöshet 18%. Övriga försörjningskällor, bl.a. föräldrapenning, angavs av 6% av de tillfrågade.

Enkäten visar att de som blir utförsäkrade inte i någon större utsträckning hamnar i socialbidragsberoende för sin försörjning kort tid efter utförsäkringen. Sådant bidrag kan dessutom i vissa fall också ha utgått före arbetslösheten och utförsäkringen, varför det inte nödvändigtvis i sin helhet är en följd av utförsäkringen.

Enkäten bekräftar däremot inte tidigare erhållna underhandsuppgifter att en betydande del av de utförsäkrade redan kort tid efter utförsäkringen blir förtidspensionerade eller sjukskrivna. Uppenbarligen kan vissa av de utförsäkrade också snabbt åter klara villkoren för rätt till arbetslöshetsförsäkring eller KAS.

5.3.3 Bedömning av systemets effekter - utförsäkrade

Arbetslöshetssituationen under 1980-talet med låg öppen arbetslöshet innebar att de allra flesta som blev arbetslösa antingen kunde erhålla arbete eller kunde anvisas åtgärd. Antalet långtidsarbetslösa och utförsäkrade var mycket få.

Genom den s.k. utförsäkringsgarantin blev försäkringen i princip utan begränsning för ersättningstid, förutsatt åtgärd kunde erbjudas som i sin tur gav rätt till fortsatt ersättning. En utförsäkring utan fortsatt rätt till ersättning berörde sannolikt arbetssökande med mer komplicerade problem eller ovilja att uppfylla de krav som ställdes för fortsatt ersättning. Arbetslöshetsskyddets utformning var ingen egentlig begränsning för att under långa perioder utan vanligt arbete kunna uppbära ersättning. Så till vida fungerade systemet väl.

I en arbetslöshetssituation med hög öppen arbetslöshet och ansträngda resurser för att kunna erbjuda åtgärder till alla de som riskerar att bli

utförsäkrade, blir effekterna av systemet inte desamma. Framförallt synes det inte gå att undvika ökningar av antalet utförsäkrade, bl.a. därför att större svårigheter finns att kunna erbjuda bl.a. beredskapsarbeten. Genom s.k. arbetslivsutveckling har dock förutsättningarna förändrats att kunna erbjuda en åtgärd som kvalificerar till ny ersättningsperiod.

De förändrade förutsättningarna i början av 1990-talet medför således att försäkring och KAS i nuvarande utformning - och i beaktande av att större svårigheter nu finns att erbjuda alla arbeten eller åtgärder, som behövs för att undvika utförsäkring - medför fler utförsäkrade än tidigare. En första indikation på riskerna för en kraftig ökning i antalet utförsäkrade under 1993 och 1994 kan erhållas genom att notera den kraftiga ökningen av antalet långtidsarbetslösa. Dessa uppgick i april 1993 enligt AMS till 89.500 personer.

Ett skydd vid arbetslöshet som innebär att arbetslösa trots aktivt arbetssökande lämnas utan försörjning, är enligt min bedömning, inget väl fungerande system. Den som erbjuds en åtgärd garanteras fortsatt ersättning, medan den som utförsäkras helt ställs utan ersättning. Ett sådant system framstår enligt min uppfattning inte som rättvist. Därför är det angeläget att åtgärder kan erbjudas den som blivit eller riskerar att bli utförsäkrad.

5.4 Kompensationsgrad

5.4.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen innebär att inkomstförlust kompenseras med 90% (april 1993) upp till en inkomst på 14.600 kr/månad. Inkomst därutöver ger ingen ersättning. Högsta dagpenning är 598 kr.

Den av regeringen i prop. 1992/93:100 föreslagna förändringen innebär dels att högsta dagpennning blir 564 kr/dag, dels att kompensationsgraden blir 80% from den 5 juli 1993. Den högsta ersättningsgrundande inkomsten blir - om riksdagen antar förslaget - således ca 15.500 kr/månad.

Kompensationsgraden vid olika inkomster enligt nuvarande och av regeringen i kompletteringspropositionen föreslagna regler framgår av tabell 5:4. Av tabellen framgår att kompensationsgraden successivt sjunker, när inkomsten överstiger "taket". Försäkringens kompensationsgrad på 90% gäller således inte alla arbetslösa. Vid en genomsnittlig inkomst för en industritjänsteman 1993 på ca 17.500 kr/mån blir kompensationsgraden

ca 75%. Enligt regeringens förslag kommer den att sjunka till 71%. En inkomsttagare med 25.000 kr/mån har en faktisk kompensationsgrad idag på 53% och får med regeringens förslag 50% av inkomstförlusten i ersättning.

Tabell 5.4
Kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen vid olika inkomster enligt nu gällande regler resp regeringens förslag i prop 1992/93:150

Inkomst före arbetslösheten av heltidsarbete kr/mån	Dagpenning nuvarande regler kr/dag	regeringens förslag kr/dag	Faktisk kompensationsgrad nuvarande regler %	regeringens förslag %
8000	327	291	90	80
8500	348	309	90	80
9000	368	327	90	80
9500	389	345	90	80
10000	409	364	90	80
10500	430	382	90	80
11000	450	400	90	80
11500	470	418	90	80
12000	491	436	90	80
12500	511	455	90	80
13000	532	473	90	80
13500	552	491	90	80
14000	573	509	90	80
14500	593	527	90	80
15000	598	545	88	80
15500	598	564	85	80
16000	598	564	82	78
16500	598	564	80	75
17000	598	564	77	73
17500	598	564	75	71
18000	598	564	73	69
18500	598	564	71	67
19000	598	564	69	65
19500	598	564	67	64
20000	598	564	66	62
20500	598	564	64	61
21000	598	564	63	59
21500	598	564	61	58
22000	598	564	60	56
22500	598	564	58	55
23000	598	564	57	54
23500	598	564	56	53
24000	598	564	55	52
24500	598	564	54	51
25000	598	564	53	50

5.4.2 KAS

KAS utgår med lika belopp eller 210 kr/dag till alla berättigade med heltidsarbete, oavsett tidigare inkomst.

Beloppet 210 kr per dag ger vid 22 dagar per månad en inkomst på 4.620 kr per månad. Regeringen föreslår i proposition 1992/93:100 att beloppet skall sänkas till samma nivå som gällde för 1992 eller 198 kr per dag. Detta motsvarar 4.356 kr per månad i ersättning.

Tabell 5:5
Kompensationsgraden i KAS-systemet vid olika inkomster enligt nu gällande regler resp regeringens förslag i prop. 1992/93:150

Inkomst före arbetslösheten av heltidsarbete	Dagpenning nuvarande regler	regeringens förslag	Faktisk kompensationsgrad nuvarande regler	regeringens förslag
kr/mån	kr/dag	kr/dag	%	%
8000	210	198	58	54
8500	210	198	54	51
9000	210	198	51	48
9500	210	198	49	46
10000	210	198	46	44
10500	210	198	44	41
11000	210	198	42	40
11500	210	198	40	38
12000	210	198	39	36
12500	210	198	37	35
13000	210	198	36	34
13500	210	198	34	32
14000	210	198	33	31
14500	210	198	32	30
15000	210	198	31	29
15500	210	198	30	28
16000	210	198	29	27
16500	210	198	28	26
17000	210	198	27	26
17500	210	198	26	25
18000	210	198	26	24
18500	210	198	25	24
19000	210	198	24	23
19500	210	198	24	22
20000	210	198	23	22
20500	210	198	23	21
21000	210	198	22	21
21500	210	198	21	20
22000	210	198	21	20
22500	210	198	21	19
23000	210	198	20	19
23500	210	198	20	19
24000	210	198	19	18
24500	210	198	19	18
25000	210	198	18	17

Kompensationsgraden vid olika inkomster framgår av tabell 5:5.

KAS ger en kompensation som - i vanliga lönelägen - ligger omkring 30 - 35% av tidigare inkomst. Regeringens förslag innebär ytterligare sänkning till 28 - 32%. KAS ger således en mycket låg kompensation för de som haft arbete och tidigare inkomster. För t.ex. en ensamstående betyder ca 4.620 kr/månad före skatt ca 3.500 kr/månad efter skatt. Detta är avsevärt lägre än socialbidragsnivån, som enligt Socialtjänstkommittens förslag skall motsvara i princip ett basbelopp per år samt dessutom faktiska boendekostnader. Med en hyra på t.ex. 3.500 kr/mån skulle socialbidrag då kunna utgå med som lägst ca 6.400 kr/mån efter skatt. Före skatt motsvarar detta ca 9.000 kr.

KAS är alltså otillräckligt för att ge ett basskydd. I särskilda situationer kan KAS ändock fylla en funktion. Men kompensationsgraden förutsätter nästan alltid andra försörjningsmöjligheter.

5.4.3 Bedömning

Arbetslöshetsförsäkringen har en kompensationsgrad på 90% upp till lönelägen, inom vilka mer än 70% av arbetskraften finns. För inkomster i skiktet ovanför ca 14.600 kr/månad, ger försäkringen ingen kompensation.

Kompensationsgraden är unikt hög i ett internationellt perspektiv om också takets höjd beaktas. Däremot är taket för ersättningsgrundande inkomst avsevärt högre i vissa andra länder. Trots lägre kompensationsgrad innebär detta att för högre inkomsttagare är skyddet bättre i andra länder.

Utgående ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen är vid nuvarande höga arbetslöshet till ca 97% finansierade med medel som uppbärs genom generella, lagstadgade avgifter eller av statligt garanterade lån. Vid en jämförelse med KAS, som till 100% finansieras med avgifter från generella, lagstadgade arbetsgivaravgifter, finns stora skillnader. Medan maximal KAS kan ge ersättning med ca 55.000 kr per år, kan försäkringen lämna ersättning med ytterligare ca 100.000 kr per år. För de som uppfyller arbetsvillkoret i KAS - och inte är anslutna till försäkringen - framstår dessa skillnader enligt min mening som svåra att motivera, när de försäkrades egna insatser för försäkringsskyddet är så blygsamma som 3% av kostnaderna för försäkringens förmånsbetalningar.

5.5 Arbetsvillkor

5.5.1 Försäkringen

Arbetsvillkoret är tillsammans med medlemsvillkoret avgörande för rätten till ersättning vid arbetslöshet. Medlemsvillkoret avser tid som medlem i kassan och därmed också ett krav på att under bestämd tid ha erlagt en avgift/premie. En tanke bakom medlemsvillkoret är att tiden skall vara så avvägd att en person inte skall kunna välja att stå utanför försäkringen ända till strax före arbetslösheten, sedan ansöka om medlemskap och kunna få ersättning.

Arbetsvillkoret är uttryck för att ersättning från försäkringen endast skall utgå till en försäkrad som faktiskt har en inkomstförlust av arbete. Arbetsvillkoret är därför av avgörande betydelse för försäkringens karaktär av skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Ett generöst arbetsvillkor innebär att försäkringen mer får karaktär av allmän medborgarlön.

Den nuvarande försäkringens arbetsvillkor innebär att arbete minst 3 timmar per dag skall ha utförts under 75 dagar, utspridda på minst 4 månader under ramtiden 12 månader. På flera sätt kan med arbete jämställd tid uppnås, bl.a. arbetsmarknadsutbildning, del av militärtjänstgöring m.m.

Arbetsvillkoret måste ses i samband med medlemsvillkoret. Medlemsvillkoret är sällan ett hinder för rätt till ersättning. I praktiken är det arbetsvillkoret som i regel inte är uppfyllt, när ersättning inte kan utgå.

Den nuvarande försäkringen har formellt begränsningar genom bestämda ersättningsperioder och krav på att nytt arbetsvillkor upparbetas för ny ersättningsperiod. I verkligheten är försäkringen evig för den som kan fullgöra en arbetsmarknadsutbildning på fyra månader när en period gått till ända. Detta markeras även genom att nuvarande författningar anger att den som utförsäkrats eller löper risk att utförsäkras skall ha rätt till arbetsmarknadspolitiska åtgärder av sådan omfattning att ett nytt arbetsvillkor kan upparbetas och därmed ersättning kunna erhållas under ytterligare en period.

5.5.2 KAS

KAS har i princip likartade regler för arbetsvillkor. Arbetsvillkoret stipulerar fem månader istället för försäkringens fyra månader. I KAS saknas däremot motsvarigheten till medlemsvillkor.

KAS medger vidare att den som genomgått en utbildning av visst slag under viss tid och som varit arbetssökande i tre månader, är ersättningsberättigad.

5.5.3 Bedömning

Skärpan i arbetsvillkoret saknar inom rimliga gränser betydelse för de som blir arbetslösa efter många års regelbundet arbete eller de som stabilt har kommit in på arbetsmarknaden och som under arbetslösheten står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsvillkoret har däremot betydelse för de med en mindre stabil anknytning till arbetsmarknaden. Genom arbetsvillkoret skall de skiljas ut, som skall bedömas ha en sådan anknytning till arbetslivet att ersättning skall utges, från andra som av olika skäl inte skall anses ersätttningsberättigade. Arbetsvillkoret är också en signal om vilka krav samhället ställer för att man skall anses så stabilt tillhöra arbetskraften att ersättning kan utgå vid arbetslöshet.

Försäkringens nuvarande arbetsvillkor innebär krav på arbete under en förhållandevis kort period. Ett antal olika sysselsättningar meriterar dessutom till ersättning på samma sätt som reguljärt arbete. Skärpan i arbetsvillkoret måste också beakta ersättningsperiodens längd och de krav som ställs för att inte bli utförsäkrad.

Ett internationellt sett generöst arbetsvillkor kan mycket väl fungera utmärkt i tider med god arbetskraftsefterfrågan. Arbetsförmedlingen kan genom olika erbjudanden om lämpliga arbeten försäkra sig om att individen kan och vill ta ett arbete, kort sagt verkligen tillhör arbetskraften utan förbehåll.

I ett arbetsmarknadsläge med hög öppen arbetslöshet och stora belastningar på arbetsförmedlingarna innebär ett generöst arbetsvillkor större risker. När skillnaden i levnadsvillkoren är betydande mellan å ena sidan den som är medlem i a-kassa och uppfyller villkoren för ersättning, och den som inte klarar villkoren eller valt att inte vara medlem i a-kassa, kan detta vara ett motiv för att inte ställa för låga krav i en tid då ersättningsperioderna tenderar att bli långa och arbetskraftsefterfrågan är svag.

Min samlade bedömning är att det - i ett internationellt perspektiv - förhållandevis generösa arbetsvillkoret i dagens försäkring inte är tillräckligt krävande i en situation när arbetssökande inte har samma möjligheter till service som vid en mer normal arbetslöshetsnivå. Skillnaderna i levnadsvillkor mellan de ersättningsberättigade och de som är hänvisade till KAS, talar för att kraven kan behöva ställas högre för den som också skall ha en

högre ersättning. Högre krav är inte bara en fråga om arbetad tid, utan också i lika hög grad en fråga om vad för slags sysselsättning som skall jämställas med arbete.

5.6 Administration

5.6.1 Försäkringen

Försäkringen administreras av 42 a-kassor, varav 38 har en nära knytning till fackliga organisationer och 4 till intresseorganisationer för företagare.

Tabell 5.6
De största och minsta arbetslöshetskassorna efter medlemsantal vid utgången av 1992

De fem största kassorna

Arbetslöshetskassa namn	Antal medlemmar antal	Andel av samtl %
Kommunalarbetarnas	670.000	18
Statstjänstemännens	405.000	11
Metallindustiarbetarnas	339.000	9
Industritjänstemännens	319.000	9
Akademikernas	304.000	8
Summa	2.037.000	**55**

De fem minsta kassorna

Arbetslöshetskassa namn	Antal medlemmar antal	Andel av samtl %
Hamnarbetarnas	1.500	0,5
Skogs- och lantbr tj männens	1.900	0,5
Sveriges fiskares	2.400	0,6
Petroleumhandlarnas	3.500	0,9
Musikernas	5.100	1,6
Summa	**14.400**	**3,9**

Avrundningar finns i tabellen

Nuvarande administrations effektivitet ska principiellt bedömas med hänsyn till hur den fungerar jämfört med förväntningarna som funnits på systemet. Kostnadseffektivitet i förvaltningen är inte nödvändigtvis detsamma som effektivitet för hela försäkringen. Högre kostnader i förvaltningen kan mycket väl förenas med en hög effektivitet i hela försäkringen. Likformighet och rättvisa i besluten kan kräva resurser, som ökar kostnaderna för administration. En viktig del i förvaltningen är att beslut i olika ärenden och rutiner av olika slag leder till att ersättningsberättigade försäkrade får sina ersättningar i tid och till rätt belopp, vare sig mer eller mindre. Om en a-kassa med hög totaleffektivitet kostar lite mer i förvaltningen, måste det inte betyda att kassan är mindre effektiv än en annan a-kassa. Vid en lika servicenivå i jämförbara kassor, kan däremot förvaltningskostnaden ses som ett mått på kostnadseffektivitet.

Medlemsantalet varierar kraftigt mellan de olika kassorna. För verksamhetsåret 1991, vilket är det senaste för vilket en komplett verksamhetsberättelse föreligger, fördelades kassorna efter storlek på sätt framgår av tabell 5:6.

Den enskilda kassans storlek, den relativa arbetslösheten bland medlemmarna och ärendenas svårighetsgrad, är faktorer som - vid sidan av effektiviteten i arbetet - påverkar den enskilda a-kassans kostnader för administrationen eller förvaltningen.

Av tabell 5:7 framgår de kassor som 1991 hade en förvaltningskostnad överstigande 300 kr per medlem och år, samt de kassor som 1991 hade en förvaltningskostnad understigande 75 kr per medlem och år. Kassorna med fler än 100.000 medlemmar hade, med undantag för Byggnadsarbetarnas a-kassa, samtliga administrationskostnader under eller obetydligt över 100 kr per medlem.

Den samlade förvaltningskostnaden i a-kassorna uppgick 1991 till ca 372 mkr. För 1992 finns ännu ingen totaluppgift tillgänglig. Med hänsyn till den kraftiga ökningen av arbetslösheten, kan emellertid kostnaderna förväntas ha stigit utöver vad som är hänförligt till normala kostnadsökningar. En prognos för 1992 är att förvaltningskostnaderna stiger till ca 450 mkr. För 1993 förväntas ytterligare ökningar.

Försäkringens administration är bl.a. beroende av väl fungerande informationssystem för olika funktioner. Enligt uppgift finns idag behov av att utveckla ett nytt datasystem för att bättre motsvara de anspråk som bör kunna ställas på effektiv informationshantering.

Tabell 5:7
Arbetslöshetskassor med högsta och lägsta förvaltningskostnaden per medlem 1991

Arbetslöshetskassa	Förvaltnings-kostnad per medlem
namn	kr
Sv Fiskares	1010
Musikernas	523
Hotel,restaurang, kafe	395
Hamnarbetarnas	395
Sv Arbetares	353
Banktjänstemännens	36
Arbetsledarnas	43
Statsanställdas	48
Statstjänstemännens	55
Industritjänstemännens	62

A-kassorna beräknas under 1993 komma att hantera ersättningsärenden till ca 300.000 arbetslösa och besluta om ersättningar på närmare 40 mdkr. Närmare 97% av dessa ersättningar finansieras med medel som härrör från

lagstadgade arbetsgivaravgifter eller idag från av staten garanterad upplåning. Det allmänna intresset i försäkringen är därför betydande. Stora krav bör kunna ställas på att informationssystemen också kan ge kunskaper och insikter för uppföljning av denna för samhället betydande försäkring.

5.6.2 KAS

KAS administreras av fyra länsarbetsnämnder, medan försäkringskassorna har hand om utbetalning av stödet. Administrationen av KAS ersätts av statsverket till AMS resp. RFV/försäkringskassorna. F.n. arbetar ca 50 anställda vid länsarbetsnämnderna med administrationen. Den totala administrationskostnaden inkl. försäkringskassorna kan för 1993 uppskattas till 25 - 30 mkr.

KAS utgör en blygsam del av nuvarande kontantstöd. Utbetalningarna 1992 uppgick till ca 1,4 mdkr, medan försäkringen samma år utgav ersättningar på ca 24 mdkr.

I sammanhanget är KAS-administrationen av begränsat intresse och har inte varit föremål för särskilda bedömningar inom ramen för denna utredning.

5.6.3 Bedömning

Bedömningen av nuvarande administration begränsas till försäkringens administration.

Den genomsnittliga förvaltningskostnaden uppgick för 1991 till 104 kr per medlem eller ca 1.000 kr per försäkrad ersättningstagare. För denna kostnad skall resp. kassa hålla register över medlemmar, hantera uppbörd av medlemsavgifter, pröva ansökningar om medlemskap, förutom att besluta i ersättningsärenden och handha utbetalningar av dagpenningar. Även om kostnaderna varierar kraftigt mellan olika a-kassor, visar kostnaderna att systemet fungerar kostnadseffektivt. En viktig orsak härtill är samordning med bl.a. uppbörd av fackliga avgifter, gemensam registerhållning, gemensamma resurser typ telefonväxel o.dyl. med resp. moderorganisation.

Administrationen - eller förvaltningen - i mer vid bemärkelse, bör emellertid tillgodose även andra syften för att anses effektiva. Bland sådana anspråk märks att följa hur verksamheten utvecklas, sammansättningen av arbetslösa, olika mönster i olika grupper arbetslöshet m.m., som kan bidra till ökad kunskap och i sin tur till eventuella åtgärder.

Under utredningsarbetet har det visat sig förenat med stora svårigheter att analysera hur försäkringens medel förbrukas, utöver vad som framgår av AMS verksamhetsberättelser för a-kassorna. Möjligheten har varit begränsade att via datasystemen studera ersättningsperioder, hur arbetsvillkor upparbetats, hur avbrott skett för arbete, utbildning (under bestående arbetslöshet) eller av andra orsaker. Mer övergripande bearbetningar har försvårats, för att i praktiken inte säga omöjliggjorts, av att varje kassas tillstånd krävs för bearbetning av dess register. Likaså har det visat sig svårt att kunna belysa effekter av löpande kontroller.

Försäkringsenheten vid AMS granskar bl.a. kassornas återkravsverksamhet, ärenden där arbetsförmedlingen ifrågasatt ersättningsrätt samt andra ärenden. Återbetalningar från medlemmarna uppgick 1990 till ca 4,4 mkr och återbetalning av s.k. ej statsbidragsberättigad ersättning till 2,2 mkr samma år. I relation till försäkringens totala utgifter är dessa återbetalningar närmast försumbara. Detta är inte uttryck för att kontrollen är onödig, utan synes tyda på att ytterligare kontroll sannolikt skulle bära sina egna kostnader. Efterhandsgranskning och kontroll i andra länder, bl.a. Kanada har visat på betydande effekter av fel av olika slag. Återkrav på flera procent av utbetalda ersättningar är inte ovanliga vid efterhandsgranskningarna.

Härtill kommer att det nuvarande systemet för försäkringsersättning inte löpande kontrolleras mot andra betalningar för samma period, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, studiemedel m.fl. ersättningar.

Sammantaget bedömer jag administrationen som kostnadseffektiv, framför allt beroende på det administrativa samarbete som flertalet kassor har med "moderorganisationen". I ett bredare perspektiv förefaller kontrollfunktionerna i dagens försäkring möjliga att utveckla. Detta gäller också rutiner och system när underlag saknas - och inte heller kan presteras på rimligt sätt - för att belysa hur ett försäkringssystem som transfererar närmare 40 mdkr 1993 (endast försäkringen) fungerar på en aggregerad nivå.

Likformighet och rättvisa i beslutsfattandet med nuvarande administration har inte varit föremål för bedömning i utredningen. Däremot är detta en viktig aspekt i ett system med en finansiering av nuvarande slag.

5.7 Incitament och kostnadsansvar

5.7.1 Diskussion och bedömning

Utgående ersättningar från nuvarande försäkring är - vid arbetslöshetsnivån ca 7,7% öppet arbetslösa - endast till drygt 3% finansierade av medlemmarnas medel. Övriga 97% av försäkringens förmåner finansieras med lagstadgade arbetsgivaravgifter eller såsom f.n. genom av staten garanterad upplåning.

Kostnaderna för den enskilda a-kassan och dess medlemmar förändras i princip inte när arbetslösheten och utbetalda ersättningar ökar. Det organ som beslutar i ersättningsärenden är frikallat från ansvar för kostnaderna och finansieringen av kostnaderna.

Incitamenten för olika intressenter i systemet att på olika sätt begränsa försäkringens kostnader är svaga. Medlemsavgiften för den försäkrade stiger inte vid ökade utbetalningar. Resp. a-kassa drabbas inte av att arbetslösheten stiger eller kostnaderna ökar. En väl avvägd kontroll eller uppföljning gynnar i princip inte den enskilda a-kassans ekonomi, utan snarare tvärtom, därför att då förvaltningskostnaderna stiger ökar behovet av att höja medlemsavgifterna.

Sambandet mellan förmåner och avgifter har mycket begränsad betydelse i nuvarande försäkring, genom att medlemsavgiften svarar mot en ringa del av försäkringens kostnader. Differentierade avgifter efter den relativa arbetslösheten i resp. a-kassa förekommer inte på annat sätt än att administrationskotnaderna teoretiskt sett skulle kunna öka.

Sambandet mellan förmåner och avgifter är än svagare till den del försäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter. Branscher med hög arbetslöshet och branscher med låg arbetslöshet betalar lika mycket. I verkligheten innebär den nuvarande finansieringen betydande överflyttningar av resurser mellan olika sektorer i samhället.

Försäkringens finansiering visar att försäkringen har betydande sociala och utjämnande inslag. Karaktären av en försäkring byggd på försäkringsmässiga bedömningar är i verkligheten inte framträdande. Samtidigt som den faktiska karaktären gynnar utjämning och har sociala inslag, accepterar försäkringen att ersättning kan utgå även i sådana fall där ersättning på annat sätt utgår och inga eller begränsade behov förekommer. Den nuvarande försäkringen tar t.ex. ingen hänsyn till avgångsvederlag eller andra ersättningar i samband med att en försäkrad blir arbetslös. Det är

givetvis möjligt att välja en försäkring med den ena eller andra inriktningen, men denna inriktning bör då konsekvent slå igenom i utformningen av försäkringen.

Sammantaget är det min bedömning att incitamenten är svaga för försäkringens intressenter att begränsa försäkringens kostnader. Beslutsansvaret har inte en naturlig koppling till kostnadsansvaret. Försäkringskaraktären är i alla delar inte särskilt framträdande. Med hänsyn till finansieringen, men också i ett internationellt perspektiv, är samordningsreglerna enligt min mening generösa.

5.8 Finansieringssystemets flexibilitet

5.8.1 Diskussion och bedömning

Nuvarande finansieringssystem för kontantstöden är i kris. Utgifterna överstiger inkomsterna flerfaldigt. Denna situation har uppkommit därför att nuvarande finansiering av kontantstöden utformats under andra förutsättningar än de nu rådande. Men också därför att den finansiella lösningen inte är flexibel med kostnadsbelastningen i försäkringen.

Den del av försäkringens kostnader, som betalas med medlemsavgifter, är däremot flexibel med utvecklingen av de kostnader som avgiften skall täcka. Detta gäller emellertid inte den del som enligt nuvarande regler skall finansieras genom den s.k. arbetsmarknadsavgiften. Avgiften ändras genom riksdagsbeslut.

Finansieringen av nuvarande kontantstöd är vidare beroende av politiska beslut om förändrade avgifter, såväl finansieringsavgifter som arbetsgivaravgifter. Erfarenheterna visar att beslut om förstärkt finansiering i sådana system har en tendens att släpa efter, jämfört med system där ökade kostnader på annat sätt också medför förstärkning av inflytande avgifter.

Finansieringen av försäkringen är numera mindre beroende av skiftande ambitioner vad gäller volymen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta beror på att dagpenning i samband med utbildning till betydande del finansieras via arbetsmarknadsfonden.

Avgiftssättningen gentemot arbetsgivarna innebär inga incitament att hålla kostnaderna i försäkringen låga. Avgifterna uttas lika för alla branscher och alla arbetsgivare. Ingen enskild arbetsgivare kan i realiteten påverka sin egen kostnad. .

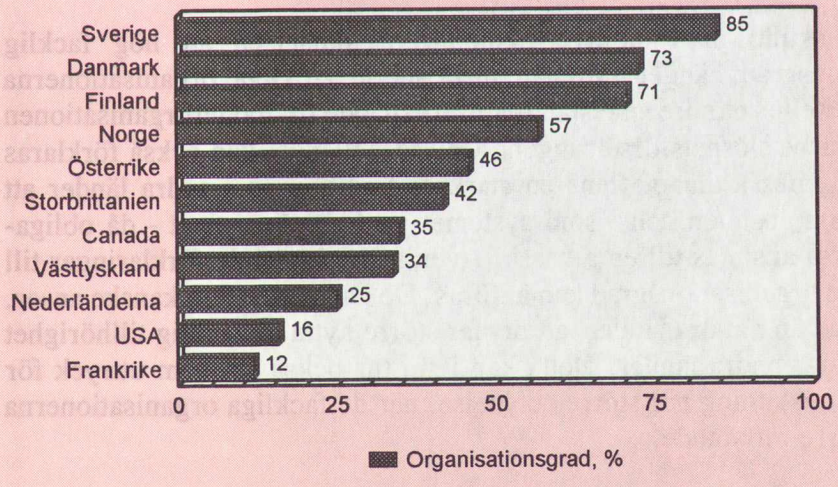
Sammantaget kan konstateras att nuvarande försäkringssystem egentligen inte innehåller några starka finansiella incitament för att begränsa försäkringens kostnader. Den finansiella konstruktionen är inte flexibel, den medför att sambanden mellan avgifter och förmåner inte finns och den är känslig för politiska ingripanden. Vidare saknar de organ som handhar administrationen, a- kassorna, ett eget kostnadsansvar för försäkringsförmånerna.

5.9 Facklig organisationsgrad och försäkringen

5.9.1 Facklig organisationsgrad

Försäkringens administration handhas av a-kassor, som i de flesta fall är nära knutna till en facklig organisation. Traditionellt har också medlemskap i facklig organisation också obligatoriskt inneburit medlemskap i a-kassa. Detta gäller också idag, med undantag för ett SACO-förbund där medlemskap i kassan är frivilligt. Däremot kan var och en ansöka om medlemskap i en a-kassa inom det egna verksamhetsområdet, utan krav på facklig tillhörighet.

Figur 5:3 Facklig organisationsgrad i olika länder 1988
Källa:Employment Outlook, OECD 1991



Frågan är då om det slag av administration - med a-kassan nära knuten till en facklig orgaisation - medför högre facklig organisationsgrad - än om a-

kassorna är mer fristående. Med facklig organisationsgrad menas då andelen fackligt anslutna av de som ingår i arbetskraften. Ett sätt att söka belysa detta är att studera den fackliga organisationsgraden i länder med olika administrativa lösningar.

I figur 5:3 framgår den fackliga organisationsgraden i ett antal olika länder 1988.

Den fackliga organisationsgraden - såsom förhållandena var 1992 - varierade mellan olika grupper i arbetskraften, t.ex. efter kön, ålder, arbetare/tjänsteman och bosättningsort. Kvinnor har högre facklig organisationsgrad än män. Den stiger med ökande ålder. Arbetare är i högre grad än tjänstemän fackligt anslutna. De i storstäderna har lägre andel anslutna till de fackliga organisationerna, än de i landet i övrigt. Den snabbaste ökningen visar dock f.n. storstäderna.

5.9.2 Bedömning

Av figuren 5:3 framgår att de fyra nordiska länderna har den högsta fackliga organisationsgraden. Sverige, Danmark och Finland har frivilliga arbetslöshetsförsäkringar som meddelas av a-kassor anknutna till de fackliga organisationerna. I Norge är försäkringen däremot obligatorisk och en del av folketrygden dvs. socialförsäkringen. Norge har den lägsta fackliga organisationsgraden bland de nordiska länderna.

Av detta skulle man möjligen kunna dra slutsatsen att hög facklig organisationsgrad hänger samman med att de fackliga organisationerna också - mer eller mindre självständigt i förhållande till moderorganisationen - handhar arbetslöshetsförsäkringen. Men förhållandet kan också förklaras av att just i dessa länder finns en starkare tradition än i andra länder att vara fackligt ansluten och - som systemet vanligen är ordnat - då obligatoriskt också anslutas till en a-kassa. Även andra liknande förklaringar till hög facklig organisationsgrad kan anföras. De i arbetskraften kanske anser, i högre grad än i andra länder, att de har större nytta av facklig tillhörighet i Norden än i andra länder. Detta kan i sin tur också ses som uttryck för att facklig anslutning har större betydelse, när de fackliga organisationerna har ett större inflytande.

Det är således inte givet att en annan administration av en arbetslöshetsförsäkring än den nuvarande, skulle minska den fackliga organisationsgraden.

5.10 Arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet - diskussion och bedömning

Försäkringens effekter på arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet är allmänt sett svårt att bedöma. I sig kan en hög kompensationsgrad, den samlade ersättningen från försäkring och t.ex. trygghetsavtal, i vissa lägen innebära att incitamenten att flytta för att få ett arbete minskar, På motsvarande sätt innebär en hög kompensation mindre starka incitament till att ta första bästa erbjudande, även utanför det egna yrkesområdet.

Sådana inskränkningar är emellertid inte endast negativa. För den enskilde kan det t.o.m. vara viktigt att försäkringsskyddet just ger dessa möjligheter.

I övrigt är det tillämpningen av reglerna om vad som t.ex.skall anses som lämpligt arbete, som i huvudsak bestämmer restriktionerna i försäkringen. Situationerna är i verkligheten så skiftande, att det inte är realistiskt att med någon säkerhet bedöma försäkringens effekter av detta slag.

6. Internationell jämförelse

6.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen redovisa hur arbetslöshetsförsäkringen är ordnad i andra länder. I andra länder förekommer system för inkomstskydd även i former som - liksom kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) i Sverige - inte överensstämmer med definitionen på försäkring. Beskrivningen vidgas därför i vissa delar till att omfatta även andra former av kontant stöd vid arbetslöshet än försäkringar.

Gemensamt för olika system för kontant stöd vid arbetslöshet är att dessa lämnar ersättningar till personer som uppfyller kravet på att anses som arbetslösa, men inte till andra. Däremot behöver dessa system inte utge ersättning till alla som är arbetslösa.

Om vi omsätter detta till svenska förhållanden är arbetslöshetsförsäkringen och KAS - men inte socialbidrag - system för ersättning vid arbetslöshet. Socialbidrag kan utges även till personer som inte är arbetslösa, varför sådana förmåner inte är att anse som kontant stöd vid arbetslöshet.

I OECD-rapporten Employment Outlook 1988 gjordes följande distinktion mellan olika former av stöd, vilka i vid mening skulle kunna vara tillämpliga vid arbetslöshet, dock utan att generellt sett utgöra stöd vid arbetslöshet:

- arbetslöshetsförsäkringar
- andra ekonomiska stöd, som i sin tur indelas i:
*** arbetslöshetsstöd**
*** minimiinkomstsystem**
*** socialbidrag.**

Typiskt för försäkringsförmåner är att utbetalningarna dels är relaterade till tidigare "premieinbetalningar", dels uttryckligen utgör kompensation för inkomstbortfall.

Övriga ekonomiska stödsystem kännetecknas av att dels ej förutsätta tidigare "premieinbetalningar", dels utgå endast till personer som är i behov av stöd.

Vårt kontanta arbetsmarknadsstöd (KAS) är ett stöd vid arbetslöshet, eftersom det endast kan utgå till den som är att anse som arbetslös. Däremot saknar KAS inslaget av medelsprövning/behovsprövning. Förhållanden som förmögenhet, inkomst av kapital, försörjningsbörda, andra inkomster, saknar betydelse för bedömning av rätten till ersättning. Såvitt kan bedömas av annat material finns liknande system i vissa andra länder, vilka system i likhet med KAS inte innebär en individuell prövning av behovet av stöd.

I den fortsatta framställningen kommer beskrivningen att koncentreras på ländernas försäkringssystem samt andra stöd till arbetslösa.

Efter en allmän översikt kommer detaljer att redovisas med en uppläggning, som utgår från de viktigaste parametrarna i det svenska systemet för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Beskrivningen grundas på officiella källor enligt vad som närmare framgår av punkt 6.9 nedan.

6.2 Beskrivningens syften, omfattning och begränsning

Syftet med beskrivningen är att visa hur det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet är ordnat i ett antal andra länder, som av olika skäl bedömts som intressanta för en jämförelse med våra system. Förutom de nordiska länderna (exkl Island), kommer jämförelse att redovisas för de storleksmässigt dominerande EG-länderna (Tyskland, England och Frankrike). Ett annat EG-land (Holland) har medtagits i jämförelsen därför att synen på samhällets ansvar för individens välfärd i Holland är likartade de som bl.a. kommer till uttryck i det svenska socialförsäkringssystemet. Även Österrike har medtagits som exempel på ett EFTA-land med inte sällan likartade synsätt på välfärden.

För att vidga perspektiven till OECD-länder utanför EG, har i jämförelsen medtagits Canada och USA.

Beskrivningen begränsas till dels en beskrivning av försäkringssystemets tekniska uppbyggnad, dels vissa effekter vad avser t ex täckningsgrad och kompensationsnivå. Tonvikten ligger på den tekniska beskrivningen.

Redovisningen avslutas med en sammanfattande bedömning av ett antal aspekter, som subjektivt bedöms som värdefulla för utformningen av förslaget till obligatoriskt arbetslöshetsförsäkring i Sverige.

Sammanställningar av internationellt material innebär ofta problem. Beskrivningen av systemen för kontantstöd vid arbetslöshet utgör inget undantag. Vid jämförelser är problemen av flera slag. Tillgängliga data från sammanställningar av t ex OECD eller EG innebär ofta förenklingar eller schabloniseringar, förutom att de inte alltid avser samma tidpunkt. Härtill kommer att för rätt förståelse av systemen fordras i vissa fall en mer eller mindre total överblick över hela samhällssystemet och inslag i t.ex. avtal av karaktären trygghetsavtal eller liknande. Dessutom anger materialet i många fall inte hur stödet i verkligheten fungerar, t.ex. avseende täckningsgrad. Vi har därför på olika sätt sökt erhålla uppgifter direkt från vissa länder för att komplettera andra data.

Den ökade arbetslösheten i de jämförda länderna har slutligen medfört kraftigt ökade utgifter för kontantstöd. Detta har i sin tur i flera länder drivit på krav på förändrade förmåner vid arbetslöshet. I vissa fall har detta medfört att förändringar planeras, t ex i Danmark, eller har genomförts såsom t ex i Canada. Vi tvingas däremot reservera oss för att förändringar skett, som vi inte fått uppgift om.

6.3 Översiktlig beskrivning av jämförda länders system

Norge

I Norge är det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet en del av socialförsäkringen, "Folketrygden". Försäkringen är obligatorisk och omfattar alla som föregående år hade viss inkomst (75% av det norska basbeloppet motsvarande ca 27.000 SEK), är arbetslösa och står till arbetsmarknadens förfogande. Karenstiden är tre dagar. Ersättningen är relaterad till föregående års inkomst, alternativt genomsnittet av de senaste tre årens inkomster utan indexering. Trygden har f.n. också ett socialt inslag i form av barntillägg.

Försäkringen omfattar löntagare, men däremot inte egenföretagare, om de inte driver sin verksamhet i aktiebolag.

Hela "Folketrygden" finansieras dels med arbetsgivaravgifter och skatter, dels med särskild avgift på skattsedeln, vilken avgift är obligatorisk och i praktiken således en skatt. Avgifterna är inte specificerade på så sätt att avgifterna till arbetslöshetsskyddet kan jämföras med andra länder.

Nuvarande system är f.n. föremål för översyn.

Danmark

I Danmark är rätten till ersättning knuten till medlemsskap i en av 44 fackföreningsanknutna arbetslöshetskassor. Skyddet är således frivilligt, inte obligatoriskt. Försäkringen är lagreglerad. Ca 70% av arbetskraften är kassaansluten.

Kompensationsgraden är 90%, men genom tak för ersättningen blir kompensationsgraden för en genomsnittlig industriarbetarinkomst ca 64% (1989).

Försäkringen finansieras till ca 65% med skattemedel, till ca 16% med arbetsgivaravgifter och till ca 19% med medlemsavgifter.

Ett av regeringen Rasmussen till Folketinget den 21 april 1993 framlagt lagförslag innehåller bl a förslag till förändringar i de arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som står till buds för de arbetslösa och uppdelningar av ersättningsperioderna vid långa arbetslöshetstider. Dessa uppdelningar syftar till att koppla rätten till vissa åtgärder till arbetslöshetstiden.

Syftet med förslaget är emellertid inte att försämra arbetslöshetsförsäkringen, utan att aktivera de arbetslösa.

Finland

Arbetslöshetsskyddet i Finland, arbetslöshetsdagpenning, utgår efter fem dagars karens och omfattar grunddagpenning och en "förtjänstrelaterad" dagpenning. Skyddet omfattar inte egna företagare och anhöriga som arbetar i det egna företaget.

Grunddagpenning utgår i princip till alla som omfattas av arbetslöshetsskyddet, utan begränsning av ersättningsperioden. Ersättningen är

behovsprövad mot hushållets övriga inkomster. Full ersättning är FIM 116 per dag (ca 155 SEK/dag), vartill kan komma barntillägg. Ersättningen finansieras med skattemedel.

För att dessutom få del av den s k förtjänstrelaterade dagpenningen fordras medlemsskap i arbetslöshetskassa. Denna kompletterande ersättning är 45% av dagsförtjänsten ovanför grunddagpenningens belopp upp till ca FIM 10.000 per månad, därefter 20% utan övre gräns.

Den förtjänstrelaterade dagpenningen finansieras med skattemedel, medlemsavgifter och arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgiften var 1992 3,7% av lönen.

Systemet har varit föremål för översyn i syfte att nedbringa kostnaderna. Regeringen har också lagt förslag om kraftigt ökade arbetsgivaravgifter.

Tyskland

I Tyskland finns dels ett försäkringssystem, Arbeitslosengeld, dels ett bidragssystem, Arbeitslosenhilfe, till skydd mot inkomstbortfall pga arbetslöshet. Systemet administreras av tyska "AMS".

Skillnader finns mellan västra och östra Tyskland, genomgående med sämre villkor för östra Tyskland. Uppgifterna i detta kapitel avser västra Tyskland.

Försäkringen är obligatorisk för alla löntagare. Som villkor för försäkringsersättning fordras 12 månaders arbete under de sista tre åren. Ersättningstiden beror dels av antal år i arbete, dels av uppnådd ålder. Kompensationsgraden är i princip 63-68% av ***nettoinkomsten,*** beroende på försörjningssituation. Utgående ersättning är ***skattefri.*** Högsta ersättningsgrundande bruttolön är DM 6.500, vilket motsvarar ca 29.000 kr per månad. I ersättningsgrundande inkomst inräknas inte den s k trettonde månadslönen, varför den effektiva kompensationsgraden är ca 5 %-enheter lägre än den ovan angivna.

De som utförsäkrats eller av annan orsak inte har rätt till försäkringsersättning kan erhålla bidrag, som dock har inslag av medelsprövning. Ersättningsperioden är i princip obegränsad och kompensationsgraden 10 %-enheter lägre än i försäkringen.

Försäkring och bidragssystem finansieras, i likhet med alla insatser av arbetsmarknadspolitisk karaktär, till lika delar av arbetsgivaravgifter och avgifter från löntagarna. F.n. erlägger vardera parten 3,4 % av lönesumman i avgift. Avgifterna fastställs årligen för ett år i sänder av det tyska finansministeriet och inkluderar även andra kostnader än för arbetslöshetsskyddet.

England

Arbetslöshetsförsäkringen i England ingår i socialförsäkringen. Alla löntagare omfattas obligatoriskt av arbetslöshetsskyddet. Ersättningen är lika för alla, men beroende av försörjningssituation. Ersättningsnivån är mycket låg. Kompletterande trygghetssystem finansierade av arbetsgivarna omfattar en betydande del av arbetskraften, varför beskrivningen av kompensation mm i verkligheten är annorlunda för många arbetslösa..

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras helt med avgifter från arbetsgivare och löntagare efter en progressiv avgiftsskala. Löntagare erlägger dock ingen avgift för inkomster ovanför en viss nivå motsvarande ca 19.000 kr per månad.

Frankrike

I Frankrike förekommer dels ett försäkringssystem, dels ett bidragssystem. Försäkringen omfattar alla löntagare. Bidragssystemet är tillämpligt på utförsäkrade och de som inte av annan orsak har rätt till försäkringens förmåner.

Försäkringen administreras av en privaträttslig organisation, styrd av företrädare för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Den reella kompensationsnivån för en industriarbetare med genomsnittslön är ca 60% i försäkringen.

Försäkringen finansieras med avgifter från arbetsgivare och löntagare.

Nederländerna

I Nederländerna administreras arbetslöshetsskyddet av 26 rikstäckande fackligt anknutna försäkringsanstalter, indelade efter olika branscher. Såväl arbetsgivare som arbetstagare deltar i styrelserna.

Försäkringen omfattar obligatoriskt alla löntagare utom offentligt anställda - tjänstemän. Ingen karenstid förekommer. Tid i arbetslivet och ålder bestämmer ersättningsperiodens längd. Kompensationsgraden är 70%, maximalt ca 800 SEK/dag, i fem dagar per vecka. Ersättning kan således utg'å med maximalt motsvarande ca 17.300 SEK/månad. Efter utförsäkring erhålls i princip 70% av minimilönen i ersättning. Denna ersättning utgår även till unga, som inte uppfyller arbetsvillkoret.

Försäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter och avgifter betalda av löntagarna. Arbetsgivaravgiften är ca 1,6% och löntagarnas avgift ca 2,6% av lönen.

Österrike

Arbetslöshetsförsäkringen i Österrike är obligatorisk och omfattar alla löntagare. Administrationen handhas av arbetsförmedlingarna. Försäkringen kompletteras av ett behovsprövat bidragssystem. Ersättning kan utgå för en period mellan 12 till över 30 veckor. Den maximala ersättningsnivån motsvarar mindre än 225 SEK/dag och den reella kompensationsgraden för en industriarbetare med genomsnittlig inkomst är max 41%. Maximal ersättningsgrundande inkomst motsvarar ca 18.700 SEK/mån. Arbetsgivare och anställda erlägger försäkringsavgifter, som uppgår till 2,3% av lönen.

När försäkringstiden gått till ända finns ett stödsystem, som är behovsprövat. Ett krav för ersättning är att den arbetslöse skall ha bott i landet lång tid.

Canada

Den kanadensiska arbetslöshetsförsäkringen omfattar obligatoriskt alla löntagare. Kompensationsgraden är numera 57% - efter en sänkning under 1993 - med en maximal ersättning motsvarande ca 2.500 kr/vecka. Ersättningstiden, liksom kvalifikationstiden, är direkt relaterad till arbetslöshetssituationen i resp region. Karenstiden för ersättning är två veckor. Försäkringen har i övrigt fördelaktigt enkla regler, bl a för bisysslor och vid deltidsarbetslöshet..

En nyligen genomförd förändring innebär att den som på eget initiativ lämnar sitt arbete, i fortsättningen inte kommer att få någon ersättning ens efter en viss avstängningsperiod (tidigare 7-12 veckor), annat än i undantagsfall.

Försäkringen finansieras med avgifter från arbetsgivare och anställda.

USA

Arbetslöshetsskyddet i USA bygger på federal lagstiftning, men handhas i praktiken i olika system för de olika delstaterna. Reglerna skiljer sig således åt såväl vad avser karens, kompensationsgrad, ersättningsperiodernas längd, finansiering m.m. mellan olika delstater.

Finansieringen bygger på delstatsbeskattning av arbetsgivare och grundas i många delstater i princip på varierade avgifter efter den arbetslöshet resp individuell arbetsgivare "skapar". Systemet innebär således en långtgående differentiering av avgifter på varje företag, inte på varje bransch. Genom att arbetsgivaren drabbas av högre avgifter när en anställd blir arbetslös, har arbetsgivaren anledning bevaka att de som slutat själva eller blivit uppsagda p.g.a. allvarlig misskötsel i arbetet, inte godkänns för ersättning.

I perioder av hög arbetslöshet, som de första åren på 1990-talet, har på federal nivå beslutats om särskilda medel för att förlänga ersättningstiderna. Ersättningarna utgår vanligtvis på nivån 50% av tidigare inkomst. Maximal ersättning vid förlängning uppgår f n USD 173 per vecka.

6.4 Översikt över förekommande typer av system för inkomstskydd vid arbetslöshet

Såsom angavs i inledningen ovan kan system för kontant ersättning vid arbetslöshet klassificeras som dels ersättningssystem som endast gäller vid arbetslöshet, dels som ersättningssystem av mer generell natur, vilka också är tillämpliga vid arbetslöshet. För översikt, se tabell 6.1 nedan.

Stödsystemen vid arbetslöshet är dels försäkring, dels andra stöd. Övriga ersättningssystem är framförallt minimiinkomstsystem och socialbidragssystem. Socialbidragssystem, men också minimiinkomstsystem, har inslag av medelsprövning. Såvitt känt innebär de här aktuella minimiinkomstsystemen att ingen hänsyn tas till förmögenhet, endast till inkomst.

Ersättningar liknande vårt system för KAS - utan inslag av medelsprövning - är ovanliga. Sociala inslag förekommer även i försäkringssystemen, genom att dessa i vissa länder t.ex. innehåller barntillägg och tillägg/avdrag beroende på maken/makan saknar eller har förvärvsarbete

Begreppet arbetslös har i huvudsak samma definition i samtliga länder, men nyansskillnader förekommer.

Tabell 6.1
Översikt - ersättningssystem vid arbetslöshet i olika länder 1992

Källa: Se källförteckning

Land	Stödsystem endast för arbetslösa		Andra stödsystem även tillämpliga för arbetslösa	
	Försäkring	Annat stöd	Minimi-inkomst-system	Social-bidrags system
Norge	x			x
Danmark	x		x	
Finland	x	x		x
Sverige	x	x		x
Tyskland	x	x		x
England	x	x		x
Frankrike	x	x	x	
Nederländerna	x		x	
Österrike	x	x		x
Canada	x			x
USA	x			x

Reservation för ofullständig information om socialbidragssystem

6.5 Arbetslöshetsförsäkringen

6.5.1 Allmänt

Såsom framgått av tabell 6.1 ovan har samtliga länder en stödform som uppfyller kriterierna för att klassas som försäkring. Vid en översiktlig bild av försäkringsskyddet - andra stöd lämnas tills vidare därhän - finns emellertid betydande skillnader mellan ländernas försäkringar. Bland de aspekter som skiljer utöver sådant som kompensationsgrad, arbetsvillkor, maximi- och minimiersättningar o. dyl., märks bl.a.:

- obligatorisk eller frivillig försäkring

- nationella regler och förmåner
- undantagna grupper eller grupper med särskilda villkor, bl a offentliga tjänstemän, egenföretagare, säsonganställda, fiskare
- arbetslöshetssituationen påverkar försäkringens regler.

Begreppet obligatorisk innebär i regel att försäkringen gäller för anställda från anställningstidpunkten, utan egen valfrihet. Obligatoriska försäkringar är emellertid genomgående beroende av arbetsvillkor m.m. och således ingen ovillkorlig rätt till ersättning om sådana villkor inte uppfylls.

Tabell 6.2
Översikt - försäkringens allmänna karaktär och omfattning i olika länder 1992
Källor: Se källförteckning

Land	Obligatorisk försäkring	Frivillig försäkring	Undantagna grupper	Anmärkning
Norge	x		företagare, ej i AB-form särsk regler för fiskare	del av Folketrygden
Danmark		x		frivillig tilläggsförsäkring förekommer i ett fack
Finland	x	x	företagare	
Sverige		*x*	*särsk regl för företagare*	
Tyskland	x		företagare	
England	x			kompletteras av trygghetsavtal del av socialförsäkringen
Frankrike	x	x	företagare	
Nederländerna	x		offentl anställda	
Österrike	x	x	offentl anstäkllda	
Canada	x		företagare särsk regler för fiskare	
USA	x			

6.5.2 Arbetsvillkor, referensperiod, ersättningsperiod samt kompensationsgrad

Arbetsvillkor, referensperiod och ersättningstid

Samtliga försäkringar innehåller vissa villkor för ersättning, framförallt ett arbetsvillkor. Arbetsvillkoret skall vidare uppfyllas under viss tid före arbetslöshetstillfället, här kallad referensperiod. För frivilliga försäkringar tillkommer krav på viss medlemstid. Ersättning kan antingen relateras till tidigare inkomst i någon mening eller utgå lika för alla.

Tabell 6.3
Arbetsvillkor, referensperiod och ersättningstid i olika länders försäkringar 1992.
Källa: Se källförteckning

Land	Arbetsvillkor mån	Referens-period mån	Ersättnings-tid mån	Anmärkning
Norge	inkomstkrav		19	minst 75% av basbeloppet eller ca 27.000 kr föreg år
Danmark	6	36/18	30	ersättn tiden i verkligheten
Finland	6	48	24	obegränsad ersättning max 500 dagar/5 år
Sverige	*4*	*12*	*14(21)*	äldre inom parentes
Tyskland	7	12	12-32	ersättning beroende på tid i arbete före arbetslöshet
England	>2,5	12	12	arb villkor beror av prem bet
Frankrike	11,5	24	30	
Nederländerna	6	60	36	längre ers period för äldre
Österrike	4,6(12)	12(24)	7	unga inom parentes
Canada	2,3 - 4,6	12	12	varierar med regionens arbetslöshet
USA	4,6	12	6	varierar med delstat

Omräkning har skett enligt följande:5 arbetsdagar per vecka, 52 veckor per år, 4,3 veckor per månad och 21,7 arbetsdagar per månad

Kompensationsgrad mm

Kompensationsgraden avser relationen mellan ersättning och tidigare inkomst. Reglerna är i vissa fall komplicerade, men i tabell 6.4 avses s.k. prime-age arbetslösa, d v s inte ungdomar och äldre.

Arbetslöshetsersättningen i England utgörs av ett fast belopp per vecka oberoende av tidigare inkomst. I bl a England förekommer särskilda trygghetssystem, som innebär att arbetsgivaren enligt avtal bidrar med ersättning.

Tabell 6.4

Kompensation i % av inkomst samt maximal ersättning i % av genomsnittlig industriarbetarinkomst (1989 års förhållande)

Källa: Se källförteckning

Land	Kompensation i % av ersättningsgrundande inkomst	Maximal ersättning i % av genomsnittlig industriarbetarinkomst	Anmärkning
	%	%	
Norge	62	62	
Danmark	90	64	
Finland	fast belopp + %	59	
Sverige	90	90	
Tyskland	63	58	Avser västra Tyskland; 13:e mån lön ger ingen ersättn.
England	fast belopp	16	
Frankrike	59	59	
Nederländerna	70	70	
Österrike	max 41	max 41	
Canada	57	57	
USA	50	50	

Kompensationsgraden är högst i Danmark och Sverige. Maximal ersättning beräknad som procent av den genomsnittliga industriarbetarlönen blir dock högre i Sverige, eftersom Danmark maximerat ersättningsunderlaget till knappt ca DKR 11.000:- per månad. Den vanligaste kompensationsgraden, d.v.s. ersättning i % av ersättningsunderlag, är drygt 60% i Danmark.

Genom begränsning av högsta ersättningsunderlag, blir också maximal ersättning ungefär 60% i många länder. I Sverige och Nederländerna uppnår det dock till 90 resp 70%. Siffrorna kan i vissa fall ge en felaktig bild av ersättningar vid arbetslöshet, eftersom ytterligare förmåner grundade på avtal ibland kan komplettera försäkringen.

Karenstider

Karensdagar förekommer inte generellt. Tyskland, Danmark, Österrike, Frankrike och tills vidare Sverige saknar karensdagar. Principbeslut har emellertid fattats om fem karensdagar i Sverige.

Tabell 6.5
Karenstider i olika länders arbetslöshetsförsäkringar 1992
Källa: Se källförteckning

Land	Karenstid i arbetsdagar	Anmärkning
	antal	
Norge	3	
Danmark	0	
Finland	5	
Sverige	*0*	*Förslag 5 dagar*
Tyskland	0	
England	3	
Frankrike	0	
Nederländerna	0	
Österrike	0	
Canada	10	
USA	5	

6.6 Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringarna i studerade länder finansieras på olika sätt och med olika relationer mellan skattemedel, arbetsgivaravgifter och avgifter från de försäkrade. Gränsdragningen mellan skatter och arbetsgivaravgifter kan ibland bereda svårigheter, i den mån avgifterna inte är specialdestinerade. I flera fall tar staten ansvaret för att försäkringens resurser är tillräckliga för att möta förmånsbetalningar, när ordinarie finansieringskällor tillfälligt eller under längre period är otillräckliga. I tabellen 6.6 nedan har - så långt uppgifter kunnat inhämtas - den avsedda finansieringen redovisats.

Tabell 6.6
Arbetslöshetsförsäkringens finansiering i olika länder 1991/1992
Källa: Se källförteckning

Land	Andel av försäkringens samla kostnader finansierade genom			Avgiftsuttag som andel av lön		Anmärkning
	skatt	arbets-givar-avgift	individ-avgift	arbets-givare	anställda	
	%	%	%	%	%	
Norge	34	41	25	ej tillgäng	ej tillgäng	ingår som del av trygdeavgift
Danmark	65	16	19	ej tillgäng	ej tillgäng	skatt uttas på moms underlag
Finland(grund)	100	0	0			
(tillägg)		90	10	3,7	0,3	
Sverige	0	95	5	2,12	0,3-0,4	underfinansierat exkl. adm. 97/3
Tyskland	0	50	50	3,4	3,4	avgifterna avser flera ändamål
England	inga uppgifter tillgängliga					
Frankrike	inga uppgifter tillgängliga			4,51	2,83	
Nederländerna	0	38	62	1,6	2,6	
Österrike	0	50	50	2,3	2,3	
Canada	0			2,73	1,95	avser flera ändamål
USA	0	100		2,7	0	genomsnitt samtliga delstater

Reservation för att uppgifterna ändrats

Avgifter från arbetsgivare eller försäkrade kan också relateras till löneunderlaget. Denna relation är känd för vissa länder och framgår då av tabell 6.6.

Försäkringen finansieras i flera fall tillsammans med andra utgifter, varför varför vare sig kostnader eller avgifter enkelt kan delas upp mellan olika ändamål. Ytterligare ett förhållande att beakta är att flera länders försäkringar numera är otillräckligt finansierade. Detta gäller bl.a. Frankrike och Finland.

Uppgifterna i tabellen avser i huvudsak 1992 års förhållanden.

I USA skiljer sig förhållandena mycket mellan olika delstater. I endast tre delstater uttas individavgifter förutom arbetsgivaravgifter.

Det föreligger således betydande svårigheter att på ett jämförbart sätt för olika länder ange samlade finansieringen för arbetslöshetsförsäkringen. Tabellen skall läsas med beaktande av detta.

6.7 Försäkringens täckningsgrad samt den samlade täckningsgraden för försäkring och annat stöd vid arbetslöshet

Även system som betecknas som obligatoriska ger inte inkomstskydd till alla arbetslösa. Genom att villkor av olika slag knyts till ersättningsrätten begränsas andelen ersättningstagare av samtliga registerade arbetslösa. I länder med korta ersättningsperioder och hög arbetslöshet under lång tid, ställs många som ursprungligen varit berättigade till ersättning utanför försäkringsskyddet.

Uppgifter om den reella täckningsgraden för dels försäkring, dels försäkring och andra stöd vid arbetslöshet, finns för några länder enligt vad som framgår av tabell 6.7 nedan.

Tabell 6.7
Arbetslöshetsskyddets täckningsgrad i olika länder
Källa: Rapport till USAs kongress ang. arbetslöshetsskyddet i G 7 länderna; apr-92

Land	Täckningsgrad i % av registrerade arbetslösa		Anmärkning
	Enbart försäkring	Försäkring samt andra stödsystem	
	%	%	
Sverige	*66*	*78*	*Egna beräkningar*
Tyskland	39	68	Avser västra Tyskland
England	32	90	Trygghetssystem höjer andelen täckta av enbart försäkring; andra stödsystem är socialbidrag
Frankrike	55	72	
Canada	80	system saknas	
USA	34	system saknas	

6.8 Bedömningar på grundval av sammanställningen av arbetslöshetsskyddet i ett internationellt perspektiv

Tabeller bidrar till att ge en tydlig bild av vissa förhållanden. Samtidigt innebär de ofta förenklingar av verkligheten. Detta gäller även denna sammanställning. Dessutom försvåras jämförelserna av att vissa uppgifter ständigt förändras, andra uppgifter släpar efter eller i något avseende bygger på andra förutsättningar än de vi känner till.

Det finns alltså anledning att vara försiktig med alltför säkra slutsatser om förhållandena i andra länder och i dessa länders system. En sträng arbetslöshetsförsäkring kan kompletteras av ett mindre strängt minimiinkomstsystem. Hårda villkor för försäkringsersättning kompletteras med stödsystem utan begränsningar och med relativt sett mjuka villkor.

De slutsatser som dras nedan får trots dessa varningar för försiktighet i jämförelserna ändå anses korrekta och tillförlitliga.

Dessa slutsatser är:

- de flesta länder har någon form av obligatoriska försäkringar, få länder har frivilliga försäkringar (Sverige, Danmark och Finland)

- endast i de tre nordiska länder som har frivilliga försäkringar, bygger försäkringsskyddet på medlemsskap i en a-kassa knuten till de fackliga organisationerna eller till vissa intresseorganisationer för företagare

- det obligatoriska skyddet är av varierande omfattning, med den högsta kompensationsgraden för en industriarbetare i Sverige (90% resp 80% efter 1 juli 1993), i Nederländerna 70% och västra Tyskland 63-68%(utan hänsyn till inkomst genom s.k. trettonde månadslön; om denna beaktas sjunker kompensationen till ca 58-63%)

- försäkringens täckningsgrad varierar kraftigt - mellan de länder som kunnat jämföras - från drygt 30% (England och USA) till 80% (Canada)

- Sverige och Finland har de lägsta individavgifterna, förutom USA, där sådana avgifter endast uttas i tre delstater

- många länder i Europa har högre tak för ersättning än Sverige, bl.a. Tyskland och Nederländerna.

Även med de förändringar som beslutats i Sverige för att gälla fr.o.m. juli 1993, kommer den svenska försäkringen att i de flesta avseenden vara en bättre försäkring för de allra flesta arbetslösa än de andra ländernas försäkringar. För de flesta arbetslösa kommer den svenska försäkringen att bäst kompensera inkomstbortfall. För arbetslösa med tidigare inkomster över 20.000 kr per månad har dock bl.a. Holland och Tyskland mer generösa villkor.

Det svenska arbetsvillkoret tillhör de allra lägsta, liksom ersättningsperioden i praktiken tillhör de längsta. Inte heller innehåller det svenska kontantstödet medelsprövning, vilket i flera fall gäller när väl försäkringens ersättningsperiod uttömts i vissa andra länder system.

I de länder som har försäkringar med - för våra förhållanden - rimliga ersättningsvillkor, har den försäkrade att obligatoriskt betala en individavgift av en storlek helt annorlunda än den svenska. Ingen försäkring erbjuder så låg individuell premie för så goda förmåner som den svenska försäkringen.

6.9 Källförteckning avseende detta kapitel

Ovanstående sammanställning grundas på ett antal olika källor, varav en del utgör från resp. land erhållna skrifter av varierande karaktär - allt från broschyrer som lämnas till arbetssökande till mer formella skrifter eller riksdagstryck.

De grundläggande källorna har emellertid varit:

- EEC: Social Protection in Member States of the Community; Situation on July 1st 1991 and evolution

- Council of Europe: Comperative tables of social security schemes in Council of Europe member states, not member states of the European Communities, in Australia and in Canada; 5th edition (situation at 1 July 1990)

- OECD: Unemployment Benefit Rules and Labour Market Policy; Employment Outlook July 1991, chapter 7.

7 Grundläggande värderingar

7.1 Skyddets grundläggande funktion

En arbetslöshetsförsäkrings grundläggande funktion är att försäkra förvärvsarbetande mot inkomstförlust på grund av arbetslöshet. Försäkringsersättningen skall göra det möjligt för den arbetslöse att känna inkomsttrygghet under en omställningsperiod tills han eller hon får ett nytt arbete.

En arbetslöshetsförsäkring kan utformas på många olika sätt. Hur den utformas är beroende bl.a. av de synsätt och värderingar som finns på försäkringens syften. Men också på bedömningar av hur en viss utformning av försäkringen bäst bedöms gagna dessa syften. För att förstå mina förslag till utformning, finansiering och administration av ett nytt försäkringsskydd, vill jag därför i detta kapitel utveckla mina grundläggande värderingar av betydelse för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring.

Min ambition är att utveckla ett förslag till försäkring som också har förutsättningar att kunna fungera under en längre tid och vara självfinansierat. Enligt mina värderingar är det i sig väsentligt att såväl arbetstagare som arbetsgivare upplever att det finns viss stabilitet över tiden i samhällets skyddssystem. En ny försäkring bör därför i sina grunddrag kunna fungera åtminstone ett antal år in på 2000-talet och vara robust även mot politiska ingripanden, från tid till annan, beroende på olika värderingar vad gäller fördelningspolitik eller stabiliseringspolitik.

Ett arbetslöshetsskydd konstruerat för längre sikt kan emellertid inte vara opåverkat av den verklighet som finns på kort sikt. Dagens situation med en för svenska förhållanden unikt hög arbetslöshet, stora underskott i försäkringens finansiering samtidigt med en svår statsfinansiell och samhällsekonomisk situation, kan enligt min mening inte frånses vid

utformning och finansiering av en ny arbetslöshetsförsäkring även till den del perspektivet bör vara långsiktigt. I synnerhet som det våren 1993 tyvärr inte finns tecken som tyder på att situationen är av tillfällig och snabbt övergående natur.

7.2 En försäkring med flera syften

Vårt svenska samhälle är ett välfärdssamhälle. Medborgare åtnjuter i olika former samhällets skydd vid bl.a. inkomstbortfall på grund av sjukdom och arbetslöshet. Även de som av något skäl inte omfattas av allmänna socialförsäkringar är ändå alltid garanterade en skälig levnadsnivå, oavsett orsaken till att de inte förmår försörja sig själva. Detta är möjligt tack vare att samhällets totala resurser räcker till för att kunna bära en levnadsstandard för alla över en basnivå. Men också genom att en majoritet av medborgarna i samhället är överens om att fördela resurserna på ett sätt som innebär att alla, oavsett förutsättningar, alltid skall garanteras en skälig levnadsnivå.

En viktig del av medborgarnas skydd mot inkomstförlust m.m. upprätthålls i vårt land genom allmänna försäkringar, där ersättning utgår om vissa villkor uppfylls. Skyddet vid arbetslöshet är egentligen - genom nuvarande frivillighet och medlemskap i en a-kassa - ett direkt undantag från den traditionella svenska linjen med ett allmänt skydd mot inkomstförlust av olika orsaker.

Villkoren för ersättning är i försäkringsrelaterade system normalt inte knutna till individens specifika behov, utan utgår oberoende av egna tillgångar, andra inkomster i familjen eller liknande förhållanden. Ersättning utgår helt enkelt till alla som omfattas av försäkringen och uppfyller villkoren för ersättning. Principiellt skulle man givetvis kunna tänka sig försäkringslösningar, där ersättningen bygger på det faktiska behovet mer uttalat. Sådana inslag finns i vissa speciella former såsom t.ex. när barntillägg utgår, eller när ersättning lämnas för något slag av faktiska kostnader. Även inom arbetslöshetsskyddet förekommer i vissa länder särskilda sociala inslag i försäkringen, dvs. hänsyn tas till om maken/makan har arbete, antalet barn i familjen och deras ålder m.m. För min del vill jag emellertid betona att arbetslöshetsskyddet skall ges en form som innebär att det är ett skydd mot inkomstförlust, inte som ett i någon mening behovsprövat skydd.

Först när inga försäkringar eller liknande lösningar - t.ex. trygghetsavtal eller liknande avtal - är tillämpliga på den arbetslöses situation och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, kan det bli aktuellt med ett behovsprövat socialbidrag.

Enligt min mening är det viktigt att *skyddet vid arbetslöshet löses genom försäkringar och inte genom någon form av behovsprövande bidrag. Men också att karaktären av försäkring verkligen upprätthålls. Ersättningen skall relateras till inkomstförlust* - i princip oavsett hur väl den förlorade inkomsten bidrog till den arbetslöses levnadsstandard - och utgå till den som uppfyller uppställda villkor. Försäkringen skall i större eller mindre utsträckning garantera de arbetslösa den standard de levt på genom sitt arbete, inte kompensera individer för att de av andra skäl än arbetslöshet inte förmår klara sin försörjning. Sådana behov - oavsett hur angelägna de är - skall lösas på annat sätt. *En grundnivå i försäkringen* skall garantera arbetslösa, på väg till ett arbete, en viss lägsta ersättning. Denna skall anpassas så att i de flesta fall *kommunalt socialbidrag inte behöver tas i anspråk.*

Välstånd skapas genom arbete. Därför är arbetslöshet - i varje fall utöver den del som beror på att människor tillfälligt är utan arbete på väg från arbete inom ett område till arbete inom ett annat - en förlust av totala materiella resurser för samhället som helhet. Arbetslöshet medför också negativa sociala effekter för dem som drabbas. *Ett viktigt syfte för en arbetslöshetsförsäkring är därför att den skall främja och inte motverka att medborgarna aktivt deltar i samhällets produktion av varor och tjänster.*

En försäkring ger den som drabbas av inkomstförlust på grund av arbetslöshet en ekonomisk trygghet, som positivt bidrar till att en arbetslös kan ägna sina resurser till att aktivt söka nytt arbete och därmed snabbare komma tillbaka till arbetet. Alternativt ges den arbetslöse möjlighet att förbättra sina förutsättningar att få ett arbete genom att förstärka eller förändra sin kompetens så att den bättre svarar mot efterfrågan på arbetskraft. Därför är det viktigt att *en försäkring ger ett skydd på sådan nivå att en arbetslös inte tvingas ägna sin kraft till att vidta åtgärder för att överleva ekonomiskt.* Graden av kompensation för inkomstförlust kan, liksom ersättningens utformning, medvetet eller omedvetet för den arbetslöse ha betydelse för ansträngningarna att finna nytt arbete så fort som förutsättningar på arbetsmarknaden föreligger eller - i avvaktan på arbete - för att använda tiden för kompetenshöjande åtgärder. Det är därför skäligt att det finns en tydlig skillnad mellan inkomster av arbete och av ett

försäkringsskydd vid arbetslöshet. Försäkringens kompensationsgrad och ersättningsnivå måste således balanseras mellan ett antal olika syften.

Finansieringen av försäkringen, liksom hur väl skyddet utformas, kan också, såsom framgår närmare nedan, i vissa fall ha indirekta effekter på hur väl vi lyckas med att uppnå ett högt deltagande bland medborgarna i samhällets produktion av varor och tjänster.

Enligt min bedömning talar, förutom allmänna apsekter om solidaritet, även andra skäl för att försäkringen skall lämna ersättning på en nivå som innebär en ekonomisk trygghet för de drabbade och som möjliggör ett aktivt arbetssökande.

Utan trygghet minskar också benägenheten att byta arbete eller att våga ta risker som ett led i egen utveckling. Välstånd förutsätter att de varor och tjänster som produceras i samhället också efterfrågas av konsumenterna. Eftersom konsumenternas preferenser förändras från tid till annan medför detta i sin tur en ständig omställning i samhället från en viss typ av produktion till en annan. Följden blir att förändringar i efterfrågan på varor och tjänster också leder till förändringar i efterfrågan på arbete av olika slag. En försäkring skall därför utformas på ett sätt som inte hindrar och helst främjar en sådan anpassning hos framför allt de arbetssökande. En arbetslöshetsförsäkring skall därför, enligt min bedömning, *utformas på ett sådant sätt att den bidrar till att smidigt underlätta omställning*, ökar människors motiv att arbeta och därmed bidrar till anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft inom olika sektorer i samhället. Därmed betonas också försäkringens karaktär av tillfällig lösning på individens försörjning.

Genom att betona att arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring för omställning, understryks också att arbetslöshetsförsäkringen inte är avsedd som ett minimiinkomstsystem för personer som av olika anledningar inte har kvalificerat sig genom arbete. Förlust av inkomst från ett tidigare arbete skall tillsammans med ett aktivt arbetsutbud, enligt min mening, vara ett grundläggande krav för att erhålla ersättning. Sambandet mellan inkomstbortfall från ett tidigare arbete och rätten till ersättning, samtidigt med karaktären av omställningsförsäkring för en period under vilken man söker nytt arbete, betonar arbetslöshetsförsäkringens starka samband med arbetsmarknadspolitiken och ett i detta avseende mindre starkt samband med socialförsäkringarna i allmänhet. *Arbetslöshetsförsäkringen skall därför både organisatoriskt och finansiellt behandlas fristående från andra*

trygghetsförsäkringar inom socialförsäkringssystemet. Det skulle annars på sikt kunna utvecklas en s.k. medborgarlön", som jag anser ej skulle främja arbetslinjen. Däremot bör kompensationsnivåerna harmoniera.

Finansieringen och administrationen av en ny arbetslöshetsförsäkring skall, enligt min mening, ske inom arbetsmarknadssektorn. Det finns flera orsaker till detta ställningstagande. För det första har parterna på arbetsmarknaden på olika sätt - direkt och indirekt - viss inverkan på arbetslöshetens omfattning och struktur. Former för att hantera övertalighet, insatser för personalutveckling, lönebildning m.m. är områden, som parterna har inflytande över och som samtidigt kan tänkas påverka arbetslösheten. För det andra har den enskilde arbetsgivaren ett indirekt inflytande på arbetslösheten. Företagsledningens skicklighet att utveckla sitt företag och i övrigt att skapa förutsättningar för trygga anställningar skiljer sig mellan olika företag. Detta påverkar också arbetslösheten. För det tredje går det inte att utesluta att den enskilde arbetslöse också i vissa fall kan påverka arbetslösheten. Intensiteten och effektiviteten i arbetssökandet, anpassningsbarheten till efterfrågan på arbetskraft och andra förhållanden har betydelse för arbetslösheten. Tillsammans talar detta för att aktörerna på arbetsmarknaden i princip bör svara för finansieringen av arbetslöshetsskyddet.

Samtidigt har emellertid statsmakterna, som ansvariga för den allmänna ekonomiska politiken, ett stort inflytande på arbetslöshetens omfattning. Detta får statsmakterna också bära genom att i situationer som i nuläget - med ett otillräckligt skydd och otillräcklig finansiering - kostnaderna för arbetslösheten till stor del flyttas över till staten, men också till kommunerna (genom exempelvis utfyllnad till KAS).

En sådan överflyttning av kostnader för arbetslösheten minskar förutsättningarna att frigöra resurser för aktiva åtgärder för arbetslösa. Det är inte heller rimligt att enskilda kommuner, utan att de har direkt möjlighet att i nämnvärd grad påverka de förhållanden som bestämmer arbetslösheten, på det sätt som sker idag, genom kraftiga ökningar i socialbidragsutgifterna skall tvingas finansiera en icke obetydlig del av arbetslösheten.

En finansiering fullt ut med arbetsgivaravgifter och individavgifter frigör, jämfört med nu, utrymme för staten att inom statsbudgeten satsa på arbetsskapande åtgärder och för kommunerna att inom socialpolitikens ram stödja de arbetslösa för att minska risk för passivitet.

Till skillnad från nu skall *i en ny försäkring utgifter och intäkter balansera,* dvs. måste finansieringssätt - i mitt förslag arbetsgivare och arbetstagare genom individavgifter - bära svängningar i utgifterna. Som jag senare utvecklar förordar jag att försäkringen blir *självfinansierad inom en konjunkturcykel* och att avgifterna anpassas till beräknad utgiftsnivå för perioden. Härvid bör avgifter tas ut motkonjunkturellt, dvs. något högre avgifter än behov vid bättre konjunktur och vice versa.

Men det är inte bara försäkringens finansiering som medför att den skall ses som nära kopplad till arbetsmarknaden. Försäkringen skall, enligt min mening, också *främja den s.k. arbetslinjen, även när det inte är möjligt att erhålla ett egentligt arbete på den reguljära arbetsmarknaden.* Försäkringen skall å ena sidan ges en sådan utformning att den stimulerar arbetslösa att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder av lämpligt slag, framför att passivt motta ekonomiskt stöd. Detta kan ske antingen genom stimulans genom förbättrade förmåner eller genom hot om försämrade eller uteblivna förmåner. Men givetvis också på annat sätt, t.ex. genom att samhället genom den offentliga arbetsförmedlingen eller på annat sätt bidrar till aktiva åtgärder, t.ex. jobb-sökarkurser. Det finns således en koppling mellan försäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som kan fungera bättre eller sämre beroende på hur försäkringen utformas. Enligt min mening skall det finnas *ett direkt samband i en ny försäkring mellan s.k. aktiva och passiva åtgärder.*

Förutom dessa mer övergripande syften med en arbetslöshetsförsäkring, finns det några krav på en försäkrings utformning som jag anser hör hemma bland dessa mer övergripande syften.

En ny försäkring skall vända sig till *såväl anställda som företagare och uppdragstagare samt därvid behandla dessa så likvärdigt som möjligt med iakttagande av konkurrensneutralitet.*

Försäkringen skall vara utformad på ett så enkelt sätt att *de försäkrade lätt skall kunna förstå hur den fungerar och vilket skydd han eller hon kan påräkna.*

Vidare anser jag det vara ett viktigt krav på försäkringen att den av de allra flesta uppfattas som *rimlig och rättvis,* möjlig att kontrollera samt regleras på ett sådant sätt att dess effekter går att motivera.

Slutligen skulle jag här vilja framhålla att det, enligt min mening, är ett viktigt krav på försäkringen att den *ger olika intressenter incitament att bete sig på ett sätt som sammanfaller med ett samhällsekonomiskt riktigt beteende*. Det är här inte endast fråga om att ge förutsättningar för arbetslösa att ägna sin kraft till att söka arbete, förändra sitt yrkeskunnande och liknande. Det är också fråga om att genom försäkringens utformning bidra till att organ, som administrerar försäkringen eller ansvarar för att arbetsmarknadspolitiken omsätts i handling, också upplever incitament för att handla på ett sätt som främjar samhällsekonomin. Det gäller också att parter inte skall kunna komma överens om olika lösningar, som på ett samhällsekonomiskt mindre fördelaktigt sätt belastar försäkringen.

Nedan vill jag närmare utveckla några av de värderingar jag anser bör ligga till grund för en ny försäkring.

7.3 En allmän försäkring

Arbetslöshet drabbar den enskilde i regel oplanerat och plötsligt liksom sjukdom, arbetsskada och handikapp. I Sverige har detta lett till att vi utvecklat allmänna och obligatoriska försäkringssystem mot sjukdom och arbetsskada samt vårdbidrag/handikappersättning vid handikapp. Undantaget är arbetslöshetsförsäkringen, som är frivillig och förutsätter beviljat medlemskap i en a-kassa och där avgift betalas under en viss period. För dem som valt att stå utanför den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen eller ej uppfyller villkoren finns ett minimiskydd från statens sida i form av KAS. Ca 17 % av arbetskraften står utanför den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och räknat på dagens arbetslösa står 33 - 34 % utanför. Av den sistnämnda gruppen uppbär 11 - 12 % i stället KAS.

Av vårt internationella avsnitt, kapitel 6, framgår att Sverige snart är det enda land som har frivillig arbetslöshetsförsäkring. Såväl i Öst- som i Västeuropa, liksom i USA och Kanada, har man obligatoriska försäkringar. Norge hade tidigare en frivillig försäkring men införde för några år sedan en obligatorisk, medan i Finland finns en blandad obligatorisk och frivillig försäkring. Endast Danmark har kvar enbart en frivillig försäkring men i dagarna föreligger ett förslag från regeringen till Folketinget i Danmark om förändring av detta system. Däremot är det vanligare utomlands att hela eller delar av sjukförsäkringen är frivillig.

Den nuvarande svenska arbetslöshetsförsäkringen har trots sin frivillighet haft en jämförelsevis hög anslutningsgrad, som för övrigt i dagens

arbetslöshetssituation ökar. Den har internationellt utmärkt sig för sin koppling till arbetslinjen, för en förhållandevis hög kompensationsnivå för vanliga inkomsttagare och för sin fackliga och föreningsmässiga anknytning som lett till en positiv närhet till arbetsplatserna.

Trots goda erfarenheter med den svenska frivilliga arbetslöshetsförsäkringen anser jag *tiden mogen för en allmän försäkring mot inkomstförlust vid arbetslöshet.* Som jag återkommer till i nästa kapitel kan den utformas antingen som en allmän försäkring fullt ut eller konstrueras som en kombination av allmän försäkring och frivillig tilläggsförsäkring.

En övergång till allmän försäkring bör emellertid ej ske genom tvära kast utan bör lämpligen utformas som *en vidareutveckling av den nuvarande svenska frivilliga försäkringen och KAS.* Härigenom kan erfarenheter tillvaratas, som gynnar ett snabbt genomförande och en billigare ordning. Stora delar av det nuvarande regelsystemet och de administrativa rutinerna bör kunna nyttiggöras i en ny försäkring.

De skäl, som talar för att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen omformas till en allmän försäkring fullt ut eller till viss del, är enligt min mening:

- Arbetslöshetsförsäkringen skall, som jag ovan förordat, när dess regelsystem bestäms och dess ersättning utnyttjas, ses som ett inslag i arbetsmarknadspolitiken. Sambandet mellan aktiva och passiva åtgärder vill jag stärka. De aktiva åtgärderna är allmänna och vänder sig till alla i arbetskraften eller på väg in i arbetskraften med behov av dessa åtgärder, oavsett intressekoppling eller annan begränsning. Vid ett samspel med arbetslöshetsförsäkringen bör den också ha samma inriktning.

- Med nuvarande höga arbetslöshetstal i Sverige har det blivit uppenbart att kommunerna inom ramen för socialpolitiken oplanerat i växande utsträckning får ta på sig konsekvenserna av arbetslöshet för oförsäkrade. Sett ur finansieringssynpunkt betyder detta att, för de som tillhör en frivillig försäkring, finansierar arbetsmarknadssektorn - med statligt bidrag - inkomstförlust vid arbetslöshet, medan det för de oförsäkrade blir skattebetalarna i respektive kommun som blir finansiärer. Detta ger en viss inkonsekvens men framför allt belastas kommunerna med kostnader som allt fler anser ej bör vara en primär kommunal uppgift. Det leder också till ojämnhet mellan kommunerna, då

andelen oförsäkrade varierar, där vissa kommuner bara har 10-15 % oförsäkrade och andra har 30-35 %.

- En allmän försäkring ger en mer solidarisk finansiering. Idag belastas produktionsutrymmet på varje arbetsplats med arbetsgivaravgifter till den nuvarande försäkringen, oavsett om alla anställda på arbetsplatsen är med eller ej i den frivilliga försäkringen. Det finns således bristande samband när det gäller arbetsgivaravgiften (som är 2,12 % av löneunderlaget att jämföra med individavgiften ca 0,3 %) och försäkringens förmåner/utgifter. Vid tidigare låga svenska arbetslöshetstal har detta problem fått ringa uppmärksamhet men med dagens arbetslöshetstal och att arbetsgivaravgiften behöver två- eller tredubblas för att klara försäkringskostnaderna, så blir problemet växande.

- EES-avtalet innebär fri rörlighet för arbetskraften mellan alla EG- och EFTA-länder där i det närmaste alla länder utom Sverige har en obligatorisk eller allmän försäkring. Även om det inte formellt krävs en ändrad karaktär av den svenska försäkringen, så kommer harmonieringsbestämmelser och samspelet inom arbetsmarknadspolitiken att underlättas.

- En allmän försäkring bör också underlätta att olika grupper på arbetsmarknaden likställs i en försäkring, dvs. företagare, anställda och uppdragstagare.

7.4 En del av arbetsmarknadspolitiken och ett led i strävandena att främja arbetslinjen

En arbetslöshetsförsäkring riktar sig till dem som ingår i arbetskraften och aktivt svarar för ett arbetskraftsutbud. För de som saknar arbete, men inte heller vill ha något arbete, fyller försäkringen ingen funktion. Inte heller har försäkringen till syfte att utge ersättning till de medborgare som saknar tillfredsställande försörjning av annan orsak än arbetslöshet. Sådana problem måste lösas på annat sätt.

Försäkringen är således nära förenad med inkomstbortfall från arbete, eller i särskilda fall, med att någon trots intensivt sökande inte kan erhålla ett arbete. Därmed kan försäkringen avgränsas mot t.ex. minimiinkomstsystem eller andra mer generella välfärdssystem utan direkt anknytning till arbetslöshet.

Samtidigt som försäkringen är en del av samhällets skyddsnät för de som ingår i arbetskraften, av i princip samma slag som skydd vid arbetsskada, sjukdom m.m., kan försäkringen också ses som ett arbetsmarknadspolitiskt medel, om man med detta menar en åtgärd som skall bidra till att en anpassning kommer till stånd mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Arbetslöshetsförsäkringen är således knuten till arbete, till arbetsmarknaden och därmed också till arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken är i sin tur beroende av den generella ekonomiska politiken.

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken har varit och är - trots nuvarande höga arbetslöshetstal - produktivt arbete åt alla. Detta innebär inte bara att arbetslösheten skall bekämpas utan också att deltagande i arbetslivet skall stimuleras. Personer med funktionshinder skall stödjas och ges förutsättningar att erhålla och behålla ett arbete på samma sätt som andra. Jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet skall främjas. Arbetet som sådant skall vara stimulerande och utvecklande. Det skall inte leda till arbetsskador och utslagning. Av hänsyn till den enskilde och till samhället i stort måste de arbetsmarknadspolitiska medlen vara inriktade på att ge bästa möjliga förutsättningar för alla människor att få ett fritt valt, lämpligt arbete. Sett ur en arbetsgivarsynvinkel skall arbetsmarknadspolitiken bl.a. syfta till att tillgodose behovet av lämplig och tillräcklig arbetskraft.

Detta betyder att arbetslösa i första hand skall erbjudas arbete, kompetenshöjande utbildning eller annan aktiv åtgärd. Först därefter skall arbetslösa erhålla en kontant ersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen skall genom inkomsttrygghet underlätta och stimulera arbetstagarnas rörlighet och därigenom medverka till omvandling och anpassning på arbetsmarknaden och i näringslivet. En arbetslöshetsförsäkring skall fungera så att omställning underlättas, men också ge människor motiv att delta i samhällets produktion av varor och tjänster.

Sverige har internationellt sett ett mycket högt arbetskraftsdeltagande. Totalt sett, för män och kvinnor tillsammans, uppgick arbetskraftsdeltagandet i åldrarna 16 - 65 år under 1991 till nära 84%. Talet sjönk dock något under år 1992. Sverige har fram till 1990-talet också haft en mycket låg, öppen arbetslöshet, normalt ca 1,5-3%. Den konjunkturavmattning som inleddes i slutet av 1980-talet orsakade emellertid en minskning av sysselsättningen. Arbetslöshetstalen började öka under 1990

och har därefter ökat lavinartat. I april 1993 uppgick den öppna arbetslösheten till 7,3 % av arbetskraften eller ca 330.000 personer. Till dessa kommer ytterligare ca 5 % av arbetskraften i olika åtgärder.

Det traditionellt kanske mest utmärkande draget i svensk arbetsmarknadspolitik i ett internationellt perspektiv, är den s.k. arbetslinjen. Med denna avses att de arbetsmarknadspolitiska medlen, inklusive kontantstödet vid arbetslöshet, är inriktade på att den arbetslöse skall finna ett lämpligt reguljärt arbete. Vederbörande skall inte behöva finna sig i att arbetslösheten blir bestående. Men även om reguljärt arbete inte är omedelbart tillgängligt, skall den arbetslöse erbjudas en kompetensutveckling genom t.ex. utbildning. Kontantstödet skall ses som ett tillfälligt försörjningsstöd i avvaktan på att arbetslösheten kan hävas på ett mer permanent sätt.

Syftet med arbetslinjen är framför allt att den enskilde skall skyddas från att hamna i inaktivitet, som i sin tur medför att det blir allt svårare att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Den som vill och kan arbeta skall kunna åtnjuta samhällets stöd och insatser i syfte att få ett arbete. En stödsituation skall inte behöva accepteras som en ersättning för ett reguljärt arbete.

Även av hänsyn till samhället i stort bör arbetslinjen hävdas. Arbetskraften bör tas tillvara på bästa sätt, bl.a. genom en väl fungerande arbetsförmedling. Att människor som tillhör arbetskraften genom arbetslöshet blir berövade initiativkraft, yrkeskunnande och möjlighet att bidra till samhällets produktion, är till skada för hela samhället.

Även under perioder med stor arbetslöshet finns arbeten som behöver utföras. Om den reguljära arbetsmarknaden inte förmår engagera arbetskraften för dessa arbeten, bör samhället på olika sätt kunna bidra med särskilda stödinsatser som bidrar till en positiv lösning. Insatserna bör vara sådana att de är till största möjliga nytta, både för den arbetslöse individen och för samhällets behov. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall kunna sättas in vid en lämplig tidpunkt under arbetslösheten, vara av tillfällig karaktär och uppfattas som positiva av den enskilde. De får emellertid inte ersätta reguljära arbeten eller negativt påverka en fungerande arbetsmarknad.

Som exempel på arbetsmarknadspolitiska insatser kan nämnas platsförmedling, yrkesvägledning, jobb-sökaraktiviteter, arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning, utbildningsvikariat, rekryteringsstöd, starta eget-bidrag,

beredskapsarbete, ungdomspraktik och arbetslivsutveckling. Vissa av dessa åtgärder har av statsmakterna beslutats för en viss begränsad tidsperiod under vilken arbetslösheten har förutsetts bli särskilt stor. I flera fall förlängs dock åtgärderna genom nya beslut.

Arbetslinjen hävdas inte bara genom särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för den som redan är eller riskerar att bli arbetslös. Arbetslinjen hävdas också genom att samhället på olika sätt inom skola och utbildningsväsende stimulerar och stöder människor att göra bra yrkesval och tillhandahåller lämplig utbildning.

På vilket sätt kan då utformningen av arbetslöshetsförsäkringen mer konkret främja arbetslinjen?

Jag vill utveckla detta i det följande ur två perspektiv, dels individens - den arbetslöses - och dels samhällets genom arbetsmarknadspolitiken.

7.5 Den arbetslöses rättigheter och skyldigheter

Som jag redan framhållit skall en ny försäkring ge inkomsttrygghet vid omställning till ett nytt arbete för en arbetslös. Den skall ge en sådan kompensation för inkomstförlust så att den ger möjlighet att ägna all tid åt att finna ett nytt arbete och i avvaktan på det använda en övergångsperiod till kompetenshöjande insatser och/eller arbetsträning. Därför bör försäkringen vara *allmän* som i andra utvecklade industriländer och därvid också till sin karaktär påminna om vad som gäller i Sverige för socialförsäkringarna. För att tydliggöra kopplingen till arbetslinjen och att vederbörande arbetslös har ett seriöst och realistiskt arbetsutbud samt en vilja att ta ett arbete, kopplas rätten att erhålla ersättning till att *ett klart arbetsvillkor* har upparbetats. För de arbetslösa som aktivt strävat för, men ej kunnat, att etablera sig på arbetsmarknaden skall särskilda villkor gälla, som jag längre fram utvecklar och kallar *utbildningsvillkor med karens*.

Den arbetslöse skall med försäkringens utformning redan från det att arbetslöshet konstaterats använda all sin kraft för att själv finna ett nytt lämpligt arbete direkt eller - om så bedöms erforderligt - stärka sin kompetens för att bättre kunna konkurrera om ett nytt arbete. Han skall därvid ha rätt till stöd från den offentliga arbetsförmedlingen och tillgång till de arbetsmarknadspolitiska stödresurserna.

I den mån arbete ej går att finna direkt genom egen insats eller genom förmedlingens vill jag förorda att en *handlingsplan* upprättas, som skall behandla hur den arbetslöses möjligheter att komma åter på arbetsmarknaden kan stärkas. Planen bör upprättas i samråd mellan den offentliga arbetsförmedlingen och den enskilde och ta upp behov av och hur - respektive när det kan ordnas med kompetensutveckling, eventuell arbetsträning och - i förekommande fall - yrkesinriktad rehabilitering samt var nytt arbete kan sökas. I samspelet mellan den offentliga arbetsförmedlingen och den enskilde utvecklas en sådan planering.

Den offentliga arbetsförmedlingen bör således ha skyldighet att biträda den arbetslöse med en sådan plan samt - som hittills - erbjuda erforderliga tillgängliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder snarast möjligt.

Som jag tidigare redovisat (kapitel 4 och 5) ökar nu långtidsarbetslösheten, vilken leder till risk för successiv och ofta snar total utslagning från arbetsmarknaden. Många internationella erfarenheter, inte minst från England och Holland, visar detta. Detta medför stort mänskligt lidande och - i ett land som Sverige, där den offentliga sektorn har ett slutligt försörjningsansvar för alla samhällsmedborgare - högre samhällsekonomiska kostnader jämfört med om kortsiktiga arbetsmarknadspolitiska insatser sker och ett bra inkomststöd ges under omställning till ett nytt arbete.

Enligt min uppfattning talar dessa förhållanden tydligt för att *koppla en ny försäkring till rätten till lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder om inte arbete erhålls.* Vilken åtgärd som är mest adekvat bör framgå av den nämnda handlingsplanen. Den bör sättas in så snart tillgång till åtgärder i fråga finns och det är lämpligt för den enskilde för att stärka möjligheten till återgång till arbete. Det bör emellertid finnas en absolut sista tidpunkt i ett nytt regelsystem för en sådan åtgärd. Jag anser att tidpunkten bör sättas till när vi i Sverige räknar med att långtidsarbetslöshet uppkommer, dvs. efter sex månaders arbetslöshet. Den arbetsmarknadspolitiska åtgärden bör då vara minst av den omfattningen att den kan kvalificera för en ny ersättningsperiod i försäkringen om arbete fortfarande ej erhålls. Såväl förslaget om handlingsplan som denna rätt till åtgärder behöver komma till uttryck i en särskild lagstiftning i anslutning till lagen om ny försäkring och också i statsmakternas riktlinjer för AMV.

I den arbetslöses rättigheter gentemot staten bör också *korrespondera till skyldigheter.* Tackar den arbetslöse nej till erbjudet lämpligt arbete eller

åtgärd skall det leda till avstängning i försäkringsersättningen. Avstängningsreglerna skall vara stränga för att gynna arbetslinjen. Härvid bör den enskilde - om delade meningar uppkommer mellan denne och den offentliga arbetsförmedlingen eller försäkringsgivaren - ha rätt att anföra besvär vid förvaltningsdomstol.

Av statsfinansiella skäl men även av rättviseskäl jämfört med situationen för andra i samhället, bör en kompetenshöjande arbetsmarknadspolitisk utbildning knappast vara mer än av kortvarig natur. Den torde många gånger få karaktären av en akut insats för att snabbast möjligt få vederbörande tillbaka till arbetslivet. Andra gånger blir det uppenbart för en person som drabbats av arbetslöshet att en utbildning, som denne kanske tidigare avstått från, nu krävs för framtiden, alternativt att det utbildningsområde som en gång valts inte är det mest lämpliga för framtiden. Därför bör den allmänna utbildningspolitiken gynna vuxenutbildning såväl på gymnasie- som på högskolenivå, liksom kortare inriktade utbildningar. Försäkringen bör också underlätta sådana satsningar som många gånger kan kräva studiesocialt stöd från det allmänna. Ibland kan även s.k. trygghetsavtal utformas för att gynna sådana satsningar. Jag vill att en ny försäkring, vad gäller möjligheterna till kvalifikation för en eventuell ny ersättningsperiod, möjliggör att sådana, ofta egna individuella satsningar, medräknas.

Jämfört med nuvarande frivilliga försäkring och kontant arbetsmarknadsstöd vill jag således *stärka individens trygghet vid arbetslöshet med en allmän försäkring och rätt till handlingsplan samt rätt till arbetsmarknadspolitiska åtgärder senast efter sex månaders arbetslöshet. När det gäller den arbetslöses skyldigheter att ta ett arbete eller anvisad åtgärd från den offentliga arbetsförmedlingen, vill jag, jämfört med idag, ha mer påtagliga effekter om denne tackar nej.* De närmare reglerna utvecklas i kapitel 9.

7.6 Förstärkt samspel mellan aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Det andra perspektivet hur arbetslöshetsförsäkringen mer konkret kan främja arbetslinjen vill jag behandla från samhällets horisont.

Den ovan beskrivna ambitionen med en ny försäkring ställer ökade krav på sambandet mellan aktiva och passiva åtgärder i arbetsmarknadspolitiken. Det blir en direkt koppling mellan tidpunkten då försäkringsersättning

lämnas och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att försöka häva arbetslösheten. Det kräver ett nära samspel mellan den arbetslöse, dennes försäkringsgivare och arbetsförmedlingen. När detta förslag till en ny försäkring skall realiseras 1994 kan - vid sidan av den offentliga arbetsförmedlingen - finnas olika privata och föreningsdrivna förmedlingar. Deras kunskaper och möjligheter skall givetvis tas i anspråk av den arbetslöse om han eller hon vill för att snabbt få ett nytt arbete. På samma sätt som föresatts i en föreslagen ny reglering av privata förmedlingar, bör det emellertid vara den offentliga arbetsförmedlingen som den enskilde alltid måste vara anmäld till för att få ersättning och det är denna som disponerar de statliga arbetsmarknadspolitiska medlen.

Samspelet bör uttryckas i en ny försäkringslag jämte följdförfattningar och sedan följas upp med anvisningar från arbetsförmedlingen och ansvarig myndighet för den nya försäkringsorganisationen. Jag har härvid övervägt om samspelet skulle underlättas om arbetsförmedlingen tillika administrerade en ny försäkring. Jag finner emellertid att två skäl överväger för att detta inte skall vara fallet. Jag tror att effektiviteten bör underlättas vid en ny försäkringsadministration av en pluralism av försäkringsgivare nära knutna till arbetsmarknadens parter. Det är arbetsgivaren och de anställda som skall finansiera en ny försäkring och då bör de också ha direkt inflytande på kopplingen mellan försäkringens förmåner och dess avgifter. En ansvarig myndighet för försäkringsorganisationen kommer att förvalta en stor fond samt ha tillsyn över de olika försäkringsgivarnas fonder. Det är uppgifter som inte naturligen hör hemma i AMV. Det talar således för en särskild organisation med olika försäkringsgivare sammanhållna av ett visst gemensamt regelsystem (se närmare kapitel 12). Samspelet i de individuella ärendena får därför - som nu - ske i direkt kontakt mellan förmedlingskontoren och respektive försäkringsgivare.

Såväl i den allmänna debatten som i politiska diskussioner har frågan väckts om inte både aktiva och passiva åtgärder bör finansieras gemensamt av arbetsmarknadssektorn. Vid min genomgång om vad som är den bästa formen för en ny försäkring så ställer jag mig emellertid tveksam till ett sådant upplägg. Jag grundar detta på:

- orsakerna till arbetslöshet kan ej enbart härledas från förhållandena i produktionen utan också i hög grad från det internationella beroendet, den allmänna konjunkturutvecklingen, statsbudgetens saldo, statsskuldens utveckling, det allmänna industriklimatet i Sverige, vilka faktorer i stor utsträckning

avgörs av riksdagen samt även utbildningspolitiken. Staten har således ett påtagligt ansvar för att arbetslöshet uppkommer och bör därvid också direkt ekonomiskt ta en del av arbetslöshetens konsekvenser;

- liksom det finns ett samband mellan aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder så finns det ett klart samband mellan en rad arbetsmarknadspolitiska satsningar och andra statliga åtaganden inom exempelvis utbildningspolitiken, satsningen på infrastruktur och vad gäller arbetshandikappade till såväl sociala som medicinska rehabiliteringsinsatser för handikappade. Det skulle betyda att en rad viktiga infrastruktursatsningar, utbildningssatsningar m.m. finansieras av en annan källa, dvs. via arbetsgivaravgifter, utan någon som helst koppling till de ordinarie satsningarna över statsbudgeten;

- med nuvarande volym aktiva och passiva åtgärder om ca 80 mdkr på årsbasis, krävs ett avgiftsuttag inom arbetsmarknadssektorn (arbetsgivar- och individavgifter) på 11 à 12 % av löneunderlaget att jämföra med dagens uttag om 2,4 % till arbetslöshetsförsäkringen. Under perioder med lägre arbetslöshet skulle avgiften kunna sjunka. Såsom utvecklingen ser ut att bli under resten av 90-talet, betyder det att avgifterna behöver gå i höjden när det är lågkonjunktur och företagen har svårt med sysselsättningen. Det riskerar att leda till ett system som inte underlättar sysselsättning och nyanställningar.

Mitt förslag utgår från att hela kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen, inklusive de utbildningsbidrag en arbetslös uppbär vid AMU, ALU etc under tiden för arbetslöshet finansieras av arbetsmarknadssektorn genom avgifter. Genom den utveckling som nu sker täcker staten genom upplåning, där räntekostnaden belastar statsbudgeten, direkt 75 à 80 % av försäkringens kostnader (i år över 35 mdkr). Kommunerna får även stå för en viss utfyllnad, framför allt vid KAS. Den nya försäkringen, som jag förordar fullt ut skall finansieras av arbetsmarknadssektorn, kommer därmed att frigöra resurser, framför allt för staten men även för kommunerna. På sikt bör det underlätta utrymmet för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder över statsbudgeten, där jag anser att dessa hör hemma. Kommunerna får också en bättre marginal för att stötta upp arbetslösa med olika aktiviteter för att häva passivitet i väntan på arbete

eller åtgärd. Därigenom ges också ett bidrag till att bättre än idag skilja på statens ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser och kommunerna för den nära socialpolitiken.

7.7 Försäkringens kompensationsnivå

Den nuvarande frivilliga försäkringen har hittills givit en kompensation motsvarande 90 % av inkomstförlust vid arbetslöshet upp till ett tak på 14.600 kr. Riksdagen har nyligen beslutat att sänka kompensationsnivån till 80 % och samtidigt ändra dagpenning och beräkningen. Det medför att fr.o.m. den 5 juli 1993 kompenseras 80 % av inkomsten upp till 15.500 kr. Fr.o.m. den 6 september 1993 kommer fem dagars karens att återinföras.

Som framgår av det internationella avsnittet (kapitel 6) kan den svenska nuvarande försäkringen karaktäriseras av att den ger en relativt generös kompensation för inkomstförlust för låglöne- och medelinkomsttagare. I våra större konkurrentländer i Europa är kompensationsnivån oftast 60 - 70 % medan den i USA och Kanada är ytterligare något lägre.

Å andra sidan är jämförelse med ett separat utländskt system inte adekvat, enär det bör ses i sitt sammanhang i resp. land med lönepolitik, arbetslöshetstal och socialförsäkringssystemens utformning. Inom de svenska socialförsäkringssystemen har genomförts eller diskuterats att ändra ersättningsnivåer och karenser. Således gäller för sjukförsäkringen, inklusive möjligt arbetsgivartillägg fr.o.m. i vår 75 % för dag 2 och 3 och fr.o.m. dag 4 t.o.m. dag 90, 90 % av lönen. För dagarna 91 - 365 lämnas ersättning med 80 % samt fr.o.m. dag 366 med 70 % av lönen. Karensdag tas ut med en dag i sjukförsäkringen. I arbetsskadeförsäkringen har ersättningen också nyligen förändrats ned mot sjukförsäkringsnivå. Politiska diskussioner pågår när detta skrivs om eventuell ändrad ersättningsnivå i föräldraförsäkringen till 80 %.

Syftet med den svenska arbetslöshetsförsäkringen är att ge inkomsttrygghet på väg till ett nytt arbete. Det talar för att nivån ej skall förändras alltför påtagligt i förhållande till arbetssituationen för att inte äventyra levnadsvillkoren, så att bostad, bil m.m. måste avyttras. En sänkning av inkomsten minskar också konsumtionsutrymmet på dagligvaruområdet. Med dagens höga arbetslöshetstal märks det påtagligt negativt för exempelvis detaljhandeln, vilket slår indirekt på sysselsättningen.

Samtidigt är finansieringsutrymmet för en försäkring de närmaste åren ytterst begränsat, vilket inte märks av det löpande underskottet den 31 december 1993 (beräknat till 40 - 45 mdkr).

Enligt mina grundläggande värderingar bör en ny försäkrings lägsta ersättningsnivå överstiga vad som annars skulle berättiga stora grupper till socialbidrag. Den nuvarande KAS (4.300 kr fr.o.m. den 5 juli 1993) gör ej det. Vidare bör det övre taket, där försäkringen ger kompensation, helst höjas så att en paritet nås med sjukförsäkringens tak (för närvarande sju och ett halvt basbelopp), men i vart fall så att den stora majoriteten av arbetstagare får en likvärdig nivå. Annars kan försäkringens finansiering äventyras på sikt. Detta oaktat rena "rättviseskäl".

En avvägning av dessa faktorer har lett mig till att *prioritera att lägsta ersättning i en ny försäkring bör utgå med 6.000 kronor (+ 2.000 kronor per månad jämfört med KAS idag) och utrymme också skapas för att det s.k. inkomsttaket höjs i samma storleksordning (+ 2.000 kronor), samtidigt som kompensationsnivån begränsas till högst 80 % av inkomstförlust.* Detta oavsett hur försäkringen i övrigt utformas, till vilket jag återkommer till i nästa avsnitt.

Det betyder att de som ej hunnit arbeta upp en inkomst liksom verkliga låginkomsttagare får en förbättring liksom medelinkomsttagare medan övriga får anpassa sig till en jämfört med tidigare 10% lägre nivå. För att klara dessa förbättringar och självfinansieringen fullt ut får jag avstå från att föreslå att höginkomsttagare får inkomstkompensation efter 80-procentregeln. För dessa blir det ett enhetligt belopp motsvarande försäkringens inkomsttak, i vart fall efter vad en ny lag reglerar. Trots detta kan många "vanliga" inkomsttagare få en ansträngd ekonomi vid arbetslöshet. Jag finner emellertid den kompensationsnivå som jag får förorda för många är densamma som man fått vänja sig vid vid sjukdom och t.o.m. lägre än vad som gäller vid långvarig sjukdom. Till skillnad från arbetslöshet kommer sjukdom emellertid utan någon varseltid. Vid arbetslöshet kan tid och chans finnas att något bättre anpassa sin levnadsnivå efter nya villkor. Vissa mer eller mindre automatiska kostnader vid arbete kan också minska.

En förutsättning för att även fortsättningsvis i en ny försäkring hålla kompensationsnivån till 80% är enligt min mening att kostnaderna för arbetslösheten fördelas på alla. Det innebär också mina förslag, konkretiserade längre fram, där de största kostnaderna kommer att bäras

av arbetsgivare och i mindre utsträckning av de i arbete genom högre individavgifter. De arbetslösa skall undantas från individuella avgifter under arbetslösheten liksom arbetsgivare när någon slutat sin anställning.

Principiellt anser jag att ersättningsnivåerna och karens i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen bör harmoniera utan att försäkringarna integreras. Därigenom ökar förståelsen för nivåer och risk för övervältring minskar. Den nya försäkringen kommer att harmoniera bättre än den hittills gällande. Detta ger exempelvis större möjligheter att upprätthålla en karens i arbetslöshetsförsäkringen än i sjukförsäkringen, genom att arbetslösheten innebär en viss minsta tids varsel och uppsägningslön och ibland utgår vederlag. När den svenska ekonomin förbättras finns det anledning att överväga att inkomsttaket i en ny arbetslöshetsförsäkring jämställs med sjukförsäkringens. I nuläget har jag inte funnit utrymme för detta.

Genom att individen vet att hans eller hennes försörjning är tryggad under en viss period av arbetslöshet och omställning och det ekonomiska risktagandet alltså inte blir alltför stort, kan viljan till övergång till en ny och i framtiden mer gångbar arbetsmarknadssektor underlättas väsentligt. Om arbetslöshetsförsäkringen inte ger individen denna omställningstrygghet, kan det befaras att den som har ett arbete som inom en snar framtid kan förutses försvinna, väljer att inte ta den risk det innebär att lämna arbetet för ett nytt. *En olämpligt utformad arbetslöshetsförsäkring kan således bidra till att permanenta en otidsenlig arbetsmarknadssituation och bidra till höga arbetslöshetstal på längre sikt.*

7.8 Försäkringen skall inte förstatligas

Den nuvarande försäkringen finansieras så när som på några få procent av utgifterna genom av staten anvisade arbetsgivaravgifter. Försäkringen administreras av a-kassor, som inte är statliga myndigheter. KAS administeras däremot av statliga organ.

I krisuppgörelserna mellan regeringen Bildt och den socialdemokratiska oppositionen, befäst genom prop. 1992/93:100, anges att arbetslöshetsförsäkringen inte skall förstatligas.

Även om begreppet förstatligande är otydligt, ser inte heller jag några avgörande skäl för att förstatliga försäkringen i ett läge när samma krisuppgörelser andas tanken att flytta ansvaret för bl.a. sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring till arbetsmarknadens parter. Det är också min upp-

fattning att parterna på arbetsmarknaden - inte statsmakterna - skall ta ansvaret för försäkringen, om än inom en av statsmakterna angiven lagreglering. Jag utvecklar motiv till detta nedan.

7.9 Arbetsgivar- och egenavgifter finansierar fullt ut

Arbetslöshetsförsäkringen skall, både när dess regelsystem bestäms och dess ersättning utnyttjas, ses som ett inslag i arbetsmarknadspolitiken. Därmed bör också försäkringens finansiering, som jag redan framhållit i avsnitt 7.2 ovan, ha sin plats inom arbetsmarknadssektorn. Försäkringen vänder sig till arbetskraften för att skydda den vid arbetslöshet. Samtidigt är arbetslöshet en konsekvens av konkurrenskraft och beteende ute på arbetsplatserna. Detta leder till att produktionen bör belastas för kostnaderna för stöd till de arbetslösa vid omställning och på väg till ett nytt arbete. Genom att försäkringen ligger helt utanför statsbudgeten och ej heller skall belasta statsskulden blir den robustare mot bl.a. politiska förändringar.

Med detta synsätt är det naturligt att låta aktörerna på arbetsmarknaden, dvs. arbetsgivare och arbetstagare, stå för försäkringens kostnader utan finansiering över statens allmänna budget och alla skattebetalare. På så sätt tydliggörs också försäkringens kostnader för parterna, vilket ger ett ökat ansvarstagande för försäkringens utformning och utnyttjande. Därmed stärks också förståelsen för att avgiftsnivån i försäkringen har samband med den rådande arbetslösheten. Det kommer också att bli lättare för parterna att acceptera avgiftsändringar om försäkringen finansieras med hänsynstagande till uppkomna variationer i arbetslösheten.

Den nuvarande finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen är grundad på en beräknad genomsnittlig arbetslöshet på drygt 2% av arbetskraften (tidigare 3 %, men genom senare beslut att även utbildningsbidrag skall belasta arbetsmarknadsfonden räcker den endast till 2%). Vid dagens höga arbetslöshetstal innebär denna finansieringen att stora belopp måste tillskjutas försäkringen genom tillfällig statlig upplåning. Enbart under kalenderåret 1993 tilloskjuts 35 - 38 mdkr. Dessutom belastas kommunerna genom ökade krav på socialbidrag, som en följd av ett otillräckligt KAS. Det framtida försäkringssystemet måste bygga på en ansvarsfull finansiering, som täcker förväntade utgifter och som också tål variationer i arbetslösheten inom en konjunkturcykel. Detta innebär att de belopp som tillförs försäkringen skall motsvara kostnaderna för en förmodad arbetslöshetsnivå och att systemet innehåller en flexibilitet vid variation av

arbetslösheten. Det är först härigenom en försäkringslösning egentligen gäller. Eftersom min utgångspunkt är att finansieringen skall ske inom arbetsmarknadssektorn utan tillskott av skattemedel bör försäkringen finansieras *genom arbetsgivaravgifter och individavgifter fullt ut*. Sistnämnda skall tas ut i proportion mot inkomster och ej såsom fast avgift som nu.

Arbetsmarknadens parter kommer genom avtal överens om regler på arbetsplatsen i samband med friställningar. Parterna träffar också olika trygghetsavtal som ger stöd vid arbetslöshet i form av kompetenshöjande åtgärder, redan till start av egen verksamhet och direkta ekonomiska kontantstöd. Det stärker motiven för att också arbetslöshetsförsäkringen finansieras fullt ut inom arbetsmarknadssektorn. Härigenom får parterna överblick och ansvar för såväl regler vid uppsägning som ekonomiskt stöd, varigenom smidigare samordnade lösningar lättare kan nås. Avgiften får fördelas på lämpligt sätt mellan arbetsgivare och anställda utgående från olika gruppers möjligheter att bära avgifter från tid till annan. Det är emellertid betydelsefullt att båda parter bär avgifter även om de ytterst kommer från samma källa - produktionsutrymmet. Avgifterna bör också vara synliga.

Trots att den nuvarande försäkringen har varit av frivillig karaktär har staten fullt ut, exklusive a-kassornas administrativa kostnader, tagit ansvar för försäkringens finansiering och fastställt i lag de avgifter arbetsgivare och medlemmar i en a-kassa skall betala. Staten fastställer också regelsystemet genom lag och förordning fullt ut. Dessa förhållanden har nu, med smärre variationer i regelsystemet, gällt i ca 20 år. Under tiden har arbetsmarknadens parter i ökad utsträckning på eget initiativ och under eget ansvar överenskommit om andra frivilliga system vad gäller trygghetsavtal, arbetsmarknadsförsäkringar, avtalspensioner vid tidig avgång m. m. Man har även när det gäller utfyllnad till de lagstadgade pensionsvillkoren (folkpension, ATP) överenskommit om kompletterande pensionsersättningar. Olika former för grupplivs- och gruppolycksfallsförsäkringar har också utvecklats antingen i överenskommelse mellan parterna eller genom att arbetsgivare eller facklig organisation var för sig erbjuder de anställda sådana paket.

Jag uppfattar att vårdandet och ansvaret för sådana i avtal gjorda överenskommelser är väl så starkt från båda parterna som den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Utgifter och inkomster balanserar i regel i dessa system medan det inte gäller för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Även i de allmänna systemen, där staten har tagit på sig finansierings-

ansvaret men förutsätts täcka de löpande utgifterna med avgiftsdebitering på arbetsgivare och ibland med individavgifter, finns ofta bristande överensstämmelse mellan utgifter och inkomster (ATP-systemet, arbetsskadeförsäkringen).

Mot den bakgrunden förordar jag att i den del en ny arbetslöshetsförsäkring är frivillig så bör arbetsmarknadens parter få ett aktivt inflytande och ansvar för att utgifter och inkomster harmonierar över tiden. Det bör dock i lag sättas upp ramar inom vilka sådana avtal kan träffas, då det finns ett samhällsintresse av att ett godtagbart inkomstskydd vid arbetslöshet är tillgängligt. I annat fall övervältras kostnaderna på det allmänna, närmast den kommunala socialbudgeten.

Formen för överenskommelse mellan parterna kan antingen vara ett traditionellt kollektivavtal för respektive avtalsområde eller överenskommelse om att arbetsgivaren skall erbjuda en gruppförsäkring med inkomstskydd mot arbetslöshet för sina anställda. Oavsett modell innebär överenskommelser mellan parterna att man också naturligen kan samordna överenskommelser om andra trygghetsskapande åtgärder och arbetsmarknadsförsäkringen. Här bör ett klart samhällsintresse föreligga.

Jag vill i det här sammanhanget understryka att finansieringsproblematiken - var utrymme finns idag och de närmaste åren - är utredningens största problemområde och det styr hur en ny försäkring kan utformas. Jag tar i kapitel 10 upp de konkreta förslagen till finansiering av den nya försäkringen. Utrymmet på kort sikt för detta påverkas också av hur det ackumulerade underskottet finansieras, vilket jag konkretiserar i kapitel 13.

7.10 Lönebildningen och försäkringen

I debatten har länge diskuterats samband mellan lönebildning och arbetslöshet på så sätt att vissa branscher gjort för höga löneuttag som i sin tur lett till utslagning inom branschen. Konsekvenserna av arbetslöshetens kostnader inom en sådan bransch har emellertid då burits gemensamt av alla branscher. För att belysa den här frågan har jag haft ett särskilt seminarium med en bred sammansättning av ekonomer. Till detta seminarium hade fyra svenska ekonomer, chefsekonom Jan Herin och professor Lars Calmfors, chefsekonom Roland Spånt, ekonom Dan Andersson och den norske ekonomen Oddbjörn Raaum ombetts att belysa ämnet i var sina "uppsatser". Dessa ger sammantaget en god beskrivning av ämnet och belyser även en försäkring ur fler aspekter. Av den

anledningen låter jag publicera deras rapporter (4) i en särskild bilaga. De får därvid också tala var och en för sig själv. Det finns även en uppsats i den senaste långtidsutredningen (bilaga 14 till LU 1992) om lönebildning som har intresse.

Vid sidan härav har utredningen studerat arbetslöshetens utveckling per kassaområde och jämfört om anställnings- och lönevillkor har någon samvariation med skillnad i arbetslöshet. Utredningen har också vid överläggningar med några andra länders ansvariga för försäkring fått del av deras erfarenheter. Det här har sammantaget visat att orsakskedjan till arbetslöshet är bred och komplicerad, enligt min mening.

Arbetslösheten är en effekt av bristande överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Dessa skillnader påverkas i sin tur av olika förhållanden i ekonomin. Grundläggande för den ekonomiska aktiviteten är den allmänna ekonomiska politiken. Den styrs i växande utsträckning av ett internationellt beroende som Sverige mycket lite råder över. Konjunktursvängningar är ett internationellt fenomen. Men den ekonomiska politiken utformas också från riksdagen där statsbudgetens saldo och statsskuldens utveckling blir viktiga faktorer för växelkurs, räntepolitik m.m. Det allmänna industriklimatet i Sverige är också en viktig faktor som i stor utsträckning avgörs av regering och riksdag. Den allmänna arbetslösheten är således nära förknippad med tillståndet i ekonomin i stort.

Arbetslösheten inom en bransch påverkas i sin tur av hur aktörer inom branschen beter sig. Stora kostnadsökningar i produktionen, vare sig dessa har sin grund i höga löneökningar eller i andra orsaker, kan bidra till att efterfrågan på branschens produkter eller tjänster minskar, med arbetslöshet som följd. Liknande situationer kan uppträda i enskilda företag. Tillämpad personalpolitik i en bransch eller i enskilda företag kan likaledes ha betydelse för arbetslösheten bland de grupper som är berörda, genom att i olika grad ta ansvar för sysselsättningen under t.ex. en konjunkturnedgång. Det kan t.ex. handla om att ha stora andelar deltidsanställda som regulatorer i branschens efterfrågan.

Även indirekt kan den offentliga sidan sägas ha ansvar för arbetslöshetens nivå genom att t.ex. påverka utbildningspolitiken. Denna har vid olika tillfällen visat tecken på att inte anpassa utbildningsvolymen till de förväntade framtida behoven, med arbetslöshet som följd. Exempel kan hittas på den nuvarande överutbildningen av tandläkare eller bristen på

logopeder. Men ansvaret för detta faller även på branschen som inte haft framförhållning i tillräcklig utsträckning.

Det enskilda företagets beteende, att exempelvis ej gardera sig med produktutveckling/marknadsutveckling eller att man i övrigt inte är tillräckligt stark i konkurrens, är andra led i orsakskedjan.

Men även de fackliga organisationerna och den enskilde anställde kan bidra till utveckling av arbetslöshet genom krav i lönepolitik, anställningsvillkor och underlåtande av att satsa på utbildning. Den enskilde individen påverkar i någon mån själv sin risk för arbetslöshet, t.ex. genom val av utbildning eller bosättningsort, genom att effektivt söka arbete eller medverka i åtgärder som underlättar en placering. I sammanhanget är individens inflytande normalt en underordnad betydelse jämfört med de generella orsakerna till arbetslöshet ovan.

När det gäller explicit samband mellan löneökningar, arbetslöshet och kostnader för arbetslöshetsförsäkringen, är det svårt att dra slutsatser från svenska praktiska förhållanden beroende på våra historiskt låga arbetslöshetstal hittills, mycket begränsade och enhetliga avgifter för arbetslöshetsförsäkringen samt att dagens a-kassor ej följer branscher/avtalsområden mer än i mindre omfattning. Snarare är det branschens konkurrensutsatthet och synsätt på om arbetskraften är en rörlig resurs vid ändrad efterfrågan, som hittills givit skillnader i arbetslöshetsutveckling.

Teoretiskt kan påvisas ett samband mellan höga löneuttag och risk för att detta leder till utslagning inom en bransch och därmed arbetslöshet, som framgår av bilagda rapporter. Med det svenska förhandlingssystemet och spelregler på arbetsmarknaden, har vi i praktiken små löneskillnader mellan branscher, i vart fall när det gäller utvecklingen numera mellan åren. Det är också svårt för en facklig organisation att praktiskt bestämma löneutfallen "i sin bransch" efter en rationell avvägning mellan värdet av höjda löner och eventuell risk för ökad arbetslöshet. Lönenivån påverkas givetvis i första hand av arbetsgivarna, men också i ett allt mer internationellt beroende av den internationella konkurrensförmågan. Lönenivån är också en rekryteringsfråga och har en status-/imageskapande roll för en bransch. Ansvaret för löneutvecklingen är givetvis delat mellan den anställde och arbetsgivaren och dessas organisationer. Allt detta hindar inte att löneutvecklingen på sikt har en påverkan, inte minst för rekrytering och avgångar.

Sammantaget får konstateras att lönebildningen är en av många faktorer som påverkar arbetslöshetens utveckling i en bransch. Lönebildning har därvid, enligt min uppfatttning, en begränsad roll, i vart fall med det hittillsvarande sättet för lönebildning i Sverige. En starkare påverkan finns från andra faktorer, som jag summariskt redovisat ovan. Oavsett om detta synsätt delas eller ej, förordar jag att i en ny försäkring kostnader fullt ut belastar produktionsutrymmet med fördelning på arbetsgivare och anställda. En del av kostnaderna skall härvid följa arbetslöshetsutvecklingen i branschen, som jag utvecklar nedan.

7.11 Solidarisk eller differentierad finansiering

Genomgången ovan visar att orsaker till arbetslösheten kan härröras från den internationella konjunkturutvecklingen, statens sätt att sköta den ekonomiska politiken och det allmänna industriklimatet, olika finansiärers beteende, branschens politik, risktagande m.m., det enskilda företagets konkurrenskraft, personalpolitik m.m. samt de fackliga organisationerna och individen själv. De här orsakerna får givetvis vägas in när finansieringen skall övervägas. Strukturell arbetslöshet bör alla vara med och finansiera medan detta inte i alla delar är lika självklart när det gäller konjunkturell arbetslöshet. En eventuell differentiering av avgift efter risk för arbetslöshet måste beakta detta förhållande. Att härleda orsaken till arbetslöshet är en utgångspunkt för hur finansieringen av försäkringen skall fördelas inom arbetsmarknadssektorn. En annan handlar om bärigheten hos företag och olika grupper av anställda. En tredje utgångspunkt är mer principiell och handlar om synsätt! Bör vi solidariskt ta ansvar för arbetslösheten tvärs över arbetsmarknaden?

Med rådande statsfinansiella läge, med stora underskott i Arbetsmarknadsfonden - såväl löpande som ackumulerade - samt en hög arbetslöshet som inte på kort sikt kan begränsas till nivåer vi är vana vid, är det enligt min mening ofrånkomligt att försäkringens utformning måste beakta de reella förhållanden under vilka den skall fungera. Varje ambition att upprätthålla en - jämfört med de flesta andra länder - generös försäkring vid arbetslöshet, måste också kombineras med att det finns en vilja hos berörda intressenter att betala för ett sådant skydd. På längre sikt går det inte att upprätthålla ett system utan ansvarsfull finansiering.

Mot bakgrund av detta resonemang finner jag det naturligt att en ny arbetslöshetsförsäkring till största delen finansieras solidariskt bland arbetsgivare och individer. På marginalen bör det dock vara skäligt att låta

en viss del av arbetslöshetskostnaderna följa branschen eller avtalsområdet. En sådan mindre del bör begränsas till 20 - 30 % av försäkringens kostnader. Den marginella differentieringen måste samtidigt begränsas så att den ej stöter ifrån intresset för försäkringen och beskär olika arbetsgivares och inkomsttagares möjligheter att bära densamma.

7.12 Incitament till yrkesmässig och geografisk rörlighet

Ett väl fungerande näringsliv förutsätter att arbetskraftens resurser tas tillvara på bästa sätt. Detta sker genom att personer med yrkesutbildning och yrkeserfarenhet om möjligt får fortsätta att arbeta inom sitt yrkesområde och vidareutvecklas inom området genom utbildning och avancemang. Att individer tvingas - på grund av arbetslöshet - att ta ett arbete utanför det egna yrkesområdet är ofta på lite sikt negativt av såväl personliga som samhälleliga skäl. En person med utbildning eller yrkeserfarenhet kan genom att släppa kontakten med sitt yrkesområde tappa erfarenhet och utvecklingsmöjligheter, som gör det svårt att återkomma i yrket när tillfälle ges. Nyttan för arbetsgivaren blir också mindre med en över- eller felkvalificerad arbetskraft. Den anställde kan antas vara mindre lämpad eller motiverad för arbetsuppgifterna och vilja byta arbete så snart tillfälle ges.

Å andra sidan finns en risk med att begränsa arbetsutbudet hos en arbetslös person till det egna yrkesområdet, eftersom det enda alternativet till arbete då är arbetslöshet, kanske för lång tid. Arbetslöshet har negativa konsekvenser för den enskilde både personligt och socialt. Utan ett arbete att regelbundet gå till, försämras individens arbetsförmåga och självförtroende mer än då han eller hon tar ett tillfälligt arbete utanför yrkesområdet. Det finns också andra fördelar med att vidga sin arbetslivserfarenhet. Om personens tidigare yrkeserfarenheter har gjorts i en bransch som är under avveckling på grund av strukturomvandling, kan också arbetslöshetstiden vara ett lämpligt tillfälle för individen till omskolning eller byte av yrke, som ändå förr eller senare skulle ha ägt rum. Individens intresse sammanfaller här med samhällets intresse av strukturförändring. Om rörligheten på arbetsmarknaden gynnas motverkas att inlåsning sker i branscher med stor arbetslöshet.

Sammantaget leder dessa överväganden till att arbetslöshetsförsäkringen *inte skall utgöra en yrkesförsäkrig*. Detta betyder att den försäkrade, i vart fall om arbetslösheten kan antas blir annat än helt kortvarig, skall kunna förväntas ta ett erbjudet arbete såvitt detta inte är direkt olämpligt. Annars

skall vederbörande drabbas av avstängning från rätt till ersättning eller dylik påföljd.

Syftet med dagens arbetslöshetsförsäkring är inte heller att den skall vara en yrkesförsäkring. Den försäkrade skall vara tvungen att ta ett erbjudet arbete om han eller hon ej funnit ett själv eller startat ny rörelse, som han eller hon klarar av med hänsyn till krafter och färdigheter. Försäkringens funktion i detta avseende är emellertid beroende av vilka arbetserbjudanden den försäkrade verkligen får genom arbetsförmedlingen och i vilken mån en vägran att ta ett erbjudet arbete rapporteras till arbetslöshetskassan. Vad förmedlingen erbjuder är naturligtvis beroende av en bedömning av vad som är den bästa lösningen för den arbetslöse, vilka alternativ som finns tillgängliga, hur länge vederbörande har varit arbetslös osv. I dagens läge, då arbetslösheten är mycket stor, är risken uppenbar att den arbetssökande inte erbjuds något arbete alls, inom eller utom yrkesområdet, och i stället hänvisas till kontantstöd. Risken finns också att utbildningsresurser inte i första hand satsas på dem som behöver omskolning från en otidsenlig eller övertalig bransch utan till dem som är på väg att förlora sitt kontantstöd. Av den anledningen har jag velat förstärka kopplingen till aktiva åtgärder, som framgår av 7.4 och 7.5 ovan.

Försäkringen skall inte vara utformad på ett sådant sätt att den försvagar den *geografiska rörligheten av arbetskraften*. Det skall krävas att en arbetslös flyttar, om arbete kan skaffas på annan ort än hemorten. Avsteg från denna regel skall kunna göras bara om särskilda skäl föreligger av social eller ekonomisk art. Liksom vad gäller kravet på yrkesrörlighet finns kravet på geografisk rörlighet redan i dagens försäkring. Samma problem med den faktiska tillämpningen av denna princip finns emellertid som när det gäller arbete utanför det egna yrkesområdet.

7.13 Internationellt anpassat

EG-anpassningen lär inte åtminstone till att börja med kräva någon större anpassning från Sveriges sida vad gäller arbetslöshetsförsäkringen och andra socialförsäkringssystem. På längre sikt kommer förmodligen en större anpassning att krävas. Ökat antal flyttningar, vilket är ett av huvudsyftena med EG-samverkan, kommer att ställa krav på systemens anpassning till varandra, inte minst administrativt. Vid fri flyttningsrätt kan det tänkas att individer kan komma att spekulera i ersättningsrätt. Det är härvid bra, som tidigare noterats, om den svenska försäkringen blir av allmän karaktär och att ersättningsnivåerna ej bör avvika alltför mycket

från jämförbara EG-länders arbetslöshetsförsäkringar. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skall också i fortsättningen uppfylla de krav som ställs på minsta ersättningsgrad som fastställts i gällande ILO-konvention (jfr kapitel 9 och bilaga 3).

8. Övervägda alternativ till en ny arbetslöshetsförsäkring - principiell diskussion

8.1 Förutsättningar

Utifrån de grundläggande värderingarna i kapitel 7 har under utredningsarbetet övervägts olika alternativa lösningar på en ny arbetslöshetsförsäkring. Gemensamt för dessa är att en ny försäkring skall vara allmän till sin karaktär, finansieras fullt ut genom arbetsmarknadssektorn, engagera arbetsmarknadens parter i utformning och finansiering, betona arbetslinjen och tillse att det blir ett direkt samband mellan aktiva och passiva åtgärder, ge maximalt 80 % kompensation för inkomstförlust samtidigt som försäkringens lägsta ersättningsnivå bör minimera behov av kommunalt socialbidrag. Försäkringen är härmed en trygghetsförsäkring inom arbetsmarknadspolitiken och skall ej sammanblandas med trygghetsförsäkringar inom socialpolitiken, däremot kan kompensationsnivåer m.m. harmoniera.

Inför utarbetande av olika alternativ har det nuvarande svenska samlade arbetslöshetsskyddets för- och nackdelar analyserats (se kap. 3, 4 och 5) och jämförts med lösningar i andra länder. Som framgår av kapitel 6 avviker den nuvarande svenska lösningen från vad som är vanligt i våra konkurrentländer (EES-området, USA, Kanada) i vår betoning att försäkringen är frivillig och bygger på medlemskap i a-kassa. Utomlands är försäkringarna obligatoriska/allmänna och oftast såväl statligt/federalt lagreglerade som administrerade av staten. Men i en del länder har arbetsmarknadens parter ett ansvar för att försäkringens utformning och ansvar för att utgifterna harmonierar med inkomsterna, som exempelvis i Frankrike. Det är dock båda parter - såväl de anställdas organisationer som arbetsgivarnas organisationer - som är engagerade.

Internationellt har Sverige en hög kompensationsnivå och starkare betoning på den s.k. arbetslinjen. Även om det inte är rättvisande med jämförelser, eftersom den svenska försäkringen är gravt underfinansierad, så är våra avgifter jämfört med andra länders avgifter mycket låga.

Utöver de grundläggande värderingarna, en analys av det nuvarande svenska skyddet och vad som förekommer internationellt så har utformningen av modellerna styrts av för vilka realistiska arbetslöshetstal försäkringen skall gälla och vilket finansiellt utrymme som kan förväntas finnas under 90-talet. Härvid har vi fått utgå från betydligt högre arbetslöshetstal än vad det hittillsvarande arbetslöshetsskyddet dimensionerats för, ett ansträngt kostnadsläge för företagen och en situation där staten är i trängande behov av att sanera en hög och växande skuldsättning och ett betydande budgetunderskott.

Vid utformning av en ny modell måste också beaktas en förändrad sammansättning av de arbetslösa. Jämfört med vad som har varit vanligt hittills har vi nu fått fler arbetslösa tjänstemän och fler arbetslösa kvinnor. Även företagare har drabbats i högre utsträckning än vad som varit vanligt tidigare. Enbart för att möta dessa gruppers behov behöver den nuvarande försäkringen förändras både i regelsystem och tillämpning.

Med dessa förutsättningar har ett antal skisser på olika alternativ för en framtida arbetslöshetsförsäkring diskuterats. I första hand har det skett inom utredningens krets av sakkunniga och experter. Men jag har också i den allmänna debatten låtit testa en idéskiss till ny försäkring tidigare under våren. Detta har givit en god grund för att begränsa övervägandena till ett färre antal möjliga modeller. Innan jag redovisar mitt förslag till modell vill jag i detta kapitel föra en principiell diskussion kring övervägda alternativa utformningar av försäkringen. Vid utformningen av dessa alternativ har utredningen också fått stimulans från en intensiv allmän debatt såväl om arbetslöshetsförsäkringen som om behov av förändringar av socialförsäkringssystemen i Sverige.

8.2 En enhetlig allmän försäkring eller en försäkring uppdelad på en allmän grund- och frivillig tilläggsförsäkring

Nuvarande arbetslöshetsförsäkring kännetecknas av att den är *frivillig* och *enhetlig*. Frivillig därför att var och en själv bestämmer om han eller hon vill vara ansluten till en a-kassa - genom enskild anslutning eller genom kollektiv anslutning som medlem i facklig organisation. Enhetlig är försäkringen genom att dels skyddet inte varierar mellan kassorna, dels försäkringen inte ger olika individer möjlighet att välja olika skydd. Men också enhetlig till sin karaktär genom att försäkringen inte är uppdelad på någon grund- eller tilläggsförsäkring.

Om vi i stället ser på det *samlade arbetslöshetsskyddet,* skulle man i och för sig kunna betrakta KAS som ett allmänt grundskydd och försäkringen som en tilläggsförsäkring. Då skulle man kunna säga att nuvarande system består av ett grund- och tilläggsskydd.

I den nya försäkringen skall, enligt mina direktiv, eftersträvas att nuvarande KAS inordnas i försäkringen. Vad talar då för och emot en uppdelning på en grund- och tilläggsförsäkring?

De allmänna svenska försäkringarna typ sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring till allmän tilläggspension m.fl. kännetecknas bl.a. av att de är allmänna och enhetliga. Alla som uppfyller vissa villkor omfattas av försäkringen, vare sig de vill eller inte. Förmånerna är inte beroende på individens vilja eller önskemål, utan genom lagstiftning bestämd att vara lika för alla medborgare under samma förutsättningar. Lika betyder däremot inte att alla har rätt till samma förmåner, men däremot att medborgare med bl.a. lika ersättningsgrundande inkomst erhåller i princip samma förmåner.

Eftersom en grundförsäkring här till sin natur är avsedd att vara allmän och en tilläggsförsäkring frivillig, är det således frågan om *antingen* en enhetlig, allmän försäkring *eller* en allmän grundförsäkring kombinerad med en frivillig tilläggsförsäkring.

Visserligen lämnar dessa allmänna försäkringar inte skydd för inkomster över viss nivå, 7,5 basbelopp, men förekomsten av tilläggsförsäkringar ovanför denna nivå är sparsamma utanför pensionsområdet. Dock skall beaktas att anställningsavtal i vissa fall ger tilläggsskydd för högre inkomsttagare t.ex. vid sjukdom.

En enhetlig arbetslöshetsförsäkring skulle således ansluta till vad som nu gäller skydd såsom sjukersättning, arbetsskadeförsäkring, förtidspension, ålderspension m m. För en enhetlig försäkring talar också att medborgarnas intresse av att upprätthålla ett lämpligt avvägt försäkringsskydd varierar - framför att konsumera inkomsten på annat sätt - samtidigt som det från samhällets sida i vissa fall är angeläget att arbetslösa inte i avsaknad av försäkringsskydd skall falla tillbaka på den kommunala socialvården eller på andra system, utan att också ha varit med och betalat för sitt skydd.

Framför allt är det två grupper som kan förväntas ställa sig utan tilläggsskydd, om detta är frivilligt. Den första gruppen är de som anser sig av erfarenhet eller genom t.ex. särskilda anställningsvillkor, ha ingen eller

liten risk för arbetslöshet eller förlust av möjlighet att försörja sig genom arbete. De ser därför ingen anledning att betala premier för ett skydd de redan har, eller som de bedömer som osannolikt att de kommer att behöva utnyttja. Även om detta skulle kunna ses som "osolidariskt", är det svårt att se att det ur samhällets synvinkel skulle behöva medföra annat än begränsade nackdelar i de fall samhället ändå får svara för sina åtaganden gentemot dessa personer, men utan att de betalar för sitt skydd.

Den andra gruppen är den som inte anser sig ha råd - eller lågprioriterar - sitt arbetslöshetsskydd, utan att för den skull vara befriade från risken för skadeverkningar vid arbetslöshet. Något tillspetsat skulle någon möjligen kunna säga att risken finns att de som bäst skulle behöva skyddet, inte har råd eller avstår till förmån för annan användning av sin inkomst.

I ett enhetligt system elimineras effekten av att de förvärvsarbetande med de "goda" riskerna avstår från skydd och därmed gör det ytterligare dyrare för de förvärvsarbetande som kan betecknas som de "dåliga riskerna" att upprätthålla ett skydd mot inkomstförlust vid arbetslöshet (adverse selection). När samma sak sker i flera "varv" fungerar inte längre ett försäkringsskydd på avsett sätt.

Mellan dessa grupper finns det givetvis andra grupper, som rationellt kommer att pröva om risken för arbetslöshet och konsekvenserna därav är värda den premie en försäkringsgivare begär. Till exempel kan vissa anse sig kunna klara sin försörjning på de grundförmåner som tillkommer alla.

I någon mån går det möjligen att omsätta en del av dagens erfarenheter av vilka som avstår från att hålla sig med en frivillig arbetslöshetsförsäkring också på ett framtida tilläggsskydd. Drygt 30 % av dagens arbetslösa står utanför. Den största gruppen är ungdomar, men ofta ingår bland de oförsäkrade högre akademiker och tjänstemän, i de flesta fall från storstäderna. Studeras medlemsstrukturen i a-kassorna är det vanligare med medlemskap ute i landet än i storstäderna, oavsett låg- eller höginkomsttagare. Men om orsaken till att de valt att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen kan vi bara spekulera. En orsak kan vara bristen på tradition att tillhöra en facklig organisation eller en a-kassa, en annan orsak kan vara att de bedömer risker som liten eller kalkylerar med att de ändå kan klara sin försörjning till dess att de får ett nytt arbete. Andra anser sig inte ha råd att vare sig betala facklig medlemsavgift eller medlemsavgift till a-kassa. Ytterligare ett skäl kan vara att de är okunniga om hur systemet fungerar.

Fördelningsmässiga motiv leder till en allmän, enhetlig försäkring genom att även de "starka" på arbetsmarknaden tvingas bidraga till kostnaderna för en försäkring och risken minskar för att samhället ändå måste ta på sig ansvaret för de arbetslösa som saknar försäkring. Men även administrativa skäl kan anföras för en allmän och enhetlig försäkring. Ingen administration kan i princip göras enklare, ingen finansiering kan göras enklare än med en allmän och enhetlig försäkring.

Det finns således flera motiv som talar för en allmän, enhetlig försäkring. Men det finns också skäl mot. En sådan försäkring är dyr, vilket är särskilt besvärligt i den nuvarande finansiella situationen i Sverige. Såsom närmare utvecklats på annat håll i detta betänkande gör jag bedömningen att den öppna arbetslösheten, men också den totala arbetslösheten, inklusive de i åtgärder, kommer att ligga kvar på en för svenska förhållanden mycket hög nivå under lång tid. Den höga svenska arbetslösheten uppträder samtidigt med en synnerligen bekymmersam statsfinansiell situation. Möjligheterna är begränsade att utan stora skadeverkningar på statsfinanser och tillväxt finansiera ett arbetslöshetsskydd på en nivå som är flera gånger högre än den nivå för vilken nuvarande finansiering dimensionerats. Just det förhållandet att påfrestningarna på systemet inte är tillfälliga, förstärker behovet av att dels noga överväga om det går att begränsa kostnaderna, dels skapa förutsättningar för att finna nya finansieringskällor. En sådan allmän, enhetlig försäkring förutsätter i praktiken en solidarisk fördelning av avgifterna, vilket innebär att desamma inte står i proportion till arbetslösheten i olika branscher. Kopplingen mellan avgifter och förmåner saknas och förståelsen för arbetslöshetens kostnader och behovet av att bära dessa kan minska. En enhetlig försäkring ger mindre motiv för arbetsmarknadens parter - eller som nu den fackliga organisationen - att engagera sig i hur försäkringen tillämpas, hur kostnader för en ny försäkring skall bäras, men också i frågan om hur försäkringen skall administreras. De har egentligen inget inflytande över annat än de administrativa kostnaderna. Detta motiverar i stället inte bara en statlig reglering fullt ut, utan även statlig administration. Detta synsätt skulle emellertid strida mot krisöverenskommelsen från september 1992 mellan regeringen och (s), enligt vilken försäkringen inte skall förstatligas.

För att ta tillvara fördelarna med ett allmänt skydd, men samtidigt minska dess nackdelar, kan det allmänna skyddet begränsas till en viss nivå och låta den försäkrade eller dennes organisation själv bestämma sitt behov av kompletterande frivilligt tilläggsskydd.

En försäkring med ett grundskydd och en frivillig tilläggsdel utgår i så fall från att grundskyddet är givet i lag och allmänt, medan tillägget bygger på

avtal mellan arbetsmarknadens parter, mellan den enskilde och dennes arbetsgivare eller helt bestäms av den försäkrade själv. Arbetsmarknadens parter disponerar redan nu uppsägningsregler, trygghetsavtal m.m. kring vilka överenskommelser träffas i avtal. På samma sätt skulle en sådan här försäkring tänkas kunna engagera arbetsmarknadens parter i tilläggsdelen och även kunna samordnas med övriga avtal. Det stärker sambandet mellan avgifter och förmåner, vilket bör intressera parterna till att delta vid utformningen av försäkringen. En uppdelning i en grund- och en tilläggsförsäkring, varav den senare är frivillig, medför att samhällets direkta engagemang blir mer begränsat och att finansieringen delvis kommer att ligga på respektive arbetsgivare och de försäkrade direkt. Det naturliga blir att tilläggsförsäkringen bärs på detta sätt medan grundförsäkringen exempelvis kan finansieras genom en lagstadgad arbetsgivaravgift och en obligatorisk individavgift som debiteras på skattsedeln. Därigenom fås fler finansieringskällor, vilket är positivt.

Ett annat motiv för en sådan kombinerad försäkring är att den kan förväntas bättre kunna anpassas till de försäkrades preferenser för olika slag av konsumtion och sparande. En allmän försäkringen tvingas i princip hantera grupper och medborgare som om de hade likadana behov och preferenser. Det är bl.a. detta som gör en såfdan försäkring enkel att administrera. Den välfärdsförlust som det innebär att tillhandahålla skydd som kanske inte efterfrågas fullt ut eller att inte tillhandahålla skydd som den enskilde individen skulle ha velat betala för, frånses ofta helt omedvetet.

Modellen innebär - vid antagande om att hela grundförsäkringen skall finansieras av en generell arbetsgivaravgift och allmän individavgift - en solidarisk finansiering av bastryggheten, samtidigt som modellen lämnar utrymme för olika delar av arbetsmarknaden att själva i huvudsak flexibelt kunna utforma ett kompletterande skydd ovanför bastrygghetsnivå anpassat till varje branschs/avtalsområdes särskilda behov och vilja att betala för att tillgodose dessa behov. Modellen förutsätter emellertid att de allra flesta i arbete också kompletterar med tilläggsskydd, för att tillsammans med grundförsäkringen kunna uppfylla anspråken på att fungera som omställningsförsäkring. Vid en alltför ambitiös grundförsäkring, finns däremot risk för att stora grupper inte medvetet överväger behovet av tilläggsskydd.

Med denna utformning uppstår relativt sett balans mellan å ena sidan statens ansvar för medborgarnas bastrygghet och å andra sidan de intressen - och ansvar - som arbetsmarknaden och arbetsmarknadens parter har för

medborgarnas ekonomiska skydd vid arbetslöshet. Liksom givetvis individens eget ansvar för sin egen situation.

Enligt min mening talar övervägande skäl för att en ny arbetslöshetsförsäkring, som ett inslag skall innehålla en uppdelning på en allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring.

Som emellertid framgår på annan plats i detta betänkande, avses tilläggsförsäkringen "subventioneras" med solidariskt finansierade medel för att vid nuvarande höga arbetslöshet i kassor, mildra effekterna av en lång driven differentierad finansiering.

8.3 Ersättning lika för alla eller inkomstrelaterad ersättning

Ett annat grunddrag i olika alternativ avser frågan om samhällets allmänna försäkringsskydd skall utformas som ett skydd lika för alla - oavsett tidigare inkomst, oavsett försörjningsbörda eller liknande - eller såsom t.ex. en ersättning relaterad till inkomstbortfallet vid arbetslöshet eller möjligen kombinationer.

Principen om ett allmänt skydd lika för alla (flat-rate), oavsett tidigare inkomst, har sina förespråkare. De motiv som brukar framhållas är att samhället har anledning att behandla alla medborgare lika och därför erbjuda samma grundskydd, medan var och en själv kan avgöra ytterligare behov av skydd. Genom ett grundskydd som är tillräckligt för en basstandard, har samhället också delvis garantier för att vissa medborgare, som om och när problem uppstår faller tillbaka på samhällets försörjning, också får vara med och betala. Å andra sidan finns risk för att ett system med enbart ett lågt grundskydd gör de flesta med ordnade förhållanden beroende av privata försäkringar. Den stora majoriteten, som har det hyggligt, tappar då möjligen intresset för att bidra till att upprätthålla en nivå i grundskyddet, när detta bara tillkommer grupper med svag ställning. Det kan i sin tur leda till ett framtid växande behov av utfyllnad med kommunalt socialbidrag för sådana grupper.

Såsom framgått av den internationella överblicken är flat-rate inte vanligt, trots de motiv som kan anföras. I England förekommer en sådan modell, men på en mycket låg nivå. I verkligheten finns emellertid även tilläggsskydd genom avtal, vilka system svarar för den större delen av medborgarnas skydd mot inkomstförlust vid arbetslöshet.

Principen om en inkomstrelaterad ersättning tillämpas i bl.a. sjukförsäkringen, i arbetsskadeförsäkringen och försäkringen om en allmän pension. Traditionen i Sverige - liksom i de flesta länder - är att allmänna försäkringar lämnar ersättning för inkomstförlust. Bakom denna tradition finns flera motiv som talar för att ersättning skall relateras till inkomst.

Försäkringar - även allmänna försäkringar - är till för att skydda människor och begränsa följderna i händelse av bl.a. inkomstförlust. Förutom motivet att människor inte skall utsättas för alltför stora förändringar i sin ekonomi vid - i vart fall - tillfällig sjukdom, arbetslöshet o dyl som de vanligen inte själva råder över - finns också andra skäl som kan bidra till att en arbetslös, trots förlust av inkomst, skall kunna i huvudsak bibehålla sin standard vid tillfällig arbetslöshet. Om medborgarna löper risk att själva i stor utsträckning få bära bördan av en inkomstförlust, som inte är möjlig att förutse, blir många betydligt försiktigare att binda sig för långsiktiga åtaganden. Benägenheten att investera, i t.ex. egen bostad eller dyrare kapitalvaror, minskar. Samtidigt har en sådan ordning emellertid den positiva effekten att sparandet sannolikt ökar, därför att de som kan skaffar sig en buffert inför oförutsedda händelser. I en arbetslöshetsförsäkring finns ytterligare ett starkt motiv för att arbetslöshet inte skall medföra alltför stora förändringar i den arbetslöses situation. Genom ett acceptabelt skydd mot inkomstförlust kan den arbetslöse ägna sina krafter åt att söka nytt arbete, att förstärka sina förutsättningar för att erhålla ett nytt arbete genom kompletterande utbildning eller deltagande i andra aktiviteter såsom t.ex. jobb-sökarkurser. Han behöver inte ägna betydande del av sin tid till att vidta åtgärder för att kortsiktigt kunna överleva och försörja sig eller sin familj. Det stärker arbetslinjen. Detta betonar försäkringens karaktär av omställningsförsäkring.

Viss inkomstrygghet - som faktiskt innebär att den som drabbas av mer eller mindre oförutsedda händelser - får en ersättning relaterad till förlorad inkomst, kan också sägas vara en viktig hörnsten i ett välfärdssamhälle. Medborgarna tillförsäkras inte endast en överlevnad, utan under åtminstone en viss period, också ett skydd relaterat till den nivå de vant sig att leva på.

Sett i ett längre perspektiv kan inkomstbortfallsprincipen snarare beskrivas som en omfördelning mellan olika skeden av en enskild människas liv än överföring från en grupp betalare till en mindre grupp av mottagare. Många riskerar att under livet drabbas av arbetslöshet och ingen vet när och hur.

I de fall försäkringarna lämnar ersättning efter inkomstförlust, finns i regel ett högsta tak för ersättningsgrundande inkomstförlust, dvs. ett högsta belopp på vilket förmånen beräknas. De med de allra högsta inkomsterna har brukat anses själva klara att eventuellt skaffa sig någon form av kompletterande skydd eller kunna leva utan ytterligare skydd över huvud taget. På samma sätt är det inte heller ovanligt att inkomstrelaterade system innehåller vissa miniminivåer, för att just betona en bastrygghet.

8.4 Harmoni eller ej mellan avgifter och förmåner

Två ytterligheter finns. Den ena är aktuarisk princip, dvs. att olika försäkringsmässiga principer läggs till grund för bedömning av premier/avgifter vid skilda risker och skilda skadekostnader. Premien påverkas givetvis av ersättningsnivå och självrisk. Med andra ord, får försäkringstagaren vad han betalar försäkringsgivaren för. Det tillämpas i renodlade försäkringar, som grundas på en bedömning av risken för att ett skadefall inträffar och kostnaden vid ett eventuellt skadefall. För att försäkra risken vill en försäkringsgivare ha ett pris - en premie - för att täcka den risk som beräknas finnas för att en skada uppkommer, men också för administration och - om det är ett vinstgivande företag - vinst. I verkligheten värderas normalt inte varje risk för sig, utan riskbedömning sker mer summariskt. Försäkringar av allmän karaktär, typ socialförsäkringar, uppfyller sällan kraven på att annat än delvis ha försäkringsmässiga inslag. De är snarare "försäkringshärmande" än försäkringar i egentlig bemärkelse.

Motpolen till aktuarisk princip skulle kunna sägas vara en social princip på förmånssidan eller en "solidarisk" princip på avgiftssidan. I detta fall ser man när det gäller ersättning inte till vad man betalat in i premier utan mer till individens eller huvshållets behov av ersättning för att t.ex. upprätthålla viss standard. Det mest extrema fallet är socialbidragen, där ersättningen utgår efter hushållets behov sedan de egna resurserna tagits i anspråk (efter medelsprövning). Någon koppling till vad man enskilt eventuellt betalat in till kommunen finns ej, utan kostnaderna täcks på den på grund av inkomsten uttagna skatten. Men även mer försäkringsliknande eller försäkringshärmande lösningar kan ibland innehålla olika ersättning beroende på hushållets sammansättning, hushållets förmögenhet eller inkomster. Sådana inslag finns t.ex. i förtidspensioneringen, men framför allt i efterlevandeskyddet inom den allmänna pensioneringen.

Under senare år har ett inslag av aktuariska principer fått allt fler förespråkare. Det gäller kort uttryckt att man vill se ett starkare samband mellan förmåner, risker och avgifter. Förespråkarna menar bl.a. att när ett

sådant samband inte upprätthålls, då föreligger en betydande risk för ett överutnyttjande av systemet. Vidare anför man att det inte är "rättvist" att vissa grupper kan få förmåner på andras bekostnad. Bakom detta motiv finns i regel mer objektiva och mindre "politiska" grunder. En sådan är att det allmänt sett är angeläget att olika verksamheter får bära sina fulla kostnader. Om inte bidrar systemen till att resursallokeringen snedvrids med i sin tur negativa effekter på tillväxt och välstånd. Det är således inte bara en fördelningsfråga, utan den snedvridande fördelningen medför att medborgarnas totala välfärd löper risken att minska p.g.a. att berörda intressenter vare sig bär - eller över huvud taget känner - sina kostnader.

Dessa synsätt har från skilda håll medfört förslag om att socialavgifter t.ex. inte skall uttas längre upp i inkomstskikten än där förmåner erhålls, förslag om att mer individuellt "äga" sitt allmänna pensionskapital samt att grupper med i vart fall återkommande hög arbetslöshet av konjunkturell karaktär - däremot inte alltid vid strukturell karaktär - i större utsträckning än idag skall bära sina kostnader. De värden som sådana principer värnar, måste emellertid även balanseras mot andra strävanden, framför allt effekter på inkomstfördelningen i samhället. Allmänna försäkringar skulle - om de helt byggde på aktuariska principer - principiellt helt kunna överlåtas till vanliga försäkringsbolag. En allmän försäkring skulle då knappast vara motiverad.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen är i huvudsak en försäkring på social grund, om än frivillig. Premierna har i allt väsentligt inget med arbetslöshetsrisk att göra. Ersättningen är däremot inkomstrelaterad, inte behovsorienterad. Premien till en a-kassa är lika oberoende av förmån, men också oberoende av arbetstid eller inkomst. Försäkringen innehåller mycket betydande inslag av utjämning såväl på premiesidan som på förmånssidan.

Enligt min mening bör en ny försäkring ha en "solidarisk" grund på avgiftssidan med en gemensam finansiering som bär större delen av försäkringens kostnader. Detta därför att orsakerna till arbetslöshet till större delen - som jag framhåller i kap. 7 - dels är oberoende av bransch/avtalsområde, dels för att få en rimlig fördelning av bördorna efter förmågan hos olika grupper att bära dessa. Jag förstår samtidigt de som menar att avgifter och förmåner någorlunda bör harmoniera för att vinna förståelse för risker och betona att det är en försäkring. Av den anledningen förordar jag att försäkringen får ett inslag av aktuariska principer på marginalen på sätt närmare framgår av förslaget nedan.

8.5 Finansiering med avgifter från arbetsgivarna och de försäkrade

En anställd erhåller lön för sitt arbete. Arbetsgivaren har för sin anställde en lönekostnad, som vanligen innehåller:

* direkt lön och andra förmåner till den anställde;
* lagstadgade arbetsgivaravgifter på den anställdes löner och förmåner;
* avtalsreglerade avgifter för i kollektivavtal angivna kompletterande förmåner, t.ex. kompletteringspension, gruppliv.

Det kan möjligen synas som att det inte gör någon skillnad, hur en avgift till försäkringen tas ut. Betalar arbetsgivaren minskar löneutrymmet på lite sikt den anställdes direkta lön. Betalar den anställde kan han i stället förväntas på sikt erhålla högre lön.

I verkligheten finns emellertid vissa skillnader, inte minst på kort och lång sikt mellan dessa olika möjligheter att finansiera en försäkring.

En försäkringsavgift som utgår obligatoriskt utan differentiering har likheter med en skatt vare sig den belastar den försäkrade eller arbetsgivaren. Det går inte att avstå från att betala avgiften. Det betyder också att avgiften har samma effekter som om skatt uttogs. För den enskilde arbetsgivaren blir det en icke påverkbar pensonalkostnad, som bidrar till ökade produktionskostnader. För den enskilde blir det en skatt, som minskar konsumtionsutrymmet. Företag konkurrerar med andra företag - många med företag i andra länder - varför ökade kostnader normalt är en nackdel, eftersom den höjer kostnaderna och på sikt företagets priser på producerade varor och tjänster.

Såsom jag utvecklat i kapitel 7 förutsätter jag att en ny försäkring finansieras fullt ut av arbetsgivare och egenavgifter från de försäkrade. Jag har där motiverat varför. Jag har även i kapitel 7 resonerat om solidarisk eller differentierad finansiering och funnit att största delen bör finansieras solidariskt av alla arbetsgivare och försäkrade. På marginalen kan dock vara skäligt att en viss del av arbetslöshetskostnaderna följer branschen eller avtalsområdet. En sådan mindre del bör begränsas till 20-30 % av försäkringens samlade kostnader.

En finansiering av en framtida arbetslöshetsförsäkring kommer - oavsett exakt vilken arbetslöshetsnivå som kommer att gälla för de närmaste åren eller hur försäkringen exakt utformas - att medföra betydande behov av

förstärkningar av försäkringens finansiering. Dessa förstärkningar är enligt vad jag utvecklar i kapitel 10 inte möjliga utan att ta tillvara möjligheten att höja såväl de försäkrades som arbetsgivarnas avgifter.

Avgifter på de försäkrade är förenade med en icke obetydlig administration, varför låga belopp att betala för de försäkrade ställer särskilda krav på billig debitering och uppbörd. I annat fall äter administrationen upp en betydande del av intäkterna.

Avgifter från försäkrade skall därför, till den del de inte betingas av frivilligt skydd, enligt min mening uppbäras över skattsedeln. Differentierade avgifter för frivilliga försäkringar skall uppbäras i sambarbete med arbetsgivaren eller i samband med att t.ex. facklig avgift uppbärs.

Skall differentieringen kunna upprätthållas för endast en del av ett tilläggsskydd, vilket jag förordar, bör till en försäkringsgivares förmånsutbetalningar för en frivillig försäkring kunna utgå bidrag, som i sin tur finansieras med en lagstadgad avgift. Den differentierade premien som en del av tilläggsförsäkringskostnaden skall i första hand gälla mellan olika branscher/avtalsområden, medan inom branschen/avtalsområdet skall tillämpas en "soliadrisk" princip. Någon nedbrytning på individ eller gruppnivå är inte lämpligt varken av administrativa eller sociala skäl. I nuläget förekommer en kraftig spridning av arbetslöshetstalen mellan branscher. Som framgår av annan plats kan den uppgå till drygt 10 gånger. Så stora skillnader anser jag inte skall få ge utslag på differentiering av kostnaderna för en eventuell tilläggsförsäkring. Effekten i absoluta tal av skillnader i premier bör mildras till en mer rimlig spridning. I annat fall kan grupper/branscher med hög arbetslöshet av ekonomiska skäl tendera att långt över vad som är samhälleligt önskvärt, avstå från det frivilliga skyddet. Före 1989 förekom i den nuvarande frivilliga försäkringen en spridning mellan högsta och lägsta avgift mellan olika a-kassor upp till åtta gånger. Detta system togs bort 1989.

Jag kommer senare i betänkandet att precisera ett förslag till en skälig högsta spridning av kostnaderna, som dock mätt i antalet gånger kommer att understiga den som gällde före 1989. Å andra sidan blir den totala avgiftsnivån nu helt annorlunda och högre.

De övervägda alternativen har skilda finansieringslösningar, som påverkar fördelningen mellan försäkrad och arbetsgivaren. Enligt min samlade bedömning är de bästa finansiella lösningarna de som kombinerar flera finansieringskällor.

8.6 Översikt över övervägda alternativ

Genomgången enligt ovan har lett mig fram till några alternativa lösningar av utformningen av en framtida arbetslöshetsförsäkring, som skall ersätta den nuvarande försäkringen och KAS.

Inriktningen är att den nya försäkringen skall kunna börja gälla från 1994. Med hänsyn till att riksdagsbeslut först torde bli aktuellt hösten 1993 föreslår jag att den nya försäkringen träder ikraft från den 2 maj 1994 (tidpunkten den 2 maj betingas av hänsyn till försäkringens "veckorytm"). Detta för att möjliggöra erforderlig anpassning i administration m.m. Den nya finansieringen bör däremot till delar eller helt träda i kraft redan från den 1 januari 1994.

Av de modeller som övervägts vill jag här redovisa fyra. Samtliga utgår från den kompensationsnivå jag redovisat i kapitel 7, dvs. uppräkning av nuvarande KAS till ett högre grundbelopp och en uppräkning av det s. k. inkomsttaket samt däremellan en kompensationsnivå om 80 % av inkomstförlust. Regelsystemet i övrigt skall ej skilja mellan modellerna vad gäller arbetsvillkor etc. Samtliga modeller utgår från en lösning med ett grundbelopp och en i övrigt inkomstrelaterad ersättning. Alternativ 4 nedan är den modell som offentliggjordes i februari 1993 i form av en idéskiss. De fyra modellerna framgår översiktigt av tabell 8.1.

I tabellen redovisas grova beräkningar av alternativens kostnader, uttryckta i termer av procent på den lönesumma som utgör underlag för arbetsgivaravgifterna. Det skall betonas att kostnadsskillnaderna inte är alltför stora och att kostnaderna för marginella förändringar, typ höjning av ersättningstaket från 200.000 kr till 250.000 kr, inte får något större genomslag på kostnaderna. Detta beror i sin tur på att arbetslösheten i högre inkomstklasser är relativt sett låg, samtidigt som antalet personer med inkomster över en viss nivå är relativt sett få.

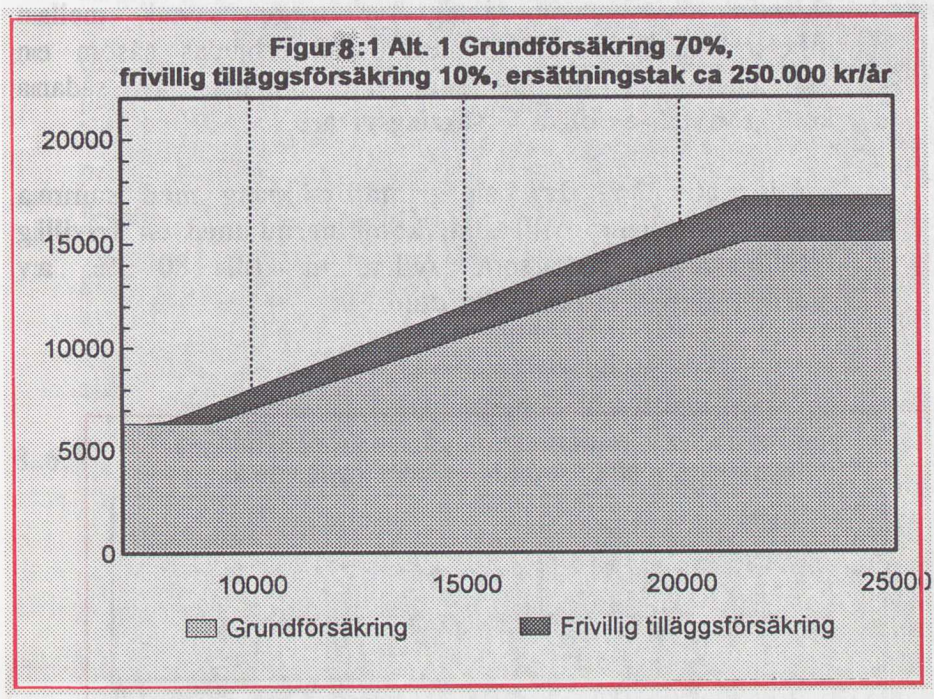
De olika alternativen kommenteras i korthet separat nedan, medan analysen av skillnader avslutningsvis behandlas samlat.

Tabell 8:1
Översikt - karakteristik av övervägda alternativ

Egenskap	Alternativ			
	1	2	3	4
Allm. grundförsäkring	Ja	Ja	Ja	Ja
Friv. tilläggsförsäkring	Ja	Ja	Nej	Ja
Grundföräkring, kompgrad	70%	fast belopp	80%	60%
, flat-rate		6.300 kr/m		
, min belopp	6.300 kr/m	6.300 kr/m	6.300 kr/m	6.300 kr/m
, ersättn. tak 1	21.500 kr/m	16.500 kr/m	16.500 kr/m	16.500 kr/m
Egenskap	Alternativ			
Tilläggsförsäkring, komp.grad	10%	80%	ej aktuellt	20%
, ersättn tak 2			20%/21.500 kr/m	20%/21.500 kr/m
Finansiering, grund,arb.giv	5,5*	3,9*	6,3*	5,1*
, grund, ind.avgift				
, tillägg, arb.giv	1,4*	2,4*	0	1,8*
, tillägg, ind. avgift				
Differentierad avgift, tillägg	Ja	Ja	Nej	Ja
Diff andel av tot. kostn, vid 6 - 6,5% arbetslöshet	15-20%	25-30%	0%	25%

* Ingen fördelning har skett mellan arbetsgivarens andel och den försäkrades andel; vidare förutsätter fördelningen att inga bidrag eller andra korrigeringar görs mellan försäkringens delar

8.6.1 Alternativ 1 - dvs. en grundförsäkring med en kompensationsgrad på 70%, möjlighet till en kompletterande frivillig tilläggsförsäkring om maximalt 10 %, allt till ersättningstaket ca 250.000 kr/år



Några karakteristika för detta alternativ:

- en grundförsäkring med inkomstrelaterad ersättning och utrymme för frivillig tilläggsförsäkring;

- grundförsäkringen bygger på en kompensationsgrad av 70 %, med ett grundbelopp (minimibelopp) på ca 6.300 kr/månad (5.300 kr/månad för yngre mellan 18-20 år);

- högsta ersättningsgrundande inkomst ca 250.000 kr/år, d.v.s. motsvarande 7,5 basbelopp;

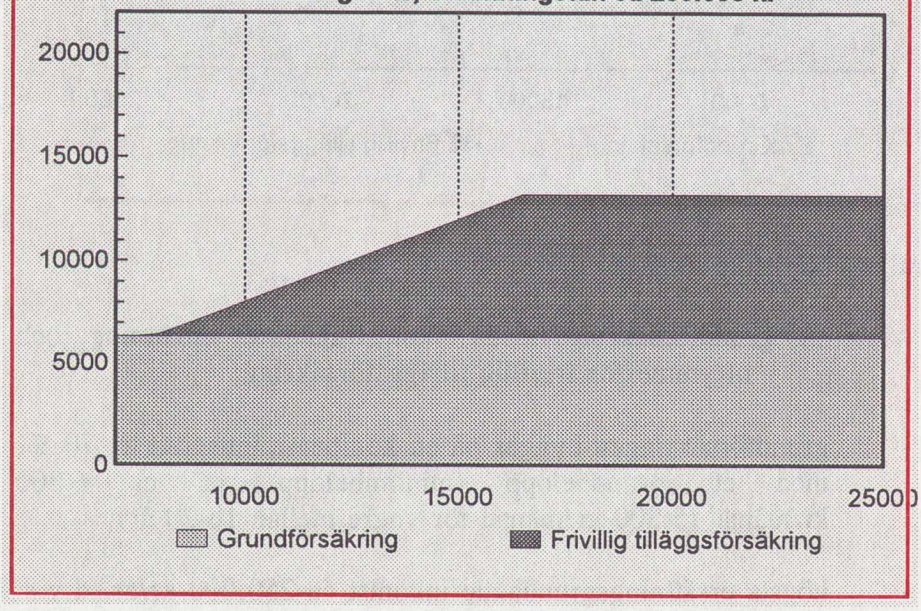
- tilläggsförsäkring tillåts kompensera inkomstbortfall upp till 80 % av ersättningsgrundande inkomst; över denna nivå minskas ersättningen från grundförsäkringen;

- staten garanterar grundförsäkringen genom lag, men däremot inte tilläggsförsäkringen; grundförsäkringen finanseras utan differentiering efter olika risker för arbetslöshet av arbetsgivare och anställda;

- tilläggsförsäkring, som motsvarar 10 % av inkomstförlust, föreslås lösas genom avtal, typ trygghetsavtal, mellan arbetsmarknadens parter, men också erbjudas såsom en individuell rätt till de som inte omfattas av sådana kollektivavtal, av olika försäkringsgivare.

8.6.2 Alternativ 2 - dvs. en grundförsäkring med samma ersättningsbelopp till alla, kombinerad med en frivillig tilläggsförsäkring som fyller ut till 80 % av ersättningsgrundande lön utan tak

Figur 8:2 Alt.2 Grundförsäkring 6.300 kr/mån, tilläggsförsäkring 80%, ersättningstak ca 200.000 kr



Några karakteristika för detta alternativ:

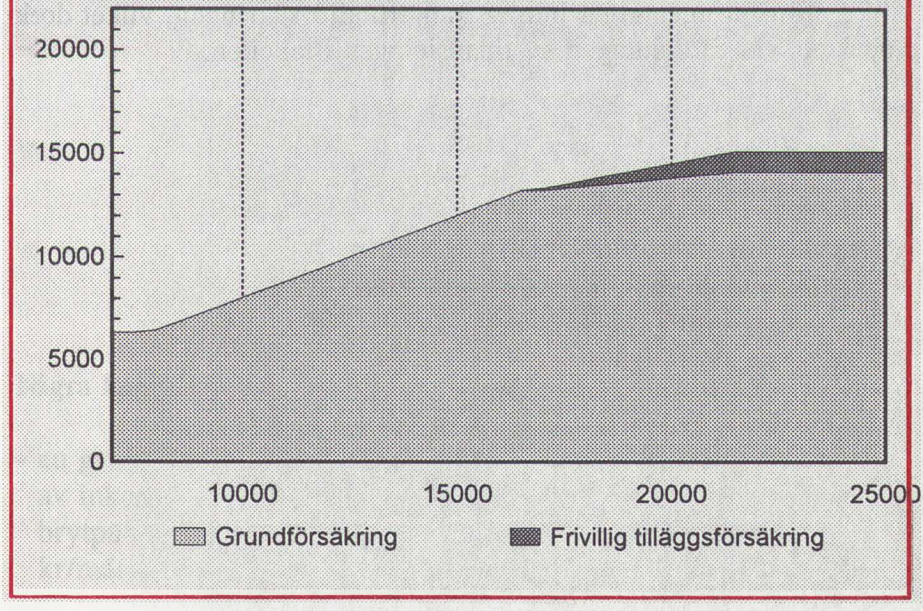
- grundförsäkringen är inte inkomstrelaterad utan lika för alla oavsett ersättningsgrundande inkomst (s.k. flat-rate) och uppgår till ca 6.300 kr/månad för alla berättigade till heltidsersättning från 21 år och uppåt samt 5.300 kr/månad för de som är mellan 18-20 år.

- tilläggsförsäkringen utformas och finansieras av arbetsmarknadens parter (alternativt av försäkringsbolag för individer som står utanför kollektivavtal) och begränsas endast genom att den samlade k o m - pensationen i princip inte får överstiga 80% av ersättningsgrundande inkomst (utan tak).

- grundförsäkringen finansieras genom generell, lagstadgad arbetsgivar-avgift och en obligatorisk individavgift på skattsedeln; tilläggsförsäk-ringen finansieras på det sätt parterna kommer överens om i avtal, eller individuellt genom avtal med försäkringsbolag.

8.6.3 Alternativ 3 - en grundförsäkring med samma ersättningsbelopp till alla, kombinerat med laglig rätt till en frivillig tilläggsförsäkring som fyller ut upp till 80 % av ersättningsgrundande lön med ett tak vid ca 200.000 kr/år.

Figur 8:3 Alt.3 Grundförsäkring 80% t.o.m. 16.500 kr/mån, 20% mellan 16.500-21.500 kr/mån



Några karakteristika för detta alternativ:

- en grundförsäkring, lika för alla, som uppgår till 6.300 kr/månad (för de mellan 18 och 20 år 5.300 kr/månad).

- enligt lag rätt till inkomstrelaterad frivillig tilläggsförsäkring som ger kompensation på 80% av ersättningsgrundande inkomst upp till brytpunkten för statlig skatt (ca 200.000 kr).

- lagen görs dispositiv, vilket betyder att arbetsmarknadens parter kan överenskomma om tilläggsförsäkringen inom lagens ramar; om så ej sker har individen alltid rätt att få en tilläggsförsäkring enligt lagen.

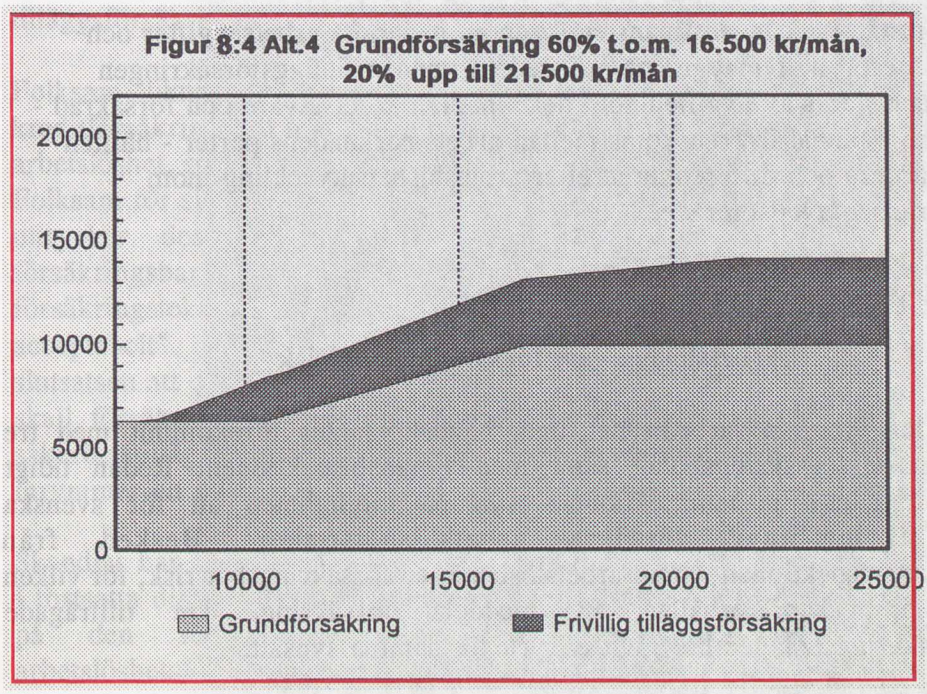
- för inkomsttagare över 200.000 kr (16.500 kr/månad) kan ytterligare kompensation avtalas upp till 80% av inkomstförlust till taket 250.000 kr (21.500 kr/månad). För att underlätta inkomstkompensationen i detta intervall införs i lagen också rätt till minst 20% inkomstkompensation.

- grundförsäkringen finansieras genom generella arbetsgivaravgifter och generella individavgifter på skattsedeln. För tilläggsförsäkringen äger den anställde alltid rätt till att få halva avgiften betald av sin arbetsgivare för en försäkring fulllt ut enligt lagen; parterna får emellertid avtala om annan kompensationsnivå (ej över 80%), karens respektive arbetsgivaravgift, dock aldrig så att den enskilde behöver betala mer än halva avgiften,

- till tilläggsförsäkringen utgår bidrag från grundförsäkringen, vilket dock inte beaktats vid fördelningen av finansieingen i tabellen.

8.6.4 Alternativ 4 - dvs. en grundförsäkring med en kompensationsgrad på 60% upp till taket 200.000 kr med rätt till kompletterande frivillig tilläggsförsäkring om 20% inkomstförlust upp till ersättningstaket med 250.000 kr/år.

Figur 8:4 Alt.4 Grundförsäkring 60% t.o.m. 16.500 kr/mån, 20% upp till 21.500 kr/mån



Några karakteristika för detta alternativ är:

- en grundförsäkring som garanterar en kompensation motsvarande 60% av inkomstbortfallet upp till 16.500 kr/månad (200.000 kr/år, dvs. brytpunkten för statlig inkomstskatt) dock lägst 6.300 kr/månad (5.300 kr/månad för yngre enligt tidigare alternativ).

- enligt lag rätt till en kompletterande frivillig tilläggsförsäkring som ger 20%-ig kompensation - med skyldighet för arbetsgivarna att svara för halva kostnaderna upp till taket 21.500 kr/månad (7,5 basbelopp = sjukförsäkringen).

- arbetsmarknadens parter kan överenskomma om annan konstruktion om tilläggsförsäkringen, dock får aldrig mer än 80% totalt av inkomstförlusten kompenseras.

- grundförsäkringen finansieras genom generella arbetsavgifter och generell individavgift på skattsedeln, medan tilläggsförsäkringen finansieras av avgiften som delas mellan arbetsgivare och försäkrad - om ej annat överenskoms mellan arbetsmarknadens parter - hälften vardera och differentierad efter arbteslöshetsutveckling inom bransch/avtalsområde.

8.7 Försäkringsbolagen

8.7.1 Arbetslöshet - en försäkringsbar risk

Under utredningsarbetet har underhandskontakter förekommit med tre svenska försäkringsbolag samt med Finansinspektionen. Redan tidigt inhämtades Finansinspektionens syn på möjligheten att för svenska försäkringsbolag försäkra arbetslöshetsrisker. Besked från Finansinspektionen var att arbetslöshet är en försäkringsbar risk, för vilken tillstånd kan erhållas att meddela försäkring. De tillfrågade försäkringsbolagen har givit uttryck för samma synsätt.

Svensk försäkringsaktiebolag eller svenskt ömsesidigt bolag är underställt Finansinspektionens tillsyn enligt försäkringsrörelselagen. De har dessutom att begära Finansinspektionens tillstånd - koncession - att bedriva försäkringsrörelse. Inspektionen granskar därvid den tilltänkta rörelsen, de försäkringskoncept som skall tillämpas och de s.k. grunderna för försäkringskoncepten. Det grundläggande syftet med inspektionens tillståndsgivning och tillsyn är att garantera sunda försäkringsrörelser, som gentemot försäkringstagarna kan infria utställda försäkringslöften.

De nuvarande a-kassorna - som numera i och för sig inte är försäkringsgivare - har nu och tidigare uttryckligen varit undantagna inspektionens tillståndsgivning och tillsyn.

8.7.2 Försäkringsbolagens synpunkter

Kontakterna med försäkringsbolagen har skett vid i huvudsak två tillfällen. Vid den första kontakten i januari 1993 gjordes en förfrågan från utredningen om resp. bolags intresse för att försäkra arbetslöshetsrisker samt inkomma med förslag till uppläggning av en sådan försäkring. Till förrfrågan fogades en beskrivning över ett försäkringssystem snarlikt det förslag jag nu lägger fram, dvs. ett system med en enhetlig grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Förfrågan gällde således tilläggsförsäkringen.

Folksam liknar risken vid ett arbetslöshetsskydd med riskerna vid kreditförsäkring. Inte minst mot bakgrund av såväl en snabbt ökande arbetslöshet, som fallisemang för ett stort kreditförsäkringsbolag, uttrycker Folksam för sin del stor oro över att försäkra risker av detta slag. Bolaget uttrycker dessutom att "Folksam kan i princip försäkra vilka försäkringsbara risker som helst. Frågan här gäller inte vad som är försäkringstekniskt möjliigt, utan vad som vi uppfattar vara socialt acceptabelt". Folksam utvecklar detta med argument som leder till slutsatsen att de anser skyddet skall upprätthållas på annat sätt och om de skall försäkra risken, kommer de att tvingas räkna med mycket stora säkerhetstillägg i premierna, bl.a. därför att de anser att risktagandet också inrymmer en s.k. politisk risk.

Skandias har såväl skriftligt som muntligt uttryckt sitt intresse för att delta i fortsatta diskussioner om en frivillig tilläggsförsäkring. I Skandias svar på den första förfrågan skisserar bolaget en kombinerad arbetslöshetsförsäkring och pensionsförsäkring. Riskmomentet begränsas därmed något och incitament skapas för försäkringstagaren att själv begränsa belastningen på försäkringen. I muntliga kontakter har Skandia uttryckt stor öppenhet till andra lösningar. Ett uttryckligt önskemål är att om möjligt kunna summariskt försäkra större grupper och att i sin marknadsorientering kunna bearbeta större arbetsgivare snarare än enskilda försäkrade. Detta i syte att hålla administrationskostnaderna låga och undvika adverse selection.

Trygg-Hansa/SPP uttrycker ett stort intresse av att få tillfälle delta i fortsatta diskussioner om en kompletterande skydd vid arbetslöshet. I likhet med Skandia ser de gärna grupporienterade försäkringar, framför individuella försäkringar. Trygg-Hansa/SPP förordar en skattefri ersättning och ingen avdragsrätt för premien.

Vid den senare kontakten informerades bolagen om den lösning som nu föreslås, bl.a. med den bidragsmodell som framgår av kapitel 10. Endast Skandia och Folksam har inkommit med svar. Bägge uttrycker sin tuillfredsställelse med bidragskonstruktionen, som de menar underlättar ett risktagande. Bägge bolagen uttrycker sitt fortsatta intresse för att meddela arbetslöshetsförsäkring. Det skisserade konceptet kan enligt Folksam "vara förenligt med en form av försäkring, som vi skulle kunna vara försäkringsgivare för". Bägge bolagen gör bedömningen att konkurrens bör kunna komma till stånd på markanden mellan konventionella bolag och a-kassor och mellan bolag sinsemellan. Det föreslagna konceptet bedöms inte av bolagen inte missgynna konventionella försäkringsbolag.

Sammanfattningsvis kan först konstateras att det inte finns något hinder för svenska försäkringsbolag att meddela försäkring mot inkomstförlust p.g.a. arbetslöshet. Erfarenheterna är däremot ringa, vilket gör att bolagen är försiktiga i sina bedömningar. Den oväntat snabba ökningen av arbetslösheten, tillsammans med problem inom kreditförsäkring, har sannolikt bidragit till en viss försiktighet.

Gemensamt för bolagen är att de förordar grupplösningar eller lösningar för vissa kollektiv. Bolagen önskar en enkel administration, vilket de har större förutsättningar att uppnå genom olika slag av grupp eller summariska försäkringar.

Kontakterna visar avslutningsvis att intresse finns för att från försäkringsbolagens sida erbjuda tilläggsförsäkring vid arbetslöshet och att detta är fullt realistiska möjligheter.

8.8 Vald modell

Med utgångspunkt från mina grundläggande värderingar i kapitel 7 och den genomgång av principer som bör styra en ny försäkring enligt detta kapitel, anser jag att en försäkringslösning i huvudsak enligt alternativ 3 är den bästa. Denna modellen förenar grundtrygghet och inkomstrelaterad ersättning. Försäkringen omfattar dels grundförsäkring om 6.300 kr (5.300 kr för yngre), dels rätt till frivillig kompletterande tilläggsförsäkring med maximalt 80% inkomstkompensation upp till 16.500 kr/månad. För inkomster däröver upp till 21.500 kr/månad finns möjlighet att frivilligt överenskomma om ytterligare inkomstkompensation upp till 80%, dock ska i lag finnas rätt att begära att arbetsgivaren bidrar till en premie för en försäkring som ger skydd mot minst 20% av inkomstförlusten i detta intervall. På sikt, när ekonomin i samhället stärkts, bör rätten byggas ut till

80% även i detta intervall. Nivån 16.500 kr/månad har valts för den motsvarar brytpunkten för den statliga inkomstskatten.

Den förordade modellen ligger i sin grundkonstruktion relativt nära det nuvarande samlade kontantstödet (frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och KAS). Jag har dock prioriterat ett betydligt högre grundskydd samt en höjning av inkomsttaket. De motiv jag tidigare framhållit för att begränsa kompensationsnivån till 80%, framgår av kapitel 7 och överensstämmer med gällande nivå i nuvarande försäkring efter den 5 juli 1993 enligt riksdagens beslut. Även om försäkringen består av två delar är det en sammanhållande försäkring och regleras av en lag. Jämfört med nuläget betonas karaktären om omställningsförsäkring och kopplingen till den s.k. arbetslinjen förstärks.

Grundförsäkringen finansieras, som jag ovan redovisat, genom en generell arbetsgivaravgift och en obligatorisk individavgift, som uttas på skattsedeln. Tilläggsförsäkringen finansieras av arbetsgivare och försäkrade genom egenavgifter. Nivån på sistnämnda blir beroende av arbetslöshetsutvecklingen inom respektive försäkringsområde, som förutses oftast komma att motsvara avtals/branschområde.

Lagen som skall reglera den nya försäkringen görs i vissa delar dispositiv, innebärande att arbetsmarknadens parter kan - inom vissa ramar - utforma tilläggsförsäkringen efter egna behov och önskemål samt överenskomma om avgiftsfördelning. Dock skall arbetsgivaren alltid betala minst halva avgiften. Träffas ej kollektivavtal om detta har varje anställd rätt till tilläggsförsäkring enligt lagen.

Modellen utformas så att tilläggsförsäkringen naturligen och enkelt kan utnyttjas av alla som vill, via sin fackliga organisation eller enskilt. Faktorer som underlättar att tilläggsförsäkring faktiskt kommer till stånd är:

- bidrag utgår från grundförsäkringen till tilläggsförsäkringen, varför alla arbetsgivare och anställda genom sina obligatoriska avgifter till grundförsäkringen redan bidragit till "sin tilläggsförsäkring"; försäkringen är således subventionerad

- tilläggsförsäkringen görs genom subventioneringen relativt förmånlig och den avsedda differentieringen av avgifter begränsas både på arbetsgivar- och individsidan; individen beslutar om sitt deltagande i försäkringen, samtidigt som han endast direkt bär en mindre del av totala kostnaden;

- om parterna ej överenskommer om försäkringens utformning inom lagens ramar och lämplig avgiftsfördelning, har individen alltid rätt till en försäkring enligt de kompensationsnivåer som ovan angivits, varvid arbetsgivaren skall betala minst halva avgiften.

- kollektiva lösningar stimuleras, vilka blir billigare än individuella. I den mån parterna överenskommer om sådana kollektiva lösningar, så samordnas lämpligen arbetslöshetsförsäkringen med andra avtalskonstruktioner som ligger nära, t.ex. arbetsmarknadsförsäkringar, trygghetsavtal

Det nuvarande inkomsttaket i den frivilliga försäkringen föreslås höjt till brytpunkten för statlig inkomstskatt, dvs. 16.500 kr/månad. Härigenom fås en logisk gräns som är etablerad ur fördelningssynpunkt i och med nuvarande skattelagstiftning.

Som framgår av kapitel 7 har jag övervägt att taket istället skulle vara detsamma som för sjukförsäkringen, dvs. 7,5 basbelopp (21.500 kr/månad). Jag har dock ej funnit finansiellt utrymme för så långtgående höjning i nuläget, bl.a. när samtidigt kompensationsnivån för en vanlig inkomsttagare sänks från 90 till 80% av ekonomiska skäl.

Frivilliga överenskommelser som kompenserar för inkomstförluster över 16.500 kr upp till nämnda 7,5 gånger basbelopp får gärna förekomma. För att underlätta detta har jag för avsikt att föreslå att i lagen ges alltid en rätt till 20% kompensation av inkomstförlusten mellan 16.500 kr och 21.500 kr, varvid arbetsgivaren betalar minst halva individavgiften på samma sätt som tilläggsförsäkringen upp till 16.500 kr. Med denna konstruktion blir effekten att inkomsttagare med inkomster på 21.500 kr/månad eller högre kan, i den mån rätten i en ny försäkring utnyttjas fullt ut, få ytterligare närmare 2.000 kr i kompensation per månad jämfört med nuvarande frivilliga försäkring. På motsvarande sätt höjs grundbeloppet i försäkringen, jämfört med nuvarande KAS, med 2.000 kr/månad för de över 21 år . Härigenom nås en viss symmetri i förändringarna.

De tre andra här redovisade modellerna ger sammantaget enligt min mening sämre lösningar, med det samlade finansiella utrymme som föreligger. Jag har härvid utgått från att en arbetslöshetsförsäkring skall ge en skälig inkomsttrygghet så den arbetslöse kan använda sin tid till att söka nytt arbete eller höja eller utveckla kompetensen utan stora problem med den dagliga ekonomin. Jag har härvid utgått ifrån att i lagen enbart reglera en grundförsäkring skulle ge alltför stor otrygghet för många inkomstgrupper och skulle ej harmoniera med socialförsäkringssystemen

(alternativ 2). Jag finner alternativen 1 och 4 ger mindre flexibla än alternativ 3 och de medför en risk för att - sett ur de försäkrades synvinkel - kompensationsnivåerna begränsas till 70 resp. 60%. För låginkomsttagare kan detta leda till väl stor skillnad i standardtrygghet jämfört med arbetssituationen. Detta skulle kunna ge negativa effekter vid sökandet efter nytt arbete, men skulle också kunna leda till ökade krav på stöd från kommunerna (socialbidrag).

Den valda modellen, och regelsystemet för detsamma, utvecklas närmare i kapitel 9 och dess finansiering i kapitel 10 och administration i kapitel 11.

9 Förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring

9.1 Försäkringens uppbyggnad

Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetsmarknadspolitiken. Den skall fungera som en ersättning för inkomstbortfall vid arbetslöshet för att underlätta omställningen till ett nytt arbete. Försäkringen konstrueras som en grundförsäkring för alla och som en frivillig tilläggsförsäkring. Den ersätter både det nuvarande kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) och den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Grundförsäkringens villkor anges i lag medan tilläggsförsäkringen utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare på av lagstiftaren angivna minimivillkor. Alla har rätt att teckna tilläggsförsäkring enligt lagen. Arbetsgivaren är skyldig att betala halva kostnaden för premien för tilläggsförsäkringen.

Grundförsäkringens nivå skall vara lika för alla och täcka ett grundläggande behov av ersättning för förlorad arbetsinkomst. Nivån sätts till 6.300 kr i månaden vid heltidsarbetslöshet (5.300 kr för dem under 21 år). Beloppet reduceras vid deltidsarbetslöshet och vid heltidsarbetslöshet då endast deltidsarbete söks. Tilläggsförsäkringen avses tillsammans med grundförsäkringen täcka 80% av förlorad inkomst upp till en nivå av 16.500 kr, vilket är brytpunkten för statlig inkomstskatt. Arbetsgivaren skall vara pliktig att betala halva premien för denna försäkring. Nivån däröver skall också vara försäkringsbar, upp till sju och ett halvt basbelopp, med plikt för arbetsgivaren att stå för halva försäkringspremien för inkomstförlust om 20% i detta skikt och därutöver utan plikt för arbetsgivaren. Tilläggsförsäkringen avses ske i första hand genom kollektivavtal på arbetsmarknaden. I andra hand skall enskilda avtal få träffas mellan arbetsgivare och arbetstagare. Genom dessa avtal skall högst 80% av den förlorade inkomsten i varje fall få ersättas genom grund- och tilläggsförsäkringen tillsammans. Genom den nya försäkringen avses inkomstbortfallsprincipen och principen om grundtrygghet förenas.

9.2 Kompensationsnivå

Mitt förslag

Grundförsäkringens ersättningsbelopp föreslås bli 6.300 kr per månad (5.300 kr för en yngre försäkrad). Grundförsäkringen och tilläggsförsäkringen skall tillsammans täcka upp till 80% av inkomstbortfallet upp till brytpunkten för statlig inkomstskatt (f.n. 16.500 kr). Därutöver upp till en inkomstnivå av sju och ett halvt basbelopp (f.n. 21.500 kr) skall finnas rätt till en försäkring som ger ersättning för 20% av inkomstbortfallet.

Gällande rätt

KAS skall motsvara ca 4.300 kr i månaden fr.o.m. den 5 juli 1993. Arbetslöshetsförsäkringen skall fr.o.m. samma tidpunkt täcka 80% av inkomstbortfallet upp till en inkomst av ca 15.500 kr. För närvarande motsvarar KAS 4.600 kr i månaden och arbetslöshetsförsäkringen täcker 90% av inkomstbortfallet upp till en inkomst av ca 14.600 kr i månaden.

Motiv för förslaget

Grundförsäkringen är inte inkomstrelaterad, utan lämnas i förhållande till den försäkrades grad av arbetslöshet uttryckt i heltids- eller deltidsarbetslöshet. Tilläggsförsäkringen är inkomstrelaterad och kopplad till grundförsäkringen. Tillsammans skall försäkringens båda delar täcka upp till 80% av inkomstbortfallet upp till en inkomst som motsvarar brytpunkten för statlig inkomstskatt, f.n. 16.500 kr i månaden. Det är upp till denna inkomstnivå som ett försäkringsskydd är särskilt betydelsefullt för att täcka grundläggande behov vid inkomstbortfall.

För att tillgodose behov av skydd även för inkomster däröver, skall tilläggsförsäkring enligt lagen, alltså med möjlighet till bidrag, kunna omfatta inkomstandelar över 16.500 kr till ett inkomsttak på 21.500 kr per månad, vilket motsvarar taket i sjukförsäkringen på sju och ett halvt basbelopp. I detta skikt skall den försäkrade ha rätt till ersättning för högst 20% av inkomstbortfallet. Den begränsade ersättningsrätten i detta skikt föreslås med hänsyn till det nuvarande svåra finansiella läget. Vid en kommande mer stabil ekonomisk situation finns anledning att överväga att utöka rätten i detta inkomstskikt. Det kommer emellertid enligt den nu föreslagna modellen att stå parterna eller den försäkrade fritt att utan bidrag från försäkringen försäkra inkomstandelar över vad nu sagts, dock med den följden att grundförsäkringen reduceras, om mer än 80% av förlorad inkomst skulle komma att ersättas. Begränsningen till 80% skall gälla också

för ersättning enligt trygghetsavtal eller i form av avgångsvederlag, som dock till viss del inte skall samordnas med grundförsäkringen.

Som redan angetts ovan är arbetslöshetsförsäkringens tilläggsdel avsedd att utgöra ett för arbetstagaren eller den egna företagaren frivilligt tilläggsskydd utöver grundskyddet. Skyddet skall vara inkomstrelaterat och motsvara inkomstandelar som inte täcks av grundförsäkringen, vars ersättningsnivå blir 6.300 kr per månad (5.300 kr för yngre personer). Avsikten är att grund- och tilläggsförsäkringen till de allra flesta skall ge ett ersättningsbelopp som motsvarar 80% av förlorad inkomst. Ambitionen är också att förbättra skyddet i förhållande till nuvarande grundnivå (KAS) med 2.000 kr i månaden och även jämfört med nuvarande tak i försäkringen med ca 2.000 kr i månaden.

En utgångspunkt för mina överväganden har varit att kompensationsgraden och eventuella karensvillkor för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna skall ligga nära varandra. Samtidigt är det viktigt att arbetslöshetsförsäkringen ger den arbetslöse trygghet genom att tid ges till att söka arbete eller, i avvaktan på nytt arbete, att kunna genomföra någon form av kompetensutveckling eller jobbträning. Det kan för vissa arbetslösa med bundna kostnader bli svårt att klara sig med en kompensationsnivå på 80%. I regel uppkommer en viss varseltid inför en arbetslöshet och en del kostnader faller bort under arbetslösheten. Därför bör anpassning till en lägre inkomstnivå vara möjlig för flertalet.

Försäkringen är nu och kommer de närmaste åren att vara hårt belastad och förutsättningarna för att genom avgiftshöjningar öka intäkterna till försäkringen är begränsade. Samtidigt anser jag att det är viktigt att ge dem som inte fått fotfäste på arbetsmarknaden och dem med mycket låg inkomst en högre kompensation än idag. Därför har en annan utgångspunkt varit att ett lägsta grundbelopp alltid bör lämnas om 6.300 kr per månad (5.300 kr för de under 21 år). Därigenom minskar jämfört med idag behovet av socialbidrag från kommunerna i en situation där arbetslöshet är orsak till inkomstbortfallet. I stället får arbetsmarknadssektorn bära kostnaderna för arbetslösheten.

Sammantaget har utgångspunkterna lett till att kompensationsnivån föreslås till 80% i den inkomstrelaterade delen. Nivån överensstämmer med vad riksdagen nyligen har beslutat skall gälla fr.o.m. den 5 juli 1993 för den nuvarande frivilliga försäkringen.

I praktiken kommer grundförsäkringen att ge kompensation för en månadsinkomst på heltid av 7.875 kr, vid förutsättningen att ersättningen

skall ge 80% av förlorad inkomst. Emellertid finns knappast arbetstagare med heltidsinkomster på denna låga nivå. Grundförsäkringen har däremot stor betydelse för dem som inte har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden, exempelvis de som inte fått arbete efter grundutbildningen. Grundförsäkringen kan också ha särskild betydelse för företagare och uppdragstagare.

I dagens obligatoriska stöd vid arbetslöshet kommer enligt beslut av riksdagen KAS fr.o.m. den 5 juli 1993 att ge ett månadsbelopp på endast 4.356 kr (f.n. 4.620 kr), vilket kan jämföras med den föreslagna grundnivån på ca 6.300 kr (5.300 kr). Om KAS-beloppet skulle betraktas som ersättning för bortfallen inkomst, vilket det inte är, skulle det vid 80% kompensationsnivå teoretiskt kunna sägas ersätta en inkomst på 5.775 kr. Den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen ger 90% av förlorad inkomst (80% fr.o.m. den 5 juli 1993) upp till ett inkomsttak på ca 14.600 kr (fr.o.m. den 5 juli 1993 ca 15.500 kr). Den föreslagna försäkringen kommer att ge 80% av förlorad inkomst upp till 16.500 kr per månad och minst 20% av inkomstandelar däröver upp till 21.500 kr.

Jämförelsen mellan dagens kontantstöd vid arbetslöshet och det föreslagna är naturligtvis haltande på grund av att det inte går att kombinera KAS med arbetslöshetsersättning för att höja kompensationsgraden. Emellertid ger jämförelsen en någorlunda uppfattning av vilken ersättningsnivå som statsmakterna garanterar att utgå till alla och vilken nivå den försäkrade själv måste se till att han eller hon är försäkrad för.

9.3 Grundförsäkring - konstruktion

9.3.1 Kretsen försäkrade

Den nya arbetslöshetsförsäkringen skall vad gäller grundnivån omfatta alla i aktiv ålder. Ingen skall utestängas från försäkringen på grund av bristande medlemskap i en a-kassa. Rätt till ersättning vid arbetslöshet skall vara beroende av om vissa förutsättningar föreligger i det enskilda fallet. Försäkringen konstrueras så att kretsen försäkrade först definieras. Därefter anges ersättningsvillkoren. Den som är försäkrad enligt lagen är alltså inte automatiskt berättigad till ersättning vid arbetslöshet. Först när ett antal villkor är uppfyllda, kan ersättning lämnas.

Mitt förslag

Den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslås omfatta alla fr.o.m. 18 år upp till den ordinarie pensionsåldern och som är bosatta i Sverige eller omfattas

av konventionsbestämmelser. Ersättning skall kunna lämnas inom denna åldersram medan arbetsvillkor skall kunna upparbetas före 18 års ålder.

Gällande rätt

Dagens arbetslöshetsförsäkring omfattar alla upp till 65 år under förutsättning av medlemskap i en a-kassa. Nedre åldersgräns finns inte, eftersom man har ansetts det vara obehövligt. (Vissa kassor kan i sina stadgar ha en nedre åldersgräns på 15 år.) För att få bli medlem i en kassa krävs att vederbörande arbetar, åtminstone temporärt, inom kassans verksamhetsområde minst 17 timmar per vecka. Medlemskap kan inte sökas efter 64 års ålder. KAS omfattar alla fr.o.m. 20 till 65 år som inte är försäkrade för arbetslöshetsförsäkringen samt de som utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen efter 60 års ålder.

Övre åldersgränsen

Övre åldersgränsen har gjorts beroende av den överenskommelse som träffades den 20 september 1992 mellan regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet om ett antal ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att stabilisera den svenska ekonomin, vari ingick höjning av pensionsåldern från 65 till 66 år. Höjningen avses genomföras med ett kvartal om året fr.o.m. den 1 januari 1994 till dess 66 års pensionsålder uppnåtts den 1 januari 1997. Dessutom avses pensioneringstidpunkten förändras till att inträda vid utgången av det kvartal när pensionsåldern uppnås. Idag inträder pensionsrätten fr.o.m. den månad då vederbörande fyller 65 år (prop 1992/93:50 och prop. 1992/93:155). Beslut om höjning av pensionsåldern har ännu inte fattats i riksdagen.

Den övre åldersgränsen för arbetslöshetsförsäkringen bör ligga vid den allmänna pensionsåldern. Problem som uppstår vid förtida uttag, delpension eller förtidspension kombinerat med arbetslöshetsersättning får regleras genom samordning av förmåner.

Diskussion om nedre åldersgränsen

I dagens arbetslöshetsförsäkring finns inte någon nedre åldersgräns. KAS har en gräns på 20 år. För att det nya systemet, där något KAS inte existerar, inte skulle utestänga någon grupp från det arbetslöshetsskydd den tidigare haft, krävs att försäkringen skall omfatta alla fr.o.m. högst 16 års ålder. Detta är den ålder då de unga har rätt att disponera sin egen arbetsinkomst. Dessutom har ungdomarna i denna ålder i allmänhet avslutat den obligatoriska grundskolan.

Om denna avgränsning av personkretsen sker, innebär det att den åldersgrupp under 20 år som idag står utanför KAS kommer att bli försäkrad. En grupp, som inte kommer att vara ny, är de ungdomar som idag väljer att vara medlemmar i en a-kassa. Däremot kommer de under 16 år att vara uteslutna. De personer under 16 år som idag är medlemmar i en a-kassa torde emellertid vara ytterst få. Något behov av försäkring föreligger knappast för 15-åringar och yngre. För dessa har i första hand föräldrarna, i andra hand samhället, försörjningsansvar och skolplikt föreligger på grundskolenivån.

Om den nedre åldersgränsen för försäkring i stället skulle sättas till 20 år, som i dagens KAS, skulle de förvärvsarbetande ungdomar under 20 år som idag är försäkrade genom att vara medlemmar i en a-kassa komma att bli helt oförsäkrade vid arbetslöshet. Vid en gräns i försäkringen på 20 år skulle hänsyn inte tas till att den som är myndig har ett eget försörjningsansvar, även för egna barn. Det skulle riskeras att samhället får träda in med socialbidrag vid arbetslöshet för vissa av dessa ungdomar.

Tidigare, före den 1 juli 1985, var åldersgränsen för KAS 18 år. Motiven till ändringen till 20 år var att man hade infört den s.k. ungdomsgarantin, som skulle tillförsäkra alla ungdomar upp till 20 år arbete eller utbildning. Bl.a. var det arbetsförmedlingens uppgift att senast efter tre veckors anmälan på förmedlingen anvisa en plats i ungdomslag. Det fanns också möjlighet att erhålla en s.k. avtalad inskolningsplats på den privata arbetsmarknaden. Senare tillkom avtalade inskolningsplatser även på den offentliga arbetsmarknaden. Rätten till åtgärder kvarstod hela tiden upp till 20 års ålder, vilket innebar att det inte behövde inträffa att den unge stod utanför stöd även om han eller hon inte fick ett reguljärt arbete. Behov av kontantstöd i form av KAS ansågs därför inte föreligga för 17 - 19-åringar.

Ungdomsgarantin förändrades 1989 genom att lagen om ungdomslag togs bort. I stället infördes särskilda inskolningsplatser hos offentliga arbetsgivare vid sidan av de avtalade inskolningsplatserna. Insatserna med jobbsökaraktiviteter och utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar intensifierades.

Ungdomsgarantin upphörde den 1 juli 1992. De särskilda inskolningsplatserna togs bort och ersattes med arbetsmarknadsutbildning i form av ungdomspraktik för ungdomar i åldern 18 - 24 år. Åtgärden var ursprungligen temporär t.o.m. den 1 juli 1993 men är nu på grund av arbetsmarknadsläget förlängd ett år. Ungdomspraktik skall normalt anvisas högst under sex månader. Förlängning under sex månader kan förekomma. Detta innebär i praktiken att ungdomar som uttömt möjligheterna till utbildning genom arbetsmarknadsmyndighetens försorg, jobbsökaraktiviteter, rekry -

teringsbidrag m.m., riskerar att lämnas utan åtgärd eller bidrag för någon period. Någon garanti för heltäckande arbetsmarknadspolitiska åtgärder från AMVs sida för ungdomar finns alltså inte längre.

I stället har fastlagts en ny inriktning för de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar. Ökat ansvar har lagts på kommunerna. Enligt nya riktlinjer i skollagen fr.o.m. den 1 juli 1992 är kommunerna skyldiga att erbjuda alla ungdomar, som har gått igenom grundskolan och som inte redan har en gymnasieutbildning, en utbildning på gymnasieskolan på ett nationellt program eller ett individuellt program. Utbildningen kan omfatta också praktikplats på en arbetsplats och behöver således inte vara enbart teoretisk. Skyldigheten gäller fram till och med det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller 20 år. Tidigare hade arbetsförmedlingen ansvaret fr.o.m. 18 år. Ansvaret för kommunerna har således utsträckts fr.o.m. 18 till 20 år. Utbildningsåtgärder genom kommunens försorg skall vara förstahandsalternativet för dessa ungdomar.

Om det finns skäl för det skall även ungdomar utan gymnasieutbildning som ett alternativ till utbildning kunna delta i ungdomspraktik anordnad av arbetsmarknadsmyndigheten. Arbetsförmedlingen bör i dessa fall samråda med ungdomarnas hemkommuner. (Se vidare prop. 1991/92:124 s. 16 f.)

Att bekämpa ungdomsarbetslösheten är för arbetsmarknadspolitiken ett högt prioriterat mål. Det är för ungdomarnas del särskilt viktigt att förbättra de personliga förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden i ett lämpligt arbete. Därför bör arbetslöshetsförsäkringens funktion för ungdomar vara sådan att syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna inte motverkas genom att ett passiviserande kontantstöd erbjuds som alternativ till aktiva åtgärder. Ett kontantstöds funktion skall vara att svara för en inkomsttrygghet bara som en kortare övergång till ett reguljärt arbete eller en aktiv åtgärd. Försäkringen får inte fungera som en inkomstgaranti då möjligheterna till meningsfull aktivitet inte är uttömda.

Ett sätt att undvika att arbetslöshetsförsäkringen utgör en störning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna vore att helt utesluta de unga från försäkringen. Åldersgränsen bör, om detta syfte skall uppnås, sättas till minst 20 år, dvs. vid gränsen för kommunens ansvar för ungdomar utan gymnasieutbildning. Ett annat sätt att uppnå detta syfte skulle kunna vara att visserligen låta ungdomar vara försäkrade för arbetslöshetsersättning men att kringgärda rätten till kontantstöd för dessa med särskilda krav. Kraven skulle utgöras av att insatser från skola eller arbetsmarknadsmyndighet skulle vidtas innan kontantstöd kunde beviljas.

Mot att utesluta ungdomar helt från försäkringen står att vissa kategorier av ungdomar, liksom äldre, har behov av försäkringsskydd. Det kan hävdas att det vore oskäligt om inte ungdomar, som i normalfallet vid ca 18 års ålder fullgjort gymnasieskolan eller motsvarande utbildning, eller i vart fall den nioåriga skolplikten, och kommit ut i arbetslivet, inte skulle kunna få åtnjuta något försäkringsskydd vid arbetslöshet. Behovet av inkomsttrygghet vid arbetslöshet är mindre för personer utan försörjningsskyldighet än för personer med försörjningsskyldighet. Dock behöver behovet av inkomsttrygghet inte vara mindre för ungdomar än för andra. Försäkringen kan även för ungdomar fylla syftet att verka som en omställningsförsäkring vid övergång till nytt arbete. Utbildning är inte alltid det lämpligaste medlet. Om det däremot i det enskilda fallet är utbildning som är det bästa alternativet, bör kontantstöd inte få ses som ett förstahandsalternativ vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsstödet får således inte motverka syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar. Kontantstöd får inte bli ett för den arbetslöse fritt val i stället för ett meningsfullt utvecklingsprogram. Med hänsyn till de ungdomar som tidigt etablerar sig på arbetsmarknaden och tillfälligt kan behöva kontantstöd vid övergång från ett arbete till ett annat bör emellertid åldersgränsen för inträde i försäkringen inte sättas för högt. Ambitionen hos arbetsmarknadsmyndigheterna måste emellertid vara att i första hand, när arbete inte finns, på olika sätt anvisa ungdomar att fullgöra den utbildning som bedöms som lämplig, i första hand gymnasieutbildning, i andra hand ungdomspraktik.

En naturlig åldersgräns finner jag med hänsyn till ovanstående vara 18 år. Vid den tidpunkten är den unge myndig och har ett eget försörjningsansvar för sig själv och eventuella barn. Den som studerar på gymnasienivå avslutar i allmänhet sina studier ungefär vid denna ålder. Om han eller hon i stället har valt att förvärvsarbeta efter grundskolan, har en tid förflutit under vilken han eller hon kan ha etablerat sig på arbetsmarknaden.

9.3.2 Konventioner

Konventioner behandlas separat i bilaga 3. Här ges en sammanfattning.

Konventioner har till syfte att samordna olika länders rättsordningar för att undvika för stora skillnader, luckor och dubbelutbetalningar vid människors flyttning från ett land till ett annat. Konventionerna är av typ likställighetskonventioner och/eller minimistandardkonventioner. I de flesta konventioners mening är arbetslöshetsstödet en del av socialförsäkringen.

Likställighetskonventionerna syftar till att likställa medborgare i avtalsslutande land med svenska medborgare och reglerar sättet att få tillgodoräknas fullgjort arbetsvillkor och avgiftsbetalningar m.m. då ersättning söks i ett annat land än där villkoren fullgjordes. För Sveriges del är den nordiska konventionen den viktigaste, jämte en nordisk överenskommelse. I samband med EES-avtalets införande sker en omarbetning av den nordiska konventionen. I korthet medför konventionen att en nordisk medborgare som flyttar till Sverige, kan få svensk arbetslöshetsersättning om han eller hon har arbetat i Sverige minst fyra veckor och uppfyllt kvalifikationsperioden i övrigt i ett annat nordiskt land.

Överenskommelser liknande den nordiska konventionen finns också med en rad andra länder.

De viktigaste konventionerna av minimistandardkaraktär är de som tillkommit inom ILO. Dessa har betydelse vid lagstiftningen i ett land på så sätt att konventionerna sätter gränser för denna. Enligt för Sverige gällande ILO-konventioner bör, förenklat uttryckt, personkretsen som omfattas av arbetslöshetsförsäkring uppgå till minst 85% av alla anställda, förmånerna vid arbetslöshet inte fastställas till ett lägre belopp än 50% av tidigare inkomst och förmånerna lämnas under hela arbetslöshetsperioden, dock med möjlighet till begränsning av ersättningsperioder till 26 veckor.

EES-avtalet, som Sverige har godkänt och som kan komma att träda i kraft under år 1993, innebär i huvudsak att ländernas arbetslöshetsförsäkringar samordnas med varandra, inte att de harmoniseras med varandra. Syftet är att säkerställa den fria rörligheten av arbetskraften mellan berörda länder. Regelsystemet bygger bl.a. på likabehandling mellan ländernas medborgare och sammanläggning av kvalifikation fullgjord i det ena landet med kvalifikation i det andra. Avtalet skall med vissa undantag ersätta andra konventioner på området mellan medlemsstaterna.

Enligt EES-avtalet kan en arbetslös person, som under minst fyra veckor uppburit arbetslöshetsersättning i det land där han eller hon blev arbetslös, söka arbete i ett annat land och uppbära arbetslöshetsersättning under högst tre månader på bekostnad av det land där han eller hon senast blev arbetslös.

Vid utarbetande av mitt förslag har jag beaktat de krav som konventionerna ställer på svensk lagstiftning, framför allt de i ILO-konventionerna angivna minimikraven på täckningsgrad och ersättningsnivå i försäkringen. Därtill har jag prövat i vad mån EES-avtalet från svensk sida kräver särskild anpassning till medlemsländernas försäkringsförhållanden. Som framgår av

bilaga 3 har jag funnit att EES-avtalet inte påverkar mitt förslag till arbetslöshetsförsäkring till dess innehåll. Jag bedömer också att den föreslagna försäkringen kommer att fungera samordningsmässigt med andra länders rättsordningar. Utvecklingen får dock visa i vad mån anpassning i något avseende bör ske i framtiden med hänsyn till bl.a. om svårigheter uppstår vid den administrativa hanteringen länderna emellan.

9.3.3 Allmänna ersättningsvillkor

Det förhållandet att en person omfattas av försäkringen innebär, som tidigare påpekats, inte automatiskt att vederbörande blir berättigad till ersättning vid arbetslöshet. För ersättningsrätt förutsätts att vissa villkor i övrigt är uppfyllda. Villkoren kan delas upp i allmänna villkor och i arbetsvillkor. De allmänna villkoren syftar till att säkerställa att den som söker kontantstöd är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsvillkoret syftar till att försäkringens förmåner riktas till den som har visat sin anknytning till arbetslivet genom reellt arbete före arbetslöshetens inträde.

Mitt förslag

Jag föreslår att de allmänna villkoren i dagens arbetslöshetsförsäkring behålls i stort sett oförändrade i den nya försäkringen. Detta innebär att ersättning vid arbetslöshet skall tillkomma en försäkrad som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta arbete, är beredd att ta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han inte anmält godtagbart hinder, är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i föreskriven ordning och inte kan erhålla lämpligt arbete. Dagpenning föreslås utgå under de första 14 dagarna av ett sjukdomsfall som inträffar under ersättningsperioden. Förslaget beträffande dagpenning under sjukdomstid kommenteras i avsnitt 9.5.

Ersättning lämnas inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. Vad gäller de särskilda skälen för att ersättning skall kunna utgå i samband med studier föreslår jag smärre förändringar. Förändringarna gäller framför allt att heltidsstudier inte skall kunna bedrivas under tid då arbetslöshetsersättning utgår om de inte har bedrivits under en längre tid före arbetslösheten och vid sidan av heltidsarbete.

Närmare om ersättningsrätt i samband med studier

I detta avsnitt behandlas de möjligheter en försäkrad har att under den arbetslösa tiden ägna sig åt studier utan att rätten till kontantstöd går

förlorad. Huvudregeln enligt gällande rätt är att arbetslöshetsersättning eller KAS inte får utgå då den försäkrade studerar. Om den arbetslöse påbörjar studier under arbetslöshetstiden, är vederbörande i regel inte längre berättigad till arbetslöshetsersättning.

I detta sammanhang kan nämnas vad som gäller vid olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En arbetslös som behöver utbildning för att kunna stärka sin ställning på arbetsmarknaden och få ett arbete, kan ha möjlighet att bedriva studierna med någon form av stöd. Vid grund- eller gymnasieutbildning kan särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa utgå. Sådana studier, liksom annan yrkesinriktad utbildning och ungdomspraktik, kan också bedrivas som arbetsmarknadsutbildning under vilken utbildningsbidrag utgår. Dessa olika former av utbildning eller arbetsplatsförlagd praktik, som anordnats som arbetsmarknadspolitiska åtgärder, har samband med den arbetslöses kontantstöd från arbetslöshetsförsäkringen bl.a. på så sätt att de i vissa fall är finansierade från samma källa som arbetslöshetsersättningen. Utbildningsbidrag, som utgår till den som skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning om utbildningsbidraget inte hade utgått, belastar nämligen arbetsmarknadsfonden på samma sätt som arbetslöshetsersättningen. Till den enskilde utgår däremot utbildningsbidraget efter beslut av arbetsmarknadsmyndigheten och försäkringskassan och inte av a-kassan. Utbildningsbidrag och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan således inte komma ifråga vid sidan av arbetslöshetsersättning. Undantag från denna regel är den fr.o.m. den 1 januari 1993 temporärt införda arbetslivsutvecklingen (ALU). Ersättningen under arbetslivsutveckling utgår i form av ersättning från a-kassan men benämns utbildningsbidrag och särredovisas som sådant av kassan.

Arbetsmarknadsutbildning kan således inte bedrivas jämsides med att kontant ersättning vid arbetslöshet utges. Denna utbildning påverkar emellertid kontantstödet på så sätt att den anses som kvalificerande för ersättning på samma sätt som reguljärt arbete, beredskapsarbete eller arbete med rekryteringsstöd. Dessa regler beskrivs i avsnittet om arbetsvillkor, 9.3.4. Nedan beskrivs endast ordningen vad gäller kontantstödets samspel med studier som bedrivs utanför arbetsmarknadsutbildningens område.

Mitt förslag

Jag föreslår att följande skall gälla vid andra former av studier än arbetsmarknadsutbildning. I princip skall arbetslöshetsersättning inte kunna utgå. Särskilda skäl skall anses finnas när den arbetslöse

1. deltar i verksamhet för arbetslivsutveckling enligt förordningen (1992:1333) om arbetslivsutveckling,

2. avslutar heltidsstudier som han eller hon bedrev jämsides med heltidsarbete under minst ett år innan arbetslösheten inträffade, under förutsättning att han eller hon söker heltidsarbete och att studierna inte hindrar sådant arbete,

3. bedriver studier på deltid under förutsättning att studierna intehindrar honom eller henne att söka och ta heltidsarbete samt att den försäkrade intygar att han eller hon är beredd att avbryta studierna om dessa hindrar honom eller henne att ta ett arbete,

4. på heltid deltar i kurs som syftar till att ge orientering om olika yrken eller utbildningsvägar eller som har ett liknande syfte.

Ersättning som utges under tid då den arbetslöse deltar i verksamhet som avses i 1 benämns utbildningsbidrag.

Som en ytterligare förutsättning för att ersättning skall utges i fall som avses i 2 och 3 gäller att det tidigare arbetet inte upphörde på grund av studierna.

Gällande rätt

Vad som i dagens försäkring skall anses vara särskilda skäl att utge arbetslöshetsersättning vid studier anges i förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring. Sådana särskilda skäl finns när den arbetslöse

1. deltar i verksamhet för arbetslivsutveckling enligt förordningen (1992:1333) om arbetslivsutveckling,

2. fortsätter studier som han innan han blev arbetslös bedrev på heltid jämsides med ett heltidsarbete, under förutsättning att han söker heltidsarbete,

3. bedriver studier på deltid, under förutsättning att studierna inte hindrar honom från att söka och ta heltidsarbete samt att han intygar att han är beredd att avbryta studierna om dessa kan hindra honom från att ta arbete,

4. på heltid deltar i kurs som syftar till att ge orientering om olika yrken eller utbildningsvägar eller som har ett liknande syfte, under förutsättning att kursen är av kort varaktighet.

Ersättning som utges under tid då den arbetslöse deltar i verksamhet som avses i 1 benämns utbildningsbidrag.

Som en ytterligare förutsättning för att ersättning skall utges i fall som avses i 2 och 3 gäller att det tidigare arbetet inte upphörde på grund av studierna.

Diskussion om undantagsreglerna.

Någon uttrycklig bestämmelse om förbud mot att samtidigt uppbära studiemedel och arbetslöshetsersättning/KAS finns inte i gällande rätt. Att kombinationen inte är avsedd framgår av huvudregeln att en studerande inte skall anses vara arbetslös och kunna erhålla arbetslöshetsersättning. Vad gäller rätten till studiemedel finns däremot lagliga begränsningar med hänsyn till inkomst av viss storlek. Mitt förslag innebär ingen ändring härvidlag.

Den som deltar i arbetslivsutveckling uppbär ersättning från a-kassan men ersättningen benämns utbildningsbidrag. Arbetslivsutvecklingen betraktas således inte som ett arbete utan jämställs snarare med studier. Dagar med arbetslivsutveckling räknas inte in i ersättningsperioden för den försäkrade, vilket gör att perioden skjuts framåt i tiden. Mitt förslag innebär att denna ordning inte ändras.

Vad gäller övriga studier anser jag att det normalt sett inte skall vara möjligt att kombinera heltidsstudier med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Reglerna för arbetslöshetsförsäkringen bör vara enkla och renodlade. Arbetslinjen bör främjas och därmed en återgång till arbete så snart som möjligt. Arbetslöshetsförsäkringen skall inte kunna ses som ett alternativt studiefinansieringssystem. En arbetslös skall inte gynnas framför en annan arbetslös genom att uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under studier, medan den andre finansierar studierna helt eller delvis själv genom studiemedel eller på annat sätt.

Vidare skall den som är arbetslös stå till arbetsmarknadens förfogande och kunna ägna sin fulla kraft åt att söka arbete. Den som studerar under arbetslösheten måste därför kunna försäkra att han eller hon avbryter studierna om dessa hindrar honom eller henne från att söka eller ta ett lämpligt arbete. Det skall också vara så att den försäkrade verkligen söker ett heltidsarbete, och inte på grund av studierna eller annat inskränker sitt arbetsutbud.

Om det däremot är heltidsstudier som bäst gynnar den arbetslöses återgång i reguljärt arbete, bör utbildningen ske utanför arbetslöshetsförsäkringens ram. Studierna kan då finansieras med vuxenstudiestöd för arbetslösa, utbildningsbidrag som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller studiemedel.

Arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser bör dock inte hindra en arbetslös att bedriva studier på deltid, om det kan konstateras att studierna inte inkräktar på möjligheterna att söka och ta ett arbete. Om den försäkrade i ovan angivna undantagssituationer kan bedriva studier under arbetslöshetstid med kontantstöd, kan det viktiga syftet uppnås att passivitet motverkas under arbetslöshetstiden. Studierna kan också bidra till att förbättra den försäkrades möjligheter på arbetsmarknaden.

Studierna kan ha bedrivits före arbetslösheten jämsides med förvärvsarbete eller de kan ha påbörjats under arbetslösheten. Studierna kan ha karaktären av ren hobbyverksamhet eller vara av mer kompetenshöjande art. En arbetslös måste kunna ha samma frihet som en förvärvsarbetande att bedriva studier på sin fritid. Det avgörande är huruvida studierna hindrar den arbetslöse att vara aktivt arbetssökande eller inte. Vid denna bedömning skall det anses krävas en insats av den arbetssökande som i princip motsvarar en heltidstjänst för att söka arbete.

Med detta synsätt är den nuvarande regeln om att den försäkrade utan begränsning kan fortsätta studier på heltid som han eller hon har bedrivit jämsides med heltidsarbete inte lämplig. Det måste vara endast vid speciella arbets- eller studieförhållanden som kombinationen heltidsarbete och heltidsstudier är möjlig. Denna speciella situation kan inte få åberopas av den försäkrade då han eller hon söker ett nytt arbete. Den försäkrade kan inte få inskränka sitt arbetsutbud på grund av studierna. Därför föreslår jag att denna regel ändras till att avses endast de fall där studierna pågått länge, minst ett läsår, och är på väg att avslutas. Med denna ändring åstadkoms att den som kort tid före arbetslösheten har påbörjat heltidsstudier, inte kan finansiera sina fortsatta studier med arbetslöshetsersättning.

Beslut om att godta studierna skall fattas av a-kassan efter underrättelse av arbetsförmedlingen eller den försäkrade. Den försäkrade skall markera sina studier på kassakortet och om studierna godtas utgår ersättning under den tid som beslutet avser. Om studierna inte godtas och dessa ändå bedrivs, upphör rätten till arbetslöshetsersättning.

Ersättningsrätt under ferier

Vad gäller rätt till ersättning under ferier är praxis idag den att kontantstöd kan utgå endast under uppehåll i studierna vid sommarferier, inte vid andra lov. Från a-kassorna har upplysts att det förekommer att stöd utgår även under andra ferier än sommarlovet.

Mina förslag vad gäller arbetsvillkor, överhoppningsbar tid och andra därmed sammanhängande frågor kommer att medföra att en studerande i de allra flesta fall måste ha avslutat sina studier och genomgått en karenstid för att rätt till ersättning skall kunna komma ifråga. Undantag kommer att gälla för den studerande som har arbetat tillräckligt länge under ramtiden för att rätt till ersättning skall föreligga på grund av arbete. Det kan vara fråga om arbete före studierna eller under studietiden. Förslagen presenteras i avsnitten 9.3.4 - 9.3.6.

Det finns enligt min mening skäl som talar för att arbetslöshetsersättning normalt sett inte skall kunna uppbäras av studerande under sommarlov och andra lov. Trots att studiemedelssystemet är uppbyggt för nio månaders studier och två till tre månaders arbete per år, är den studerande inte så anknuten till arbetslivet att det är givet att arbetslöshetsersättning skall kunna utgå under loven om arbete inte erhålls. Studerande skall alltså normalt inte kunna uppbära ersättning, om inte arbetsvillkoret är uppfyllt eller om inte studierna är avslutade och en karenstid är fullgjord.

Vad är lämpligt arbete?

Arbetslöshetsförsäkringen är inte och skall inte heller i framtiden vara en yrkesförsäkring. Försäkringen skall också underlätta geografisk rörlighet. Den arbetslöse skall således inte kunna begränsa sitt arbetsutbud till det egna yrkesområdet eller den egna bostadsorten. Vid bedömningen av om erbjudet arbete skall anses vara lämpligt skall emellertid skälig hänsyn tas till den försäkrades kompetens och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden. Dessutom skall löneförmånerna i det erbjudna arbetet vara skäliga och vissa andra grundläggande krav på arbetet vara uppfyllda. Kravet på geografisk rörlighet får dock inte ställas så att lediga arbeten erbjuds i en sådan ordning att arbetslösa måste flytta från hemorten, trots att det på arbetsorten redan finns kompetenta sökande till det lediga arbetet.

Mitt förslag

Jag föreslår att erbjudet arbete skall anses lämpligt, om

1. inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades kompetens, tidigare inkomstförhållanden och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer vid jämförliga företag, om möjligt i närområdet,

3. arbetet inte hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är lovlig enligt lag och kollektivavtal,

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter eller kan anses vara skäligt rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall eller i övrigt kan anses vra skäligt på grund av anpassning till funktionshinder.

Gällande rätt

Vad som i gällande rätt anses som lämpligt arbete anges i lag. Enligt denna skall erbjudet arbete anses lämpligt, om

1. inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits tillden försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant icke finnes, är skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer,

3. arbetet ej hänrör sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är lovlig enligt lag och kollektivavtal,

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som angives i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Tolkningen av begreppet lämpligt arbete

Rätten till arbetslöshetsersättning bygger på att den arbetslöse söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Privata förmedlingar kan anlitas fritt av den försäkrade, men dessa kan inte handha de myndighetsuppgifter som är förknippade med bl.a. arbetslöshetsförsäkringen. Därför måste den försäkrade som vill uppbära arbetslöshetsersättning vara arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen på det sätt som den bestämmer. Den arbetslöses skyldighet att rätta sig efter arbetsförmedlingens anvisningar motsvaras av att förmedlingen också har skyldighet att om möjligt erbjuda ett lämpligt arbete. I den mån sådant arbete inte kan erbjudas direkt skall förmedlingen i samråd med den arbetslöse upprätta en handlingsplan för hur denne skall kunna återkomma på arbetsmarknaden. I planen ingår en kartläggning av behov av kompetensutveckling, yrkesträning och i förekommande fall yrkesinriktad rehabilitering.

Vid tolkningen av begreppet lämpligt arbete skall uppnås att rimliga krav ställs på den arbetslöse att söka och ta arbete även utanför hans eller hennes yrkesområde. Denna princip gäller redan i dagens försäkring. Det är emellertid osäkert huruvida kraven verkligen upprätthålls. Det är a-kassan som avgör om ett arbete skall anses vara lämpligt eller inte, vilket bedöms då en fråga om avstängning från rätt till ersättning har uppkommit hos kassan. Dessförinnan är det dock arbetsförmedlaren som avgör hur stora krav på rörlighet som skall ställas på den försäkrade. Först om arbetsförmedlaren anser att ett arbete är lämpligt och den försäkrade vägrar att söka eller ta detta kan frågan komma till a-kassans bedömning som en avisering för avstängning från rätt till ersättning. Hänsyn bör härvid tas till samtliga omständigheter i den försäkrades fall vid bedömningen av om ett tillgängligt arbete är lämpligt. Förmedlaren ger naturligt nog den arbetslöse chans att komma tillbaka i dennes eget yrkesområde, innan något annat arbete förs på tal. Ju längre arbetslösheten varar, desto större blir kravet på den försäkrade att söka sig utanför yrkesområde och hemort.

Det vore enligt min mening olyckligt att utforma generella tidsregler för alla försäkrade, t.ex. med innebörden att de senast vid en bestämd tidpunkt under arbetslösheten måste söka sig utanför sitt yrkesområde. Det kan nämligen vara skiftande förhållanden beroende på individ, yrke, arbetslösheten inom yrkesområdet osv. Det är viktigt att kravet på rörlighet upprätthålls men inte drivs dithän att människor i onödan tappar kontakten med sitt yrkesområde genom att ta arbeten som inte motsvarar deras yrkesutbildning eller arbetserfarenhet, vilket skulle medföra ett resursslöseri för individen och för samhället. Å andra sidan bör det finnas en press på förmedlaren att erbjuda annat arbete till en arbetslös person än det som

denne omedelbart upplever som attraktivt. Annars kan följden bli att lösningen av arbetslöshetssituationen fördröjs och att den försäkrade till slut ändå måste byta yrke eller bostadsort för att inte bli utförsäkrad. För att betona att försäkringen är en omställningsförsäkring, anser jag att följande principer bör gälla för den offentliga arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen skall omedelbart vid arbetslöshetens inträde invitera och erbjuda eventuella lediga arbeten till den försäkrade inom dennes yrkesområde eller kompetensområde. I första hand skall erbjudas arbeten på hemorten eller inom rimligt pendlingsavstånd. Under förutsättning att det anvisade arbetet inte kräver kompetens eller andra färdigheter som den försäkrade inte besitter, skall arbetet vid denna tidpunkt i allmänhet inte anses vara olämpligt av kompetensskäl. Med kompetens avses utbildning, yrkeserfarenheter m.m. Kravet att byta yrkesområde skall ställas vid en tidpunkt som är lämplig med hänsyn till att den försäkrade har haft skäligt rådrum att själv eller genom offentlig eller eventuell privat arbetsförmedling söka arbete inom det egna yrkesområdet. Vad som är skäligt rådrum skall bedömas förmånligare för en försäkrad som är väl etablerad inom sitt yrkesområde än för en försäkrad som är nyutbildad eller nyetablerad.

Även kravet att ta arbete utanför hemorten får anpassas till den individuella situationen. Hänsyn skall tas till familjesituation, kommunikationer, bostad på arbetsorten och till om vederbörande har en egen bostad som inte kan avyttras utan att oskälig förlust uppstår. Om den försäkrade är obenägen att flytta, får kravet öka att ta arbete inom annat yrkesområde i närheten av hemorten.

Det finns i gällande rätt en regel om att anställningsförmånerna i det erbjudna arbetet skall vara förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till förmåner vid jämförliga företag till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer. Om detta villkor inte är uppfyllt anses arbetet vara olämpligt. Jag anser att denna regel skall fortsätta att gälla med det tillägget att med de jämförliga företagen skall om möjligt avses jämförliga företag i närområdet.

Även om det erbjudna arbetet uppfyller kraven på skälig lön i förhållande till andra liknande arbeten, kan det för den försäkrade bli fråga om att byta yrkesområde och ta ett arbete som är lägre avlönat än det tidigare arbetet. Vad gäller frågan om vilka krav den försäkrade i detta fall skall kunna ställa på löneförmånerna i det erbjudna arbetet anser jag att den försäkrade inte utan vidare skall behöva acceptera ett arbete vars lönenivå i alltför hög

grad understiger den tidigare lönenivån. Ju längre arbetslösheten har pågått, desto större acceptans får krävas av den försäkrade härvidlag.

Vad som skall anses vara oskälig lönenivå i ett erbjudet arbete skall bedömas med hänsyn till bl.a. utsikterna att få ett arbete som lönemässigt motsvarar det tidigare, hur länge den försäkrade varit arbetslös osv. Som riktlinje skall emellertid gälla att den försäkrade inte behöver acceptera ett arbete med en inkomsnivå som understiger 70% av tidigare inkomster upp till sju och ett halvt basbelopp (21.500 kr per månad). Den gräns som gäller för dem med tidigare inkomst om sju och ett halvt basbelopp blir också nedre gräns för alla med högre inkomst än så. Detta betyder att kravet skärps i takt med stigande inkomst. Jag räknar emellertid med att denna regel bara skall behöva tillämpas i undantagsfall. I de flesta fall bör arbeten kunna finnas som ger en någorlunda likvärdig ersättning jämfört med tidigare arbete och inte understigande den ersättning som lämnas som dagpenning för dem som har tilläggsförsäkring.

Den nuvarande försäkringen tillämpas så att ett erbjudet arbete, som ger mindre lön än tio procent under den försäkrades dagpenning, inte behöver accepeteras. Enligt uppgift åberopas emellertid denna regel sällan av den försäkrade gentemot a-kassan. Det kan emellertid antas att regeln indirekt är styrande för vilka arbeten som de facto erbjuds den försäkrade av arbetsförmedlaren. Regeln har setts som en försäkring för den arbetslöse att han eller hon inte skall behöva acceptera ett arbete med en lön, som är lägre än ca 80% av tidigare inkomst. Detta synsätt gäller numera i stället vid ca 70% av tidigare inkomst. Genom att kompensationsnivån i försäkringen fr.o.m. den 5 juli 1993 enligt riksdagsbeslut skall sänkas från 90 till 80% av tidigare inkomst, ökas nämligen kravet på den försäkrade att acceptera ett arbete med lägre lön än tidigare. För den som har haft en tidigare lön som överstiger taket i försäkringen, dvs. fr.o.m. den 5 juli 1993 en lön på 15.510 kr i månaden, får finna sig i att ta arbete som innebär ännu större inkomstminskning än 70% jämfört med tidigare arbete.

Genom att den nya försäkringen konstrueras som en allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring är det inte lämpligt att som i nuvarande försäkring knyta en inkomstgränsregel till dagpenningen. För den med exempelvis endast grundförsäkring, kan en sådan regel inte tillämpas. Därför föreslår jag att den ovan beskrivna regeln anknyts till tidigare inkomst, inte till utgående dagpenning. För att utnyttja alla rimliga arbetsalternativ då risk annars föreligger för långvarig arbetslöshet, bör gränsen ligga vid ca 70% av tidigare inkomst. Det erbjudna arbetet skall dock inte vara lägre avlönat än vad som ovan angetts beträffande kollektivavtal eller motsvarande.

Vad gäller den fjärde punkten ovan har jag vidgat utrymmet något för a-kassan att bedöma vad som skall anses vara en lämplig arbetsplats ur arbetsmiljösynpunkt. Jag har därvid lagt till att det vid bedömningen bör tas hänsyn till vilka åtgärder som krävs för att underlätta arbetssituationen för en funktionshindrad.

Sammantaget vill jag med min beskrivning av lämpligt arbete stärka kraven på rörlighet, geografiskt och yrkesmässigt, för att få uppbära försäkringsersättning. Dessa krav är särskilt viktiga i tider med hög arbetslöshet. Härigenom betonas arbetslinjen.

9.3.4 Arbetsvillkor

Förutom att de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning skall vara uppfyllda krävs för rätt till ersättning att den försäkrade har arbetat viss tid före arbetslösheten, dvs. fullgjort ett arbetsvillkor. Dagens försäkring innehåller ett arbetsvillkor som gäller både vid den första ersättningsperioden för en försäkrad och vid efterföljande ersättningsperioder. KAS innehåller förutom ett arbetsvillkor också ett utbildningsvillkor.

Mitt förslag

Mitt förslag innebär att arbetsvillkoret delas upp i ett allmänt och ett särskilt arbetsvillkor. För inträde till en första ersättningsperiod krävs att ett *allmänt arbetsvillkor* är uppfyllt. Om den försäkrade efter den första ersättningsperioden inte har upparbetat ett nytt allmänt arbetsvillkor innan han eller hon blir arbetslös på nytt, kan en efterföljande ersättningsperiod erhållas efter att ett *särskilt arbetsvillkor* fullgjorts. Därefter kan ytterligare en ersättningsperiod erhållas med stöd av ett nytt särskilt arbetsvillkor. För äldre försäkrade föreslås möjlighet till ytterligare perioder. Dessutom finns förslag om ett utbildningsvillkor som kan tillämpas för en försäkrad, som inte har uppfyllt ett arbetsvillkor, men som efter en utbildning står till arbetsmarknadens förfogande.

Gällande rätt

I dagens arbetslöshetsförsäkring finns endast en typ av arbetsvillkor. Detta tillämpas vid varje ersättningsperiod. Periodernas antal är inte begränsade, under förutsättning att arbetsvillkoret är fullgjort varje gång en ny period påbörjas. Även för rätt till KAS gäller som huvudregel ett arbetsvillkor,

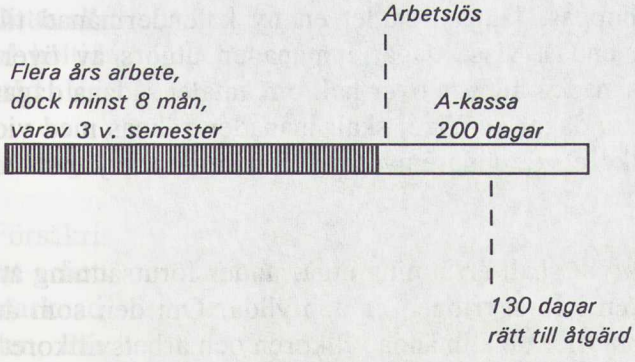
lika vid varje ny stödperiod. Om arbetsvillkor inte är fullgjort, kan KAS erhållas efter det att ett utbildningsvillkor är uppfyllt.

Motiv för skilda arbetsvillkor

För att betona att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring i första hand för den som är arbetslös från ett ordinärt arbete, krävs att försäkringsvillkoren knyts mer renodlat till sådant arbete än vad som är fallet i dagens försäkring. Det allmänna arbetsvillkoret skall därför i normalfallet utgöras av sådant arbete. Med ordinärt arbete bör likställas arbete som utförs med arbetsmarknadspolitiskt stöd, under förutsättning att arbetet är ett förvärvsarbete och inte en utbildning eller praktikplats som anordnats utan att anställningsförhållande föreligger. Arbete som likställs är t.ex. beredskapsarbete, Samhall-arbete och arbete som utförs med rekryteringsstöd, introduktionsbidrag eller lönebidrag. Redan i dagens försäkring är dessa arbeten jämställda med ordinärt arbete. Därtill kommer att arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering för vilka utbildningsbidrag utgått också jämställs med arbetad tid i dagens system.

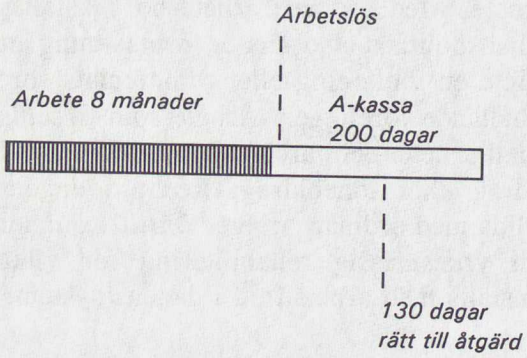
Om en arbetslös inte erhåller nytt arbete efter en första ersättningsperiod, är det skäligt att en ny period kan erhållas på grund av ett mindre krävande arbetsvillkor, vid vilket arbetsträning och kompetenshöjande aktiviteter får jämställas med arbete. Det särskilda arbetsvillkoret skall därför utgöras av kortare tids arbete eller aktiviteter som kan ske i form av t.ex. arbetsmarknadsutbildning eller arbetslivsutveckling.

Mitt förslag om ett allmänt arbetsvillkor



För att den försäkrade skall vara berättigad till en första ersättningsperiod krävs enligt mitt förslag att han eller hon har uppfyllt ett allmänt arbets-

villkor. Villkoret är att förvärvsarbete skall ha utförts i minst 600 timmar under en ramtid av tolv månader. Arbetet skall ha utförts under minst åtta månader av ramtiden. För att en månad skall kunna räknas skall arbete ha utförts under minst 60 timmar under månaden. Med arbete avses ordinärt arbete och arbete med arbetsmarknadspolitiskt stöd enligt ovan. Med arbete jämställs betald semester och tid under vilken den försäkrade har varit tjänstledig med lön av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring, eller barns födelse.



När arbetsvillkoret beräknas skall räknas de åtta månader som infaller omedelbart före arbetslöshetens inträde, om villkoret om antal timmar med detta beräkningssätt är uppfyllt, totalt och per månad räknat. Är villkoret om antal timmar inte uppfyllt, skall tidigare månader räknas, upp t.o.m. tolfte månaden före arbetslösheten. Genom reglerna om överhoppningsbar tid kan ramtiden vid behov förskjutas bakåt i tiden. Konstruktionen med ramtid gör nämligen att arbetsvillkoret inte måste vara uppfyllt under ett kalenderår och inte heller under tolv kalendermånader i följd. Om en kalendermånad får överhoppas, läggs i stället en ny kalendermånad till beräkningsperioden. Om endast vissa dagar i månaden utgörs av överhoppningsbar tid, skall månaden hoppas över helt om antalet sådana dagar är elva eller fler. Om dessa dagar är färre, skall månaden räknas med vid beräkningen av arbetsvillkoret. Se vidare avsnitt 9.3.6 angående jämställd och överhoppningsbar tid.

Om arbetsvillkoret är uppfyllt skall ersättning utgå, under förutsättning att även de allmänna villkoren i försäkringen är uppfyllda. Om den som är försäkrad som anställd uppfyller de allmänna villkoren och arbetsvillkoret, skall ersättning utgå efter fem dagars karens. Angående karensvillkoret, se avsnitt 9.3.7 om beräkningsregler. Företagares karensregler kommenteras i avsnitt 9.7.

Om arbetsvillkoret inte är uppfyllt skall ersättningsrätt kunna föreligga i vissa fall då arbetslösheten kan visas på annat sätt. Ersättning skall i dessa fall utgå först efter fullgjord utbildning och karenstid. Beträffande ersättningsrätt på grund av utbildningsvillkor, se avsnitt 9.3.5.

Gällande rätt

Idag krävs för rätt till arbetslöshetsersättning medlemskap i a-kassa i minst tolv månader samt förvärvsarbete i minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader under en ramtid på tolv månader före arbetslösheten. Endast dag då förvärvsarbete har utförts i minst tre timmar får räknas in. För företagare finns ett medlemskapskrav på minst 24 månader. För vissa grupper av företagare har dock AMS gjort undantag så att tolv månader är tillräckligt. För att få bli medlem krävs att den sökande arbetar i genomsnitt minst 17 timmar per vecka inom kassans verksamhetsområde. Arbetet kan vara temporärt. Med arbete jämställs en del andra aktiviteter, nämligen fullgjord arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitiering. Därtill kommer fullgjord värnpliktstjänstgöring och vård av barn med föräldrapenning, dock högst två månader sammanlagt. Tid för semester och annan ledighet med lön betraktas också som med arbete jämställd tid.

För rätt till KAS krävs förvärvsarbete i minst fem månader under en ramtid på tolv månader. Också beträffande KAS jämställs vissa andra aktiviteter med arbete. Förutom vad som ovan nämnts beträffande arbetslöshetsförsäkringen, gäller för KAS som jämställd tid även tid för vård i eget hem av åldring eller handikappad. För den som inte har uppfyllt arbetsvillkoret kan KAS beviljas om han eller hon har stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller har förvärvsarbetat i minst 90 dagar under en ramtid på tio månader. Detta skall ha skett i anslutning till att vederbörande har avslutat utbildning på heltid som omfattat minst ett läsår och som berättigat till studiesocialt stöd. Utbildning som här avses kan exempelvis vara gymnasieutbildning.

Motiv för förändring av arbetsvillkoret

Försäkringen är avsedd för dem som tillhör arbetskraften och har förlorat ett arbete samt dem som är nytillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden. De som har haft endast sporadisk kontakt med arbetsmarknaden, inte seriöst vill kvalificera sig till ett arbete eller inte är beredda att ta ett arbete skall inte omfattas av försäkringen. Jag vill inte att försäkringen skall uppfattas som en allmän inkomsttrygghet eller medborgarlön. Av dessa skäl vill jag tydliggöra arbetsvillkoret samt ha en

alternativ ingång i försäkringen som jag kallar utbildningsvillkor, se avsnitt 9.3.5. Här behandlas arbetsvillkoret.

I normalfallet kommer det föreslagna arbetsvillkoret inte att innebära någon skillnad för den arbetslöse jämfört med dagens system. De flesta försäkrade har arbetat mer än både fyra och åtta månader före arbetslöshetens inträde. För dessa arbetslösa, som har varit fast förankrade på arbetsmarknaden, är det nya arbetsvillkoret lätt uppfyllt. För att ändå något markera att de arbetslösa skall ha haft en fast anknytning till arbetsmarknaden, bör försäkringens gränser markeras bättre än i dagens system.

Dagens regler kan i ett extremt fall innebära att en försäkrad kan kvalificera sig till ersättning genom att arbeta endast 225 timmar på ett år, dvs. tre timmar under 75 dagar. Utslaget jämnt på ett år skulle detta arbetstidsmått teoretiskt motsvara bara drygt fyra timmar i en arbetsvecka. Situationen skulle i praktiken kunna gälla sådana med helgarbeten. Kravet på minst 17 timmars arbete gäller nämligen endast vid inträdestidpunkten i a-kassan. Arbetssituationen kan därefter förändras och arbetsinsatsen minskas utan att den försäkrade behöver lämna sitt medlemskap i a-kassan. Efter tolv månaders medlemskap i kassan, kan ersättning utgå. Omvänt kan en försäkrad idag arbeta upp ett arbetsvillkor under mycket kort tid, nämligen fyra månader. Detta kan ske i anslutning till att han eller hon har blivit medlem i a-kassan. Efter det att medlemskapskravet på tolv månader har uppfyllts och utan att något som helst arbete utförs under ramtidens övriga åtta månader, kan ersättning utgå.

Jag anser att kopplingen mellan försäkringen och arbete bör tydliggöras. Därför bör arbetsvillkoret stärkas något jämfört med dagens försäkring. Detta skall ske på så sätt att de som är fast anknutna till arbetsmarknaden med ett visst minsta mått av regelbunden arbetsinsats inte utesluts från rätt till ersättning. Vid förändringen av arbetsvillkoret tillses att systemet fortsättningsvis blir mer neutralt i förhållande till hur de försäkrade väljer att förlägga sin arbetstid vid exempelvis deltidsarbete.

Mitt förslag innebär att arbetsvillkoret räknas i antal timmar jämfört med dagens regler om antal dagar. Att arbetsvillkoret sätts till 600 timmar (varav ca tio procent kan utgöras av semester) på som mest ett år innebär att den som arbetar mindre än drygt 25 - 30% av heltid inte är försäkrad för arbetslöshetsersättning. Kravet på minst 60 timmar varje månad som ingår i arbetsvillkoret medför att den försäkrade måste arbeta åtminstone drygt två timmar varje dag, om vederbörande arbetar varje arbetsdag. Timbegreppet gör i övrigt att arbetstiden kan förläggas fritt utan att rätten

till ersättning påverkas. Deltidsarbetande behandlas alltså lika oavsett om de väljer att arbeta koncentrerad tid eller varje dag.

Ramtiden behålls lika som idag, dvs. tolv månader. Vid fall med överhoppningsbar tid kan denna som idag förskjutas bakåt i tiden. Genom att arbetad tid måste förläggas till åtta månader i stället för till fyra, markeras emellertid villkoret så att totalt sett något mer arbete måste utföras och dessutom mer omedelbart före arbetslösheten. I den nya grundförsäkringen kommer emellertid inte att finnas krav på tolv månaders medlemskap i en a-kassa. Denna omständighet skulle kunna vara skäl för att utöka arbetsvillkoret ännu mera, t.ex. till tolv månader. Med ett arbetsvillkor på åtta månader och medlemsvillkoret slopat kan nämligen ersättning utgå tidigare än i dagens försäkring. Min avsikt är dock, som utvecklas nedan, inte att föreslå ett längre arbetsvillkor än åtta månader. Försäkringen skall dock huvudsakligen vara en försäkring för den som arbetar och som inte arbetar bara tillfälligt. Anknytningen till arbetsmarknaden bör alltså göras tydlig.

En grupp som i dagens system kan vara ersättningstagare utan att ha minst tolv månaders arbete bakom sig är, som också nämnts ovan, de som har blivit medlemmar i en a-kassa under en mycket kort och tillfällig anställning. Under en efterföljande period av arbetslöshet har de fortsatt att vara medlemmar i a-kassan. När tolvmånaderskravet är uppfyllt har de fått arbetslöshetsersättning. Alternativt kan de ha uppburit KAS och ändå kvarstått som medlemmar i kassan. När medlemskapskravet är uppfyllt kan de ha övergått till kassaersättning. För vissa kan förhållandena vara sådana att de har blivit medlemmar medan de arbetade, fast eller tillfälligt, och att de sedan har behållit medlemskapet under annan arbetsfri tid än arbetslöshet, t.ex. studier. Vid arbetslöshet efter studierna har de sedan kunnat uppbära ersättning om de har uppfyllt arbetsvillkoret under ramtiden.

Dagens system förutsätter alltså inte att alla de som har varit medlemmar i a-kassa i tolv månader också har arbetat i tolv månader före arbetslösheten. För att inte utestänga för stora grupper jämfört med idag, bör arbetsvillkoret bestämmas vara något lindrigare än tolv månader. En lämplig avvägning anser jag vara åtta månader. Genom att ramtiden även fortsättningsvis bestäms till tolv månader och arbetsvillkoret förlängs från fyra till åtta månader betonas att arbete inte skall ha utförts tillfälligt, med för stora mellanrum eller alltför långt före den tidpunkt från vilken ersättning söks.

I dagens försäkring finns en regel att rätt till medlemskap i a-kassa förutsätter arbete i genomsnitt 17 timmar per vecka inom kassans verksamhetsområde. En sådan medlemsregel kommer inte att finnas i den nya

grundförsäkringen. För att upprätthålla kravet på en viss minsta normal arbetstid för att arbetslösheten skall anses vara försäkringsberättigad, har övervägts att överföra denna regel till arbetsvillkoret. En regel om att arbete skall ha utförts minst 17 timmar i en vecka för att dagarna i veckan skall få räknas, skulle tillgodose syftet att alltför kort arbetstid inte försäkras och också att alltför koncentrerad arbetstid under månaden inte försäkras. För att inte göra administrationen för krånglig när den arbetade tiden skall mätas, finns emellertid skäl att inte införa en sådan 17-timmarsregel. Behovet av en regel för arbetad tid per vecka minskas också genom kravet på minst 60 timmars arbete per månad.

Dagens försäkring förutsätter att den försäkrade har arbetat minst tre timmar varje dag, för att dagen skall få räknas in vid fastställande av arbetsvillkoret. Uppgiften om tre timmar per dag uppges vara svår att få in och regeln efterlevs därför inte alltid. Något behov av denna regel i det nya systemet anser jag inte finnas. Slopandet av regeln innebär en ytterligare förenkling.

Mitt förslag innebär större krav än idag på att den försäkrade fyller ramtiden med arbete, utom vad gäller arbetad tid per dag. Syftet är att ersättning vid arbetslöshet i första hand skall tillförsäkras dem med fast förankring på arbetsmarknaden eller annan reell anknytning till arbetslivet. Försäkringen skall ses främst som en omställningstrygghet för dem som befinner sig i arbetslivet. De med mycket lös anknytning till arbetsmarknaden kommer, jämfört med dagens system, att behöva arbeta mer, innan de kan komma ifråga för ersättningsrätt eller kommer att behöva genomgå utbildning av viss minsta omfattning.

För dem som har svårt att uppfylla arbetsvillkoret med ordinärt arbete kan arbete med arbetsmarknadspolitiskt stöd vara ett alternativ. I tider av hög arbetslöshet kan därför finnas skäl att förlänga den tid under vilken beredskapsarbete eller rekryteringsstöd beviljas från nuvarande sex till åtta månader. Genom att på angivna sätt mer tydligt än f.n. knyta försäkringen till arbete främjas försäkringens karaktär av att vara ersättning för mistad arbetsinkomst.

För alla under 24 år förordar jag att särskilda krav från arbetsförmedlingens sida ställs på aktivitet under arbetslöshet jämfört med kraven för dem som är 24 år eller äldre. I första hand skall prövas möjligheterna att den arbetslöse fullgör gymnasieutbildning om detta inte har skett. Som tidigare angetts kan delar av denna utbildning utgöras av särskild arbetsplatsförlagd praktik och behöver således inte vara enbart teoretisk. I den mån ungdomspraktik eller motsvarande arbetsmarknadspolitisk stödåtgärd

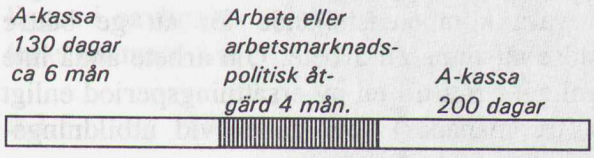
finns tillgänglig för den aktuella perioden, bör en ungdom vara skyldig att genomgå denna. Om åtgärden avvisas utan giltig anledning skall avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning ske.

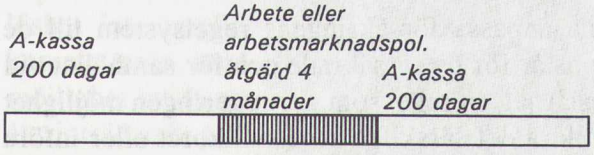
Beträffande möjligheten att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning genom utbildning eller praktik hänvisas till avsnittet nedan angående utbildningsvillkor.

Mitt förslag om särskilt arbetsvillkor

Mitt förslag om ett särskilt arbetsvillkor är att den försäkrade under en ramtid av tolv månader skall ha utfört förvärvsarbete i minst 240 timmar fördelade på minst fyra månader. Hänsyn tas endast till månader under vilka arbete har utförts i 60 timmar. För beräkning av den arbetade tiden används samma teknik som angetts ovan beträffande det allmänna arbetsvillkoret. Med arbete jämställs tid under vilken den försäkrade har deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller utan arbetsmarknadspolitiskt stöd fullgjort en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd kunnat utgå.

Den försäkrade skall ha rätt till arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter senast 130 dagar, dvs. ca sex månader, se avsnitt 9.3.8. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen förordna att det särskilda arbetsvillkoret får uppfyllas genom arbete eller därmed jämställd aktivitet under kortare tid än 240 timmar.





Motiv för förslaget och jämförelse med gällande rätt

Om en försäkrad under eller efter en första period av arbetslöshet inte återkommer i arbete stadigvarande eller så att ett nytt allmänt arbetsvillkor fullgörs, bör som villkor för fortsatt ersättning under en ny period krävas

en kortare tids tillfälligt arbete, arbetsträning eller kompetenshöjande åtgärd och/eller andra aktiviteter, dvs. att den försäkrade uppfyller ett särskilt arbetsvillkor. Detta krävs för att den arbetslöse skall stärka sina möjligheter att återkomma i arbetslivet när arbetsmöjligheterna ökar igen och framför allt för att inte helt förlora kontakten med arbetslivet. En sådan aktivitet krävs också för att motverka eller häva passivitet.

Utöver de former av arbete med arbetsmarknadspolitiskt stöd som kan utgöra grund för att erhålla en första ersättningsperiod i försäkringen, skall för kvalifikation till ytterligare period/perioder kunna användas resurser som arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering. De nämnda åtgärderna jämställs således med arbete vid kvalifikation till en andra och även en tredje period (för vissa äldre ytterligare perioder). Det är också viktigt att den arbetslöse, om arbete inte erhålls, använder tiden till arbetsträning/kompetenshöjande insatser och tillfälliga arbeten både för att stärka chanserna till nytt arbete och bryta den passivitet arbetslösheten lätt leder till. Av dessa skäl vill jag införa rätt till åtgärder redan efter sex månader, se vidare avsnitt 9.3.8. Åtgärderna kan av praktiska, organisatoriska och finansiella skäl inte bestämmas för längre perioder. Bl.a. av detta skäl begränsas det särskilda arbetsvillkoret till 240 timmar fördelade på minst fyra månader.

För att gynna den som på eget initiativ oavsett finansiering väljer att utbilda sig under annars arbetslös tid, föreslås regeln att det särskilda arbetsvillkoret alternativt skall kunna uppfyllas genom att den försäkrade fullföljer en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd kan utgå. Utbildningen skall bedömas vara kompetenshöjande för att ge bättre förutsättningar för den arbetslöse att finna ett arbete. Om arbete ändå inte erhålls efter utbildningen, föreligger rätt till en ny ersättningsperiod enligt ovan utan det karensvillkor (tre månader) som gäller vid utbildningsvillkoret, se avsnitt 9.3.5.

För att utan lagändring kunna anpassa försäkringens regelsystem till de särskilda förhållanden som uppstår för de försäkrade och för samhället vid särskilt stor arbetslöshet, föreslår jag en regel som ger regeringen möjlighet att under en viss tidsperiod mildra det särskilda arbetsvillkoret eller införa särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder om särskilda skäl föreligger. Förordningen skall gälla samtliga försäkrade, inte bara vissa grupper. I tider av hög arbetslöshet, som för närvarande, bör regeringen även kunna förordna att arbetslivsutveckling används som en möjlighet till arbetsträning, som därmed kvalificerar till en ny ersättningsperiod. Genom att regeringen förordnar för en bestämd tid att korta arbetsvillkoret eller införa nämnda åtgärder, kan undvikas att arbetsmarknadspolitiska insatser görs

enbart för att kvalificera den försäkrade till en ny ersättningsperiod och inte för att de upplevs som motiverade av andra skäl.

Min grundsyn är att det allmännas krav på den enskilde skall korrespondera med hans eller hennes rätt gentemot det allmänna. Detta betyder att i en situation på arbetsmarknaden, då både arbete och arbetsmarknadspolitiska insatser inte finns tillgängliga för ett stort antal försäkrade, regeringen får pröva att för en tid mildra det särskilda arbetsvillkoret. De försäkrade skall nämligen inte behöva gå miste om en ny ersättningsperiod på grund av brist på åtgärder.

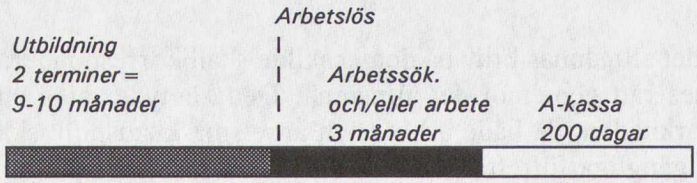
I dagens arbetslöshetsförsäkring görs inte någon skillnad mellan arbetsvillkor för rätt till ersättning första gången och andra gången. Kravet på hur mycket arbete som skall ha utförts är detsamma. Vad som jämställs med arbetad tid och vad som utgör överhoppningsbar tid är också detsamma oavsett vilken ersättningsperiod som är ifråga. Kravet på arbetad eller därmed jämställd tid i dagens försäkring motsvarar ungefär vad jag föreslår som särskilt arbetsvillkor.

I sammanhanget kan nämnas att reglerna om överhoppningsbar tid, både i det nuvarande och i det föreslagna systemet, gör att de kvalificerande månaderna inte måste infalla omedelbart före arbetslösheten, om den försäkrade har haft tid som är överhoppningsbar. Ramtiden, dvs. den tidsrymd inom vilken arbetsvillkoret måste uppfyllas, förskjuts bakåt i tiden på grund av den överhoppningsbara tiden. Den tid som får användas för uppfyllande av arbetsvillkoret kan alltså vara kalendermånader som inte ligger i oavbruten följd. Försäkringens delar i dessa avseenden kommenteras närmare i avsnitten 9.3.6 och 9.3.8.

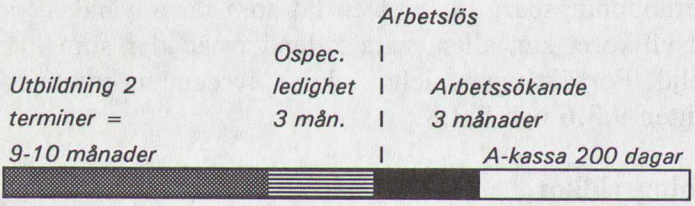
9.3.5 Utbildningsvillkor

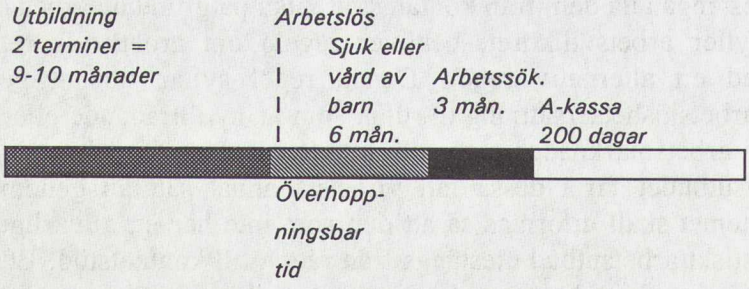
I syfte att inte utestänga alla dem från kontantstöd vilka på grund av arbetslöshet inte uppfyller arbetsvillkoret, behöver regeln om arbetsvillkoret kompletteras med en alternativ regel. Denna regel syftar till att ge möjlighet att få arbetslöshetsersättning till dem som är nytillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden men som inte har lyckats få ett arbete. Det aktiva arbetsutbudet får i dessa fall visas på annat sätt än genom arbete. Regelsystemet skall utformas så att den som inte har ett allvarligt menat eller realistiskt arbetsutbud utestängs från rätten till kontantstöd. Ett funktionshinder får inte betraktas som begränsande vid bedömning av rätt till kontantstöd.

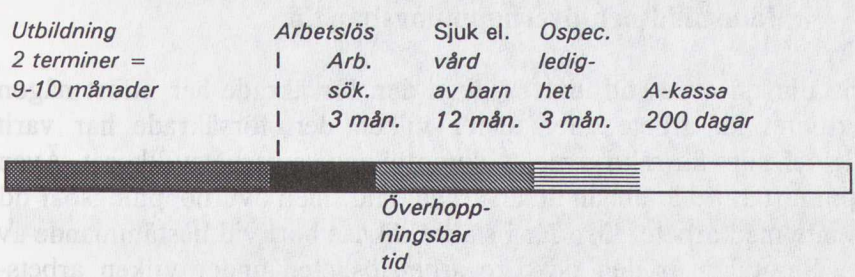
Mitt förslag



Utbildningsvillkoret föreslås vara följande. Den som inte har fullgjort allmänt eller särskilt arbetsvillkor har ändå rätt till ersättning om han eller hon har fullgjort en heltidsutbildning på minst ett läsår för vilken studiesocialt stöd kunnat utgå och i anslutning därtill har ställt sig till arbetsmarknadens förfogande genom att vara arbetssökande under minst tre månader på den offentliga arbetsförmedlingen. Detsamma skall gälla den som har arbetat helt eller delvis under de tre månaderna eller på grund av funktionshinder har genomgått yrkesinriktad rehabilitering. Ramtiden under vilken arbetssökande/arbete beräknas skall vara sex månader efter avslutad utbildning. Styrkt sjukdom, havandeskap eller vård av barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år skall vara överhoppningsbar tid.







Jämförelse med gällande rätt

I dagens system kan en sökande efter avslutad utbildning och viss karenstid kvalificera sig för KAS utan att uppfylla arbetsvillkoret enligt de regler som beskrivits ovan i avsnitt 9.3.4. I arbetslöshetsförsäkringen finns däremot ingen möjlighet att komma i åtnjutande av stöd annat än genom arbete eller därmed jämställd aktivitet.

Den föreslagna regeln är konstruerad efter samma modell som utbildningsvillkoret i KAS. Denna innebär att den som i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av tio månader i anslutning till att han avslutat utbildning på heltid, som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd, stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat är berättigad till KAS utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret. Vid bestämmande av ramtid inräknas inte tid då sökanden har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, värnpliktstjänstgöring, havandeskap eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

Det förhållandet att utbildningen skall vara sådan som berättigar till studiesocialt stöd (dvs. studiehjälp, studiemedel m.m.), vilket gäller även i dagens system, innebär att utbildningen är godkänd av offentliga utbildningsorgan. Det kan röra sig om utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. På vilket sätt den försäkrade faktiskt har finansierat sina studier är däremot utan betydelse för rätt till ersättning. Finansieringen kan således ha skett med exempelvis utbildningsbidrag från AMV eller med studiemedel. Genom att det för utbildningen har kunnat lämnats studiesocialt stöd, får det antas att den varit kompetenshöjande för den försäkrade och att den därmed har förbättrat möjligheterna att återkomma på arbetsmarknaden. Genom att utbildningen måste vara avslutad utesluts från ersättning de ungdomar som inte uppfyllt det allmänna arbetsvillkoret och inte heller fullgjort sin skolutbildning. Se avsnitt 9.3.1.

9.3.6 Jämställd och överhoppningsbar tid

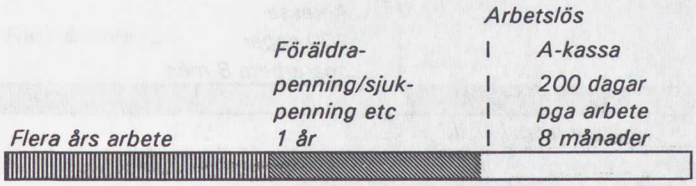
Med jämställd tid avses tid under vilken den försäkrade har utfört någon annan aktivitet än arbete eller under vilken den försäkrade har varit tjänstledig och som får räknas med vid uppfyllande av arbetsvillkoret. Även överhoppningsbar tid är annan tid än arbetad tid, men överhoppningsbar tid jämställs inte med arbete. Den får i stället räknas bort vid bestämmande av ramtiden. Ramtiden är den tid före arbetslösheten under vilken arbetsvillkoret måste uppfyllas.

Ramtiden är alltid bestämd till ett antal månader, t.ex. tolv. Utgångspunkten för beräkning av ramtiden är arbetslöshetens inträde. Om det inte finns överhoppningsbar tid när arbetsvillkoret skall beräknas, kommer ramtiden att vara de på varandra följande tolv kalendermånader som föregår arbetslöshetens inträde. Om det finns överhoppningsbar tid för en försäkrad, kommer ramtiden att förskjutas bakåt i tiden på grund av de mellanrum som de överhoppade månaderna orsakar. Antalet månader i ramtiden kommer däremot fortfarande att vara tolv. Den faktiska tid under vilken ett arbetsvillkor kan uppfyllas blir däremot tolv plus längden av den överhoppningsbara tiden eller tiderna.

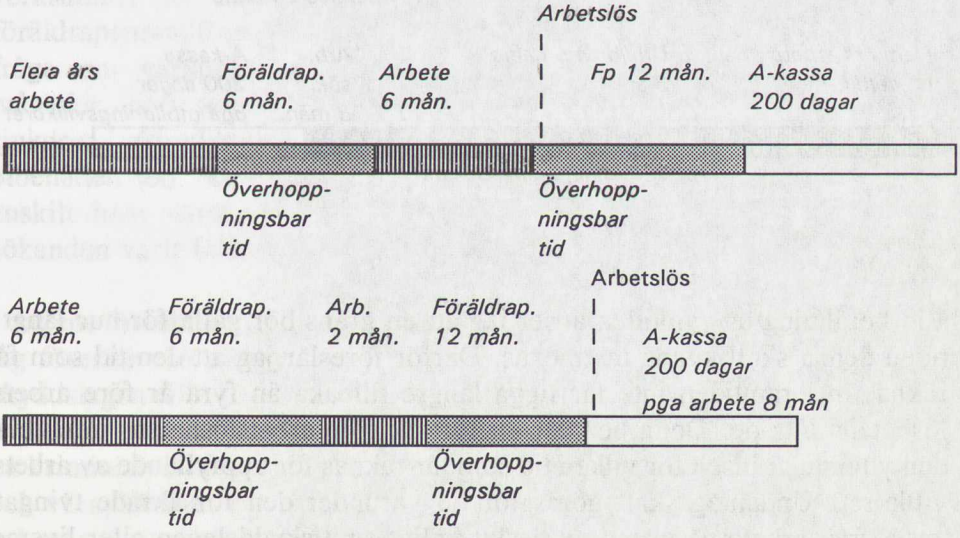
Som redan angetts ovan syftar mitt förslag om att tydliggöra arbetsvillkoret till att renodla försäkringen och betona betydelsen av arbete i form av anställning i en direkt arbetsorganisation eller eget företagande för att komma i åtnjutande av försäkringens förmåner.

Mitt förslag

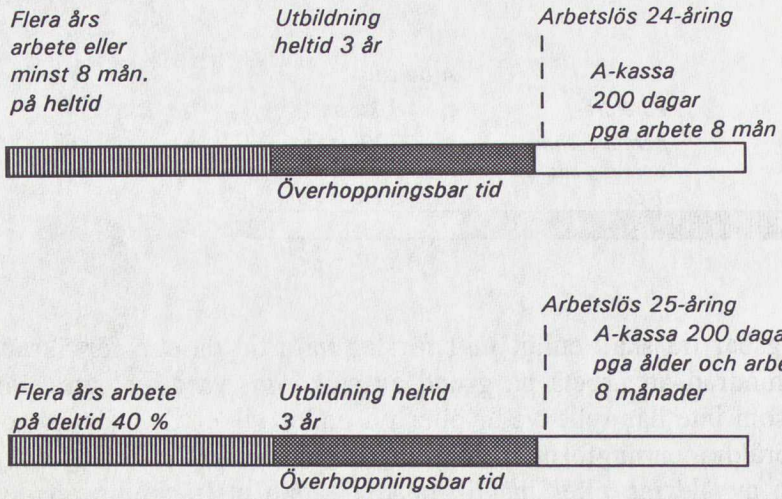
Mitt förslag om beräkning av det *allmänna arbetsvillkoret* är att inte annat än reellt arbete inklusive arbete med arbetsmarknadspolitiskt stöd samt betald semester jämte viss annan betald ledighet skall anses utgöra med arbete jämställd tid. Vid beräkning av det *särskilda arbetsvillkoret* föreslår jag däremot att även vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som inte har karaktären av arbete, skall jämställas med arbete. Kraven skall vara att den försäkrade har deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilka statligt utbildningsbidrag utgått eller deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt anvisad verksamhet för arbetslivsutveckling (så länge åtgärden finns). Därtill kommer tid då den försäkrade utan sådant stöd har fullgjort en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd kunnat utgå.



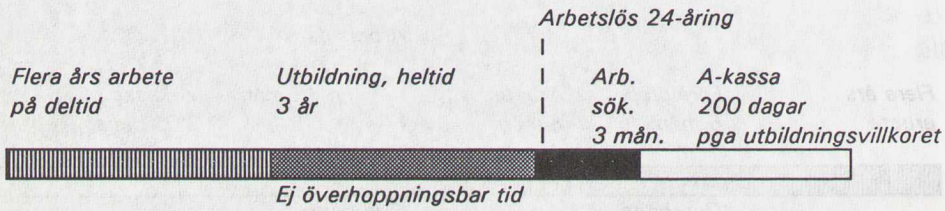
Överhoppningsbar tid skall enligt mitt förslag vara tid då den försäkrade har varit förhindrad att arbeta på grund av sjukdom, vård av barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år eller tid under vilken den försäkrade har åtnjutit föräldrapenningförmån enligt lagen om allmän försäkring, vård i enskilt hem av åldring eller handikappad i sådan utsträckning att den försäkrade varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande, värnpliktstjänstgöring, heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst åtta månader, arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering eller arbetslivsutveckling för vilken statligt utbildningsbidrag utgått eller ledighet till följd av beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen.



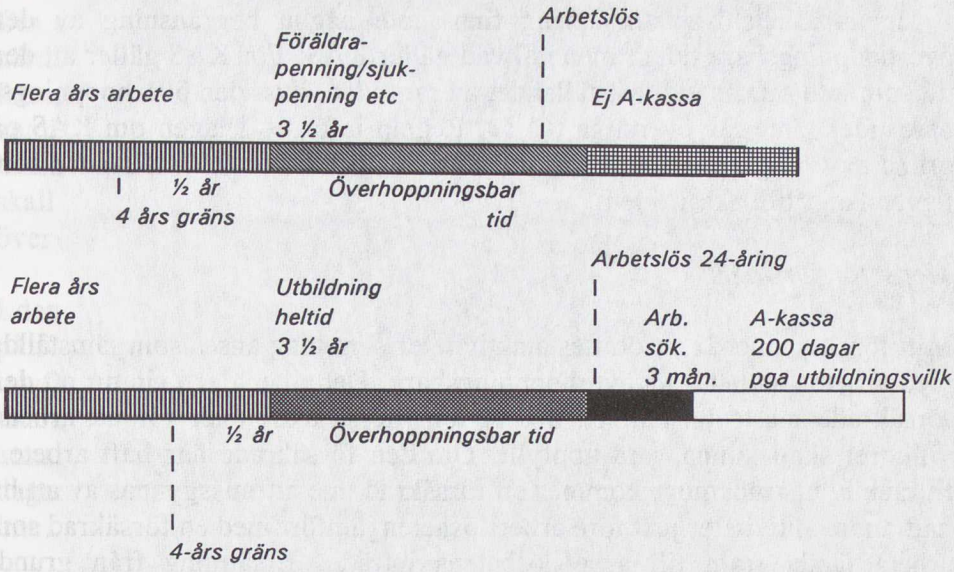
Den överhoppningsbara tiden kan infalla under en eller flera perioder och före eller efter arbetslöshetens inträde.



Den som inte fyllt 25 år innan studierna avslutas, kan i ovanstående exempel inte få arbetslöshetsersättning grundad på arbetsvillkoret, eftersom arbetet före studierna inte var på heltid. Däremot kan ersättning lämnas på grund av utbildningsvillkoret enligt nästa figur.



Vid beräkning av ramtiden anser jag att en gräns bör gälla för hur långt i tiden denna skall kunna utsträckas. Därför föreslår jag att den tid som får räknas in i ramtiden inte får ligga längre tillbaka än fyra år före arbetslöshetens inträde. Detta betyder att fyra år före arbetslöshetens inträde är den yttersta gränsen för vilken tid som får räknas för uppfyllande av arbetsvillkoret. Undantag skall göras för tid varunder den försäkrade tvingats avstå från arbete på grund av beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen samt sjukskrivning på grund av arbetsskada.



Gällande rätt

Med arbetad tid i dagens försäkring jämställs tid då den försäkrade deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått, deltiagit i, och om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt anvisad verksamhet för arbetslivsutveckling, fullgjort värnplikt eller åtnjutit föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i fråga om värnplikt och föräldrapenning dock tillsammans högst två månader, haft semester, eller eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön. Vad gäller KAS är jämställd tid även tid då sökanden i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande.

I dagens försäkring finns vad gäller överhoppningsbar tid samma regel som jag föreslår vad gäller tid för sjukdom, utbildning och beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen. Kravet på arbete före utbildning är dock endast fem månader. Tid för nykterhetsvård på anstalt och frihetsberövande på kriminalvårdens område är överhoppningsbar tid. Tid för vård av barn och värnpliktstjänstgöring är idag jämställd tid upp till sammanlagt högst två månader, medan resten av tiden är överhoppningsbar. Tid för vård av åldring eller handikappad får enligt tillämpningsföreskrifterna till lagen om arbetslöshetsförsäkring betraktas som jämställd tid. I KAS gäller detsamma enligt lag. Arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering jämställs med arbete.

I dagens arbetslöshetsförsäkring finns inte någon begränsning av den överhoppningsbara tiden, men väl vad gäller KAS. För KAS gäller att den tid som inte räknas vid fastställandet av ramtiden, dvs. den överhoppningsbara tiden, inte får överstiga två år. Regeln infördes i lagen om KAS på grund av svårigheterna att kontrollera arbets- och inkomstförhållanden som ligger långt tillbaka i tiden.

Motiv för förslaget

Mitt förslag innebär att de flesta aktiviteter som idag anses som jämställda med arbete i stället görs överhoppningsbara. Detta betyder i sin tur att den försäkrade måste ha haft ett arbete före dessa aktiviteter för att arbetsvillkoret skall kunna vara uppfyllt. Om den försäkrade har haft arbete i tillräcklig utsträckning, kommer en försäkrad inte att missgynnas av att ha haft andra aktiviteter just före arbetslösheten jämfört med en försäkrad som arbetat ända fram till arbetslöshetens inträde. Ersättning från grundförsäkringen kommer att tillfalla den förre, lika som den senare. Beloppsmässigt kan, vad gäller tilläggsförsäkringen, skillnaden mellan de båda bli att den som har arbetat fram till arbetslöshetens inträde får beräkna dagpenningen på den arbetsinkomst som förelåg då arbetslösheten inträdde, medan den som har haft överhoppningsbar tid före arbetslösheten får beräkna dagpenningen på tidigare arbetsinkomster.

Med de föreslagna ändringarna görs regelsystemet enklare och mer lättfattligt. Det gynnar dem som någon gång har arbetat i inte alltför ringa utsträckning jämfört med dem som arbetat mindre och haft andra aktiviteter än arbete. Arbetsvillkoret renodlas genom att endast arbete (jämte semester och viss annan betald ledighet) är kvalificerande för ersättning. Genom att arbetsvillkoret får uppfyllas under en ramtid, finns emellertid utrymme även för okvalificerande tid. Därtill kommer den tid som får hoppas över vid beräkning av den arbetade tiden. I sammanhanget skall nämnas att beredskapsarbete och andra arbeten med arbetsmarknadspolitiskt stöd liksom idag jämställs med ordinärt arbete i detta sammanhang.

Genom att beräkningen av arbetsvillkoret sker per kalendermånad, som idag sker för KAS men inte för arbetslöshetsförsäkrintgen, kommer att behövas regler om hur många dagar i en månad som skall vara överhoppningsbara för att månaden skall överhoppas och hur den månad under vilken den försäkrade blir arbetslös skall betraktas när det gäller beräkning av ramtiden. För det kontanta arbetsmarknadsstödet finns tillämpningsföreskrifter som anger att arbetslöshetens inträde skall räknas med utgångspunkt i ett månadsskifte. Om sökanden har arbetat mer än 75 timmar den månaden arbetslösheten inträder, skall denna månad räknas in i ramtiden.

Om sökande inte har arbetat minst 75 timmar skall ramtiden räknas från närmast föregående månadsskifte om sökanden anmält sig under de första femton dagarna i månaden och från nästföljande månadsskifte om sökanden anmält sig under resten av månaden. En månad under ramtiden som innehåller både tillgodoräkningsbara dagar och överhoppningsbara dagar, skall månaden inte inräknas i ramtiden om antalet överhoppningsbara dagar överväger.

I den nya försäkringen bör dessa frågor regleras i tillämpningsföreskrifter på följande sätt. Om månaden under vilken den försäkrade blir arbetslös, innehåller tillräckligt många timmars arbete för att arbetsvillkoret den månaden skall vara uppfyllt, skall denna månad räknas med i ramtiden, annars inte. Om en månad under ramtiden innehåller överhoppningsbara dagar till ett antal av elva eller mer, skall hela månaden överhoppas, annars inte.

Det kan diskuteras om regeln om att studier i vissa fall är överhoppningsbara skall fortsätta att gälla och med den utformning den har. Syftet med regeln är att underlätta för dem som har gått ut i arbetslivet med bristfällig utbildning att fullgöra eller komplettera sin utbildning i vuxen ålder. Genom att utbildningstiden är överhoppningsbar kan den försäkrade tillgodoräknas det arbete han eller hon har utfört före utbildningen, om arbetslöshet skulle inträffa efter studierna. Genom denna regel i försäkringen, som gör att inkomsten i arbetet före studierna får "tas med" till eventuell arbetslös tid efter studierna, uppmuntras den enskilde att påbörja och fullgöra studier. Detta kan han eller hon göra utan särskilt stor risk för inkomstbortfall efter studiernas slut. Studierna får dock i allmänhet finansieras utan annat offentligt stöd än genom studiemedel inom det vanliga studiemedelssystemet eller med egna medel. Även utbildningsbidrag kan dock komma ifråga.

Regeln kan sägas strida mot principen att arbetslöshetsförsäkringen skall vara nära knuten till reellt arbete. Genom att allt annat än arbete och semester har utmönstrats från kvalifikationssätten för det allmänna arbetsvillkoret, kan det synas mindre väl avvägt att acceptera en lång mellanliggande period av studier, varpå en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning (grund- och tilläggsförsäkring) kan följa omedelbart. Det kan också uppfattas som en orättvisa gentemot dem som utbildar sig direkt efter grundskolan och som inte kvalificerar sig till någon annan arbetslöshetsersättning än grundbeloppet (grundbelopp, idag KAS) om de blir arbetslösa efter studierna och i så fall med karenstid.

Å andra sidan är det av arbetsmarknadspolitiska skäl motiverat att underlätta vuxenutbildning. Det finns också skäl att något utjämna skillnaderna i förutsättningar för en person som själv bär större delen av sin försörjning under studierna och den som får sin försörjning under vuxenutbildning i form av arbetsmarknadspolitiskt stöd som t.ex. utbildningsbidrag.

Det kan också diskuteras vid vilken ålder regeln skall gälla (idag 25 år) och hur mycket vederbörande skall ha arbetat före studierna om ålderskravet inte är uppfyllt (idag fem månader). Om det skall betonas att det verkligen skall vara fråga om vuxenutbildning kan det finnas skäl att sätta åldersgränsen till 25 år för alla, även för dem som inte haft sammanhängande arbete på heltid före studierna. Det kan också finnas skäl att förlänga arbetskravet så att det motsvarar det allmänna arbetvillkoret i den nya försäkringen.

Mitt förslag är, som angetts ovan, att behålla regeln sådan den är idag men att utöka arbetsvillkoret före studierna från fem till åtta månaders heltidsarbete.

Den föreslagna regeln om begränsning till fyra år av den tid som får användas för beräkning av arbetsvillkoret, motiveras av svårigheten att dokumentera lång tid tillbaka vad gäller arbete och olika typer av ledighet. Denna svårighet gör sig särskilt starkt gällande bland försäkrade med lös anknytning till arbetslivet. Ytterligare skäl att begränsa tiden varunder arbetsvillkoret skall vara upparbetat är att försäkringen bör ha någorlunda nära anknytning till faktiskt arbete. Utan en begränsningsregel skulle en ersättningsrätt kunna grundas på arbetsförhållanden som ligger många år tillbaka i tiden. Regeln gör att en försäkrad med mycket lång, sammanlagd överhoppningsbar tid inte kan kvalificera sig för ersättning annat än om han eller hon uppfyller ett nytt villkor. Efter en längre tids bortovaro från arbetslivet blir således en återinträdande att betrakta som nytillträdande.

Undantaget för den som tvingas avstå från arbete på grund av beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen motiveras av att dessa beslut innebär en frihetsbegränsning för den enskilde. Även vid sjukdom som beror på arbetsskada anser jag att undantag från fyraårsbegränsningen får ske.

9.3.7 Beräkningsregler

För att beräkna en enskild försäkrads ersättningsrätt från arbetslöshetsförsäkringen finns behov av att bestämma ett antal begrepp. Mitt förslag ansluter till den gällande försäkringens konstruktion vad gäller dessa

begrepp utom i vissa avseenden. I detta avsnitt kommenteras främst grundförsäkringens begrepp som dagpenning, normalarbetstid och arbetslös tid. Tilläggsförsäkringens ersättning är i sin tur knuten till grundförsäkringen. Denna del av försäkringen kommenteras i avsnitt 9.4.

Mitt förslag

Vad först gäller dagpenningbegreppet är mitt förslag att detta behålls lika som i nuvarande arbetslöshetsförsäkring i det avseendet att ersättning utgår med ett för dag bestämt belopp, högst fem dagar per kalendervecka. Även den karenstid om fem dagar som enligt riksdagens beslut skall införas fr.o.m. den 6 september 1993 föreslås finnas i den nya försäkringen. Karenstiden skall fullgöras en gång i varje försäkringsperiod, således inte efter varje avbrott i arbetslösheten. Särskilda karensvillkor föreslås för företagare, se avsnitt 9.7.

Dagpenningens storlek föreslås däremot bestämmas på annat sätt i den nya försäkringen jämfört med idag. Försäkringen görs allmän på grundnivån, vilket innebär att KAS som separat stödform blir obehövlig och försvinner. Grundförsäkringens dagpenning blir ett av lagstiftaren bestämt belopp, lika för alla ersättningsberättigade. Helt dagpenningbelopp bestäms till 285 kr för försäkrade som har fyllt 21 år och till 240 kr för försäkrade som inte har fyllt 21 år. I tilläggsförsäkringen skall dagpenningbeloppen fastställas med hänsyn till den försäkrades dagsförtjänst. Tekniken för denna beräkning beskrivs i avsnitt 9.4.

Normalarbetstid är den försäkrades normala arbetstid per vecka före arbetslösheten. Normalarbetstiden tjänar som underlag för beräkning av arbetslöshetens omfattning. Den bildar också i dagens system underlag för beräkning av den försäkrades dagsförtjänst, som i sin tur bestämmer dagpenningens storlek. Jag föreslår att normalarbetstiden skall beräknas till den genomsnittliga arbetstid som den försäkrade hade de kalendermånader under vilka arbetsvillkoret uppfylldes. Normalarbetstiden skall beräknas både vid en ersättningsperiod som erhålls efter ett allmänt arbetsvillkor och efter ett särskilt arbetsvillkor. Om normalarbetstiden vid uppfyllande av det särskilda arbetsvillkoret skulle visa sig vara mindre förmånlig för den försäkrade än vid uppfyllande av det allmänna arbetsvillkoret, får normalarbetstiden vid det allmänna arbetsvillkoret användas även för den eller de senare ersättningsperioderna.

Särskilda beräkningsregler fastställs för företagare, vilka framgår av kap. 9.7. Tid för studier eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall, vid be-

stämmande av det särskilda arbetsvillkoret, jämställas med arbetad tid när normalarbetstiden fastställs.

Normalarbetstiden får fastställas till högst 40 timmar per vecka. Arbetslös tid fastställs till de antal timmar per vecka som utgör skillnaden mellan den försäkrades arbetsutbud och den faktiskt arbetade tiden. Arbetsutbudet får inte överstiga normalarbetstiden och inte heller utvidgas under arbetslösheten.

Ersättning lämnas på samma sätt som i gällande rätt med det antal dagpenningbelopp som motsvarar arbetslös tid under veckan. Beräkningen sker med hjälp av en av regeringen fastställd omräkningstabell.

Gällande rätt

Ersättning lämnas med högst fem dagpenningbelopp per vecka. Högsta dagpenning, liksom KAS-belopp/lägsta dagpenning, bestäms av regeringen varje år utifrån lönestatistik på arbetsmarknaden. Dagpenning i det enskilda fallet lämnas - inom ramen för högsta och lägsta dagpenning - med 90% av den försäkrades normalinkomst före arbetslösheten. KAS-beloppet är fast. Dagpenning eller KAS skall enligt ett principbeslut i riksdagen fr.o.m. den 5 september 1993 inte få lämnas förrän en karenstid om fem dagar har fullgjorts.

Lagen ger idag inte någon definition av normalarbetstiden. I tillämpningsföreskrifterna anges att som normalarbetstid skall gälla den arbetstid som den försäkrade haft under de tre kalendermånader som innehåller flest arbetade timmar under ramtiden. Om mer än 30 kalenderdagar av tid i värnplikt eller med föräldrapenning måste medräknas för att medlemmen skall uppfylla arbetsvillkoret, skall normalarbetstiden beräknas på de två kalendermånader inom ramtiden som innehåller flest timmar med arbete. Om medlemmen deltidsarbetat närmast före arbetslösheten och samtidigt med detta uppburit sjukpenning eller studerat på minst halvtid skall normalarbetstiden grundas på det närmast föregående arbetet även om detta ligger utanför ramtiden, förutsatt att det arbetet varit av större omfattning och pågått minst tre kalendermånader med samma veckoarbetstid. Som normalarbetstid gäller då veckoarbetstiden i detta arbete. Fullföljd arbetsmarknadsutbildning liksom fullföljd yrkesinriktad rehabilitering under vilka statligt utbildningsbidrag utgått behandlas som arbete vid beräkning av normalarbetstid.

Arbetslös tid är idag skillnaden i timmar räknad per vecka mellan den försäkrades arbetsutbud och den faktiskt arbetade tiden. Om den försäkrades

arbetsutbud överstiger normalarbetstiden, räknas inte den överskjutande tiden som arbetslös tid. Den försäkrade kan, om särskilda skäl föreligger, få utvidga arbetsutbudet. Ersättning utgår med det antal dagpenningbelopp som motsvarar den arbetslösa tiden under veckan. Om arbetslösheten inte uppgår till ett visst antal hela dagar, omräknas den med stöd av en av regeringen fastställd omräkningstabell. Resultatet blir ett antal hela (eventuellt även halva i intervallet mellan en och fem dagar) dagpenningbelopp från noll till fem. Omräkning görs vid deltidsarbetslöshet, vid heltidsarbetslöshet då den försäkrade har ett arbetsutbud på deltid och vid olika former av arbetshinder, då rätt till ersättning inte föreligger.

Motiv för förslagen

Utgångspunkten för bestämmande av grundförsäkringens dagpenningbelopp är vad som kan anses vara ett rimligt grundskydd för alla, oavsett tidigare inkomster. Nivån för detta grundskydd bestäms till ca 6.300 kr per månad (5.300 kr för yngre försäkrade). Dessa belopp delat med 22 (det delningstal som används idag) ger ovanstående dagpenningbelopp, 285 resp. 240 kr. Mitt förslag innebär att grundbeloppets storlek blir lika för alla heltidsarbetande vid heltidsarbetslöshet. Beloppet reduceras vid deltidsarbetslöshet och då arbetsutbudet är mindre än heltid. Grundbeloppets storlek bestäms av lagstiftaren och följer alltså inte automatiskt löneutvecklingen. Grundbeloppets nivåer motiveras bla. av syftet att minimera behovet av socialbidrag för de flesta människor som är arbetslösa. Beloppet får å andra sidan inte vara högre än samhällsekonomin medger.

Vad gäller karensvillkoret vore det enligt min mening lämpligt att knyta detta till vad som gäller inom sjukförsäkringen. Emellertid har statsmakterna infört en karensdag inom sjukförsäkringen fr.o.m. den 1 april 1993 och kommer enligt ett pricipbeslut i riksdagen att införa fem karensdagar för varje ersättnings-/stödperiod inom arbetslöshetsförsäkringen och KAS fr.o.m. den 6 september 1993. Vad gäller arbetslöshetsstödet är ordningen ett återinförande av vad som gällde före år 1989. Även om det kan finns skäl för att inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ha olika karensvillkor, bl.a. att det inom arbetslöshetsförsäkringen oftast finns rådrum innan inkomstbortfallet inträder, anser jag att karensvillkoret i princip borde vara detsamma för att minimera icke avsedda övergångar mellan systemen. I avvaktan på eventuella ytterligare reformer på sjukförsäkringens område finns trots det inte skäl att föreslå en ny ändring av arbetslöshetsförsäkringen. Den beslutade ändringen av karensvillkoret bör främst av kontinuitetsskäl gälla även då den nu föreslagna försäkringen träder i kraft.

Vad gäller normalarbetstiden innebär mitt förslag, jämfört med dagens system, att den tid som ligger till grund för beräkning av den försäkrades normalarbetstid är genomsnittet av den faktiskt arbetade tiden före arbetslösheten under samma månader som räknats vid fastställande av arbetsvillkoret. Det skall alltså inte vara fråga om att räkna bara den tid då den försäkrade arbetat mest. Det är den genomsnittliga arbetstiden som jag anser vara ett riktigt mått på den arbetstid som kan anses vara försäkrad.

Syftet med att vid beräkning av det särskilda arbetsvillkoret tillåta ett undantag från regeln att normalarbetstiden skall mätas under samma tidsperiod som arbetsvillkoret är följande. Valet mellan arbetsmarknadspolitiska insatser av olika slag skall inte styra den försäkrades ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. Åtgärderna skall avpassas till den försäkrades behov i övrigt, inte till ett eventuellt framtida behov kontantstöd efter det att åtgärden upphört. Den som efter åtgärden fortfarande är arbetslös skall därför kunna få tillgodoräknas den tidigare fastställda normalarbetstiden, som en gång beräknades i anslutning till det allmänna arbetsvillkoret.

Att normalarbetstiden fastställs till högst 40 timmar per vecka syftar till att förhindra att någon försäkras för ett arbetsutbud som är högre än det som anses vara normalt för att klara försörjningen. Om någon arbetar t.ex. 25 timmar i ett arbete och 25 timmar i ett annat, skall ersättning inte kunna utgå beräknad för längre tid än 15 timmar vid arbetslöshet i det ena av arbetena. Beräkningen av normalarbetstiden för företagarna belyses i avsnitt 9.7.

Mitt förslag innebär inte någon förändring av beräkningen av den arbetslösa tiden utom i ett par avseenden. Jag menar att skäl saknas för att tillåta a-kassan att fastställa arbetsutbudet för en försäkrad till mer tid än normalarbetstiden. Det är nämligen inom utrymmet för den faktiskt arbetade tiden som inkomstbortfallet inträffar vid arbetslösheten. Det är i sin tur den tid som hänför sig till inkomstbortfallet som den försäkrade rimligen upplever som försäkrad tid. Enligt uppgift från a-kassorna tillämpas regeln också mycket sällan.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att alla som är ersättningsberättigade på grundnivån i försäkringen tillerkänns dagpenning om 285 kr (240 kr för yngre), som utgår till det antal per vecka som motsvarar omfattningen av den försäkrades arbetslöshet. Dagpenning lämnas först efter en karenstid om fem dagar (fler för företagare). Den yttersta ramen för den försäkrades arbetslösa tid utgörs av normalarbetstiden före arbetslösheten, genomsnittligt beräknad under samma tid som arbetsvillkoret uppfyllts.

Arbetslös tid är skillnaden i timmar mellan den försäkrades arbetsutbud under arbetslösheten och den faktiskt arbetade tiden. Arbetslös tid översätts med hjälp av en omräkningstabell till ett antal dagpenningbelopp i veckan.

9.3.8 Ersättningsperiodens längd, ersättningsperiodernas antal och utförsäkring

Mitt förslag

Ersättningsperioden föreslås bli 200 dagar för dem som inte har fyllt 55 år och 300 dagar för äldre. Antal perioder som kan utgå skall begränsas till tre, om ett nytt allmänt arbetsvillkor inte uppfylls. För äldre försäkrade, som har två år eller mindre kvar till ordinarie pensionsålder, skall periodernas antal, som en temporär regel under rådande arbetsmarknadsläge, inte begränsas. Bestämmelsen bör gälla under en begränsad tid av tre år från lagens ikraftträdande. Regeln föreslås utformas av regeringen med stöd av bemyndigande i lagen.

Efter 130 dagars ersättning skall den försäkrade, om arbete inte har erhållits, ha rätt till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att häva arbetslösheten och den passivitet arbetslösheten kan orsaka. Den skall i första hand utgöras av beredskapsarbete, anställning med rekryteringsstöd, arbetsmarknadsutbildning eller den nu temporärt införda arbetslivsutvecklingen. Strävan skall vara att åtgärden skall pågå så länge att det särskilda arbetsvillkoret uppfylls, i fall den försäkrade inte får ett nytt arbete. Denna 130-dagarsregel bör införas genom en regeringsförordning som omfattar alla tänkbara åtgärder. Den s.k. utförsäkringsgarantin (se nedan) vid beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning bör därmed tas bort. Som ovan angetts i avsnitt 9.3.4 skall det särskilda arbetsvillkoret utgöras av 240 timmars arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vid tider av hög arbetslöshet skall regeringen kunna förordna om andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller ett kortare villkor, så att en ny ersättningsperiod kan erhållas.

Rätten till åtgärd skall vara förenad med en skyldighet för den försäkrade att ta erbjuden åtgärd om den kan anses vara lämplig. Om den försäkrade avvisar erbjuden lämplig åtgärd skall avstängning från rätt till ersättning ske. Bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig åtgärd skall ske genom en individuell prövning på samma grunder som vid bedömning av vad som kan anses vara lämpligt arbete. Skyldigheten att ta en lämplig åtgärd om den erbjuds före de 130 dagarna kvarstår på samma sätt som i dagens försäkring.

Gällande rätt

Ersättning utgår idag under högst 300 dagar för varje gång ett arbetsvillkor har fullgjorts. För försäkrad över 55 år är perioden i stället 450 dagar. För KAS gäller normalt 150 dagar, 300 dagar för den som fyllt 55 år och 450 dagar för den som fyllt 60 år.

För den som riskerar att utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen (inte KAS) föreligger en rätt, om inte särskilda skäl talar mot det, att erhålla antingen beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning med utbildningsbidrag (utförsäkringsgaranti). Utförsäkringsgarantin motsvaras av en skyldighet för den enskilde att ta erbjuden åtgärd, oavsett när den erbjuds, om den är lämplig. En vägran kan medföra avstängning från rätt till ersättning.

Motiv för förslagen

Försäkringen skall som en omställningsförsäkring ge inkomsttrygghet till den arbetslöse på väg till ett nytt arbete. Det passiva kontantstödet skall därför inte lämnas alltför länge innan den försäkrade kan påräkna någon form av insats, om arbete inte erhålls. Därför har valts att förkorta ersättningsperioden från nuvarande 300 till 200 dagar (från 450 till 300 dagar för äldre). Dessutom har den försäkrade redan efter 130 ersättningsdagar rätt till en arbetsmarknadspolitisk insats av något slag. Denna rättighet innebär en kraftig förstärkning av den arbetslöses rätt till åtgärder jämfört med dagens s.k. utförsäkringsgaranti, som finns först då ersättningsperioden om 300 eller 450 dagar närmar sig sitt slut.

Erfarenheter från länder som har haft en hög arbetslöshet under en längre tidsperiod visar att de arbetslösa passiviseras relativt snabbt i sitt arbetssökande. En förklaring till detta kan vara att de tappar kompetens. En annan kan vara de upplever att arbetsgivarna inte är intresserade av att anställa en person som är långtidsarbetslös. En tredje är att de tappar självförtroende.

I många länder definierar man gruppen långtidsarbetslösa som personer som varit arbetslösa mer än tolv månader. Svensk statisik återspeglar en striktare syn och gränsen sätts vid sex månader, eller 130 dagar. För ungdomar sätts gränsen ibland vid fyra månader. Enligt min uppfattning går en gräns vid fyra till sju månaders arbetslöshet. Därefter är risken stor för utslagning.

En sänkning av ersättningsperioden till 200 dagar kommer att innebära att många försäkrade riskerar att utförsäkras. En sådan förändring ställer därför ökade krav på att arbetsförmedlingen kan erbjuda lämpliga åtgärder. Under mars 1993 var den genomsnittliga anmälningstiden för dem som placerades i en åtgärd, från kategori 1 (arbetslösa, personer i vägledning och sådana som väntar på en åtgärd) på arbetsförmedlingen, ca 160 dagar. Ett år tidigare var den ca 120 dagar.

Kravet på att en arbetslös skall stå till arbetsmarknadens förfogande för att han eller hon skall kunna få arbetslöshetsersättning är fundamentalt för att arbetsmarknadspolitiken skall fungera väl och lediga platser skall kunna tillsättas snabbt. Ett annat centralt inslag i arbetsmarknadspolitiken är att de aktiviteter som sker inom arbetsmarknadspolitikens ram primärt syftar till att främja anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Det sker genom insatser som, utöver matchning av sökande och platser, syftar till att stärka eller upprätthålla de arbetssökandes kompetens och stimulera till framtida yrkesval. I första hand handlar det om någon form av utbildning, yrkesinriktad rehabilitering, praktik eller temporärt arbete, beroende på den arbetslöses bakgrund och förutsättningar.

I perioder av hög arbetslöhet bör regeringen kunna besluta om att korta perioden för åtgärderna och också korta perioden som krävs för att uppfylla det särskilda arbetsvillkoret. Även åtgärder som mer allmänt aktiverar arbetslösa bör kunna komma ifråga för längre eller kortare perioder.

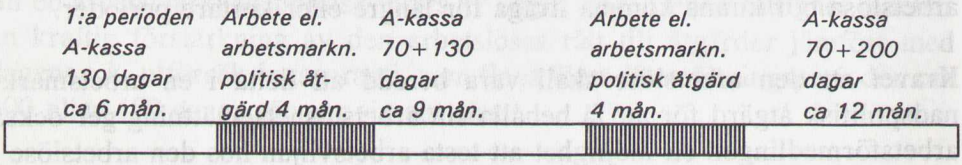
Kravet att den arbetslöse skall vara beredd att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att få behålla sin arbetslöshetsersättning ger också arbetsförmedlingen en möjlighet att testa arbetsviljan hos den arbetslöse i tider av otillräcklig tillgång på arbeten.

Under tid då arbetslivsutveckling genomförs lämnas ersättning från a-kassan men benämns utbildningsbidrag. Det bör även fortsättningsvis vara så att ersättningen får behållas under tid för arbetslivsutveckling, således både grund- och tilläggsförsäkringens dagpenningbelopp. Vid arbetsmarknadsutbildning inklusive ungdomspraktik bör motsvarande ordning gälla, vilket innebär att utbildningsbidraget skall motsvara dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen under utbildnings- eller praktiktiden. Detta gäller dem som är berättigade till arbetslöshetsersättning när åtgärden startar.

Den nya rättigheten efter 130 dagars arbetslöshet föreslås införas för att minska risken att många arbetslösa skall komma i långtidsarbetslöshet. Denna rättighet ändrar givetvis inte den offentliga arbetsförmedlingens

skyldighet att redan vid början av arbetslösheten vidta alla tillgängliga åtgärder för att hjälpa den arbetslöse att bryta sin arbetslöshet. Förmedlingen får emellertid med den föreslagna rätten för den enskilde en ovillkorlig skyldighet att, inom ramen för de förutsättningar regeringen ger under varje tidsperiod, senast efter 130 dagar finna en adekvat åtgärd. Även om denna åtgärd på kort sikt blir krävande för förmedlingen, vinner samhället på längre sikt genom att långtidsarbetslösheten minimeras. Detta sker genom att kontakten med förmedlingen upprätthålls i någon form.

Också för att betona försäkringens roll som en omställningsförsäkring föreslår jag att ersättningsperioderna inte skall kunna upprepas hur många gånger som helst, utan att mellanliggande arbete utförs. Arbetslinjen skall hävdas. Periodernas antal skall därför begränsas till tre om inte mellanliggande arbete föreligger i sådan utsträckning, att det berättigar den försäkrade till en ersättningsperiod på grund av ett allmänt arbetsvillkor. En begränsning mot att allför mycket sprida ut ersättningsperioden över tiden finns redan nu på så sätt, att den försäkrade inte får fortsätta att uppbära ersättning i en ersättningsperiod, om avbrott i ersättningen har ägt rum i minst ett år. Denna regel bör finnas kvar. Det faktum att försäkringsersättningen har ett slut, om ordinärt arbete inte utförs, gör att försäkringen får mer en betoning av försäkring för arbete än en allmän inkomstgaranti eller medborgarlön.



I ovanstående exempel blir den försäkrade utförsäkrad efter ca 3 år.

På grund av möjligheterna till uppehåll i perioden och till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder mellan perioderna, kan tidsrymden ändå bli lång från första ersättningsdagen i första perioden till sista ersättningsdagen i sista perioden. Vid förutsättningen att de tre ersättningsperioderna med två uppfyllda särskilda arbetsvillkor tas ut i en följd utan avbrott kommer denna tidsrymd att vara ca tre år vid ersättningsperioder av 200 dagar och ca fyra år vid ersättningsperioder av 300 dagar. Vanligen inträffar dock ett antal avbrott i perioderna, som gör att dessa sträcks ut i tiden. Det kan röra sig om dagar med sjukdom (med mitt förslag sjukdom mer än sju dagar), föräldrapenning eller arbete. Det kan också röra sig om arbetsmark-

nadspolitiska åtgärder av olika slag, som beviljas för längre tid än vad som minimalt krävs för rätt till en ny period. De flesta åtgärderna beviljas idag för sex månader.

För äldre försäkrade gäller idag att ersättningsperioden är 450 dagar i stället för 300. Förslaget är att yngre skall ha rätt till 200 dagar och att ädre skall ha rätt till 300 dagar. De med två år eller mindre kvar till ordinarie pensionsålder skall, som en temporär bestämmelse under nuvarande höga arbetslöshet, ha rätt till fler ersättningsperioder efter uppfyllande av det särskilda arbetsvillkoret jämfört med de yngre. Denna bestämmelse bör gälla under en begränsad tid av tre år från lagens ikraftträdande. Skälen härtill är dels den nuvarande höga arbetslösheten, dels att försäkringen nu i praktiken är en vad gäller antal perioder obegränsad försäkring och dels att pensionfrågan är under utredning. Dessutom skall en ny utredning tillsättas i syfte att lyfta ut ansvaret för sjukförsäkringen från staten, vilket kan komma att påverka den framtida förtidspensionen.

De eventuella "extra ersättningsperioderna", dvs. fjärde och följande perioderna, för äldre bör ge en lägre kompensationsnivå än vid föregående perioder. Ersättningen bör sammantaget i princip inte överstiga vad som kan utgå som förtida uttag av ålderspension. Av förenklingsskäl fastställs ersättningen till högst 70% av tidigare inkomst.

Att i normala fall inte ha för långa ersättningsperioder, syftar till att upprätthålla ett krav gentemot arbetsförmedlingen att ge även de äldre försäkrade meningsfulla aktiviteter under arbetslösheten. Målet även för äldre skall vara att komma tillbaka till ett ordinärt arbete. Ordningen med möjligheten till fler ersättningsperioder för äldre markerar att förtidspensionering inte skall ses som ett alternativ till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för äldre arbetslösa. Utvecklingen under senare tid tyder enligt min mening på att förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl kan förekomma under medicinsk etikett. Risken för detta bör minska genom den av mig här föreslagna åtgärden. Om ersättningsnivån inte ligger över vad ett förtida pensionsuttag skulle ge, motverkas att arbetslöshetsförsäkringen bli ett ekonomiskt sett gynnsamt alternativ till ett sådant uttag. Eftersom det oftast är svårare för äldre att återkomma på arbetsmarknaden än för yngre, är det skäligt att inte lika snabbt låta de äldre bli utförsäkrade.

Den föreslagna regeln om att regeringen kan förordna att det särskilda arbetsvillkoret får vara kortare under tider av hög arbetslöshet eller att särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser får sättas in, bottnar i behovet av

att lagen har en viss flexibilitet. Utan att ge avkall på arbetslinjen kan detta behöva tillgodoses på detta sätt vid tider av exceptionellt hög arbetslöshet.

Den skyldighet som den försäkrade har att ta en erbjuden arbetsmarknadspolitisk åtgärd i form av beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning eller den nu tillfälligt införda arbetslivsutvecklingen innebär att en vägran kan medföra avstängning från rätt till ersättning. Vad gäller arbetsmarknadsutbildning kan även vägran att delta i sådana jobbsökaraktiviteter som ingår i utbildningen, vid t.ex. ungdomspraktik, medföra att avstängning från rätt till ersättning beslutas. Detta gäller även idag utom för arbetslivsutveckling. Beslut om avstängning fattas av a-kassan efter avisering från arbetsförmedlingen. Se vidare nedan om avstängning.

9.3.9 Avstängning från rätt till ersättning och återbetalning

För att hindra att de försäkrade själva utan giltig anledning försätter sig i en situation av arbetslöshet och erhåller arbetslöshetsersättning, finns regler om avstängning från rätt till ersättning i ett antal situationer. För att hindra obehörigt utnyttjande av försäkringen bör dessa regler kvarstå och i visst fall mildras, i andra fall skärpas.

Mitt förslag

Jag föreslår att en försäkrad skall avstängas från rätt till arbetslöshetsersättning under viss tid om han eller hon har lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, har avvisat erbjudet lämpligt arbete eller, utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete, ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning inte kommit till stånd. Avstängningstiden skall vara fem dagar om arbetet skulle ha varat högst fem dagar, tio dagar om arbetet skulle ha varat mer än fem men högst tio dagar, och 20 dagar om arbetet skulle ha varat mer än tio dagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka dagpenning skulle ha utgått, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete.

Dagar för vilka dagpenning skulle ha utgått, om avstängningen inte hade skett, skall inräknas i ersättningsperioden som ersatta dagar.

Inträffar under avstängningstiden nytt förhållande som skall leda till avstängning, beräknas ny avstängningstid. Vid fall av upprepad avstängning under en ersättningsperiod, skall vid andra och därpå följande avstängningstillfällena avstängningstiden vara 12, 22 resp. 30 dagar. Den totala avstängningstiden under en period får inte överstiga 36, 66, resp. 90 dagar.

Om det är uppenbart att en försäkrad inte vill ta lämpligt arbete, såsom då den försäkrade vid minst två tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade utöver ovan nämnda dagar vara avstängd till dess att han eller hon har utfört arbete under 30 dagar.

Avstängningsreglerna får, om det är skäligt, tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering, arbetslivsutveckling och jobbsökaraktiviteter o.dyl. under tid för kontantstöd. Vid arbetslivsutveckling skall avstängningsdagarna vara hälften så många som vid arbete, arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering. Vid jobbsökaraktiviteter under tid för kontantstöd skall avstängningsdagarna vara en fjärdedel så många.

En försäkrad, som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömande av hans eller hennes rätt till ersättning, kan frånkännas rätt till ersättning från försäkringen under tid som a-kassan bestämmer.

Om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom eller henne åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han eller hon skäligen bort inse detta, skall det som betalats ut för mycket återbetalas, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet. Om återbetalningsskyldighet föreligger, får vid senare utbetalning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

Gällande rätt

Nuvarande bestämmelser är desamma som mitt förslag vad gäller skälen till avstängning. Om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio resp. 20 ersättningsdagar. Om den försäkrade lämnat eller skilts från sitt arbete på sätt som sägs ovan utgör dock avstängningstiden tio, 15 resp. 25 ersättningsdagar.

I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka dagpenning skulle ha utgått, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får inte överstiga 14, 28 resp. 56 kalenderdagar i första fallet och 28, 42 resp. 70 kalenderdagar i andra fallet.

Om nytt förhållande som skall medföra avstängning inträffar under avstängningstiden, beräknas ny avstängningstid enligt ovan, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Om det är uppenbart att den försäkrade inte vill anta lämpligt arbete, såsom då den försäkrade vid upprepade tillfällen antingen avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Bestämmelserna får, om det är skäligt, tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering. I kompletteringspropositionen 1992/93:150 har föreslagits att även vägran att anta arbetslivsutveckling skall kunna medföra avstängning från rätt till ersättning.

I den nuvarande försäkringen kan den försäkrade frånkännas sin rätt till ersättning genom uteslutning ur a-kassan. A-kassans styrelse får utesluta en medlem som inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna uppfyllt bestämmelse i kassans stadgar om arbete inom visst verksamhetsområde, eller som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning.

Dessutom finns en regel att a-kassan, i stället för att tillgripa uteslutning ur kassan, kan frånkänna en medlem rätt till ersättning för en tid av högst ett år, om han medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömande av hans rätt till ersättning.

I dagens försäkring finns den ovannämnda regeln om återbetalningsskyldighet då ersättning uppburits obehörigen.

Jämförelse med gällande rätt

Nu gällande avstängningsbestämmelser gör skillnad vad gäller avstängningstidens längd mellan en försäkrad som har lämnat eller skilts från sitt arbete och en försäkrad som har avvisat eller vållat att anställning inte kommit till stånd. Den förre drabbas av något längre avstängningstid än den senare. Vid upprepade avstängningar är emellertid avstängningstiden densamma varje gång, förutsatt att arbetet ifråga hade eller skulle ha haft samma varaktighet.

Mitt förslag till ändring innebär att de olika grunderna för avstängning kommer att vara desamma som i gällande rätt men att avstängningstiden inte längre kommer att göras beroende av om den försäkrade har lämnat eller inte tagit ett arbete. Däremot kommer skillnad att göras mellan första gången en avstängningssituation inträffar och därpå följande avstängningssituationer under ersättningsperioden. Det måste nämligen anses vara allvarligare att vålla sin egen arbetslöshet andra och tredje gången än första. Med denna regel tas också hänsyn till att det i en situation där den anställde frivilligt säger upp sin anställning, kan ha funnits sådana negativa inslag i arbetssituationen som gör att uppsägningen inte varit helt obefogad. Allmänt sett måste det emellertid anses som ogiltigt i försäkringens mening att sluta ett lämpligt arbete eller att inte ta ett erbjudet lämpligt arbete. Det kan inte ses som försäkringens uppgift att ge inkomstersättning exempelvis då någon frivilligt säger upp sig från ett arbete för att söka ett annat.

Mitt förslag skiljer sig från det nuvarande systemet genom att de dagar under vilka den försäkrade är avstängd skall inräknas i ersättningsperioden, dvs. det maximala antalet ersättningsdagar minskar, om den försäkrade ådrar sig en avstängningsperiod. Idag förskjuts ersättningsperioden framåt vid avstängning och den försäkrade har alltså möjlighet att erhålla det maximala antalet ersättningsdagar om arbetslösheten fortsätter efter avstängningstiden. Jag menar att nuvarande ordning inte är lämplig, särskilt inte under hög arbetslöshet, då de försäkrade i högre utsträckning riskerar att arbetslösheten inte bryts under en ersättningsperiod. Om avstängningen gör att perioden förskjuts framåt, riskeras att åtgärder för den försäkrade från arbetsförmedlingens sida sätts in senare än annars. Dessutom är det en nackdel att vid arbetslöshetens början inte kunna överblicka när en ersättningsperiod kommer att sluta, om arbete inte erhålls. Ytterligare ett skäl att inräkna avstängningsdagarna i ersättningsperioden är att betona att reglerna om avstängning syftar till att förebygga utnyttjande av försäkringen av den som inte är seriös i sitt arbetsutbud.

Regeln om att det i vissa situationer skall krävas, att den försäkrade skall arbeta viss tid för att han eller hon skall kunna återfå försäkringsförmånerna, syftar till att hindra uppenbara fall av obehörigt utnyttjande av försäkringen och kan tillämpas som tillägg till de vanliga avstängningsreglerna. Regeln finns redan idag för fall då den försäkrade upprepade gånger antingen avvisat erbjudet lämpligt arbete eller lämnat lämpligt arbete. Jag anser att det måste ses som allvarligt, om en försäkrad uppenbarligen inte vill ta ett lämpligt arbete, varför jag vill öka antalet dagar som vederbörande måste arbeta från 20 till 30, då denna regel tillämpas. Regeln skall således tillämpas endast i fall då den försäkrade uppenbarligen inte vill arbeta. Denna situation måste i allmänhet kunna sägas ha inträtt,

då den försäkrade antingen har slutat ett lämpligt arbete eller vägrat att ta ett erbjudet lämpligt och någon av dessa situationer har inträffat vid två tillfällen eller fler under ersättningsperioden.

Mitt förslag innebär att avstängningsreglerna kan tillämpas, inte endast som fallet är idag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering, utan också generellt för samtliga konjunkturberoende åtgärder. Detta innebär att avstängningsreglerna skall tillämpas även vid arbetslivsutveckling och jobbsökaraktiveter o.dyl. som den försäkrade enligt anvisning från arbetsförmedlingen skall genomgå under kontantstödstiden. Detsamma gäller redan idag ungdomspraktik, som räknas som en arbetsmarknadsutbildning. Jag anser att det är viktigt att den försäkrade inte utan inskränkning i ersättningsrätten skall kunna avvisa erbjudna åtgärder som är ägnade att hindra eller bryta passivitet under arbetslösheten, varför även en vägran att genomföra arbetslivsutveckling bör kunna medföra avstängning från rätt till ersättning. På grund av arbetslivsutvecklingens speciella karaktär av stödinsats, bör emellertid avsängningstiderna bestämmas till hälften av vad som gäller för arbete, arbetsmarknadsutbildning och yrkesmässig rehabilitering. Genom att arbetslivsutveckling har den påverkan på ersättningsperioden att denna förlängs med antalet dagar som verksamheten pågår, blir också konsekvensen för den försäkrade som avvisar en sådan åtgärd, att han eller hon går miste om den förlängningen. Vägran att delta i aktiviteter under kontantstödstiden skall medföra avstängning under en fjärdedel av dagarna.

Ett skäl för att utvidga villkoret till att gälla samtliga åtgärder är att det skulle öka möjligheterna att pröva arbetsviljan hos deltidsarbetslösa. Det kan ske genom att t.ex. erbjuda en kompletterande arbetslivsutveckling som fyller ut arbetstiden till heltid. Se vidare avsnitt 9.6.

Beslut om avstängning från rätt till ersättning fattas av a-kassan efter avisering av arbetsförmedlingen. Vid prövningen skall hänsyn tas till om det erbjudna arbetet eller den erbjudna åtgärden är lämplig. Därvid skall beaktas vad som angetts i avsnitt 9.3.3 om vad som skall anses vara lämpligt arbete.

En allmän arbetslöshetsförsäkring kommer inte kunna att innehålla regler jämförbara med vad som idag gäller om uteslutning ur a-kassan. För grundförsäkringen kommer emellertid regler om frånkännande av rätt till ersättning att kunna fylla samma funktion som regler om uteslutning ur kassan. Mitt förslag innebär att den nuvarande regeln om frånkännande av försäkringsersättning behålls, men att tidsbegränsningen i regeln slopas. Regeln skall som idag finnas för fall då den försäkrade medvetet eller av

grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift som kan påverka rätten till ersättning. Det kan t.ex. vara fråga om att den försäkrade missbrukar försäkringen genom att arbeta eller uppbära sjukpenning samtidigt som arbetslöshetsersättning utgår. Det bör ankomma på a-kassan att avgöra hur lång den tid skall vara, under vilken den försäkrade mister rätten till ersättning. Att genom lagstiftning begränsa denna tid, idag ett år, är obehövligt. Sanktionen bör bestämmas från fall till fall beroende på händelsens allvar. Vid fall av bedrägeri skall, liksom idag, polisanmälan dessutom ske. Nuvarande regel om återbetalningsskyldighet bör vara kvar oförändrad.

9.3 Tilläggsförsäkring - konstruktion

9.3.1 Kollektivavtal eller enskilda avtal

Med hänsyn till att den allmänna försäkringen bara täcker en grundnivå finns anledning att se till att så många som möjligt också omfattas av en tilläggsförsäkring, även om den är frivillig som nuvarande försäkring. Det är ett intresse för de flesta individer att ha ett rimligt skydd vid ofrivilligt inkomstbortfall på grund av arbetslöshet. Det är också av intresse för kommunerna att socialbidrag inte ersätter inkomstbortfall som beror på arbetslöshet. Arbetsmarknadssektorn skall i första hand bära kostnaderna vid arbetslöshet. Det är därför av vikt att det föreslagna arbetslöshetsskyddet byggs upp så att det blir attraktivt för den enskilde att delta och att arbetsgivaren inte kan välja att avstå från att ge bidrag.

Mitt förslag

Tilläggsförsäkringen skall vara frivillig för den försäkrade men tvingande för arbetsgivaren på så sätt att arbetsgivaren inte kan vägra att träffa avtal om tilläggsförsäkring. Den försäkrade har alltid rätt till en försäkring upp till 80% av inkomstbortfallet upp till 16.500 kr i månaden och därutöver upp till 20% av inkomstbortfallet upp till 21.500 kr i månaden. I avtalet skall ingå att arbetsgivaren måste betala ett bidrag till den försäkrade med ett belopp som motsvarar minst halva dennes premie för tilläggsförsäkringen. Det står parterna fritt att avtala om att arbetsgivaren betalar bidrag med mer än så. Lagen är således dispositiv till förmån för arbetstagaren i detta avseende.

Den försäkrade betalar inte premie då han eller hon är arbetslös och uppbär arbetslöshetsersättning. Arbetsgivaren betalar inte bidrag till individavgiften sedan arbetstagaren har slutat arbetet. Vid fastställande av premien för för-

säkringen får hänsyn tas till detta. Ersättning från tilläggsförsäkringen kan dock inte lämnas förrän premie har betalats för tolv månader.

I lagen anges ramen för tilläggsförsäkringen i dess samspel med grundförsäkringen, bl.a. vad gäller samlad kompensationsgrad av högst 80%. Utformningen i övrigt bestäms av parterna. Avtal tecknas i första hand mellan arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Kollektivavtalet får en speciell karaktär inom arbetslöshetsförsäkringen genom att den enskilde arbetstagaren kan välja att stå utanför avtalet. Om kollektivavtal inte finns, har en enskild anställd, liksom en företagare, rätt till en tilläggsförsäkring enligt lagen. Lagregleringen anges vidare i avsnitt 9.4.2.

Motiv för förlaget

Utformningen av tilläggsförsäkringen bestäms inom lagens ram av parterna, vilket gör att gruppers särskilda behov kan beaktas. Individens frihet att ansluta sig till försäkringen samt parternas avtalsfrihet inom vissa ramar gör att de försäkrades valfrihet ökar jämfört med idag. Hänsyn kan tas till gruppers eller individers speciella behov av försäkringsskydd. Därmed kan nyttan för individerna öka.

I första hand skall arbetsmarknadens parter ges uppgiften att utforma tilläggsförsäkringen. Det är arbetsmarknadens parter som skall finansiera tilläggsförsäkringen, varför det finns starka skäl att också låta dessa parter utforma denna. Parternas engagemang i tillkomsten av denna försäkring gör att den blir ändamålsenlig och attraktiv. Ett ansvar för utbytet av försäkringen och för kostnaderna byggs in genom att parterna överenskommer om dess utformning. Olika avtalsområdens önskemål och behov tas därmed tillvara på bästa sätt. Avtal bör i första hand träffas på den avtalsnivå, där de allmänna anställningsvillkoren av ekonomisk betydelse och lönen fastställs. Parterna får avgöra på vilken avtalsnivå avtalet skall träffas. Det förutsätts att avtalsområden kommer att anpassas till branscherna för att tillgodose framtida behov av gemensamma försäkringar. Det är nämligen lämpligt att kollektivavtalen likartat täcker en bransch och på så sätt omfattar både tjänstemän och arbetare inom branschen. Organisationen av försäkringsgivarna bör ske så att detta underlättas, vilket kan betyda att olika försäkringsgivare kan stå för branschavtal, som omfattar båda grupperna, eller att en enda försäkringsgivare ansvarar för en bransch. Avtal kan också kombineras med andra avtal på arbetsmarknaden, exempelvis trygghetsavtal eller arbetsmarknadsförsäkringar.

I princip skulle varje anställd kunna överenskomma om en tilläggsförsäkring med sin arbetsgivare. Ett helt individuellt försäkringssystem är

dock administrativt krångligt och dyrt. Kollektiva lösningar är billigare administrativt sett och ger större riskspridning. Sannolikt är det också så att enskilda försäkrades önskemål om innehållet i en tilläggsförsäkring motsvaras av många andra försäkrades önskemål. Dessutom blir inte det syftet tillgodosett att en anpassning sker till branscher, om individuella lösningar blir vanliga. Kollektivavtalets form är därför lämplig för att finna den för flertalet bästa tilläggsförsäkringen.

Intresset att åstadkomma avtal om tilläggsförsäkringen är enligt min mening gemensamt för parterna med hänsyn till att man därigenom uppnår en trygg arbetssituation. Skulle det emellertid från arbetsgivarsidan finnas tveksamhet till nyttan av en tilläggsförsäkring, har den försäkrade med den föreslagna konstruktionen ändå rätt att få bidrag till en försäkring enligt lagens ram.

Dessa överväganden leder fram till synsättet att tilläggsförsäkringen i första hand skall utformas genom kollektivavtal för att få till stånd kollektiva lösningar. Kollektivavtal kan träffas mellan sammanslutningar av arbetsgivare eller enskilda arbetsgivare och sammanslutningar av arbetstagare. Att i lag bestämma på vilken avtalsnivå avtalen skall träffas, centralt eller lokalt, är mindre lämpligt. För att uppnå syftet att åstadkomma viss utjämning mellan grupper med olika hög risk för arbetslöshet och för att minimera de administrativa kostnaderna, bör en grupp försäkrade inte bestå av alltför få personer. Det kan dock förutsättas att parterna, om avtalsgruppen är liten, ansluter sig till en lämplig försäkring som samtidigt erbjuds till vad som gäller för branschen. En sådan anslutning kan givetvis ske även från större gruppers sida.

Det förutsätts inte att parterna själva blir försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen, även om detta vore tänkbart, särskilt på större arbetsplatser. Tilläggsförsäkringen skall i varje fall handhas av försäkringsgivare med rätt att bedriva försäkringsverksamhet av detta slag. Verksamheten skall godkännas av A-myndigheten efter hörande av Finansinspektionen. Försäkringsgivarna får ge offerter om försäkringar till avtalsparterna. Utformningen av erbjudandena får anpassas till olika gruppers behov. Det är sedan parterna som överenskommer om lämplig försäkringsgivare, som kan vara en eller flera. Träffas inte överenskommelse väljer individen själv försäkringsgivare.

Syftet med tilläggsförsäkringen är bl.a. att höja kompensationsgraden jämfört med den allmänna grundförsäkringen. På vilket sätt den höjningen sker bestäms således av parterna. Det skall vara möjligt att avtala om lägre kompensationsnivå än 80% och om annan karenstid, dock inte kortare än

vad som gäller i grundförsäkringen. Det skall vara möjligt att ge tilläggsersättning för andra ersättningstider, dock inte för sådana dagar som inte ersätts i grundförsäkringen. Blir parterna inte överens gäller lagens ramvillkor om 80% ersättning, karens och ersättningstider fullt ut, om de enskilda arbetstagarna gör anspråk på detta (dispositiv lag). Det skall emellertid i första hand vara kollektivavtalsparternas förhandlingsuppgift att åstadkomma en för gruppen så ändamålsenlig försäkring som möjligt. Det blir också möjligt att anpassa tilläggsförsäkringen till de trygghetsavtal som gäller inom avtalsområdet.

Trygghetsavtalen kan också anpassas så att de ger de ytterligare stöd som kan anses önskvärda i kombination med arbetslöshetsförsäkringen, dock inte högre sammanlagd ersättning än 80% under de tre ersättningsperioderna. Trygghetsavtalen kan, som idag, ge de ytterligare stöd som kan anses vara önskvärda inför befarad arbetslöshet eller vid arbetslöshet efter det att arbetslöshetsperioderna tömts ut eller som utfyllnadsersättning när nytt arbete erhålls. Förhandlingarna rörande både försäkringen och trygghetsavtalen kan ske samtidigt och för samma avtalsperioder, vilket underlättar anpassningen. Motsvarande kan gälla för andra allmänna anställningsvillkor eller exempelvis avtalsförsäkringar.

Avtalsparterna kan också, när behov finns, överenskomma om olika alternativ till tilläggsförsäkringar. Det får då bli den enskilde försäkrades sak att välja bland dessa erbjudanden. Om kollektivavtal enbligt den angivna modellen inte kommer till stånd, finns även möjlighet att erbjuda de anställda gruppförsäkringar för tilläggsförsäkringen.

Den som är anställd på en arbetsplats som inte omfattas av kollektivavtal har rätt till en försäkring som arbetsgivaren är skyldig att betala hälften av och som den enskilde tecknar upp till de gränser som lagen anger beträffande 80% kompensation och tre ersättningsperioder. Har en anställd valt att avstå från en sådan avtalsförsäkring bör han eller hon inte ha rätt att ångra sig och utnyttja sin rätt förrän inför ett nytt kalenderår. Företagare kan också själv teckna en försäkring upp till lagens ramvillkor.

Denna rätt till individuell lösning tillkommer inte den som omfattas av ett kollektivavtal på området. För en sådan anställd är enda valfriheten att helt avstå från tilläggsförsäkring. Detta är en möjlighet som måste finnas, bl.a. av det skälet att det med rätten till tilläggsförsäkring följer en skyldighet att betala individavgift. Det kan nämligen inte hävdas att det är möjligt att ålägga en enskild en sådan förpliktelse genom kollektivavtal. Det är också rimligt att låta den som bedömer sig inte ha behov av en tilläggsförsäkring att avstå från denna. Individens frihet består alltså i att - när kollektivavtal

för tilläggsförsäkring gäller på den arbetsplats han eller hon f.n. är anställd vid - ta försäkringen eller att avstå.

Konstruktionen med kollektivavtal innebär i ett visst avseende ett avsteg från den definition av kollektivavtalet som anges i 23 § lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Normalt kan nämligen en arbetstagare, som omfattas av kollektivavtal, inte begära att få stå utanför avtalet. Med mitt förslag krävs emellertid, som angetts ovan, att ett sådant avsteg får göras. Avtalet måste i detta avseende bygga på frivillighet från den enskildes sida. Att formen kollektivavtal ändå har valts, beror på att fördelarna med denna form kan nyttjas i övrigt. Detta betyder att kollektivavtalsrätten i vedertagen mening avses bli gällande i alla delar, utom vad gäller den enskildes rätt att avstå från försäkringen. Alltså får kollektivavtalet en speciell innebörd i arbetslöshetsförsäkringens mening.

Med den angivna konstruktionen är syftet att de allra flesta försäkrade blir täckta av både grund- och tilläggsförsäkring med de variationer i tilläggsförsäkringen som svarar mot behoven.

9.4.2 Reglering av tilläggsförsäkringen

Lagen anger ramarna för tilläggsförsäkringens utformning och hur den samspelar med grundförsäkringen. Lagregleringen är tvingande på sätt som anges i lagen. Detta uttrycks så att en tilläggsförsäkring som avviker från vissa angivna bestämmelser inte får finansieras på sätt som lagen anger med bl.a. bidrag från Arbetsmarknadsfonden. Om parterna avtalar om en tilläggsförsäkring utanför de tillåtna ramarna, kommer bidrag inte att kunna lämnas till försäkringsgivaren för tilläggsförsäkringen. Vissa andra delar av lagregleringen utgörs av dispositiva regler, vilket innebär att parterna i dessa avseenden kan avtala om annat utan att gå miste om bidrag.

De tvingande lagreglerna är att arbetsgivaren alltid måste betala ett bidrag till den anställdes individavgift med minst hälften av kostnaden. Arbetstagaren skall som individavgift alltid själv betala minst 0,3% av avgiftsunderlaget (nettoinkomsten av tjänst). Att dessa regler är tvingande betyder att parterna inte kan avtala om att arbetsgivaren betalar ett bidrag med lägre andel än hälften av individavgiften eller att arbetstagaren betalar lägre avgift än 0,3%. Det skall inte heller vara möjligt att avtala bort lagens regel om att arbetstagaren fritt kan avstå från tilläggsförsäkringen. Avståendet skall dock ske endast under en skälig betänketid från det avtalet har tillkännagetts.

Vidare skall avsteg från följande regler inte kunna göras för den del av tilläggsförsäkringen för vilken bidrag utgår. Ersättning från tilläggsförsäkringen skall kunna lämnas först då den försäkrade har omfattats av avtalet och betalat individavgifterna under tolv månader. Ersättningen skall inte kunna utges för dagar för vilka grundförsäkring inte lämnas. Den sammanlagda ersättningen från grund- och tilläggsförsäkring får inte överstiga summan av 80% av inkomsten upp till en inkomst av 16.500 kr per månad och 20% av inkomst däröver upp till 21.500 kr per månad. Om tilläggsförsäkringen innebär högre kompensationsgrad än 80%, skall grundförsäkringen minskas i motsvarande grad. Om avtalen i något avseende är förmånligare för den försäkrade, exempelvis så att större inkomstandelar i intervallet 16.500 kr - 21.500 kr upp till 80% försäkras eller inkomstandelar även över 21.500 kr försäkras, står det parterna fritt att göra så men utan att rätt till bidrag för dessa delar föreligger.

Det förutsätts att parterna på arbetsmarknaden genom kollektivavtal bestämmer det närmare innehållet i tilläggsförsäkringen, som ovan angivits. Detta innebär att avtal gäller om det inte strider mot de lagregler som tillhör de tvingande reglerna, vilka uttryckligen anges vara tvingande, eller då avsteg från reglerna uttryckligen kan göras enligt paragrafens egen avfattning.

Utanför regleringen faller sådana försäkringar för vilka bidrag inte söks och som ger ersättning utan att grundförsäkringen tas i anspråk. Det är således möjligt att utanför lagens reglering konstruera enskilda arbetslöshetsförsäkringar, t.ex. för inkomstgrupper över taket i försäkringen.

9.5 Samordning med andra förmåner och inkomster

9.5.1 Sjukdomsfall under arbetslöshet

Mitt förslag

Om den försäkrade blir sjuk under arbetslöshetstiden, skall vid korta sjukdomsfall, högst 14 kalenderdagar, ersättning lämnas från arbetslöshetsförsäkringen, inte från sjukförsäkringen. Ersättningen skall lämnas på samma sätt och med samma belopp som om sjukdomsfallet inte hade ägt rum. De första sju dagarna av sjukdomsfallet skall styrkas genom den försäkrades egen försäkran, de därpå följande sjukdagarna skall styrkas genom läkarintyg.

De första sju dagarna skall alltid räknas in i ersättningsperioden från arbetslöshetsförsäkringen. De därpå följande sju dagarna i sjukperioden får

vid ersättningsperiodens slut läggas till denna, om den försäkrade annars skulle bli utförsäkrad.

Under sjukdomstiden lämnas dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, trots att den försäkrade inte är arbetsför eller står till arbetsmarknadens förfogande.

Gällande rätt

I gällande rätt finns inte någon samordningregel för sjukpenning och arbetslöshetsersättning utom den som gäller vid retroaktiva ersättningar enligt 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring och 6 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring.

Den som blir sjuk under arbetslöshetstid har rätt till sjukpenning beräknad efter den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som har fastställts av försäkringskassan. SGI:n är beräknad efter den förväntade årsinkomsten (upp till sju och ett halvt basbelopp) av det arbete den försäkrade hade före arbetslösheten. SGI:n kan höjas under arbetslösheten med hänsyn till löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde. Förutsättningen för att få behålla SGI:n under arbetslös tid är att den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande genom att vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Om den försäkrade inte avstår från att vara arbetssökande på detta sätt, kan SGI:n behållas och justeras efter löneutvecklingen under obegränsad tid.

Om den försäkrade sjukanmäler sig och får sjukpenning under arbetslöshetstiden, blir han eller hon alltså ersatt för en tänkt inkomstförlust eller teoretiskt sett för förlusten av dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningsnivån kan vara en annan än den som gäller för arbetslöshetsförsäkringen. Sjukdagarna bryter arbetslösheten och betraktas av a-kassan som "hinderdagar", vilka inte räknas in i ersättningsperioden. Detta gör att ersättningsperioden från arbetslöshetsförsäkringen skjuts framåt på grund av sjukdagarna och ersättningsdagarna kan tas ut under en längre sammanlagd kalendertid än annars.

Motiv för förslaget

Om a-kassan får fortsätta att hantera den försäkrades ersättning under kortare sjukdomsfall, uppnås en med en sjuklöneperiod likställd situation. Kassan får på samma sätt som en arbetsgivare besluta om och administrera ersättningen. Den försäkrade behöver inte vända sig till ytterligare ett organ utöver a-kassan för att få ersättning. Några rehabiliteringsinsatser

behövs normalt inte under korta sjukfall. Om däremot sjukdomstillståndet blir mer långvarigt, är det lämpligt att försäkringskassan tar över den försäkrades ersättningsärende och vidtar de rehabiliteringsåtgärder som kan behövas. Försäkringskassans ställning blir alltså densamma som när ett sjukdomsfall tas över från en arbetsgivare som har utgett sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

Den som blir sjuk under arbetslöshet går inte på grund av sjukdomen miste om arbetsinkomst som han eller hon annars skulle ha haft. I grunden är det arbetslösheten som har orsakat inkomstförlusten. Det är därför naturligt att den, som tillfälligt blir sjuk under arbetslös tid, fortsätter att uppbära det arbetslöshetstöd som han eller hon redan har och att ersättningsperiodens längd inte förändra på grund av sjukdomsfallet. På så sätt kan periodlängden också lättare än idag överblickas.

Den föreslagna ordningen har fördelen att ersättningsnivån för den försäkrade blir densamma under hela ersättningsperioden från arbetslöshetsförsäkringen, under förutsättning att den försäkrade inte är sjuk mer än vad som kan sägas vara normalt. Det finns inga motiv för att den försäkrade under arbetslösheten skall få högre eller lägre ersättning bara på grund av att han eller hon blir tillfälligt sjuk. Det vore i stället lämpligt att nivåerna harmonierade med varandra.

Det är inte heller motiverat att kortvarig sjukdom förlänger den tid under vilken ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan lämnas under en ersättningsperiod. Visserligen är arbetslöshetsbegreppet sådant inom arbetslöshetsförsäkringen, att den försäkrade skall vara arbetsför och stå till arbetsmarknadens förfogande under tid då ersättning lämnas. Den föreslagna regeln kommer att innebära ett avsteg från denna princip. I praktiken förekommer dock redan idag situationer då den försäkrade inte omedelbart behöver tillträda ett erbjudet arbete. Så är fallet då den försäkrade har små barn och barntillsynen inte är ordnad, men kan ordnas efter en kortare varseltid. Om ett erbjudet arbete hindrar den försäkrade att få längst fyra veckors semester under sommaren, får han eller hon enligt praxis vägra att ta arbetet. Under denna semesterperiod är det knappast så att den försäkrade måste besöka arbetsförmedlingen och söka arbete lika aktivt som annars.

Den föreslagna ordningen underlättar också administrationen av ersättningarna. Den försäkrade behöver inte vända sig till försäkringskassan utan kan anteckna sjuktiden på kassakortet. Vid fortsatt sjukdomstillstånd fr.o.m. åttonde dagen krävs att läkarintyg ges in till a-kassan. Skulle läkarintyg inte komma in, får kassan lämna "vanlig" dagpenning till den

försäkrade. Detta medför att ersättningsperioden inte kan förlängas med dessa sjukdagar.

Om den försäkrade blir sjuk i samband med att arbetslösheten inträder, får för enkelhetens skull försäkringskassan hantera sjukdomsfallet och besluta om sjukpenning. Detta gäller även efter det att ansökan om arbetslöshetsersättning gjorts men ersättning ännu inte beslutats, t.ex. under tid då karensvillkoret uppfylls. Det skulle annars riskeras att a-kassan i onödan skulle få avgöra om villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning var uppfyllda, t.ex. när den försäkrade får nytt arbete under karenstiden. Detta innebär att arbetslöshetsersättning kan lämnas först när sjukdomsfallet är avslutat hos försäkringskassan.

Företagare har inom sjukförsäkringen en möjlighet enligt 3 kap. 11 § lagen om allmän försäkring att välja en karenstid om 3 eller 30 dagar. Detta karensvillkor tillämpas även då företagaren uppbär sjukpenning under arbetslös tid. Med hänsyn till att företagare inte har möjlighet att få inkomster från företaget under den arbetslösa tiden, anser jag att detta karensvillkor inte skall tillämpas i den av mig föreslagna ordningen med dagpenning under sjukdomstid.

9.5.2 Avgångsvederlag

Mitt förslag

Ersättning vid arbetslöshet bör i princip inte ge högre kompensation för inkomstbortfallet än 80%. Därför föreslår jag en regel som begränsar det ersättningsbelopp som sammanlagt kan utgå till den som blir arbetslös. Om arbetsgivaren lämnar avgångsvederlag skall följande samordningsregel gälla. Om den sammanlagda ersättningen från grundförsäkringen, tilläggsförsäkringen och vederlaget uppgår till mer än 80% av den försäkrades inkomstförlust skall vad som överstiger 80% samordnas med grundförsäkringen till 100%, dvs. grundförsäkringen reduceras med hela det överskjutande beloppet.

Vid beräkningen skall tas med belopp som den försäkrade kan lyfta inom en tidsrymd av 18 månader före och 36 månader efter arbetslöshetens inträde.

Från denna minskning skall dock en del belopp undantas, nämligen

- belopp som motsvarar normal genomsnittlig lön inklusive semesterersättning jämte uppsägningslön under tid som avses i 11 § lagen

(1982:80) om anställningslön eller den längre tid som gäller enligt kollektivavtal,

- en månadslön utöver vad som anges ovan och

- belopp som lämnas som allmänt skadestånd.

Förslaget medför att uppsägningstid och den "extra" månaden betraktas som arbetad tid.

Ersättningstagare skall enligt lag ha en plikt att anmäla till a-kassan om ändring sker av förhållandena, som kan leda till att arbetslöshetsersättningen minskas eller dras in.

Gällande rätt

I gällande rätt finns inte några samordningsregler mellan arbetslöshetsförsäkringen och avgångsvederlagen. Praxis på området har utvecklats så att den lagstadgade uppsägningstiden betraktas som arbetad tid, varunder den försäkrade inte kan uppbära arbetslöshetsersättning. Efter utgången av denna tid, kan den försäkrade anmäla sig som arbetslös, uppbära hel arbetslöshetsersättning och dessutom erhålla avgångsvederlag från arbetsgivaren. Om den arbetslöse anmäler sig arbetslös först efter det att avgångsvederlaget kan beräknas vara slut, betraktas tiden för avgångsvederlaget som arbetad tid, även om den är längre än uppsägningstiden. Den försäkrade kan alltså kvalificera sig till arbetslöshetsersättning med hjälp av hela avgångsperioden. På så sätt kan avgångsvederlag utgå, i vissa fall flera år, och därefter kan oreducerad arbetslöshetsersättning utgå under en hel ersättningsperiod.

Fr.o.m. år 1991 utvidgades skyldigheten att erlägga socialavgifter till att avse även avgångsvederlagen, vilka således skattemässigt betraktas som lön. Praxis vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är dock densamma som tidigare.

Motiv för förslaget

Från olika håll har påtalats olägenheterna med nuvarande ordning. Frågan har debatterats i massmedia och AMS har överlämnat en skrivelse med redogörelse för problemen till regeringen. Regeringen har därefter lagt fram förslag till lagändring i kompletteringspropositionen den 22 april 1993 (prop. 1992/93:150, bil. 8. s. 62 f). Detta förslag kommenteras nedan.

Min uppfattning är att kontant ersättning vid arbetslöshet, oavsett i vilken form ersättningen lämnas, inte bör överstiga tidigare lön. Tvärtom bör kontantstöd understiga tidigare lön. Det ekonomiska utbytet av aktivt arbete bör vara bättre än då kontantstöd lämnas under arbetslös tid. En rimlig skillnad vad gäller det ekonomiska utbytet bör finnas mellan dessa situationer. Detta upplevs som naturligt och rättvist. Därför menar jag att en kompensationsnivå som överstiger 80% av tidigare inkomst inte skall kunna ges, om ersättning samtidigt lämnas från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Även den samhällsekonomiska situationen ger skäl för mitt förslag. De årliga underskotten om 30 - 40 miljarder i arbetsmarknadsfonden innebär påtagliga problem att finansiera ett fortsatt arbetslöshetsstöd för det stora flertalet arbetslösa. Därför är det inte skäligt att vissa individer genom avtal eller på annat sätt kan säkra en högre kompensationsnivå, då stödet till största delen finansieras med allmänna medel. Dessa finansieringsproblem har påverkat att ersättningsnivån föreslås vara högst 80% av tidigare inkomst. Jag menar också att en rimlig skillnad stärker arbetslinjen.

Med nuvarande ordning är det möjligt för arbetsgivare att vid uppsägning överkompensera vissa arbetstagare för inkomstbortfallet. Det kan röra sig om en gemensam överenskommelse mellan den enskilde arbetsgivaren och arbetstagaren uppsägningen. Parterna kan räkna med att arbetslöshetsersättning lämnas som ytterligare kompensation, om inte nytt arbete erhålls när avgångsvederlaget är slut. I vissa fall kan arbetstagaren bli mycket väl tillgodosedd men riskerar samtidigt att hamna i långtidsarbetslöshet. Den första tiden med avgångsvederlag behöver han eller hon nämligen inte vara aktivt arbetssökande. Först när arbetslöshetsersättning söks, krävs att vederbörande är aktivt arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen. Då kan emellertid lång tid ha gått, vilket normalt sett försvårar omställningen till nytt arbete.

Syftet med mitt förslag är att förhindra överkompensation vid arbetslöshet, då arbetslöshetsersättning lämnas, men samtidigt att tillåta att något mer lämnas i ersättning till den som förhandlat fram en avgångsersättning från arbetsgivaren, än om sådant avtal inte hade funnits. Syftet är också att förmå den arbetslöse att inom en rimlig tid ställa sig till arbetsmarknadens förfogande, så att återgång i arbete inte försvåras. Därför förordar jag en samordning av ersättningarna efter en rimlig tid under vilken avgångsvederlaget får lämnas ograverat. Denna tid skall också jämställas med arbetad tid i försäkringens mening. Rimlig tid anser jag vara den lagstadgade uppsägningstiden jämte den ytterligare tid som följer av kollektivavtal samt därutöver en månad. Genom denna ordning lämnas utrymme till den

försäkrade att avvakta ytterligare fyra månader, innan arbetslöshetsersättning söks, eftersom arbetsvillkoret uppfylls genom arbete under åtta månader av tolv.

Från samordningen undantas helt och hållet vederlag som ges som s.k. allmänt skadestånd. Detta ges som kompensation för annat än en ekonomisk förlust, t.ex. som ersättning för psykiskt lidande.

Avgångsvederlag kan lämnas på olika sätt, som engångsbelopp eller periodiserat. Vid bedömning av den tid som vederlaget skall avse, skall beaktas den genomsnittliga lön den försäkrade hade före arbetlösheten, inklusive semesterersättning och eventuell bonuslön. Vederlaget skall därefter periodiserats, så att det motsvarar tidigare månads- eller veckolön.

Förslaget i kompletteringspropositionen innebär att avgångsvederlag utöver lagstadgad uppsägningslön skall betraktas fullt ut som lön för arbete. Den tid för vilken vederlaget beräknas utgå, skall anses som arbetad tid under vilken arbetslöshetsersättning inte kan lämnas. Efter utgången av denna tid kan arbetslöshetsersättning lämnas ograverat. Förslaget innebär att en försäkrad som uppbär avgångsvederlag under lång tid, länge kommer att kunna avstå från att vara aktivt arbetssökande. Enligt min mening är denna ordning betänklig ur den synpunkten att arbetslöshetsförsäkringen skall främja arbets- och aktivitetslinjen. Därför behöver regeringens förslag kompletteras enligt mitt förslag ovan.

9.5.3 Andra ersättningar

Vid avgång från ett arbete kan andra ersättningar än avgångsvederlag i snäv mening ges av arbetsgivaren. Det kan exempelvis röra sig om pension. Även ersättningar via trygghetsfonder av olika slag får ses som ersättningar som lämnas av arbetsgivaren. Även dessa former av ersättningar bör samordnas med arbetslöshetsförsäkringen.

Mitt förslag

Ersättningar från arbetsgivaren av annat slag än avgångsvederlag skall samordnas med arbetslöshetsförsäkringen på samma sätt som avgångsvederlagen.

Motiv för förslaget

Genom att samordna alla former av ersättningar som kan härledas till arbetsgivaren och som är en kompensation (utöver lön och uppsägningslön)

för inkomstbortfall vid anställningens upphörande, kan det i viss mån undvikas att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om att försöka kringgå samordningsbestämmelsen för avgångsvederlag genom att göra en annan konstruktion av vederlaget. Det skall inte var möjligt att konstruera vederlaget som en pension och därmed undgå samordning. Det bör i sammanhanget nämnas att det för ålderspension finns en särskild samordningsregel.

Med den föreslagna tidsregeln under vilka alla ersättningar som är tillgängliga för lyftning skall samordnas, kommer visserligen inte att kunna hindras att avtal träffas om senare vederlag i form av pension eller annan ersättning. Alla ersättningar som utges i anslutning till anställningens upphörande kommer dock att omfattas, och det oavsett vilken beteckning de får av arbetsgivaren eller parterna.

Eftersom den försäkrade kommer att vara skyldig att anmäla till a-kassan om förhållandena ändras så, att ersättningen kan komma att minskas eller dras in, blir det också möjligt att i efterhand återkräva belopp som lämnats felaktigt. För alla former av ersättningar vid sidan av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen gäller dock att samordning inte sker för belopp som varit tillgängliga under en tidsrymd av 18 månader före och 36 månader efter arbetslöshetens inträde.

9.5.4 Löpande inkomster av bisysslor

Mitt förslag

Bisyssla som den försäkrade varaktigt haft vid sidan av heltidsarbete före arbetslösheten skall betraktas som bisyssla även under arbetslösheten, under förutsättning att bisysslan inte utvidgas. Om inkomsterna från bisysslan överstigit i genomsnitt 5.000 kr i månaden, skall belopp över 5.000 kr dock samordnas med ersättning arbetslöshetsförsäkringen.

Gällande rätt

Den föreslagna regeln gäller idag utom vad avser samordning av inkomsterna från bisysslan med arbetslöshetsersättningen.

Diskussion och motiv för förslaget

En bisyssla kan bestå av en anställning eller ett eget företag vid sidan av en huvudsysselsättning. Även huvudsysselsättningen kan vara anstälining eller företag. Från bisyssla skall skiljas hobbyverksamhet som inte ger

nämnvärda inkomster. Bisysslorna kan utgöras av jord- eller skogsbruk, verksamhet som konstnär eller musiker, politiska eller fackliga uppdrag, styrelseuppdrag m.m. Någon gräns för arbetad tid eller inkomst för bisysslan finns inte enligt gällande rätt, men i tillämpningen förutsätts viss begränsning i förhållande till huvudsysselsättningen. Den som har en bisyssla måste nämligen kunna utföra denna vid sidan av ett erbjudet heltidsarbete.

För att en sysselsättning skall kunna betraktas som bisyssla, måste bisysslan ha påbörjats av andra orsaker än en redan inträffad eller förväntad arbetslöshet. Om bisysslan påbörjats för att mildra effekterna av en arbetslöshet, kommer bisysslan i stället att betraktas som hel- eller deltidsarbete när arbetslöshetsersättning söks. Detta synsätt råder redan i dagens försäkring.

Att inkomsterna från bisysslan inte medför samordning med arbetslöshetsersättningen kan i vissa fall innebära att ersättning utges för en inkomstförlust på heltid medan den försäkrade fortsätter att uppbära ersättning motsvarande en heltidslön för bisysslan. Om arbetsförhållandena inte ändras i bisysslan, kan detta förhållande pågå under hela ersättningsperioden. Om en bisyssla utvidgas under arbetslösheten eller om en bisyssla påbörjas under arbetslösheten, betraktas den emellertid till fullo som arbete och inskränker arbetslöshetsersättningen, oavsett storleken av inkomsterna från bisysslan. Detta sker genom att den arbetade tiden inom bisysslan läggs ut under utbetalningsperioden och orsakar att antalet ersättningsdagar blir färre. Beräkningen sker med hjälp av den av regeringen fastställda omräkningstabellen.

Jag har övervägt möjligheterna att införa regler som ger den försäkrade rätt att ha arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättningen upp till ett visst belopp, oavsett om inkomsterna har funnits före arbetslösheten eller tillkommit därunder. Det skulle kunna uppfattas som rimligt att den försäkrade under alla förhållanden får ha en viss mindre inkomst vid sidan av hel arbetslöshetsersättning. På så sätt skulle den försäkrades initiativförmåga att hitta andra sysselsättningar uppmuntras under arbetslösheten. För många av de arbetslösa skulle sådan verksamhet kunna bidra till att inte endast passivitet förhindras, utan även att nytt arbete kunde utvecklas.

Emellertid skulle svårigheterna bli stora att definiera arbetslösheten med ett sådant system. Gränsen mellan accepterad bisyssla och arbete skulle bli oklar. Både arbetsinsats och inkomst kan variera från tid till annan. Inkomsternas storlek motsvarar inte alltid insatsen i arbetstid räknat. Det skulle vara svårt för den försäkrade att bedöma om bisysslan övergår från att vara bisyssla till arbete som inskränker rätten till arbetslöshetsersättning.

Kraven på både de försäkrade och de rättstillämpande organen skulle enligt min mening bli alltför stora.

Jag har alltså stannat vid att behålla den reglering som finns idag med tillägget att begränsa inkomsten från bisysslan. Om denna gräns överskrids, skall överskjutande belopp medföra minskning av dagpenningen från grundförsäkringen. På så sätt hindras att de försäkrade som har mycket stora inkomster från bisysslor undgår samorning helt och hållet medan de som skaffar inkomster under arbetlösheten får finna sig i att hela inkomsten samordnas. För att förenkla bedömningen av bisysslans storlek i det enskilda fallet, skall inkomsterna före arbetslösehten ligga till grund för samordningen. Om inkomsterna minskar eller upphör under arbetslösheten, får den försäkrade visa detta för att undgå samordning. Anmälningsplikt skall föreligga för det fall att inkomsterna ökar.

9.6 Deltidsarbetslöshet

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan utgå inte bara då den försäkrade är helt arbetslös utan också vid deltidsarbetslöshet. Situationen kan vara den att den försäkrade har arbetat heltid eller deltid, blir arbetslös och därefter erbjuds och tar ett arbete på deltid med kortare arbetstid än tidigare. Om den uppkomna mellanskillnaden i arbetstid uppgår till en viss volym per vecka, får den försäkrade ersättning med ett antal ersättningsdagar framräknade med hjälp av en av regeringen fastställd omräkningstabell. En förutsättning för ersättning är att den försäkrade fortsätter att stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker heltidsarbete.

Den som normalt arbetat deltid och blir arbetslös, betraktas inte som deltidsarbetslös i försäkringens mening. Dagpenning i detta fall lämnas för samtliga arbetslösa dagar men med ett dagpenningbelopp grundat på det tidigare deltidsarbetet. Detta innebär i regel att den försäkrade får lägre ersättning än om han eller hon har haft heltidsarbete före arbetslösheten. Denna kategori ingår således inte i kretsen som här diskuteras. Kretsen består enbart av de personer som vill ha utökad arbetstid och som tidigare också har arbetat mer än vad de gör under ersättningstiden.

Deltidsarbetslöshet är vanligt förekommande speciellt inom vissa yrkesgrupper eller branscher, exempelvis hotell- och restaurangverksamhet, handel, sjukvård, barnomsorg m.m.

Deltidsarbetslösheten har varit och är ett problem för de försäkrade. Dessa har riskerat att arbetslöshetssituationen blir permanent, särskilt som arbetslöshetsersättning kan komma att utgå under lång tid som utfyllnad

mellan deltidslönen och det fulla arbetsutbudet. Därför har försök gjorts att med hjälp av begränsningar i ersättningsrätten för deltidsarbetslösa påverka arbetsmarknaden, så att tjänsterna inrättas på så sätt att de anställdas önskemål om arbetstid kan uppfyllas. Fram till maj 1993 har den s.k. 150-dagarsregeln gällt, vilken innebar att antalet ersättningsdagar för deltidsarbetslösa var begränsade till 150 dagar under en ersättningsperiod. Regeln kritiserades i den allmänna debatten och riksdagen beslöt i april 1993 att regeln skulle upphävas. Numera gäller alltså ingen begränsning av ersättningsrätten för de deltidsarbetslösa.

Mitt förslag

För försäkrad som är deltidsarbetslös och uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skall ersättningsrätten begränsas på följande sätt. Ersättning under en ersättningsperiod får från tilläggsförsäkringen lämnas under högst ett kalenderår. Därefter får ersättning lämnas enbart från grundförsäkringen, om dagar återstår av perioden. Om den försäkrade frivilligt lämnar deltidsarbetet och börjar uppbära arbetslöshetsersättning för heltidsarbetslöshet, skall denna ersättning begränsas till vad som skulle ha utgått från grunddagpenningen och lönen av deltidsarbetet tillsammans. Denna begränsning skall gälla under återstoden av ersättningsperioden. Om ny ersättningsperiod erhålls, finns åter möjlighet att erhålla ersättning från tilläggsförsäkringen.

Länsarbetsnämnden skall som idag under den tid ersättning lämnas vid deltidsarbete, i samarbete med den enskilde, arbetsgivare och fackliga organisationer, aktivt verka för att ersättningstagaren får en sammanlagd arbetstid som svarar mot arbetsutbudet. Om detta inte kan åstadkommas, skall ersättningstagaren i stället erbjudas en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Deltidsarbetslösas vilja att ta ett heltidsarbete bör testas regelbundet genom att de skall vara skyldiga att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd på deltid om en lämplig sådan kan erbjudas, eller i jobbsökaraktiviteter.

Gällande rätt

Sedan den 1 maj 1993 gäller inte längre den s.k. 150-dagarsregeln, vilket innebär att arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet lämnas för samma antal dagar som vid heltidsarbetslöshet.

Tidigare rättsordning

Redan från början av försäkringens historia har ersättningsrätten för deltidsarbetslösa varit begränsad jämfört med ersättningsrätten för heltidsarbetslösa. Om deltidsarbetslöshet över huvud taget var ersättningsberättigande, har ändå funnits en regel om begränsning av ersättningen i tid jämfört med heltidsarbetslöshet. Den s.k. 50-dagarsregeln var en sådan tidsbegränsningsregel. Regeln fanns i lag sedan år 1974, då man ändrade försäkringen från att vara baserad på försäkringsår till att avse ett visst antal försäkringsdagar. Antalet dagar bestämdes då till 300 för heltidsarbetslösa och till 50 för deltidsarbetslösa. De 50 dagarna kunde förlängas efter särskild prövning i varje enskilt fall.

Både AMS och a-kassorna ansåg att 50-dagarsregeln var krånglig att tillämpa och att den inte riktigt fyllde sin funktion. Den togs därför bort den 1 juli 1984. Regeringen och AMS gavs möjlighet att utfärda begränsningsregler även i fortsättningen. Denna möjlighet utnyttjades inte under tre år. På grund av ökade kostnader för deltidsarbetslösheten införde regeringen på eget initiativ den s.k. 150-dagarsregeln den 1 juli 1987.

Regeln fanns införd i förordningarna om arbetslöshetsförsäkring resp. KAS och hade följande lydelse:

"Ersättning vid deltidsarbete

19 § Till en försäkrad som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då den försäkrade i övrigt är arbetslös får ersättning lämnas under högst 150 dagar.

Länsarbetsnämnden skall under den tid ersättning lämnas, i samarbete med den enskilde, arbetsgivare och fackliga organisationer, aktivt verka för att den försäkrade får en sammanlagd arbetstid som motsvarar dennes önskemål. Kan detta inte åstadkommas, skall den försäkrade om möjligt i stället erbjudas en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

20 § En särskild prövning av rätten till ersättning skall göras var sjätte månad. Länsarbetsnämnden skall se till att det finns erforderligt underlag för arbetslöshetskassans prövning. Fortsatt ersättning får medges endast om den försäkrade

1. har fyllt 55 år, eller

2. har fått men ännu inte tillträtt ett arbete med en arbetstid som motsvarar dennes önskemål, eller

3. inte har kunnat erbjudas, på hemorten eller någon annan ort, vare sig ett arbete med en arbetstid som motsvarar dennes önskemål eller en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

21 § Till en försäkrad som under en sammanhängande tid av minst fem månader har haft ett arbete med en arbetstid som motsvarar dennes önskemål eller deltagit i arbetsmarknadsutbildning får ersättning vid deltidsarbete medges för en ny ersättningsperiod om högst 150 dagar.

22 § AMS får, om det finns särskilda skäl, föreskriva begränsningar i ersättningsrätten utöver vad som följer av 19--21 §§. Förordning (1991:1424)."

Varken AMS eller kassorna ansåg att det fanns skäl för införandet av regeln. Inte heller idag har man åsikten att regeln fyller det tänkta syftet att förmå arbetsgivarna att ge de arbetstagare som så önskar heltidsanställning, alternativt tillämpa permitteringslöneanordningen vid nedgång i verksamheten eller att säga upp arbetstagarna helt.

Regeringens motiv för att införa 150-dagarsregeln var att deltidsarbetslösheten hade ökat i omfattning. Det fanns därmed anledning att misstänka att försäkringen medvetet utnyttjades för att klara ett minskat arbetskraftsbehov under en konjunkturnedgång eller i fall då de deltidsarbetande själva egentligen inte hade intresse av att arbeta i större utsträckning (prop. 1986/87:100 bil. 12).

Motiv för förslaget

Antalet undersysselsatta, dvs. de som arbetade mindre än de skulle vilja, år 1992 var enligt AKU 300.000. Deltidsarbetslösa enligt AMS definition var samma år 77.727. Kostnaderna för de deltidsarbetslösas ersättning kommer med borttagandet av 150-dagarsregeln att öka. Risk för utnyttjande av deltidsersättning under mycket långa perioder kommer nu att finnas. Fortfarande finns alltså anledning att söka finna ett sätt att genom försäkringens regler påverka arbetsmarknaden att i högre grad inrätta heltidstjänster. Jag är visserligen medveten om att försäkringens regler bara spelar en mindre roll i sammanhanget. Med mitt förslag om en något annorlunda och mildare begränsningsregel än 150-dagarsregeln, har jag försökt finna en form för att tillgodose detta syfte samtidigt som olägenheterna blir mindre för de försäkrade jämfört med en 150-dagarsregel.

I dagens läge med höga arbetslöshetstal kritiserades 150-dagarsregelns funktion. Kritiken framfördes i den allmänna debatten och i riksdagsmotioner. Kritiken inriktades främst på att den försäkrade, när de 150 dagarna närmade sig sitt slut, ställdes inför valet att antingen säga upp sin deltidsanställning och leva på hel kassaersättning eller fortsätta sitt deltidsarbete och mista sin kassaersättning. Många ansåg sig inte kunna leva på en halvtidslön om försäkringen inte gav någon utfyllnadsersättning. Därför blev följden att de försäkrade i många fall valde att vara heltidsarbetslösa framför att vara deltidsarbetslösa. Arbetstagaren hade inte någon utförsäkringsgaranti, dvs. hade ingen rätt att erhålla beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning då ersättningsperioden närmade sig sitt slut. Den deltidsarbetslöse upplevde ofta reglerna orättvisa jämfört med vad som gällde för en heltidsarbetslös.

Vid en uppsägning i denna situation blev den försäkrade inte drabbad av avstängning från rätt till ersättning. Deltidsarbetet betraktades med andra ord som olämpligt om det fanns en normalarbetstid och ett arbetsutbud på heltid.

150-dagarsregeln kritiserades också för att inte vara någon pådrivande faktor på arbetsgivarna att ordna heltidsarbeten i större utsträckning. I stället kunde arbetsgivarna, om arbetstagarna krävde utökad arbetstid, avvakta att arbetstagaren slutade på egen begäran och då anställa en annan person på deltidsarbetet. Alternativt kunde arbetsgivarna låta den anställde gå upp på heltid en tid så att ett nytt arbetsvillkor uppfylldes och en ny ersättningsperiod av 150 dagar kunde ershållas under en efterföljande deltidsarbetslöshet. Syftet med regeln hade således inte uppnåtts. En relativt ny företeelse under den rådande lågkonjunkturen var att arbetsgivare sade upp heltidsanställda och återanställde samma peroner på deltid med tanke att försäkringen skall ge utfyllnadsersättning.

Kritiken inriktades också på att de deltidsarbetslösas speciella problem drabbade kvinnor mer än män. Merparten av de deltidsarbetslösa var kvinnor.

I mars 1993 beslutade riksdagen att 150-dagarsregeln skulle upphävas. Regeringen upphävde därefter regeln i förordningarna, vilket innebar att deltidsarbetslösa numera har rätt till samma antal ersättningsdagar från försäkringen resp. stöddagar från KAS som heltidsarbetslösa.

Den beskrivna upplevda orättvisan mellan deltids- och heltidsarbetslösa har således undanröjts. Fortfarande kvarstår dock flera av de särskilda problemen med deltidsarbetslösheten. För arbetstagaren kan den samman-

lagda ersättningen av lön och fyllnadsmarkering upplevas som en god kompensation. En effekt av att deltidsmarkera är nämligen att den sammanlagda inkomsten (lön + a-kassa) är större än vid heltidsarbetslöshet (endast a-kassa). I vissa fall blir kompensationen i praktiken nära nog 100%, om hänsyn tas till skatteeffekten. Detta beror på den förhållandevis höga kompensationsgraden i försäkringen, 90% av tidigare lön. Fr.o.m. den 5 juli 1993 kommer kompensationsgraden att sänkas till 80%, vilket minskar denna effekt något.

Vid en situation på arbetsmarknaden med hög arbetslöshet kan det vara svårt att pröva arbetsutbudet hos den deltidsarbetslöse. Om arbetstagaren då han under sin arbetslösa tid accepterar att ta ett deltidsarbete men hävdar att han har ett fortsatt heltidsutbud, kan arbetslöshetsersättning inte vägras. Om ett konkret arbetserbjudande på heltid kan ges och arbetstagaren avvisar detta kan han under en period bli avstängd från rätt till ersättning. I övrigt finns inte någon möjlighet att pröva arbetsviljan.

I sammanhanget skall noteras att den tid under vilken en deltidsarbetslös får uppbära arbetslöshetsersättning under en ersättningsperiod kan bli mycket lång om man räknar kalendermånader. Tiden beror på deltidsarbetets omfattning. Då 150-dagarsregeln var gällande kunde en halvtidsarbetande få ersättning under ca 14 månader, nu under ca 28, dvs. över två år. En person som får ersättning en dag per vecka kan få ersättning under ca 70 månader, dvs. nästan sex år. Detta beror på att arbetslös tid alltid räknas om till antal dagpenningbelopp per vecka och att uttag av en ersättningsperiod inte är begränsad till en viss kalendertid utan till ett antal dagpenningbelopp.

Försäkringens bestämmelser bör vara sådana att förhållandena för deltidsarbetslösa blir likvärdiga med förhållandena för heltidsarbetslösa. Reglerna bör utformas så att detta syfte uppnås utan att systemet inbjuder till ett icke avsett nyttjande av försäkringen från arbetsgivare och arbetstagare gemensamt. Förhållandena skall också upplevas som rättvisa heltids- och deltidsarbetslösa emellan.

Jag finner inte skäl att i nuläget lägga ett förslag att åter införa 150-dagarsregeln, eftersom den nyligen på grund av effekterna för de deltidsarbetslösa har tagits bort efter beslut i riksdagen. Däremot vill jag peka på att de risker för olägenheter som regeln var avsedd att undanröja, fortfarande kvarstår. En del av dessa kommer med mitt förslag till försäkring möjligen att lindras något. I övrigt krävs insatser av annat slag, utanför försäkringens ram, för att komma tillrätta med att utbudet av deltidsarbeten är för stort jämfört med efterfrågan.

Med mitt förslag om ett något skärpt arbetsvillkor, se avsnitt 9.3.4, kommer en del av sådana försäkrade som idag accepteras att ha heltidsutbud i stället att betraktas som deltidsarbetande i grunden. Därmed kommer dessa inte att kunna få deltidsersättning.

Idag gäller enligt lag att normalarbetstiden skall beräknas till den arbetstid som var normal för den försäkrade före arbetslösheten. Om den försäkrades arbetsutbud överstiger den arbetstid han eller hon normalt haft före arbetslösheten, medräknas inte den överskjutande tiden. A-kassan får dock medge undantag om den försäkrade har skäl att utvidga arbetsutbudet. Enligt AMS föreskrifter skall som normalarbetstid gälla den arbetstid som den försäkrade haft under de tre kalendermånader som innehåller flest arbetade timmar under ramtiden. Om medlemmen deltidsarbetat närmast före arbetslösheten och samtidigt med detta uppburit sjukpenning eller studerat på minst halvtid skall normalarbetstiden grundas på det närmast föregående arbetet även om detta ligger utanför ramtiden, förutsatt att det arbetet varit av större omfattning och pågått minst tre kalendermånader med samma veckoarbetstid. Som normalarbetstid gäller då veckoarbetstiden i detta arbete. Normalarbetstiden i det framtida systemet föreslås i stället fastställas så att den beräknas till den genomsnittliga arbetstiden under de månader den försäkrade har arbetat för att uppfylla arbetsvillkoret, dvs. i normalfallet åtta månader.

Det kan antas att de som i verkligheten inte skulle ställa sin arbetskraft till förfogande på heltid, om arbete erbjöds, är de som inte heller före deltidsarbetslösheten mera kontinuerligt arbetade heltid. Med detta sätt att beräkna normalarbetstiden kommer de med mycket korta perioder av heltidsarbete inte att kunna betraktas ha ett utbud på heltid av sin arbetskraft. Denna krets försäkrade kommer alltså inte ifråga för rätt till deltidsersättning från försäkringen.

För övriga försäkrade, som kommer att fortsätta att uppbära deltidsersättning på grund av deltidsarbetslöshet, föreslår jag en begränsning av ersättningsrätten som rör ersättningsnivån. Regeln innebär att full dagpenning från grund- och tilläggsförsäkringen, kan lämnas under loppet av ett kalenderår räknat från arbetslöshetens inträde. Därefter kan, om dagar återstår i perioden, endast grundbelopp lämnas. Därmed kommer kompensationsgraden att sjunka efter en tid som kan bedömas som rimlig för att den försäkrades arbetssituation kan lösas. Om situationen ändå inte blir löst, kommer den försäkrade inte att vara lämnad helt utan ersättning, som var fallet vid tillämpningen av 150-dagarsregeln, men får trappa ned ersätningsnivån. Om den försäkrade då väljer att utan giltig anledning säga upp sin anställning, kan den sammanlagda ersättningen från grund- och

tilläggsförsäkring inte bli högre än vad han eller hon skulle ha fått om anställningen hade fortsatt.

Regeln skall tillämpas en gång för varje ersättningsperiod. Om den försäkrade har kvalificerat sig för en ny period, får tilläggsförsäkring alltså lämnas på nytt.

Regeln bör ses i samband med reglerna för avstängning. Om den deltidsarbetslöse utan giltig anledning slutar sitt arbete i den ovan nämnda situationen, skall avstängning ske. Avstängningsreglerna skall enligt mitt förslag bli strängare i vissa avseenden, vilket framgår av avsnitt 9.3.9. Detta innebär bl.a. att avstängningsdagarna avräknas på antalet ersättningsdagar. I dagens system förskjuts perioden framåt i tiden. Skärpningen av avstängningsreglerna motiveras av att det måste ses som mycket allvarligt att avvisa eller lämna ett lämpligt arbete i dagens ogynnsamma arbetsmarknadssituation. Den enskilde utsätter sig för en mycket stor risk att inte komma tillbaka i förvärvsarbete igen. En sådan självförvållad risk skall bäras av den enskilde och inte av arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet med dessa begränsningar av ersättningsrätten i kombination med avstängningsmöjligheterna är att få till stånd en aktiv planering av den försäkrades återgång till full arbetstid från arbetsförmedlingens sida. Instrumentet för detta är den handlingsplan som jag föreslår. Den försäkrade själv kommer också att begära aktivitet från arbetsförmedlingens sida. Arbetsförmedlingen skall i andra hand, om fullt arbete inte erhålls, med jämna mellanrum erbjuda deltidsarbetslösa arbetslivsutvecklig, jobbsökaraktiviteter, utbildning, etc. på deltid för att pröva vederbörandes arbetsutbud. Om åtgärden avvisas trots att den kan anses vara lämplig, skall avstängning från rätt till ersättning ske.

9.7. Företagare och uppdragstagare i försäkringen

9.7.1 Målgruppens storlek och sammansättning

Företagare omfattas av dagens arbetslöshetsförsäkring och KAS, principiellt på samma sätt som löntagare. Dock finns vissa särregler för företagare, t.ex. avseende medlemsvillkor och villkor för att anses som arbetslös.

I tillämpningen av nu gällande system behandlas företagarna i väsentliga avseenden annorlunda än löntagare. Detta motiveras främst av större svårigheter att med säkerhet fastställa att företagaren faktiskt är arbetslös.

AMS äger som tillsynsmyndighet rätt att för vissa grupper meddela dispens från vissa villkor som normalt gäller för företagare.

Företagare har möjlighet att ansluta sig till särskilda företagarkassor, men kan också vara anslutna till löntagarkassor inom sitt verksamhetsområde. Detta beror på att de anslutits såsom anställda och kvarstått sedan de blivit företagare.

Av de 42 a-kassorna den 31 december 1992 var fyra s.k. företagarkassor. Dessa fyra kassor var Köpmännens, Petroleumhandlarnas, Småföretagarnas och Sveriges fiskares kassor. Det sammanlagda medlemsantalet uppgick i december 1992 till ca 124.000. Antalet företagare anslutna till andra kassor, dvs. normala löntagarkassor är okänt. Om en medlem är att anse som företagare i försäkringens mening framkommer hos en löntagarkassa normalt inte förrän medlemmen har blivit arbetslös.

Enligt AMS föreskrifter gäller särskilda regler för medlemmar i regionala åkeriföreningar, regionala grävmaskinföreningar och liknande organisationer av transportfordonsägare, som *kollektivt* anslutits till Småföretagarnas a-kassa. De särskilda reglerna för ersättningar innebär att dessa företagare även vid tillfällig arbetslöshet äger rätt till ersättning, om vissa andra villkor är uppfyllda. Liknande särvillkor gäller för yrkesfiskare tillhöriga Sveriges Fiskares a-kassa, dock utan krav på kollektiv anslutning.

Enligt SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU) utgjorde det genomsnittliga antalet sysselsatta företagare i arbetskraften under 1991 ca 380.000 personer. Härtill kommer s.k. medhjälpare, dvs. familjemedlemmar som i större eller mindre utsträckning arbetar i företag ägda av familjen, utan att själva egentligen vara företagare i meningen delägare. Dessa uppgick enligt SCB i genomsnitt till ca 14.500 personer 1991. Sysselsatta företagare inklusive medhjälpare i större antal återfanns inom jordbruk/skogsbruk/-fiske ca 85.000, tillverkningsindustri ca 40.000, byggnadsverksamhet ca 46.000, handel ca 73.000, hotell & restaurang ca 13.000, samfärdsel ca 29.000, uppdragsverksamhet ca 43.000 samt gruppen övriga ca 60.000. Dessa senare är fördelade på diverse verksamheter såsom konstnärlig verksamhet, s.k. personlig service m.m. Av företagarna hade enligt AKU ca en tredjedel även anställda.

När vi i samband med arbetslöshetsskyddet talar om företagare i arbetskraften rör detta således ca nio procent av den totala arbetskraften.

Uppdragstagare är en mellangrupp som ibland anses som företagare, ibland som anställda i arbetslöshetsförsäkringens mening. Även dessa behandlas nedan.

9.7.2. Kritiken mot nuvarande regler och tillämpning

I nu gällande lagstiftning regleras när en företagare skall anses som arbetslös. Enligt 4 § lagen om arbetslöshetsförsäkring skall en företagare anses arbetslös, när han dels uppfyller de krav som ställs för arbetstagare, dels uppfyller kravet att "hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om inte AMS av särskilda skäl föreskriver annat".

Kritiken från företagarna och deras organisationer har bl.a. inriktats mot följande förhållanden i tillämpningen av lagen:

- beviskraven/kontrollsyftena har drivits så långt att ersättning bara kan utgå när rörelsen i praktiken helt lagts ned

- kretsen som omfattas av de särskilda reglerna för egenföretagare är så vid att tillämpningen ger icke rättvisa effekter för make/maka, barn, förälder, adoptant och adoptivbarn

- företagarbegreppet skapar problem, eftersom i vissa fria yrken en person ena gången kan uppträda som löntagare, medan han eller hon andra gången uppträder som företagare

- dagens stränga tillämpning medför nackdelar för berörda genom att rörelsen i praktiken måste avvecklas, trots att förutsättningarna att återkomma på arbetsmarknaden för många företagare just ligger i att ta upp rörelsen på nytt, när efterfrågan ökar; därmed bidrar reglerna till högre arbetslöshet, för individen längre arbetslöshetsperioder och till kapitalförstöring

- olika grupper företagare behandlas icke på samma sätt; således kan t.ex. åkare genom intyg från åkeriförening beviljas ersättning, medan andra grupper utan tillgång till intygsutfärdande organ missgynnas, vilket enligt kritikerna innebär att försäkringen fungerar som branschstöd till åkerinäringen; likaså kan ersättning enligt kritikerna utgå till yrkesfiskare, utan att dessa egentligen står till arbetsmarknadens förfogande med ett rimligt arbetsutbud; även för fiskarna ser kritikerna tillämpningen som ett branschstöd

- medlemsvillkor på 24 månader istället för tolv månader för anställda anses orättvist gentemot företagarna.

AMS har enligt det i lagen angivna bemyndigandet förskrivit att transportfordonsägare resp. yrkesfiskare är berättigade till ersättning vid tillfälligt uppehåll i verksamheten, inte bara vid långvarig arbetslöshet.

AMS anger vidare, på grundval av den praxis som har utbildats, att kravet att en företagare skall ha lämnat sin rörelse i allmänhet innebär att han eller hon skall ha avyttrat fast egendom och rörelsetillgångar samt t.ex. ha lämnat för rörelsen hyrd lokal. Det får inte röra sig om ett tillfälligt eller tidsbegränsat avbrott. I regel krävs också att ett inregistrerat företag avregistreras. Från detta krav kan emellertid göras undantag, om kassan kan konstatera att det inte bedrivs någon verksamhet i företaget.

Anspråken på att i praktiken ha avvecklat rörelsen, medför på grund av olika verksamheters skilda karaktär, att vissa typer av företagare missgynnas jämfört med andra. En konsult som i huvudsak endast driver sin verksamhet grundad på den egna arbetsinsatsen och kompetensen, kan enkelt och utan egentliga effekter (t.ex. förlust av firma, realisation av tillgångar och dylikt) uppfylla de krav som ställs och därmed kunna erhålla ersättning även vid en tillfällig brist på arbete. Han/hon kan också i en bättre arbetsmarknadssituation lätt starta verksamheten på nytt utan stora investeringar. Annorlunda är situationen för en företagare, som för sin verksamhet behöver tillgång till maskiner, verktyg, datorer, kommunikationsutrustning, lager m.m. av betydande värde. I dessa fall är en fullständig avveckling i många fall sannolikt förenad med betydande förluster. Efter en avveckling saknas säkert ofta förutsättningar att på nytt klara att finansiera investeringar i maskinutrustning m.m. En hård tillämpning slår således olika beroende på verksamhetens karaktär. I denna mening är det förståeligt att vissa anser försäkringen av idag som otillfredsställande och "orättvis".

Många småföretag är familjeföretag i bemärkelsen att olika medlemmar av familjen arbetar i företaget, eller kanske t.o.m. är delägare i företaget. Om företagets verksamhet inte längre kan sysselsätta en familjemedlem, har denne idag endast i vissa undantagsfall möjlighet att erhålla arbetslöshetsersättning när företaget drivs vidare av andra familjemedlemmar. Dessa undantag avser situationer när en del av företaget, eller särskilda uppgifter, tydligt förändras och följden härav blir arbetslöshet hos en familjemedlem eller anhörig. Detta fall kan t.ex. gälla för en lantbrukare, där man och hustru sysselsatts, men där de av någon anledning väljer att t.ex. avveckla mjölkproduktionen, men bibehålla övrig verksamhet.

Bevisfrågan kan givetvis vara känslig, men är inte principiellt annorlunda än t.ex. vid företagares delpension eller förtidspension. Vill någon erhålla ersättning, ärhan eller hon säkert också villig att acceptera kontroll av att arbete inte utförs på ett för försäkringsersättningen otillåtet sätt.

9.7.3 Vem är företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening?

Vid gränsdragningen mellan vem som skall anses som företagare och vem som skall anses som anställd i arbetslöshetsförsäkringens mening kan vägledning om arbetstagarbegreppet hämtas från arbetsrätten, från associationsrätten eller från skatterätten.

Arbetstagarbegreppet är inom socialförsäkringen väsentligt för att bl.a. klarlägga vem som är att anse som arbetsgivare och som därmed skall erlägga arbetsgivaravgifter. Därför har RFV och RSV - med stöd av den praxis som utbildats genom förvaltningsdomstolarnas avgöranden - under årens lopp kommit att bidra till att ge begreppet arbetstagare en innebörd utifrån arbetsrättsliga grunder och svara för tolkning av begreppen arbetstagare/uppdragstagare, men också av begreppet företagare. Definitionerna har i detta sammanhang använts för - förutom att bestämma avgifter - också skilja mellan inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete.

Arbetstagarbegreppet inom socialförsäkringen bygger således på arbetsrättslig grund och följer, vad gäller avgifter, associationsrättsliga principer. Företagets juridiska form har betydelse för om någon är att anse som arbetstagare/uppdragstagare eller företagare. Företagare som driver sin verksamhet i de associationsformer som är självständiga skattesubjekt, dvs. aktiebolag, ekonomisk förening och stiftelse betraktas därför som arbetstagare i avgiftshänseende. Arbetsrättsligt omfattas de dock i andra avseenden inte av samma regler som arbetstagare. Vidare är de som brukar räknas till närståendekretsen dvs. maka, barn, föräldrar och svärföräldrar och som samtidigt inte är delägare i enskild firma och handelsbolag, att betrakta som arbetstagare i avgiftshänseende. Arbetsrättsligt i övrigt kan dock andra förhållanden gälla. För arbetslöshetsförsäkringens del har arbetstagarbegreppet inom socialförsäkringen den nackdelen att det definierar en rörelseidkare, som bedriver sin verksamhet i en form som innebär att företaget är ett självständigt skattesubjekt, såsom anställd. Denna definition är inte lämplig för att tillämpas inom arbetslöshetsförsäkringen.

Inom skatterätten gäller primärt ett likartat arbetstagarbegrepp. I princip skiljer man mellan de som redovisar sina inkomster som inkomst av tjänst

(arbetstagare) och de som redovisar sina inkomster såsom näringsverksamhet (företagare). Men här kompletteras begreppet med hänsyn till de särskilda reglerna för s.k. fåmansbolag. Vidare görs inom skatterätten skillnad mellan s.k. A- och B-inkomster. Med A-inkomster från en förvärvskälla avses att en skattskyldig varit verksam i "ej blott ringa omfattning" inom förvärvskällan. Enligt RSVs anvisningar skall normalt med detta förstås 500 timmar per år eller mer. Skillnaderna har betydelse bl.a. för utjämning av över- och underskott i olika förvärvskällor, men återspeglar också företagarens arbete i förvärvskällan. Inom skatterätten tas således hänsyn till bl.a. ägarförhållanden och inflytande över verksamheten i de självständiga skattesubjekten, för att i vissa fall uppgiftsmässigt och skattemässigt särbehandla vissa skattskyldiga som enligt arbetsrätten - men egentligen också inom skatterätten - är arbetstagare.

Ett antal ärenden rörande företagarbegreppet inom arbetslöshetsförsäkringen och företagares rätt till arbetslöshetsersättning har prövats av Försäkringsöverdomstolen (FÖD). Enligt AMS har rättspraxis beaktats i de regler som framgår av AMS regelbok för arbetslöshetsförsäkringen. Genomgången av ett antal domar i FÖD tyder på att stor vikt lagts vid dels det skatterättsliga företagarbegreppet, dels den faktiska situationen vad avser arbete i företag där den sökande är delägare/ägare.

I det refererade avgörandet FÖD 1983:18 utvecklas domstolens syn på avgränsningen mellan arbetstagare och företagare. En domare med avvikande mening redovisar i sin motivering en uttömmande genomgång av problemställningen. Uppenbarligen har i många mål stor vikt knutits till om den enskilde arbetslöse tillgodoförts ATP-poäng på grund av anställning resp. av annat arbete än anställning, när det gäller företagare, som inte bedriver verksamhet i aktiebolagsform m.fl. associationsformer av liknande karaktär.

För arbetslöshetsförsäkringens del har AMS också utarbetat anvisningar för att bestämma vem som är företagare med utgångspunkt i "försäkringens syfte och de uttalanden i förarbeten m.m. som gjorts beträffande företagare". Detta ger enligt AMS ett företagarbegrepp som är specifikt för arbetslöshetsförsäkringen.

En viktig aspekt att klarlägga är, enligt AMS, om den som utfört arbete verkat under sådana förhållanden att han eller hon själv, utan möjlighet till kontroll från kassans sida, kan bestämma över perioder av arbete och arbetslöshet.

AMS regelbok behandlar två typsituationer, vilka i sin tur skärskådas med avseende på ett antal olika kriterier för att fastställa om den arbetslöse är att betrakta som företagare eller ej. Den första typsituationen hänför sig till om den arbetslöse utfört arbete för annans räkning, utan att anställningsavtal finns. Här ser man främst på sådana inslag som, oberoende av företagsform, kan bidra till att klarlägga arbetsförhållandena.

Den andra typsituationen avser ägare/delägare i företag som utfört arbete i företaget. Här knyts bedömningen särskilt till det inflytande som den arbetslöse haft i företaget. Reglerna liknar de som gäller inom skattelagstiftningen för att klarlägga om en individ skall anses ha bestämmande inflytande, dock utan att hänvisning ges till dessa regler.

Genomgången av FÖD:s domar och AMS tillämpningsföreskrifter ger vid handen att problemen vid bedömning av en arbetslös persons ställning som företagare eller arbetstagare bl.a. knyts till frågan om han/hon själv kunnat påverka olika perioder av arbete eller arbetslöshet samt att möjligheterna att utöva kontroll - dvs. att företagaren verkligen är arbetslös i försäkringens mening - tillmätts stor betydelse.

I flera fall där AMS vägrat ersättning på grund av delägarskap i framför allt handelsbolag, vilka kunnat konstateras icke bedriva någon verksamhet, har FÖD medgivit ersättningsrätt såsom arbetstagare. Den reella situationen, framför den formella, har av FÖD ofta tillmätts avgörande betydelse.

Mot denna bakgrund är några frågor av betydelse för hur ett eventuellt arbetslöshetsskydd för företagare skall kunna förbättras för företagarna utan risk för missbruk.

Bland sådana frågor märks:
möjligheten att bestämma om en person själv kan påverka perioder av arbete och arbetslöshet

- kontrollmöjligheter av att arbete inte utförs samt att den arbetslöse de facto står till arbetsmarknadens förfogande

- konkurrensneutralitet

- i vilken utsträckning formellt ägande också skall konstituera att individen själv kan påverka arbetslöshet resp arbete

- behandlingen av närstående, som i någon utsträckning deltagit i företagets verksamhet.

Den till synes hårda tillämpningen beror bl.a. på att företagare delvis kan påverka perioder av arbetslöshet och arbete. En mild syn - i motsats till den som förekommer idag - skulle något tillspetsat kunna innebära att mindre skickligt skötta företag med beläggningsproblem skulle kunna kompensera sig via arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle inte endast innebära att stöd skulle uppfattas som orimligt kostnadsmässigt. Det skulle också innebära att konkurrensen skulle sättas ur spel. Tillämpningen idag skall ses mot denna bakgrund.

9.7.4 Principiella överväganden om rätt till ersättning

För min del anser jag att en arbetslös företagare i princip skall ha samma rätt till ersättning vid arbetslöshet som en arbetslös anställd. Företagare har emellertid själva ett betydande inflytande över sin arbetssituation. Därför är det i en arbetslöshetsförsäkring ofrånkomligt att för företagares rätt till ersättning uppställa särskilda villkor, som skall bidra till att försäkringen inte kan missbrukas av vissa företagare eller som medför att konkurrensen mellan olika företagare snedvrids. Samtidigt är det ett samhällsintresse att arbetslösa företagare också omfattas av samhällets skydd.

Gränsen mellan att vara företagare och arbetstagare är inte alltid tydlig formellt sett, men kan reellt sett vara än mer otydlig. De särskilda villkoren måste därför även beakta att regler inte uppställs som lämnar företagare utanför det skydd vid arbetslöshet som gäller för andra i arbetskraften.

Den första frågeställningen är då vilka försäkrade som skall anses som företagare och vilka som skall anses som arbetstagare. Skall samma klassificering gälla för bestämda individer i alla situationer eller skall samma individ ena gången kunna vara arbetstagare, andra gången företagare och även uppträda som uppdragstagare?

Den andra frågeställningen gäller vilka särskilda villkor som skall gälla för företagare, för att säkerställa att arbetslöshetsstöd inte negativt påverkar konkurrensneutraliteten mellan olika företagare eller får inslag av branschstöd.

Den tredje frågeställningen gäller hur det skall kunna bevisas att företagare är arbetslösa i försäkringens mening.

Den fjärde frågeställningen gäller hur företagares deltagande i försäkringen skall finansieras.

9.7.5 Vilka är att anse som företagare och vilka är att anse som arbetstagare?

Motivet för att särbehandla företagare sammanhänger bl.a. med svårigheter att avgöra om dessa faktiskt är arbetslösa, bl.a. genom att det är svårare att kontrollera att inget arbete utförs i företaget eller att de själva kan påverka perioder av arbete och arbetslöshet.

Avgränsningen mellan företagare och arbetstagare bör ta fasta på just dessa förhållanden. Med företagare skall därmed i försäkringen i princip förstås samtliga som i sitt arbete själva kan välja/påverka perioder av arbete resp. arbetslöshet. En följd av detta är att i utgångsläget är enligt min mening samtliga som tillhör någon av följande grupper att anse som företagare i försäkringen:

- person som bedriver sin verksamhet som enskild näringsidkare

- delägare i handelsbolag/kommanditbolag, som med sin arbetsinsats deltar i handelsbolaget/kommanditbolaget; den som endast deltar med kapital bör således trots delägarskap inte betraktas som företagare i försäkringens mening

- enskild fastighetsägare, som utan särskild firma, bedriver fastighetsrörelse i vilken han eller hon deltar med sitt arbete i sådan omfattning att verksamheten beskattas som aktiv näringsverksamhet

- aktieägare i aktiebolag, verksam i rörelsen, som uppfyller kraven på att beskattningsmässigt anses ha ett bestämmande inflytande över bolaget; den som aldrig arbetat i bolaget utan endast deltagit med riskkapital, skall dock inte betraktas som företagare

- medlemmar i ekonomisk föreningar, inkl kooperativa föreningar, vilka som med sin arbetsinsats deltar i föreningens verksamhet på sätt som kan jämställas med arbete som utförs av anställda i föreningen

- den som regelmässigt utför arbete för annans räkning utan att anställningsavtal föreligger och som själv har inflytande på perioder av arbete och arbetslöshet.

För att avskilja de som endast deltar med kapitalinsats från de som också arbetar i handelsbolaget m.fl. företagsformer, kan t.ex. uppställas krav på att de ingen gång under viss period bakåt skall ha taxerats för inkomst av aktiv näringsverksamhet från det aktuella företaget. Vidare kan särskilda

krav ställas genom s.k. sanningsförsäkran om att arbete, oavsett belöning, inte utförs i bolaget.

Inom skatterätten är skillnaden mellan aktiv och passiv näringsverksamhet en arbetsinsats på 500 timmar/år för att anses som aktiv näringsverksamhet. För att betraktas som arbetande i företaget skall näringsverksamheten betecknas som aktiv - inte passiv - näringsverksamhet. Passiv näringsverksamhet i en förvärvskälla skall således inte kunna läggas till grund för ersättning i samband med arbetslöshet.

De som utan att formellt driva rörelse, regelmässigt utför arbete åt andra utan att anställningsavtal föreligger, eller enligt gängse regler för avgiftsplikt inte är att anse som anställda, föreslås även framdeles behandlas som företagare. Se även avsnitt 9.7.7 nedan angående uppdragstagare.

De med blandad verksamhet erbjuder särskilda problem. En möjlighet är att när de delvis är företagare, också i princip behandla dem som företagare fullt ut. Det skulle dock innebära en än hårdare bedömning än idag, genom att företagare även i fortsättningen föreslås omfattas av fler och strängare villkor för ersättning än anställda arbetstagare. Idag kan ersättning såsom för arbetstagare utgå när man blivit arbetslös från arbetet som anställd. Det är således fullt möjligt att enligt nu gällande regler blanda rollerna som företagare och arbetstagare. Det bör det även vara framdeles. Begränsade inslag av det ena eller det andra bör i sådana fall helt kunna förbises till förmån för det som är dominerande.

Jag har övervägt möjligheten att i försäkringen tillämpa ett företagarbegrepp från annan lagstiftning. Men jag tvingas konstatera att det inte är möjligt att för försäkringens ändamål tillämpa något sådant begrepp. Företagarbegreppet blir således ett speciellt begrepp för arbetslöshetsförsäkringen. Såsom jag inledningsvis anförde måste det tillämpade begreppet ta fasta just på förutsättningarna att själv påverka perioder av arbete och arbetslöshet.

I sammanhanget vill jag för min del särskilt betona att jag anser att tonvikten skall läggas vid de reella förhållandena, inte vid de formella. Delägande är inte automatiskt detsamma som att arbete utförs. Inte ens rätt att teckna firma bör göra en person till företagare i försäkringens mening. För detta krävs ytterligare indikationer, förutom att personen måste arbeta i rörelsen.

Anhöriga och närstående, vilka också under vissa förhållanden skall anses som företagare i arbetslöshetsförsäkringen behandlas i nästa punkt.

9.7.6 Anhöriga och närstående

Motivet för att idag anse vissa anhöriga och närstående som företagare i försäkringens mening, är att även dessa genom sin relation till företagets ägare, kan antas ha visst eget inflytande över perioder av arbete och arbetslöshet, oavsett delägande eller inte. I sin tur berör detta givetvis den särskilda relationen till företagets ägare.

Enligt lagen om anställningsskyldighet (LAS) enligt nuvarande lydelse, omfattas anhöriga och vissa närstående inte av anställningsskydd. Det är således inte unikt att såsom i nuvarande försäkring behandla anhöriga och närstående, *som arbetar i rörelsen*, på samma sätt som en delägare som arbetar i rörelsen.

För min del anser jag att dagens tillämpning också måste gälla i en ny försäkring. Den som formellt inte är företagare, men som har en så nära relation till företagaren, skall inte på formella grunder behandlas annorlunda än den som i princip har samma reella inflytande genom delägande. Varje annan ordning medför risk för att företagaren i tider av dålig beläggning skulle kunna tillse att de formella förutsättningarna föreligger för ersättningsrätt, utan att inflytandet reellt förändras.

Anställda kan tvingas lämna sina arbeten bland annat på grund av arbetsbrist. I sådana fall skall särskilda regler enligt LAS eller enligt kollektivavtal tillämpas för uppsägningstid m m. Anhöriga och närstående skulle - även om de ansågs som anställda - inte omfattas av LAS, eller av avtal som kompletterar LAS. En ersättningsrätt från försäkringen såsom anställda, skulle medföra att just anhöriga och närstående till stor fördel för företaget skulle kunna ses som en helt rörlig kostnad. Detta i sin tur skulle omedelbart störa konkurrensen mellan företag med olika sammansättning av arbetskraften. Reglerna bör därför av konkurrensskäl och rättviseskäl behållas, men jämkas på sätt jag föreslår nedan.

För min del anser jag att det hade varit rimligt i sig att tillåta en anhörig eller närstående att vid arbetslöshet i mycket begränsad utsträckning kunna utföra uppgifter i företaget under karenstid eller tid då ersättning uppbärs, så länge sådan medverkan inte medför att möjligheten att ta ett erbjudet arbete inte minskas. För att emellertid få klara och tydliga regler utan ständiga tolkningar av vad som är rimligt och orimligt, är jag inte beredd att föreslå ett sådant undantag.

9.7.7 Uppdragstagare, företagare eller arbetstagare?

Uppdragstagare åtar sig uppdrag från en eller flera uppdragsgivare. Uppdragstagaren skiljer sig från arbetstagaren - som också kan ha flera arbetsgivare - genom att dels inget anställningsförhållande föreligger gentemot uppdragsgivaren, dels uppdraget normalt kännetecknas av viss självständighet i relation till uppdragsgivaren. Uppdragstagaren har därmed i flera avseenden större likhet med en företagare än med en arbetstagare.

Jag har från olika håll uppmärksammats på att dagens regler angående uppdragstagare leder till effekter, som - enligt vissa bedömare - innebär att försäkringens syften motverkas. I tillämpningen idag betraktas en uppdragstagare, som begränsar sig till att ta uppdrag från två uppdragsgivare, ha rätt till ersättning vid arbetslöshet på samma sätt som arbetstagare. Den som tar uppdrag från flera uppdragsgivare, ses däremot som företagare i försäkringen. Följderna av denna tillämpning är bl.a. att uppdragstagare begränsar sig till två uppdragsgivare, även när de skulle ha möjlighet att få fler uppdrag och därmed minska eller tillfälligt helt eliminera sin arbetslöshet.

Såvitt jag kan bedöma har den nuvarande tillämpningen ingen egentlig betydelse för uppdragstagare, som samtidigt är heltidssysselsatta som arbetstagare eller företagare. I dessa fall är uppdragen av karaktär bisyssla. Problemen hänför sig till den som utan annat heltidsarbete åtar sig uppdrag av olika karaktär, omfattning och självständighet. Det kan således även röra den som har en halvtidsanställning, men kompletterar sin försörjning genom att åta sig uppdrag av något slag. När uppdrag är bisyssla är problemen således inte annorlunda än för andra bisysslor. Men när uppdragen är den huvudsakliga försörjningskällan blir förhållandet mer problematiskt.

Grupper som uppges drabbas av nuvarade tillämpning är t.ex. tolkar, fritidsombud av olika slag t.ex. försäkringsombud, professionella styrelseledamöter eller olika yrkeskategorier med anknytning till musikbranschen. Gemensamt för dessa är att de enligt försäkringens nuvarande tillämpning anses ha eget inflytande över perioder av arbete och arbetslöshet.

I sammanhanget har jag också noterat att just frågan om det förekommer någon som är villig att utfärda arbetsgivarintyg kan vara ett förhållande som skiljer mellan olika uppdragsgivare, med i övrigt liknande uppdragsförhållande. Effekten av detta blir att frågan om ersättning därför inte alltid hanteras på likartat sätt vid princip lika omständigheter.

Enligt min mening måste strävan vara att samma reella förhållanden skall behandlas lika. Vidare skall försäkringens syften främjas genom de regler som uppställs. Ett sådant syfte är att reglerna skall stimulera den som är arbetslös att ta ett arbete. Det är inte rimligt att en arbetslös skall kunna avstå från erbjudet eller möjligt arbete och därigenom uppnå fördelar vid prövning av rätten till ersättning från försäkringen. Samtidigt är det också försäkringens syfte att endast skydda den som förlorat sitt arbete, inte att generellt sett utge ersättning till den som anses vara i behov av sådan. Detta framgår med all tydlighet av bl.a. det skärpta arbetsvillkoret i mitt förslag.

Frågan är då om de uppdragstagare som på heltid eller näst intill utför självständiga uppdrag - utan anställningsförhållande - skall kunna betraktas som annat än företagare. Uppdragstagaren beslutar själv vilka uppdrag han eller hon skall åta sig och utför dessa med större självständighet än som formellt gäller för anställda. Många uppdragstagare måste marknadsföra sina tjänster aktivt för att få några uppdrag, t.ex. frilansjournalister. Rimligen kan inte heller försäkringsombud bara vänta på att kunderna tar kontakt för att teckna försäkringar. Även tolkar behöver marknadsföra sina tjänster genom kontakter med potentiella uppdragsgivare. Jag föreställer mig också att för den senare kategorin är det ett normalt inslag i den typen av verksamhet att beläggningen kraftigt varierar. Utan att kunna bedöma enskilda fall, torde det inte vara ovanligt att uppdragsarvodena också beaktar att all tid inte kan debiteras.

Mot denna bakgrund har uppdragstagares förhållanden stora likheter med många företagares. En del av arbetet har indirekt karaktär, t.ex. marknadsföring, och därmed försvåras möjligheterna att avgränsa arbete från arbetslöshet. Även om det indirekta arbetet inte ger några intäkter omedelbart, är det likväl fråga om arbete och inte om arbetslöshet.

När den som så regelbundet anlitar en uppdragstagare att förhållandet närmar sig ett anställningsförhållande, kan parterna själva avgöra sitt förhållande med de för- och nackdelar detta innebär. Men om sådana överväganden inte leder till ett anställningsförhållande, skall enligt min mening inte heller arbetslöshetsförsäkringen betrakta uppdragstagaren som anställd. I sammanhanget skall för att betraktas som anställd i försäkringen också gälla alla de förpliktelser som gäller för anställda, bl.a. LAS. Om detta inte är fallet, skall enligt mitt förslag en uppdragstagare betraktas som företagare. Med andra ord skall en uppdragstagare med ett eller två uppdrag inte alls behandlas som anställd i försäkringen, om inget anställningsförhållande de facto föreligger.

För mig är det alltså naturligt att uppdragsverksamhet i arbetslöshetsförsäkringen, där det inte är fråga om bisyssla, skall jämställas med företagande och inget annat.

För att undvika de orättvisor som skulle kunna följa av att olika formaliteter avgör uppdragstagarnas ersättningsrätt anser jag således för min del att dessa skall betraktas som företagare i alla de fall då formellt anställningsförhållande inte föreligger. Tillfälliga uppdrag, där uppdragstagaren själv kan påverka om han vill åta sig uppdraget eller ej, men också om han vill utföra det, kan rimligen inte jämställas med anställning.

Det skulle enligt min mening också innebära svårigheter att i ett samhälle med ett mångfacetterat tjänsteutbud avgränsa företagare från anställda om uppdragstagare skulle betraktas som anställda. Anställningsförhållandet skulle ha övergripande betydelse. Om sådant inte föreligger, är den arbetslöse enligt min mening att se som företagare.

9.7.8 Särskilda villkor för företagares ersättningsrätt.

De flesta företag befinner sig i något slags konkurrenssituation med andra företag. På skilda sätt värnar samhället om förhållanden som syftar till att konkurrensen inte begränsas eller snedvrids. Bakgrunden härtill är att tillväxt i ekonomin och bättre levnadsförhållanden på sikt uppstår genom att effektiva företag överlever och ineffektiva läggs ned.

Företagares arbetslöshetsskydd - liksom i princip även arbetslöshetsskyddet för anställda - innebär i sig en potentiell risk för att konkurrensen mellan olika företag snedvrids. I grunden beror denna risk på att i de flesta verksamheter, där företag är engagerade, växlar efterfrågan på företagets varor och tjänster över tiden. Det är i sig inget onaturligt. Företagens förmåga - och sätt - att möta sådana växlingar kan emellertid variera. Vissa företag bygger upp reserver i bättre konjunkturer, vilka tas i anspråk i sämre konjunkturer, t.ex. för utbildning av anställda. Andra företag reglerar mer direkt antalet anställda genom uppsägningar och permitteringar, oavsett ekonomisk kapacitet. Företagarnas och företagsledningarnas skicklighet är av stor betydelse för hur väl man lyckas upprätthålla produktion, sysselsättning och resultat, liksom givetvis hur företaget utvecklas. Även i tider när olika branscher möter stora svårigheter, finns alltid enskilda företag som lyckas överleva och nå goda resultat, trots att samtidigt många företag i samma bransch går under.

Eftersom i grunden alla företag omfattas av samma arbetsrättslagstiftning, har alla företag samma valmöjligheter vad avser deras behandling av sina

anställda. Även om olika behandling av de anställda i verkligheten förekommer och därmed på sitt sätt påverkar konkurrensförhållandena, kan detta inte tillskrivas arbetslöshetsförsäkringen eller regleras genom bestämmelser inom försäkringen.

När det emellertid gäller mindre företag - enmansföretag eller andra - där regleringen av minskad efterfrågan inte sker genom att minska antalet anställda arbetstagare utan även får effekter på sysselsättningen av företagsledare, delägare och anhöriga/närstående som arbetar i rörelsen, uppkommer delvis andra problem om anspråk görs på ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Hit hör hur snedvridande effekter på konkurrensen skall kunna undvikas.

Enligt idag tillämpad praxis lämnas inte ersättning från försäkringen annat än när arbetslösheten är "annat än tillfällig" och som indikationer/bevis på detta krävs att verksamheten avvecklats. Denna tillämpning skall bl.a. ses mot just riskerna för att snedvrida konkurrensen mellan företagare i samma bransch eller mellan olika branscher. Ett missbruk av försäkringen som leder till snedvriden konkurrens, kan antas ha betydande negativa samhällsekonomiska effekter. Detta förklarar den tillämpning idag, som av många ses som mycket hård vad gäller rätten för att företagare skall kunna erhålla ersättning.

Risken för att snedvrida konkurrensen mellan olika företagare är också för mig ett viktigt skäl att upprätthålla specifika villkor i försäkringen för företagares rätt till ersättning. En framtida försäkring behöver av hänsyn till konkurrensneutraliteten även fortsättningsvis upprätthålla kraven på att arbetslösheten är "annat än tillfällig". Ej heller synes det finnas utrymme för att behandla företagare med säsongbunden verksamhet mer generöst än idag.

Mitt förslag avseende företagares ersättningsrätt

I en ny försäkring föreslås följande därför grundprinciper gälla för företagares rätt till ersättning:

- i princip skall företagare och arbetstagare anses arbetslösa på samma grunder
- det skall för rätt till ersättning - i likhet med idag - vara fråga om annat än tillfällig arbetslöshet och detta skall gälla för *alla* företagare utan undantag

- det skall alltid tillämpas en karenstid för rätt till ersättning; karenstidens syfte är att tydliggöra arbetslöshetsförhållanden från arbete; en företagare som helt avvecklat sin rörelse, föreslås få en kortare karenstid än den som är arbetslös från en icke nedlagd rörelse; i det första fallet föreslås generellt en karenstid på en månad, i det senare fallet tre månader

- ersättningsnivån, som i princip skall följa samma regler som för löntagare/arbetstagare, blir - starkare än idag - beroende på visad inkomst av företaget under de senaste tre taxeringsåren utan omräkningar med hänsyn till penningvärdesförsämring (genomsnitt)

- säsongarbete skall inte behandlas på samma sätt som annat arbete vid bedömning av rätt till ersättning för perioden "icke-säsong";

- skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande skall alltid gälla

- periodlängd, allmänna och särskilda arbetsvillkor, avstängningsregler etc. blir desamma som för anställda

En företagare i försäkringens mening, som helt avvecklat sin verksamhet, reellt och formellt, föreslås således för sin rätt till ersättning omfattas av en karenstid på 20 arbetsdagar. Denna tid skall räknas från den senaste av tidpunkterna när verksamheten är helt avvecklad och när han eller hon anmält sig till den offentliga arbetsförmedlingen som arbetssökande och är oförhindrad att ta ett erbjudet arbete.

En företagare, som inte helt avvecklat sin verksamhet, skall omfattas av en karenstid på 60 arbetsdagar, i princip räknat från den tidpunkt han eller hon anmält sig arbetslös och är oförhindrad att ta ett erbjudet arbete. Om verksamheten har haft säsongkaraktär, skall dock detta beaktas på särskilt sätt.

Motiv

Regeln om den längre karensen syftar till att bl.a. begränsa antalet situationer, där den kan bli aktuell. Genom karenstiden kommer endast att kvarstå situationer som jag menar kan betecknas som "annat än tillfälliga". Normalt anser jag vidare att ersättningsrätt skall bygga på att verksamheten kommer att ligga nere sammanlagt minst tolv månader. Detta skall inte ses som ett krav, utan som en påminnelse om att säsongbunden verksamhet generellt inte skall berättiga till ersättning under icke-säsong.

Företagare i branscher som kännetecknas av att verksamheten regelbundet endast bedrivs under viss tid varje år, skall omfattas av särskilda regler rörande "säsongmässig" verksamhet. Om verksamheten helt avvecklats, skall samma regler gälla som för andra företagare avseende karenstid. För att säkerställa att avveckling verkligen skett, skall sådan företagare skriftligen godkänna att återbetalning av erhållna ersättningar skall ske, om verksamheten återupptas inom en period av t.ex. tolv månader.

Företagare med i försäkringen blandade förhållanden - såväl med inslag av arbetstagare resp företagare - skall kunna förekomma och den arbetslöse ska då behandlas som antingen företagare eller arbetstagare, beroende på vad han/hon blivit arbetslös ifrån. Ersättning föreslås dock inte kunna utgå enligt gynnsammare fördelning av arbetslös tid än som motsvarar inkomstfördelningen mellan tjänst och näringsverksamhet under de senaste tre taxeringsåren.

Stor betydelse skall vid bedömning av ersättningsrätt som sådan, tillmätas frågan om företagets verksamhet är helt avvecklad och om företagarens arbetskraftsutbud är normalt för den bransch i vilken arbete söks. Således ska det enligt mitt förslag inte vara möjligt att erhålla arbetslöshetsersättning, om inte det samlade arbetsutbudet per vecka är minst 30 timmar. En företagare skall inte heller kunna minska sin sysselsättning i företaget och vara deltidsarbetslös från ett företag vars verksamhet fortsätter. Detta föreslås gälla oavsett om han eller hon drivit ett eller flera företag och i det senare fallet blivit arbetslös från ett företag..

Mitt förslag att en företagare skall kunna anses som arbetslös annat än tillfälligt utan att företaget avvecklats, ställer frågan om vad som skall kännetecknа en situation när ingen verksamhet bedrivs.

Enligt mina bedömningar skall förhållandena i företaget kännetecknas av följande:

- ingen produktion av varor eller tjänster skall förekomma
- inga inköp skall förekomma, inte heller någon försäljning och detta oavsett om lager finns
- ingen marknadsföring skall förekomma.

Däremot skall följande förhållanden inte vara hinder för ersättning, förutsatt de inte påverkar möjligheterna att ta ett erbjudet arbete:

- skyddsinsatser av begränsad betydelse för att hindra förstörelse, alltså insatser av mer begränsat innehåll än löpande underhåll

- lagstadgad redovisning och andra snarlika åtgärder av begränsad omfattning, t.ex. uppgiftslämnande, bankärenden, förändring av placeringar, m.m.
- fullföljande av tidigare beslut, t.ex. omhändertagande av tidigare inköpta men nu levererade varor
- allmän tillsyn

Om företaget i sig erhåller inkomster på grund av tidigare fakturering eller intäkter av sådant slag som kapitalavkastning, skall enligt min bedömning inte vara av avgörande betydelse för rätten till ersättning. Däremot måste den samlade omfattningen av "tillåtna" insatser vara av begränsad omfattning, oavsett att de inte påverkar möjligheterna att ta ett erbjudet arbete. För min del vill jag mena att den samlade tiden inte får överstiga tio timmar per vecka.

Den föreslagna regeln om ersättningsrätt efter 60 dagars karens kan emellertid förväntas få kanske än större betydelse för anhöriga/närstående och delägare. Idag är dessa grupper normalt uteslutna från ersättningsrätt, när det inte kan visas att en sådan förändring skett i företaget att den arbetslöse inte längre kan arbeta i företaget. Däremot erhålls ingen ersättning vid en allmän nedgång i efterfrågan.

Enligt mitt förslag skall den anhörige eller närstående, som lämnar ett familjeföretag, liksom även en delägare i ett företag, kunna erhålla ersättning efter en karenstid på 60 dagar oavsett att företaget drivs vidare. Den delägare som behåller sin ägarandel, men inte arbetar i företaget, skall också vara berättigad till ersättnig. Genom denna föreslagna förändring kommer de idag inte sällan orimliga effektern av nuvarande regler att bortfalla. Berörda arbetslösa får däremot vidkännas en viss karens, för att göra situationen tydlig.

9.7.9 Bevisfrågor i samband med företagares arbetslöshet

I nuvarande tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring har företagares ersättningsrätt i betydande utsträckning blivit beroende av stor tydlighet i bevisningen av ett visst förhållande.

Genom att i praktiken ställa krav på avveckling av rörelsen i sin helhet blir givetvis situationen tydlig. Frågan är då om denna tydlighet kan ersättas av "andra bevis" på att ingen verksamhet bedrivs, som i sin tur kan leda till att krav inte nödvändigtvis behöver ställas på att verksamheten helt skall vara avvecklad.

Tillfredsställande bevisning av att ingen verksamhet bedrivs bör enligt min mening kunna erhållas genom intyg från företagets revisor - när sådan finns - eller från trovärdig och ojävig person i övrigt, möjligen i kombination med egen sanningsförsäkran.

Vidare kan rätten till ersättning i sådana fall möjligen knytas till rätt att undantagsvis genom kvalificerad revisor få rätt att begränsat granska företagets bokföring på bekostnad av den som söker ersättning. Samma rätt kan gälla i särskilda fall, då det finns anledning misstänka att företagare för egen vinning kan påverka när och hur intäkter inflyter eller kostnader bärs i verksamheten.

Sådana åtgärder bör tillsammans med karensregler, kunna ersätta det strikta kravet på att verksamheten helt skall ha avvecklats.

Bevisning bör också kunna accepteras, tillsammans med andra underlag om arbetsinsatsernas förändring, när fråga är om att sådana förändringar vidtagits som medför att t.ex. en av två makar friställts i jordbruk i samband med nedläggning av t.ex. mjölkproduktion. Kvarboende på "gården" i samband med t.ex. överlåtelse av driften till annan, skall inte heller diskriminera en lantbrukare som bor kvar i mangårdsbyggnaden från rätten till ersättning, när han eller hon för egen del avvecklat verksamheten.

9.7.10 Vissa gruppers särskilda förhållanden

Åkare m.fl. som kollektivt anslutits till Småföretagarnas a-kassa kan idag erhålla arbetslöshetsunderstöd oavsett att arbetslösheten är tillfällig.

För min del kan jag inte se några motiv för att fortsättningsvis ha gynnsammare villkor för denna grupp jämfört med andra företagare. Enligt min mening snedvrider sådana undantag konkurrensen och innebär dessutom ytterst att att andra branscher subventionerar en viss bransch eller delar av en bransch. Jag föreslår således ingen undantagsreglering.

Fiskare åtnjuter idag ett mycket speciellt stöd genom arbetslöshetsförsäkringen. Trots att fiskarna vid kortare arbetslöshet knappast är att anse som stående till arbetsmarknadens förfogande och beredda att ta ett lämpligt erbjudet arbete, har de ersättningsrätt.

Det är inte min uppgift att generellt bedöma stödet till fiskerinäringen. Däremot är det min bedömning att i arbetslöshetsförsäkringen skall ingen särbehandling ske av fiskare. Det betyder fortsatt ersättningsrätt i de fall

försäkringens villkor uppfylls. I praktiken kommer ingen ersättning att utgå vid kortare perioder såsom idag.

Generellt sett anser jag att om det finns särskilda förhållanden i en viss bransch av mer eller mindre regelbunden karaktär, t.ex. att verksamheten är känslig för väderförhållanden, att branschen har starka säsongsvängningar, eller branschen med viss regelbundenhet drabbas av andra liknande förhållanden, skall detta lösas inom branschen och i princip helt bekostas av branschen, inte bekostas av arbetslöshetsförsäkringen. Finns ett starkt allmänintresse för att stödja en bransch med sådana särskilda förhållanden, såsom t.ex. funnits för jordbruket, kan givetvis ett särskilt branschstöd utgå, men då inte över arbetslöshetsförsäkringen.

Jag har underhand tagit sådana kontakter med berörda intressenter att jag anser mig kunna förutse att de särskilda problemen inom fiskerinäringen uppmärksammas och förhoppningsvis kan lösas utanför arbetslöshetsförsäkringen.

9.7.11 Finansiering av företagares arbetslöshetsskydd

Finansieringen av företagares arbetslöshetsskydd redovisas i anslutning till den generella frågan om försäkringens finansiering.

Eftersom företagarnas försäkringsskydd, oberoende av risken för arbetslöshet som sådan, är väsentligt begränsat och därmed mindre belastande på försäkringen, föreslås detta i princip återspeglas i finansieringen av försäkringens utgifter.

Detta medför att jag föreslår att företagares s.k. egenavgift vid intäkt av näringsverksamhet, nedsätts med 1 %-enhet jämfört med den avgift som uttas bland de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Alla företagare i försäkringens mening, oavsett företagets juridiska form, drabbas liksom alla andra av mitt förslag om en obligatorisk individavgift.

Företagare, som önskar teckna tilläggsförsäkring, har att erlägga premier till denna försäkring utöver avgifter för grundskydd.

9.7.12 Företagarnas tilläggsförsäkring

Företagarna omfattas enligt mitt förslag av ett allmänt grundskydd. Liksom för anställda gäller att företagare skall kunna teckna en tilläggsförsäkring som ger en ökad dagpenning vid arbetslöshet.

Företagare i den snäva bemärkelsen, dvs. ägare/delägare och aktiva i rörelsen, kommer därvid att få betala såväl arbetsgivarandelen som den andel som annars belastar en anställd.

De anhöriga och närstående som i försäkringens mening är företagare, föreslås på likartat sätt få bära hela kostnaden för försäkringen på samma sätt som ägare/delägare. Det är de själva som har att träffa överenskommelse med företaget om eventuellt bidrag. Något lagstöd för att få halva premien betald av arbetsgivaren, i likhet med vad som föreslås för anställda, föreslås inte för de som betraktas som företagare.

9.7.13 Kompletteringspropositionen och företagarna

I den av regeringen nyligen framlagda kompletteringspropositionen 1992/93:150 lägger regeringen vissa förslag till riksdagen angående företagares arbetslöshetsskydd. I huvudsak föreslås i propositionen att för att anses som företagare i försäkringens mening skall krävas att personen arbetar i rörelsen, att han eller hon äger hela eller del av företaget samt att personen har ett bestämmande inflytande över företaget.

Den krets som enligt nuvarande regler är att anse som företagare i försäkringens mening minskas därigenom kraftigt genom att en stor grupp anhöriga och närstående blir att betrakta som anställda i försäkringens mening.

Enligt min mening kan det finnas anledning att vid ett ställningstagande till vad som framförs i propositionen även beakta de synsätt och förslag som anges i detta betänkande.

10. Finansiering

10.1 Inledning

Finansieringen av en ny försäkring skall tillgodose ett antal uppställda krav. Dessa krav har i några fall framgått av tidigare kapitel, men redovisas samlat här.

Finansieringen av det ackumulerade underskottet i nuvarande försäkring - en temporär finansiering, som i princip är oberoende av hur en ny försäkrings löpande kostnader skall finansieras - behandlas i kapitel 13.

I detta kapitel behandlas vidare vilka kostnader som skall finansieras, prognoser för arbetslösheten de närmaste åren och därav följande kostnader. Förslaget till samlad finansiering redovisas och motiveras i flera avsnitt. De bedömda konsekvenserna av föreslagen finansiering avslutar kapitlet.

Såsom framgått av kapitel 9 föreslår jag en försäkring bestående av två delar, varav en del är frivillig - liksom hela arbetslöshetsförsäkringen är idag. Den frivilliga delen skall emellertid delvis finansieras på samma sätt som den allmänna delen. När jag här behandlar försäkringens finansiering kommer jag att samlat redovisa mina förslag till finansiering, oavsett att en del av försäkringen är frivillig. Tilläggsförsäkringens kostnader skall ses som beräkningar, där i allt väsentligt samma principer tillämpats som kan förväntas tillämpas av försäkringsgivarna. Men i verkligheten är det kommande försäkringsgivare som fastställer premierna på grundval av de bestämmelser som fastlagts av tillsynsmyndigheten i samband med godkännande som försäkringsgivare. Det allmännas möjlighet att påverka premiesättning och premiepolicy är även i övrigt god med hänsyn till att det i de flesta försäkringskollektiv under många år framåt bedöms vara intressant att erhålla bidrag till förmånsbetalningarna.

10.2 Krav på finansieringen av den nya försäkringen

Mot bakgrund av de finansiella problemen i den nuvarande försäkringen skall finansieringen av en ny försäkring utformas på sådant sätt att försäkringens egna medel vid varje tillfälle förmår bestrida försäkringens kostnader. *Systemet skall finansiellt vara robust, flexibelt och inte bygga på att staten tillskjuter medel som krävs för att infria utställda förpliktelser. Ansvaret för försäkringens finansiering skall i sin helhet ligga på arbetsmarknadssektorn.*

Detta kan åstadkommas på i princip olika sätt. Ett inslag kan vara uppbyggnad av buffertar eller reserver, ett annat ett snabbt och flexibelt system för avgiftsjustering. Kombinationer är möjliga, liksom det i princip också är möjligt för enskilda försäkringsgivare i tilläggsförsäkringen att återförsäkra sig mot de risker som följer av större, men osannolika förändringar av hela branschen eller motsvarande.

Systemets *löpande finansiering skall vidare i princip kunna formaliabehandlas utan ny prövning och beslut av de politiska organen.* De politiska organen skall däremot givetvis ha sitt inflytande via lagstiftningen, möjligen också formellt fastställa vissa avgifter. Däremot inte - annat än i mycket speciella situationer - reellt pröva förändringar i avgifter som följer av normala variationer i belastningen på försäkringen. Enligt min mening finns i andra former tillfredsställande utrymme att göra de anpassningar i t.ex. företagens kostnader som kan betingas av framförallt konjunkturskäl. Försäkringens finansiering skall därför inte löpande ses som ett konjunkturpolitiskt instrument.

Såsom redan framgått av de grundläggande värderingarna i kapitel 7 skall enligt min mening *en avvägning ske mellan å ena sidan en gemensam finansiering utan differentiering för arbetslöshetsrisk och å andra sidan en finansiering grundad på de faktiska kostnaderna för arbetslösheten i den enskilda branschen eller i annan grupp.* Även om jag i grunden delar uppfattningen att det skall finnas ett samband mellan avgifter och förmåner, finns det - som jag närmare utvecklat i de grundläggande värderingarna - för arbetslöshetsförsäkringen ändå anledning att beakta vilka möjligheter en viss bransch eller en viss grupp har att påverka den egna arbetslösheten. En rimlig avvägning mellan en gemensam finansiering och en differentierad finansiering på marginalen behövs därför för den samlade försäkringen. Detta betyder enligt min mening att försäkringens *samlade kostnader till största delen skall finansieras med avgifter som inte differentierats efter riskskillnader.*

Vidare *bör finansieringen uppfylla kravet att den nya försäkringens löpande kostnader utjämnas över en konjunkturcykel,* för att därigenom kunna hålla stabila avgifter. En sådan princip medför att försäkringen - såväl grund- som tilläggsförsäkringen - skall ge överskott i tider av låg arbetslöshet för att kunna täcka underskott i tider av hög arbetslöshet. Jämfört med att kortperiodiskt balansera utgifter och inkomster genom justering av avgiftsnivån, har en sådan lösning flera fördelar. Den första perioden, där utgifter och inkomster skall balansera varandra, föreslår jag skall bli femårsperioden 1994 - 98.

Försäkringen skall, enligt vad jag tidigare angivit i kapitel 7, således finansieras inom arbetsmarknadssektorn av arbetstagare och arbetsgivare, inte av staten över budgeten. Inte heller skall försäkringens skyddseffekt indirekt belastas kommunerna genom att arbetslösa tvingas till att söka socialbidrag.

Fördelningen mellan arbetsgivare och arbetstagare är däremot en fråga för sig. Grundförsäkringen samt den del av tilläggsförsäkringen, som skall finansieras gemensamt, skall enligt mitt förslag finansieras med lagstadgade, till försäkringen specialdestinerade arbetsgivaravgifter, samt av individavgifter. Individavgifterna skall vara obligatoriska och har därmed viss karaktär av skatt. Samtidigt är de specialdestinerade till försäkringens finansiering. Förutsatt att de - som jag berör närmare nedan - också uttas på underlag upp till den maximala ersättningsgrundande inkomsten i grundförsäkringen, får de än mer markerat karaktär av avgifter. För min del anser jag därför att rubricera individavgifterna som avgifter och inte som skatt.

Individernas medlemsavgifter i dagens system motsvarar i genomsnitt ca 0,3 - 0,4% av lönerna i vanliga inkomstlägen. Medlemsavgiften i en viss a-kassa är idag lika för alla medlemmar oavsett inkomst eller heltid/deltidsarbete. Skillnader i avgifter mellan olika kassor är främst beroende av skillnader i administrationskostnader.

Grundförsäkringen skall enligt mitt förslag delvis finansieras med individavgifter. Men även tilläggsförsäkringen avses delvis finansieras med avgifter från de försäkrade, varför en tilläggsförsäkring ytterligare höjer de tilläggsförsäkrade individernas kostnader för arbetslöshetsförsäkringen. Såsom närmare kommer att framgå nedan anser jag att en samlad belastning på ca 1,4% av löneunderlaget i genomsnitt vid ca 5% öppen arbetslöshet (motsvarar drygt 6% ersättningsberättigade av arbetskraften), är vad som kan uttas genom individavgifter. Individavgiften skall vidare

enligt mitt förslag vara avdragsgill, varför en avgift på ca 1,4% motsvarar netto ca 1% av bruttolönen. Högre avgifter direkt från de försäkrade kan enligt min bedömning medföra risk för att vissa som behöver ett tilläggsskydd av ekonomiska skäl avstår från det frivilliga tilläggsskyddet.

Avgifterna till grundförsäkringen uttas oavsett arbetslöshetsrisk. Högre inkomsttagare betalar mer i kronor för en ersättningsrätt som är oberoende av inkomst. I detta återspeglas min uppfattning av *avgifterna också måste ta hänsyn till olika individers skiftande förmåga att bära kostnaderna för försäkringsskyddet.*

Jag har även övervägt andra fördelningar. Bland annat en lika fördelning mellan individer och arbetsgivare för samtliga kostnader för försäkringen upp till en viss arbetslöshetsnivå, för att därefter låta staten bära 100% av tillkommande kostnader för högre arbetslöshet. Förutom att en sådan lösning inte innebär att kostnaderna bärs inom arbetsmarknadssektorn, skulle de medföra mycket höga avgifter på individerna. Om kostnaderna för en arbetslöshet på 6% skall bäras lika, skulle det betyda att ca 20 mdkr skulle behöva finansieras med individavgifter. Detta motsvarar drygt 3% av inkomsten som ett genomsnitt. För en inkomsttagare med 14.000 kr/mån i inkomst skulle avgiften per månad bli ca 450 kr/månad före skatt. Enligt mitt förslag drabbas individen av en avgift på i genomsnitt ca 230 kr/månad före skatt, eller ca 150 kr efter skatt - för grund- och tilläggsförsäkring. Skillnaderna drabbar visserligen arbetsgivaravgifterna, men en finansiering med sådana avgifter har inte samma effekter på beteendet hos de försäkrade. Risken för att vissa - framförallt de som upplever sig ha låg risk för arbetslöshet - avstår från frivilliga delar av en försäkring är uppenbar med höga individavgifter, vilket i sin tur bidrar till att ytterligare höja kostnaderna för de som försäkrar sig. Jag anser därför att det är viktigt att individavgifterna hålls på en rimlig nivå.

Arbetsgivaravgifterna har delvis andra effekter än avgifter som belastar de försäkrade. De bidrar till att höja företagens kostnader och medför därför prisökningar på företagens varor och tjänster. I en situation med svag efterfrågan kan ökade kostnader medföra att arbetslösheten ökar i vissa branscher genom att ökade kostnader driver upp priser, som i sin tur minskar efterfrågan. En viss försiktighet med att höja arbetsgivaravgifterna kan således enligt mitt synsätt vara tillrådigt.

Nuvarande försäkring och KAS finansieras med arbetsgivaravgifter på 2,12% (april 1993) och individavgifter på ca 0,3 - 04%. Relationen individavgifter och arbetsgivaravgifter är således idag ca 1:7 till 1:5. *Skulle*

nuvarande försäkrings kostnader finansieras fullt ut vid en registrerad heltidsarbetslöshet på drygt 6% - vilket motsvarar ca 8% ersättningsberättigade - skulle avgifterna, vid samma relation mellan medlemsavgifter och arbetsgivaravgifter som idag, behöva uppgå till i storleksordningen 5,5 - 6,0% arbetsgivaravgifter och ca 1,2% av löneunderlagen i medlemsavgifter. Detta kan vara väsentligt att hålla i minnet, för att inte felaktigt jämföra mina förslag till avgiftsuttag med de avgifter som idag uttas för nuvarande försäkring. Dessa avgifter är helt otillräckliga i en arbetslöshetssituation som den nuvarande. En ny försäkring beräknas inte heller totalkostnadsmässigt mer väsentligt avvika från dagens system. I en ny försäkring behöver avgifterna från såväl arbetsgivare som försäkrade därför mer än fördubblas jämfört med idag.

Robusthet mot förändrade kostnader innebär att den finansiella lösningen genom buffertar eller flexibla former för avgiftsjustering, vid varje tillfälle ska kunna klara utfästelserna i försäkringen. Detta skall även gälla vid kraftiga svängningar i kostnaderna för försäkringen över tiden. För tilläggsförsäkringen kan härutöver återförsäkring vara aktuell för att möta mindre sannolika, men stora förändringar mellan olika delar av arbetsmarknaden.

10.3 Försäkringens kostnader

10.3.1 Allmänt

Beräkning av såväl grundförsäkringens kostnader som en tilläggsförsäkrings kostnader - vid en bestämd anslutning - är förenad med flera osäkerheter. För att bedöma framtida kostnader behöver vi först uppskatta arbetslöshetens omfattning för ett antal år framåt, 1994 - 98. Men även detta är otillräckligt. Sammansättningen av de arbetslösa påverkas också av arbetslöshetens omfattning. I realiteten ökar inte kostnaderna helt proportionellt med ökad arbetslöshet. Men också ambitionerna vad avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder har betydelse för försäkringens kostnader. De kalkyler som redovisas nedan skall bedömas med hänsyn till sådana osäkerheter.

För tilläggsförsäkringen redovisas nedan kalkyler som belyser kostnaderna för försäkrade vid olika arbetslöshet, inkomst m.m. Det är emellertid viktigt att understryka att premiesättningen i tilläggsförsäkringen i verkligheten ankommer på de försäkringsgivare som skall meddela tilläggsförsäkring. Dessa har att - tillsamman med den som beviljar tillstånd och utövar tillsyn - att göra vissa bedömningar av t.ex. behovet av buffert vid variationer i belastningen, behovet av återförsäkring, kostnader för administra-

tion samt eventuell vinst. Kalkylerna skall ses mot denna bakgrund. De anger således inte den alldeles exakta premien.

10.3.2 Vilka utgifter ska finansieras?

Förmånsbetalningar från dagens arbetslöshetsförsäkring finansieras - tillsammans med kostnader för KAS, för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning till a-kasseberättigade, för utbildningsbidrag vid s.k. arbetslivsutveckling samt bidrag enligt permitteringslöneförordningen - över den s.k. arbetsmarknadsfonden. Administrationen av kassorna finansieras direkt via medlemsmedel, vilka också lämnar ett bidrag, den s.k. finansieringsavgiften, till arbetsmarknadsfonden. Denna fond tillförs dessutom den s.k. arbetsmarknadsavgiften, som är en lagstadgad arbetsgivaravgift.

Jag har övervägt vilka kostnader som det ankommer på mig att föreslå finansiering av i den nya försäkringen. Två olika huvudalternativ har funnits. I det första skall försäkringen bara svara för förmånsbetalningar och administration för de arbetslösa som belastar försäkringen genom att uppbära dagpenning. Utbildningsbidrag till personer i arbetsmarknadsutbildning eller i arbetslivs-utveckling eller bidrag enligt reglerna om permitteringslöneersättning, samt administrationen därav, skall i detta alternativ inte finansieras via försäkringen.

Det andra huvudalternativet innebär att samtliga kontantersättningar enligt ovan samt bidraget enligt permitteringslöneförordningen, finansieras från samma källa på i princip samma sätt som idag. I det senare alternativet - liksom givetvis i det första - ingår inte s.k. anordningskostnader i samband med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. lärare, lokaler m.m. vid arbetsmarknadsutbildning.

Jag har stannat för att lägga ett förslag till finansiering enligt det senare alternativet. De främsta skälen härför är:

- det är min skyldighet att föreslå hur de utgifter skall betalas som idag finansieras genom arbetsmarknadsavgiften, även om jag skulle välja att noga hålla isär försäkringen från finansieringen av åtgärdsrelaterade ersättningar

- jag anser att utgifter av aktuellt slag skall finansieras av arbetsmarknadens parter och inte över statens budget

- det finns starka samband mellan utgifterna; ju mer ambitiösa statsmakterna är i att bedriva arbetsmarknadsutbildning eller främja insatser

inom arbetslivsutveckling, ju mer skulle - vid skild finansiering - kostnaderna för försäkringen minska, trots att de berörda i grunden är arbetslösa; omvänt skulle mindre ambitiösa program direkt drabba försäkringen genom högre kostnader

- åtgärder får vid en gemensam finansiering mer av karaktären av en rättighet för arbetslösa med försäkringsersättning

- skilda finansieringar minskar ytterligare osäkerheten i prognoser över försäkringens kostnader, eftersom dessa direkt påverkas av såväl politiska beslut som av AMVs ambitioner och beslut i många enskilda ärenden.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder av annat slag, i och för sig med visst samband med arbetslösheten, finansieras över statsbudgeten. Detta gäller förutom anordningskostnader, bl.a. beredskapsarbeten, ungdomspraktik, utbildningsbidrag till de som inte är berättigade till a-kasseersättning, rekryteringsstöd och åtgärder för arbetshandikappade. Dessa delar berörs inte av mina förslag, förutom att fler än idag förväntas komma att omfattas av försäkringen och därmed en större andel av utbildningsbidragen täckas via försäkringen. En effekt av min syn på vad som skall finansieras blir att statsbudgeten avlastas vissa kostnader för de som - med dagens system - skulle erhålla utbildningsbidrag som belastar statsbudgeten och inte arbetsmarknadsfonden.

Tilläggsförsäkringen skall på marginalen delvis finansieras med differentierade avgifter från försäkrade och från deras arbetsgivare. Genom att utgifterna inom tilläggsförsäkringen emellertid delvis skall bestridas med medel från generella, lagstadgade arbetsgivaravgifter resp. generella, lagstadgade individavgifter, kan jag inte frånse den samlade finansieringen av tilläggsförsäkringen. Men mina förslag bygger också på att differentieringen av avgifter mellan olika grupper av försäkrade regleras inom vissa ramar. Fördelningen av bidrag till olika försäkringsgivares utgifter för tilläggsförsäkringen måste beakta detta och blir därför en angelägenhet för statsmakterna.

Sammanfattningsvis skall finansieringen avse följande slag av utgifter:

Grundförsäkring, allmän
- förmåner
- administration

Tilläggsförsäkring, frivillig
- bidrag till förmåner

Kontantstöd vid arbetsmarknadsutbildning för de berättigade till försäkringsförmåner

Kontantstöd vid arbetslivsutveckling för de berättigade till försäkringsförmåner (behandlas på samma sätt som arbetslösa, dock utan att minska perioden)

Bidrag enligt permitteringslöneförordningen

Tillsynsorganets verksamhet

Det skall understrykas att denna avgränsning innebär att kostnaderna för de som ej är berättigade till försäkringsförmåner, men som deltar i utbildning, måste bestridas i annan ordning. Administrativt kan dock vissa fördelar finnas att hantera dessa arbetssökanden på samma sätt som om de vore berättigade till försäkringsförmåner. I sådant fall får en reglering ske utan att försäkringens kostnader påverkas. Hur detta praktiskt skall lösas har jag dock inte anledning att ta ställning till.

Administrationskostnaderna för tilläggsförsäkringen föreslås helt finansieras med premier från arbetsgivare och försäkrade och således inte heller vara bidragsberättigade. De läggs därför tills vidare utanför beräkningarna.

10.3.3 Försäkringens kostnader och variationer i kostnadsbelastningen

Arbetslösheten varierar över tiden, inte bara generellt, utan även mellan olika delar av arbetsmarknaden. Detta betyder att kostnaderna för försäkringsförmåner och i viss mån även administration också varierar över tiden.

Administrationsorganens kostnader för att hantera försäkringen varierar likaledes med belastningen i form av ärendemängder, sammansättning av ärenden, svårighetsgrad och möjligheterna till stordrift eller skalfördelar.

Grundförsäkringen skall, på vissa villkor avseende bl.a. arbete, garantera medborgarna rätt till ersättning oberoende av om de valt att försäkra sig eller inte. Försäkringen skall finansieras med generella, lagstadgade arbetsgivaravgifter och obligatoriska individavgifter. Variationer i belastningen skall normalt kunna bäras av systemet. I sista hand föreslås staten garantera att tillräckliga medel finns tillgängliga för utbetalning av förmåner och för att täcka administrationskostnader. Men avsikten är att staten inte skall behöva infria denna garanti, utan att systemet utformas och fungerar på sådant sätt att det skall kunna bära variationer i kostnadsbelastningen.

Detta skall åstadkommas genom att successivt vissa buffertar byggs upp i kombination med att avgifter till grundförsäkringen skall kunna höjas i vart fall årsvis, om så skulle vara nödvändigt. Samtidigt är strävan att genom buffertsystem kunna upprätthålla viss stabilitet i avgiftsuttagen.

Bidraget till tilläggsförsäkringens förmåner skall finansieras på samma sätt som grundförsäkringen och också i sista hand formellt garanteras av staten. Utjämning skall ske på samma sätt som för grundförsäkringsförmånerna.

De försäkrades och deras arbetsgivares avgifter till tilläggsförsäkringen kan i vissa situationer vara otillräckliga för att bära de motsvarande kostnaderna. Olika situationer är möjliga:

- normala variationer över en period, som närmast kan anses som "konjunkturcykel" för den berörda försäkringsgivaren

- mer genomgripande förändringar, av karaktären strukturella förändringar av branschen eller motsvarande.

För de normala variationerna förväntas i första hand vissa reserver/buffertar byggas upp hos resp. försäkringsgivare, medan mindre sannolika variationer föreslås hanteras genom återförsäkring. För bägge situationerna skall dessutom gälla att det skall vara möjligt att med kort varsel förändra den premie som skall erläggas av arbetsgivare och försäkrad, enligt vad som närmare diskuteras nedan. Återförsäkringen föreslås hanteras i princip helt affärsmässigt av den privata försäkringsmarknaden eller genom affärsmässig samverkan mellan de olika försäkringsgivarna. Om detta inte skulle fungera på avsett sätt föreslår jag att RFV får åta sig rollen som försäkringsgivare för återförsäkring av risker vid arbetslöshet.

För beräkningarna nedan görs ett antal antaganden av betydelse för de kostnader som skall finansieras. Dessa antaganden preciseras och diskuteras som underlag för kalkylen. Känslighetsanalyser kompletterar grundberäkningarna.

10.3.4 Förutsättningar för kalkylerna

Försäkringens kostnader grundas på ett antal kalkyler. Dessa kalkyler innehåller vissa antaganden av varierande betydelse för försäkringens kostnader. Vissa antaganden, t.ex. nivån för den öppna arbetslösheten, är av direkt avgörande betydelse för resultaten. Andra antaganden, t.ex. om

administrationskostnader, har totalt sett liten betydelse i detta sammanhang. Däremot inte i andra.

Här skall i korthet vissa av antaganden om förhållandena 1994 - 98 i kalkylerna diskuteras. Genom att variera värdet på resp. variabel, går det att komplettera grundkalkylerna med vissa känslighetsanalyser.

a) Antaganden om vissa fasta relationer mellan öppen heltidsarbetslöshet och omfattningen av deltidsarbetslöshet, antal i arbetsmarknadsutbildning samt antal i arbetslivsutveckling

Grundläggande för kalkylerna är de förutsätter vissa bestämda relationer mellan den öppna arbetslösheten, uttryckt såsom heltidsarbetslösa i procent av arbetskraften, och antal deltidsarbetslösa, antal i hel- och deltidsutbildning samt antal personer i arbetslivsutveckling. Vid fördubblad öppen heltids-arbetslöshet, fördubblas också antalet deltidsarbetslösa och antalet i utbildning på hel- resp. deltid.

I verkligheten kan dessa relationer variera över tiden, delvis utan direkt påverkan av statsmakternas beslut, men också som en följd av t.ex. ambitionerna inom arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt innebär det vissa pedagogiska fördelar att i vart fall i utgångsläget kalkylera med bestämda relationer, då det därmed också blir enklare att beskriva kostnadsökningen vid t.ex. 1% högre öppen (heltids)arbetslöshet. Det senare skälet, tillsammans med svårigheter att förutse omfattningen av utbildning resp. deltidsarbetslöshet, har varit avgörande för antagandena i dessa avseenden.

Omfattningen av antalet i arbetsmarknadsutbildning resp. av antalet heltidsarbetslösa, grundas på bl.a. historiska relationer för perioden 1980 - 92. Medelvärdet ligger under denna period på drygt 40% av öppet arbetslösa i utbildning, även om resp. årsvärde varierar något. Med hänsyn till de höga arbetslöshetstalen för de närmaste åren har jag skattat andelen till 30% i kalkylerna. Vid en öppen arbetslöshet på drygt 6% skulle det betyda att motsvarande ca 1,8% av arbetskraften skulle vara i utbildning eller totalt ca 81.000 personer. I april 1993 uppgick det faktiska antalet öppet heltidsarbetslösa till 7,7% och antal personer i arbetsmarknadsutbildning till 69.000 (1,6%). Samtidigt uppgick antalet personer i arbetslivsutveckling till 31.000 (0,7%). Arbetslösa som deltar i s.k. arbetslivsutveckling räknas i kalkylerna in bland de arbetslösa och påverkar därför inte resultatet på annat sätt.

b) Arbetskraftens storlek är konstant 4,5 milj personer

Arbetskraften i Sverige har ökat under 1980-talet från ca 4,25 miljoner personer till närmare 4,6 miljoner 1990, för att därefter sjunka till knappt 4,3 miljoner i april 1993. För beräkningarna har antagits att arbetskraften konstant uppgår till 4,5 miljoner personer, ett antagande som givetvis inte återspeglar de faktiska förhållandena vid varje enskilt tillfälle. Skulle antalet i arbetskraften sjunka med t.ex. 100.000 personer i genomsnitt för kalkylperioden, innebär detta att kostnaderna sjunker med ca 2% jämfört med beräkningarna.

c) Andelen försäkrade av de arbetslösa - grundförsäkring

Andelen av de arbetslösa, som kommer att kunna erhålla ersättning i form av grundskydd i den föreslagna försäkringen, har *för kalkyländamål* antagits uppgå till 90%. Detta skulle innebära att andelen försäkrade skulle öka jämfört med andelen som idag kan erhålla ersättning från försäkring och KAS. Frågan behandlas närmare i annan del av betänkandet, där beräknade effekter av föreslagna villkor för ersättning diskuteras. För kalkylen har det bedömts angeläget att i vart fall inte underskatta täckningsgraden. Skulle denna emellertid snarare bli t.ex. 85%, innebär det att kostnaderna för grundförsäkringen överskattas med drygt 5%.

d) Andelen av de grundförsäkrade som omfattas av tilläggsförsäkringen samt relativ arbetslöshet i tilläggsförsäkringen

Tilläggsförsäkringen - som är frivillig - kommer att omfatta färre än grundförsäkringen, bl.a. därför att vissa bara har kvalificerat sig för rätt till ersättning på grundnivån. För andra gäller att de saknar ersättningsgrundande inkomst. Men också för att vissa frivilligt avstått från tilläggsskydd. Andelen av de grundförsäkrade som också omfattas av tilläggsskyddet antas i denna kalkyl uppgå till 80%, en siffra som beräknas medföra att kostnaderna för tilläggsskyddet inte underskattas. Tilläggsförsäkringen omfattar därmed i kalkylen 80% av 90% eller totalt 72% av de arbetslösa.

I kalkylerna har samma antaganden om arbetslösheten tillämpats på såväl grund- som tilläggsförsäkring. Riktigheten av detta antagande bereder stora svårigheter att bedöma i brist på faktisk erfarenhet av hur människor väljer att försäkra sig i ett annat system än dagens. Konstruktionen i sig innebär att färre är tilläggsförsäkrade än grundförsäkrade, eftersom alla i princip är grundförsäkrade. Det förefaller inte osannolikt att anta att tilläggsförsäkringen mer intresserar de som är väl etablerade på arbetsmarknaden.

Denna grupp har samtidigt lägre relativ arbetslöshet, vilket skulle tala för att den relativa arbetslösheten bland tilläggsförsäkrade är lägre än för grundförsäkringen. Andra omständigheter talar i motsatt riktning. Eftersom tilläggsförsäkringen bygger på individens fria val, kommer möjligen individer med mycket låga arbetslöshetsrisker inte att tilläggsförsäkra sig i samma mån som de med högre risk. Detta skulle tala för relativt sett högre arbetslöshet bland tilläggsförsäkrade. I brist på säkrare underlag har därför kalkylerna genomförts med antagande om samma relativa arbetslöshet i grund- och tilläggsförsäkring.

e) Sammansättningen av arbetslösa är densamma vid hög resp. låg arbetslöshet

Sammansättningen av arbetslösa vad avser ersättningsgrundande inkomster varierar med arbetslöshetens storlek. Sammansättningen har för dessa beräkningar inte närmare analyserats, men tendensen synes vara att när arbetslösheten stiger över 3 á 4% ökar i nuvarande system såväl andelen försäkrade av de arbetslösa som den genomsnittliga dagpenningens storlek. I kostnadsberäkningarna har sådana effekter inte beaktats, då inverkan på kalkylerna bedöms som begränsade.

f) Dagpenningens storlek

Grundförsäkringen föreslås få en grundnivå på ca 6.300 kr/månad (5.300 kr för de under 21 år), vilket vid 22 dagar per månad ger en dagpenning på ca 285 kr (240 kr). I kalkylerna har värdet 285 kr/dag genomgående använts för dagpenning i grundförsäkring. Överskattningen av kostnader bedöms som mycket begränsad.

Den *maximala dagpenningen* i grund- och tilläggsförsäkring utgår vid en ersättningsgrundande inkomst på 21.500 kr/månad. Då utgör dagpenningen en 22-del av summan av 80% av inkomst upp t.o.m. 16.500 kr/månad plus 20% av inkomst mellan 16.500 kr/månad och 21.500 kr/månad, eller maximalt 14.200 kr/månad. Dagpenningen skulle då bli totalt 645 kr, varav i grundförsäkringen 285 kr och i tilläggsförsäkringen 360 kr.

Den *genomsnittliga* dagpenningen till faktiskt arbetslösa har antagits komma att vara ca 485 kr, varav tilläggsförsäkringen svarar för 200 kr. Dagpenningen 485 kr svarar mot en ersättningsgrundande inkomst på ca 13.300 kr/månad.

Den genomsnittliga industriarbetarlönen för 1994 har skattats till drygt 14.000 kr/månad och den genomsnittliga industritjänstemannalönen till drygt 18.000 kr/månad 1994. Sammansättningen av de arbetslösa vid olika arbetslöshetsnivå innebär emellertid att genomsnittet varierar.

g) Administrativa kostnader

De administrativa kostnaderna *i kalkylerna* är av två slag, dels en fast kostnad per försäkrad och år, dels en kostnad som varierar med antalet arbetslösa. Den första kostnaden har uppskattats till 60 kr/försäkrad och år, den senare kostnaden har skattats till 70 kr per arbetslös och månad. I detaljkalkyler har av förenklingsskäl kostnaden 10 kr/försäkrad och månad använts som kostnad för enbart tilläggsförsäkringen. Detaljkalkylen är således försiktig, dvs. det bedöms finnas vissa marginaler. Detta framgår av att antagandena om de administrativa kostnaderna innebär en total kostnad på ca 600 mkr, vilket överstiger nuvarande kostnader för 1993 med ca 150 mkr. Även om en mer en grund- och trygghetsförsäkring medför vissa ökade administrationskostnader, bedöms antagandet innebära en avsevärd säkerhetsmarginal.

De administrativa kostnaderna har i kalkylerna också något förenklat antagits fördelas med 50% på grundförsäkringen och 50% på tilläggsförsäkringen.

10.3.5 Försäkringens kostnader vid olika nivå på den öppna heltidsarbetslösheten

Försäkringens kostnader vid olika nivå på den öppna arbetslösheten uppgår med de förutsättningar som framgått i 10.3.4 ovan till de belopp i mkr, som framgår av tabell 10:1. Notera att här inte ingår kostnader för kontantstöd till andra personer i åtgärder än de som deltar i arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsutveckling, t.ex. ungdomspraktik, beredskapsarbete. I april 1993 uppgick detta antal, som inte beaktas här, till ca 2,3% av arbetskraften.

Tabell 10:1 innehåller beräkningar av de olika delarna av kontantstödet samt av administration. För fullständighetens skull ingår skattade värden på bidrag till permitteringslöneersättningen. I tabell 10:2 fördelas kostnaderna i beräkningsmodellen på de olika ändamålen. Denna senare fördelning är känslig på annat sätt än totalkostnaderna, bl.a. därför att förändringar ständigt sker i sammansättningen av åtgärder och i åtgärdernas volym.

Med en smärre förenkling kostar varje procent ökad öppen heltidsarbetslöshet försäkringen ca 6,7 mdkr inkl. administration. Antalet ersättningsberättigade uppgår till drygt 1,3 gånger så många. T.ex. betyder en öppen arbetslöshet på 6% att ca 7,9% av arbetskraften uppbär ersättning. Framförallt beror detta på att deltidsarbetslösa (som antagits utgöra i snitt 25% av heltidsarbetslösa och i genomsnitt vara arbetslösa till 50%) samt de i arbetsmarknadsutbildning (motsvarar i modellen 30% av öppet heltidsarbetslösa). De som deltar i arbetslivsutveckling ingår i öppet arbetslösa. Härtill kommer vissa mindre grupper arbetslösa, som ej ingår i den av AMS redovisade arbetslösheten. Minskar täckningsgraden från antagna 90% av de arbetslösa (i grundförsäkringen) sjunker kostnaderna i motsvarande mån. I beräkningarna ingår bidrag till permitteringslöneersättning med i genomsnitt 200 mkr per år, eftersom detta bidrag avses finansieras tillsammans med försäkringen.

Tabell 10:1

Kostnader för grund- och tilläggsförsäkring vid olika arbetslöshetstal

Kalkyl inkl AMU, ALU och bidrag till permitteringslönesystem

Andel av arbetskraft		Kostnader				
arbetslösa heltid	ersättning	grundförsäkring förmåner	adm	tilläggsförsäkring förmåner	adm	bidrag till permitteringslön
%	%	mkr	mkr	mkr	mkr	mkr
3,0	3,9	12.700	220	7.100	220	90
5,0	6,6	21.100	270	11.800	270	150
6,2	8,2	26.200	310	14.700	310	170
7,5	9,9	31.700	340	17.800	340	200
10,0	13,2	42.300	410	23.700	410	250

Not: Bidrag till permitteringslöneersättning är skattad

Vid t.ex. 6% öppen heltidsarbetslöshet kan kostnaden i försäkringen beräknas till 6 x 6,7 mdkr inkl. administrationskostnader, eller totalt ca 40 mdkr. Denna beräkning bygger då på att anslutningen till tilläggsförsäkringen uppgår till 80% av de med rätt till grundförsäkringsförmåner.

Uppgifterna i tabellerna 10:1 och 10:2 beror av de antaganden som ligger bakom beräkningarna. Detta tillsammans med att kalkylerna i sig är förenklingar gör att siffrorna måste användas med viss försiktighet. Men även vid förändringar av antagandena angående bl.a. täckningsgrad, genomsnittlig dagpenning m.m., i den riktning som medför minskade kostnader, måste stora förändringar göras i antagandena för att kostnaderna per procent arbetslöshet av arbetskraften skall förändras med 10% upp eller ner.

Tabell 10:2
Fördelning av kostnader vid 6,2% öppen heltidsarbetslöshet
Kalkyl

Ändamål	Mkr
Arbetslöshetsersättning, heltid	24900
, deltid	3500
Arbetsmarknadsutbildning	9400
Arbetslivsutveckling	3100
Bidrag till permitteringslöneersättning	170
Administration	620
Summa	**41690**

Regeringen har i kompletteringsprop. 1992/93:150 föreslagit förändringar i nuvarande försäkring som innebär att bl.a. fem karensdagar införs. Denna förändring - som överensstämmer med vad som beräknats för mitt förslag - medför en separat kostnadseffekt på ca 100 mkr per procent öppen heltid-

sarbetslöshet, till viss del beroende på exakt utformning. Effekter av fem karensdagar är således redan beaktade i kalkylerna ovan.

Förslaget till ny försäkring innebär bl.a. att den lägsta ersättningen höjs från 4.300 kr/månad (juli 1993) till 5.300 resp. 6.300 kr/månad. Den samlade effekten av denna höjning beräknas för de idag berättigade, dvs. de över 20 år, betyda en ökad kostnad på ca 400 - 500 mkr per år. Härtill kommer att de nya reglerna inrymmer två nya årsklasser 18 - 19 år. Dessa föreslås kunna få ersättning motsvarande 5.300 kr/månad. Belastningen på försäkringen vid drygt 6% arbetslöshet skattas till 200 - 300 mkr per år. I sammanhanget skall dock noteras att i många fall är det snarare en fråga om försäkringen eller andra samhälleliga åtgärder skall belastas av dessa kostnader, t.ex. arbetsmarknadspolitiken genom ersättningar vid ungdomspraktik. Kostnadsmässigt är effekterna ringa sett i ett större sammanhang.

Höjningen av taket för ersättningsgrundande inkomst till ca 16.500 kr/månad med maximalt 80% i ersättning samt till 21.500 kr/månad med 20% ersättning för intervallet 16.500 - 21.500 kr/månad, innebär kostnadsökningar. Dessa förändringar beräknas vid en arbetslöshet motsvarande 6,2% innebära kostnadsökningar på ca 700 - 900 mkr per år. Desaa kostnader är redan beaktade i beräkningarna.

Det är för vårt ändamål därför rimligt att trots osäkerheten säga att försäkringen kan beräknas kosta *6 - 7 mdkr per procent öppen heltidsarbetslöshet av arbetskraften, såsom öppen heltidsarbetslöshet redovisas av AMS.* I praktiken betyder detta att för 6 - 7 mdkr lämnas ersättning till ca 1,3% av arbetskraften eller knappt 60.000 personer.

10.4 Finansiering av grundförsäkring och tilläggsförsäkring

10.4.1 Arbetslösheten över en konjunkturcykel grunden för avgiftsuttag

Arbetslösheten varierar över tiden. Därmed varierar också belastningen på arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns olika sätt att möta sådana variationer i försäkringens kostnader. Ett sätt är att t.ex. förändra avgifterna varje halvår eller år, när arbetslösheten förändras. Ett annat att söka bedöma belastningen över en konjunkturcykel och därefter bestämma avgifterna efter i princip ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Men eftersom konjunkturcykler har olika längd och utseende, kan samma utjämning i stället eftersträvas över en viss

tidsperiod framåt. Fördelen är bl.a. att hushåll och företag kan bedöma de kommande utgifterna bättre än vid snabb anpassning till kostnaderna individuella år eller halvår.

Jag vill för min del förorda en modell, där avgifternas förändringar sker "mjukt" och enligt fasta regler. En sådan modell underlättas av att en viss buffert kan byggas upp för att möta snabba, men tillfälliga kostnadsförändringar. Principiellt vore det, enligt min mening, en fördel att anpassa arbetsgivaravgiften till konjunkturen genom att högre avgifter uttogs i högkonjunktur och lägre i lågkonjunktur. Avgiftsuttaget skulle med andra ord inte bidra till att förstärka företagens problem. I sig menar jag att detta inte principiellt strider mot tanken att upprätthålla viss fasthet i avgiftspolitiken.

Enligt mina förslag skall en ny arbetslöshetsförsäkring genomföras den 2 maj 1994. Under förutsättning att inga omvälvningar sker i svensk ekonomi, kan lågkonjunkturen antas hålla i sig under inledningen av femårsperioden 1994 - 98. Samtidigt kommer uppsamlade medel att saknas för att möta försäkringens högre kostnader under de första åren.

Mitt förslag blir därför att under perioden 1994-98 tillämpa en avgiftspolitik, som innebär att såväl arbetsgivarnas avgifter som de försäkrades avgifter sätts på en nivå som beräknas motsvara den genomsnittliga belastningen under perioden, inkl. viss hänsyn till räntor på grund av att försäkringens kostnader under inledningen av perioden kan bedömas komma att överstiga intäkterna. Se för övrigt kapitel 14 angående finansiering i övergångsskedet.

Genom detta förslag för den kommande femårsperioden har jag emellertid inte givit upp förhoppningarna att finansieringen på sikt får en utformning som för företagens del blir motkonjunkturell. En växling behöver dock ske i ett annat arbetsmarknadsläge än som kan förväntas råda under 1994 - 95.

10.4.2 Prognos för arbetslösheten 1994 - 98

Det finns olika bedömningar av arbetslösheten i Sverige för perioden fram till 1999. Det ligger i sakens natur att ingen idag med säkerhet kan säga vad utfallet kommer att bli. Osäkerheten vid mer långsiktiga bedömningar är större än vad vi varit vana vid. Enligt finansdepartementets bedömningar i kompletteringspropositionen 1992/93:150 (april 1993) beräknas den genomsnittliga öppna arbetslösheten till i genomsnitt 6,3% för 1994 - 98, med högre arbetslöshet i början av perioden och lägre i slutet. Andra kon-

junkturbedömningar visar i viss mån andra siffror, men gemensamt är att nivån förväntas förbli hög under flera år framåt.

I detta läge har jag - efter att ha tagit del av olika bedömningar - stannat för en prognos, som innebär en genomsnittlig öppen arbetslöshet på ca 6,2% under perioden 1994 - 98. Denna arbetslöshet beräknas medföra en belastning på försäkringen, som motsvarar att ca 8% av arbetskraften uppbär heltidsersättning. För att bedöma andelen av arbetskraften i arbetslöshet och åtgärder skall till dessa 6% adderas ytterligare ca 4 - 5% i åtgärder av skilda slag. En del av dessa belastar försäkringen, typ arbetsmarknadsutbildning. Andra belastar statsbudgeten, typ ungdomspraktik och beredskapsarbete. Ytterligare andra arbetslösa belastar kommunenas socialtjänst och vissa uppbär ingen ersättning över huvud taget.

Mina förslag till avgiftsuttag grundas således på denna prognos. Skulle verkligheten visa tecken på att kraftigt avvika från prognosen - och dessa avvikelser inte är tillfälliga - bör förändringar i avgiftsuttaget beslutas så snart avvikelserna inkl. nya prognoser med tydlighet visar att bedömningarna av avgiftsuttaget är felaktigt sett i ett längre perspektiv.

10.4.3 Grundförsäkringen

Förmåner från och administration av grundförsäkringen kan - vid de antaganden som gällt för kalkylerna - beräknas svara mot ca 60% av de samlade kostnaderna för grund- och tilläggsförsäkring.

Grundförsäkringens kostnader skall enligt min bedömning bäras av alla efter förmåga och inte efter den risk olika grupper har för att bli arbetslösa. Såsom tidigare angivits finns enligt min bedömning många orsaker till arbetslöshet, som inte kan hänföras till den enskilda individens beteende eller till hur en viss grupp av individer agerar på arbetsmarknaden. Då är det också rimligt att en betydande del av försäkringsskyddet finansieras gemensamt.

Grundförsäkringen är för de allra flesta medborgare en absolut nödvändighet för att klara försörjningen vid arbetslöshet. Grundförsäkringen kommer även att lämna ersättning till vissa grupper, som ännu inte fått fotfäste på arbetsmarknaden, liksom till grupper som idag inte får ersättning. Samtidigt kan förändrade villkor bidra till att vissa som idag får ersättning, i framtiden inte blir ersättningsberättigade på grund av förändrade arbetsvillkor.

Vidare har grundförsäkringen betydande inslag av sociala hänsyn, medan tilläggsförsäkringen mer har en karaktär som betonar momentet försäkring vid inkomstbortfall på grund av arbetslöshet.

Mitt förslag till finansiering innebär att grundförsäkringen skall finansieras med en kombination av lagstadgade, generella arbetsgivaravgifter och med obligatoriska individavgifter relaterade till inkomst. Fördelningen och avgiftsunderlaget behandlas närmare nedan.

10.4.4 Tilläggsförsäkringen

Tilläggsförsäkringen är frivillig. För de allra flesta som förlorar en arbetsinkomst kommer tilläggsförsäkringen ändå att vara nära nog en nödvändighet för att inte hamna i ohållbar ekonomisk situation vid arbetslöshet.

Det är därför enligt min mening angeläget att tilläggsskyddet kommer att omfatta de allra flesta inkomsttagare. Men samtidigt finns betydande värden i att försäkringens kostnader på marginalen till en viss del också fördelas efter att olika grupper har olika arbetslöshet. Detta har jag tidigare diskuterat och skall därför här inte upprepa mina motiv för detta synsätt.

Mitt förslag innebär att - vid en arbetslöshetsnivå ovanför 4% av arbetskraften - är det rimligt att begränsa differentieringen av tilläggsförsäkringens kostnader för utgivna förmåner. Motivet för detta är bl.a. att olika grupper inte ensamma bedöms kunna påverka sin egen arbetslöshetsnivå, men också att underlätta för försäkringsgivare att hantera risker förenade med arbetslöshet generellt eller inom en enskild arbetsmarknadssektor.

När arbetslösheten sjunker från nuvarande höga nivå, bör den differentierade delen av finansieringen också kunna ökas, eftersom differentieringen i absoluta tal då betyder mindre för de försäkrade. Vid 4% arbetslöshet eller därunder, föreslås hela utgiften för tilläggsförmåner finansieras med differentierade avgifter.

Arbetsgivare och försäkrade inom resp. bransch eller på annat sätt avgränsad försäkringsgrupp skall bära den del av tilläggsförsäkringens kostnader som vid en viss öppen arbetslöshet inte täcks genom gemensamt finansierade bidrag utan finansieras på samma sätt som grundförsäkringen. I princip menar jag att både försäkrade och arbetsgivare skall delta i finansieringen av denna del, normalt med hälften var.

Ett generellt bidrag skall kunna utgå till försäkringsgivares utgifter för försäkringsförmåner, exkl. administration. Bidragets storlek ökar med den relativa arbetslösheten hos de som är försäkrade hos försäkringsgivaren. Vid en relativ arbetslöshet på 4% eller därunder utgår inget bidrag.

För mig är det viktigt i sammanhanget att inte använda bidrag för att begränsa premierna i kollektiv med låg arbetslöshet och därmed låga premier. En annan bedömning jag gör är att även i kollektiv med hög arbetslöshet, kollektivet alltid skall bära en viss egen andel. Vidare måste systemet utformas på sådant sätt att marginaleffekten vid en ökad arbetslöshet blir lägre än 100% .

Bidragsandelen vid olika arbetslöshet har betydelse för de premier som behöver uttas av de försäkrade. Såsom närmare utvecklas nedan är det min bedömning att bidragskonstruktionen behöver beakta att premierna för individerna inte blir orimliga i kollektiv med extremt hög arbetslöshet. Jag har för min del kommit fram till att denna gräns är ca 300 kr/månad före skatt eller motsvarande maximalt ca 1,8% av bruttolönen. Jag begränsar mig då till försäkrade upp till 16.500 kr per månad. De som önskar tilläggsförsäkra sig för ytterligare 20% av inkomsten mellan 16.500 kr/mån och 21.500 kr/mån får således räkna med en obetydligt högre premie.

Med dessa utgångspunkter vill jag föreslå *en fast modell för bidrag till tilläggsförsäkringen. Modellen utgår från marginalbidraget vid ökad arbetslöshet. På grundval av dessa bidrag framräknas det genomsnittliga bidraget vid varje arbetslöshetstal.*

Mitt förslag till marginalbidrag och därav följande genomsnittsbidrag framgår av tabell 10:3.

Mitt förslag till modell innebär att genomsnittsbidraget vid 7% arbetslöshet (alltså faktisk andel ersättningsberättigade) uppgår till 21,43%, vid 10% till 31,00% och vid 15% till 42,00%.

För olika jämförelser är det viktigt att här notera att den faktiska arbetslösheten hos resp. försäkringsgivare är grunden för bidrag. Om vi t.ex. antar att den öppna heltidsarbetslösheten på sätt den mäts av AMS är 6%, har vi tidigare noterat att detta innebär - under vissa förutsättningar - att knappt 8% av de försäkrade är ersättningsberättigade. För bestämmande av bidrag skall en sådan arbetslöshet i tabellerna läsas som 8%, inte som 6%. Mellan hela procenttal förutsätts i tillämpningen interpolering ske grundad på utjämning till en decimal.

Tabell 10:3

Grundtabell för generellt bidrag till tilläggsförsäkringen

Rel arbetslöshet	Bidrag på marginalen	Genomsnittsbidrag totalt
%	%	%
0	0	0
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	50	10,00
5	50	16,67
6	50	21,43
7	50	25,00
8	50	27,78
9	60	31,00
10	60	33,64
11	60	35,83
12	60	37,69
13	70	40,00
14	70	42,00
15	70	43,75
16	70	45,29
17	80	47,22
18	80	48,95
19	80	50,50
20	80	51,90
21	80	53,18
22	80	54,35
23	80	55,42
24	80	56,40
25		

Avstämningsperioder skall vara korta, förslagsvis fyra eller fem veckor. Grundtabell för generellt bidrag framgår av tabell 10:3.

Förutom generellt bidrag till försäkringsgivare som meddelar tilläggsförsäkring, föreslås i mycket speciella fall tillsynsmyndigheten efter ansökan kunna bevilja *selektivt bidrag till en försäkringsgivare.* Sådant bidrag skall lämnas endast om försäkringsgivaren i enlighet med bl.a. förutsättningarna för sitt tillstånd konsoliderat sin försäkring, men ändå inte klarar att för större grupper av försäkrade erbjuda en premie för tilläggsförsäkringen som understiger ca 1,8% av lönen.

Det generella bidraget skall kunna utgå till försäkringsgivare på grundval av den egna relativa arbetslösheten hos de som omfattas av en bidragsberättigad tilläggsförsäkring. Ingen utjämning sker således mellan kassorna, varför utgivna bidrag också direkt kommer att variera med arbetslösheten.

Den del av hela försäkringen, grund- och tilläggsförsäkring, som blir föremål för differentierade avgifter, beräknas vid drygt 6% öppen arbetslöshet eller mer, uppgå till ca 30% som ett genomsnitt. Andelen kommer emellertid att variera mellan olika försäkringsgivare beroende på framför allt den egna gruppens arbetslöshet och lönestruktur. För att tilläggsförsäkringen alltjämt skall vara ett attraktivt skydd även för grupper med hög arbetslöshet, skall enligt min mening den högsta differentierade avgiften för en försäkrad - att betala själv - inte överstiga ca 1,8% av lönen vid inkomsten 16.500 kr/mån eller ca 300 kr för en månad. Den som önskar skydd på 20% av inkomsten mellan 16.500 kr/mån och 21.500 kr/mån får räkna med en i kronor räknat något högre premie, men som andel av inkomsten en lägre procent än 1,8.

Den *maximala* avgiften till tilläggsförsäkringen motsvarar därför efter skatt för de allra flesta ca 210 kr/månad. Å andra sidan räknar jag med att grupper med extremt låg arbetslöshet alltid skall erlägga minst ca 0,3% av lönen upp till 16.500 kr/månad i avgift till tilläggsförsäkringen. Därmed skulle spridningen kunna begränsas till 6 ggr, vilket är lägre än som gällde före 1989 i nuvarande a-kassor. Individens avgift relateras till individens lön. Idag uttas avgiften med samma belopp av alla medlemmar i kassan oberoende av lön eller arbete hel- eller deltid. Den genomsnittliga avgiften vid drygt 6% öppen arbetslöshet, beräknas till brutto ca 0,8 à 0,9% av lönen *inkl.* administration. Differentierade avgifter skall enligt min mening också täcka administrationskostnaderna för tilläggsförsäkringen. Förutsatt administrationskostnaderna är rimliga finns utrymme för att dessa alltid

skall kunna rymmas inom gränsen 1,8% av lönen för praktiskt taget alla försäkrade vid även höga arbetslöshetstal.

Vissa tekniska frågor behandlas närmare nedan, liksom frågor som rör samspelet mellan arbetsgivarnas differentierade avgifter och de försäkrades avgifter av samma karaktär. Frågor om tilläggsförsäkringens tänkta funktion i övrigt framgår av kapitel 9.

10.4.5 Avgifter till grundförsäkringen

Grundförsäkringen, liksom den gemensamt finansierade delen av tilläggsförsäkringen, skall finansieras på samma sätt. Vid drygt 6% öppen arbetslöshet, skall kostnader på ca 70% av 40 mdkr, inklusive administrationskostnader, finansieras med avgifter till grundförsäkringen. Totalt således 28 - 29 mdkr. Summan består av grundförsäkringens kostnader inkl. administration (ca 24 mdkr), av bidraget till tilläggsförsäkringen (ca 4,8 mdkr) och av bidrag till systemet för permitteringslöneersättning (ca 0,2 mdkr).

Finansieringen skall enligt mitt förslag ske genom lagstadgade arbetsgivaravgifter och genom obligatoriska individavgifter. Dock skall individavgifterna aldrig uttas på högre inkomst än där förmåner kan erhållas, dvs. i detta fall ca 200.000 kr/år. Denna begränsning markerar att det är fråga om en obligatorisk avgift och inte en egentlig skatt.

Min tanke är att individernas avgifter till grundförsäkringen inkl. bidrag till tilläggsförsäkringen, skall begränsas till ca 100 kr/månad som mest och resten av finansieringsbehovet täckas av generella, lagstadgade arbetsgivaravgifter. En avgift på maximalt ca 100 kr/månad motsvarar, för en inkomsttagare med en inkomst på ca 200.000 kr/år, ca 0,6% av lönen. I sig är det för alla ett högre belopp än dagens medlemsavgift till a-kassan. För de flesta betyder en sådan avgift en fördubbling av dagens medlemsavgift. Om hänsyn emellertid tas till att avgiften är avsedd att vara avdragsgill, blir nettobeloppet för de i vanliga inkomstlägen omkring 60 kr/mån.

Individavgifter enligt ovan kan beräknas ge drygt 3,5 mdkr, varför resterande ca 25 mdkr behöver finansieras med arbetsgivaravgifter. Detta motsvarar ca 4,1 - 4,2% av underlaget till arbetsgivaravgifter. Under förutsättning av en sjunkande arbetslöshet på sikt, kan också arbetsgivaravgifterna sänkas.

En högre öppen heltidsarbetslöshet än drygt 6% innebär en viss förändring i den andel av tilläggsförsäkringens kostnader, som skall finansieras

gemensamt genom obligatoriska avgifter. Jag anser emellertid att den del som skall finansieras genom individuella avgifter från försäkrade på skattsedeln skall ligga kvar på motsvarande ca 0,6% av löneunderlaget och att förändringen helt skall bäras av arbetsgivaravgiften. I princip skall samma sak gälla när arbetslösheten sjunker, dvs. det är arbetsgivaravgiften - över en period - som justeras, inte individavgiften.

I sig kan jag se nackdelar med att inte tydliggöra förändringar för försäkrade som avgiftsbetalare för grundskydd och solidariskt finansierad del av tilläggsskyddet. Konkreta signaler till de försäkrade, inte primärt till de arbetslösa, om tillståndet på arbetsmarknaden kan vara viktiga, även om sådana signaler kan erhållas även på annat sätt än genom att höja avgifter vid ökad arbetslöshet eller sänka avgifterna vid minskad arbetslöshet.

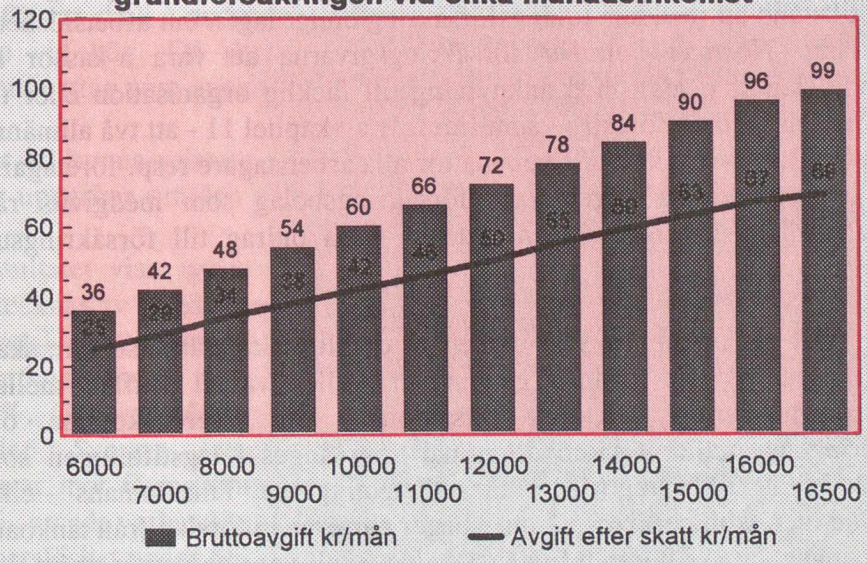
Såsom emellertid framgår nedan föreslår jag att tilläggsskyddet, till den del det inte finansieras med solidariska avgifter, inom vissa gränser fullt ut skall delas mellan arbetsgivare och försäkrade på sätt som innebär att individernas avgifter ändå kommer att -, vid åtminstone mer markerade förändringar - följa utvecklingen av arbetslösheten inom den egna gruppen. Därmed menar jag att de som valt att ha ett tilläggsskydd ändå kommer att få signaler av det slag som angivits ovan.

Avgifterna till grundförsäkringen - samt den del av tilläggsförsäkringen som skall finansieras på samma sätt - skall uttas via skattsedeln för fysiska personer med i princip en viss procent av nettointäkt av tjänst (exkl. pension och livränta) resp. nettointäkt av näringsverksamhet. Detta inkomstbegrepp överensstämmer med vad som i lagen om allmän försäkring inräknas i pensionsgrundande inkomst av anställning - 11 kap. 2 § - resp. inkomst av annat förvärvsarbete - 11 kap. 3 §.

Avgiften till grundförsäkringen föreslås uttas med 0,6% av ovanstående underlag, dock med maximalt 1.200 kr per år. Det är detsamma som att avgiften uttas på ett maximalt underlag av 200.000 kr/år. Avgiften är avdragsgill såsom utgift för intäkternas förvärvande i tjänst resp. näringsverksamhet.

Genom ovanstående reglering - som i princip är densamma som gäller för den s.k. allmänna sjukförsäkringsavgiften - uttas avgifter av såväl anställda som företagare i deras egenskaper av fysiska skattesubjekt. För företagare som har att erlägga s.k. egenavgift - vilken motsvarar den lagstadgade arbetsgivaravgiften - föreslår jag separat ett egenavgiften höjs för att täcka en arbetsmarknadsavgift.

Figur 10:1 Individavgift/månad före och efter skatt till grundförsäkringen vid olika månadsinkomst



Mitt förslag till försäkring innebär bl.a. att kostnader som idag finansieras över sjukförsäkringen framledes kommer att belasta arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är som framgått tidigare att dels uppnå bättre harmoni mellan olika försäkringars förmåner, dels att betona att den bortfallande inkomsten för arbetslösa vid korttidssjukdom är just arbetslöshetsersättningen. Kostnaderna för försäkringen av att bära de första 14 dagarnas sjukersättning för arbetslösa uppskattas till 600 - 700 mkr per år, vilket motsvarar en arbetsgivaravgift på mer än ca 0,1% av löneunderlaget.

10.4.6 Avgifter till tilläggsförsäkringen

Vid drygt 6% arbetslöshet eller högre beräknas på grundval av förslag till bidragstabell m.m. ca 70% av utgifterna för tilläggsförsäkringen finansieras genom differentierade avgifter. Dessa avgifter uttas tekniskt sett i sin helhet av de försäkrade, men dessa skall - förutsatt inte kollektivavtal träffats mellan arbetsgivaren, eller dennes organisation, och med de anställdas fackliga organisationer - ha rätt att enligt lag erhålla bidrag från arbetsgiv-

aren motsvarande minst hälften av avgiften för en på visst sätt specificerad försäkring.

Försäkringsgivare för tilläggsförsäkring är den som av tillsynsmyndigheten givits tillstånd att meddela tilläggsförsäkring enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Normalt kommer försäkringsgivarna att vara a-kassor av liknande slag som idag med anknytning till facklig organisation eller till viss bransch. Vidare föreslås - som framgår av kapitel 11 - att två allmänna kassor inrättas, vilka kassor är öppna för alla arbetstagare resp. företagare. Försäkringsgivare kan även vara försäkringsbolag som medgivits rätt meddela tilläggsförsäkring med rätt till vissa bidrag till försäkringsutgifterna.

Såsom framgått av kapitel 9 är tanken att de allra flesta arbetstagare skall få sitt tilläggsskydd ordnat genom att kollektivavtal träffas mellan kollektivavtalsparter. Parterna tillsammans kan överenskomma om försäkringens ambition inom de ramar som anges i lagstiftningen som villkor för rätt till bidrag till förmånsutbetalningarna. Tillsammans - eller efter vad man kommer överens om - begär parterna in förslag från tänkbara försäkringsgivare. Eftersom tilläggsskyddet skall vara beroende av att den enskilde också i princip erlägger en andel av kostnaden, lägst motsvarande 0,3% av lönen, skall avtalet ses som ett erbjudande till den enskilde att ansluta sig till tilläggsförsäkringen. Om kollektivavtal träffats skall enskild arbetstagare som enligt gängse grunder omfattas av kollektivavtalet inte äga rätt att kräva arbetsgivaren på hälften av premien för försäkring som inte omfattas av kollektivavtalet. Valet kommer att i sådant fall stå mellan att helt avstå eller betala den del som överenskommits i kollektivavtal.

Differentierade avgifter på i genomsnitt ca 35 á 40% av tilläggsförsäkringens kostnader skall vid 6% öppen arbetslöshet eller högre, således slutligt uttas av de försäkrade - om inget kollektivavtal träffats om annan reglering. Vid lägre arbetslöshet ökar arbetstagarens resp. arbetsgivarens andel till maximalt vardera 50% vid 4% arbetslöshet eller lägre.

Den enskilde löntagarens avgift till tilläggsförsäkringen varierar med den egna gruppens arbetslöshet och med dagpenningen i försäkringen. I någon utsträckning kan även skillnader i administrationskostnader påverka avgiftens storlek.

Den maximala avgiften på ca 1,8% av lönen beräknas komma att uttas vid olika arbetslöshetstal i olika inkomstlägen. Individer med inkomst 16.500 kr/mån erlägger maximal avgift vid en arbetslöshet på mer än 15%, individer med ca 14.700 kr/månad vid en arbetslöshet på mer än ca 18%

och individer med en inkomst på 13.300 kr/mån vid en arbetslöshet på mer än 20%. I samtliga fall således vid mycket höga arbetslöshetstal. I någon mån kan avgiften nå upp till 1,8% av lönen tidigare, beroende på effekter av premiebefrielse vid arbetslöshet och av behov av buffertupp-byggnad. Buffertar skall å andra sidan normalt byggas upp vid "låg" belastning och inte vid hög. Då skall i stället bufferten användas för att sänka det premieuttag som annars skulle behövas.

För att kunna relatera dessa höga arbetslöshetstal till nuvarande a-kassor har uppgifter om den relativa arbetslösheten i mars 1993 bearbetats.

Resultatet visar att trots att mars 1993 i ett historiskt perspektiv kännetecknas av en extremt hög allmän arbetslöshet, svarar kassor med relativ arbetslöshet på mer än 20% endast för 4,5% av antalet medlemmar i samtliga kassor. Andelen arbetslösa är för samma kassor dock närmare 14%. Generellt återspeglas i statistiken den extrema byggkris som f.n. råder i Sverige. Även kassor med en relativ arbetslöshet på 16 - 20% svarar mot få medlemmar eller 2,6% av samtliga försäkrade och knappt 6% av de arbetslösa kassamedlemmarna. Gruppen a-kassor med en arbetslöshet under 8% svarade för fler än 68% av medlemmarna totalt och 43% av de arbetslösa.

Av detta kan man dra slutsatsen att selektiva bidrag kan förväntas bli synnerligen ovanliga, i synnerhet om försäkringsgivarna i tilläggsförsäkringen får förutsättningar att bygga upp buffertar och att återförsäkra sig.

Inkomsttagare med högre ersättningsgrundande inkomst än 16.500 kr/mån och som valt att tilläggsförsäkra inkomstbortfall över denna nivå, får i sämsta fall en något högre premie för sitt sammanlagda skydd än 300 kr/månad brutto. I procent av inkomsten blir dock avgiften lägre vid ökad bas inom rimliga arbetslöshetstal.

Minimiavgiften föreslås bli 0,3% av lönen. Vid inkomsten 16.500 kr/månad betyder detta brutto 50 kr/mån och netto ca 35 kr/månad, i lägre löneläge mindre. Vid 13.300 kr/månad ca 40 kr brutto och ca 28 kr netto. Vid ca 14.700 kr/mån ca 44 kr/månad brutto och ca 31 kr/månad netto.

Fullständig anslutning till tilläggsförsäkringen, vilket jag kalkylmässigt ansett motsvara 80% av de grundförsäkrade, medför en kostnad för tilläggsförsäkringen på totalt ca 16 mdkr vid drygt 6% öppen arbetslöshet. Med ett bidrag motsvarande i genomsnitt ca 30% eller ca 5 mdkr, en arbetsgivarandel motsvarande 5,5 mdkr uppgår individernas andel till ca 5,5 mdkr. Detta motsvarar i genomsnitt ca 0,9% av löneunderlaget. Härtill

kommer emellertid administrationskostnader som emellertid i sammanhanget närmast är försumbara. Föreligger tillfälligt behov av buffertuppbyggnad påverkar detta avgiften. På motsvarande sätt kan uppsamlade buffertar i lägen med hög arbetslöshet bidra till att hålla premierna nere. Avgiften i vanliga inkomstlägen kan beräknas komma att ligga mellan 0,8 - 1,0% av löneunderlaget. Arbetsgivarnas andel blir i kronor minst lika stor.

10.4.7 Beräkning av premier för tilläggsförsäkringen

Såsom tidigare framhållits är det försäkringsgivarna i tilläggsförsäkringen, som skall fastställa premierna. För att bl.a. kunna bedöma konsekvenserna av förslagen om tilläggsförsäkring vad avser bidrag, premienivå m.m., har olika kalkyler bearbetats.

Liksom andra kalkyler bygger även dessa på vissa förutsättningar om bl.a. administrationskostnad, om avsättning till buffertfond m.m. Vidare bygger beräkningarna på den generella bidragskurvan, av vilken bidragsandelen av förmånerna kan avläsas vid olika relativ arbetslöshet. Se vidare resp. tabell angående förutsättningar.

De framräknade premierna är försäkrades avgifter före skatteavdragseffekt. Premierna har även relaterats till lön per månad, för att lättare överblicka kostnaderna vid olika förutsättningar.

Notera att i kalkylerna ingår även kostnader i förekommande fall för skydd motsvarande 20% av inkomstförlust mellan 16.500 - 21.500 kr/månad. Dessutom har generellt premiebefrielse, buffertuppbyggnad och kostnader för återförsäkring, beaktats såsom ett påslag på den grundläggande riskpremien. Administration har belastat kalkylen med 10 kr per månad och försäkrad.

Tabellerna visar vid låga inkomster avgifter som understiger 0,3% av lönen. Avsikten är att för bidragsrätt till försäkringen i princip ställa som villkor att individavgift inte uttas med mindre än 0,3% av lönen även i lönelägen med begränsad nytta av tilläggsförsäkringen.

Kalkylerna för olika arbetslöshet (faktisk andel ersatta av samtliga försäkrade) redovisas i tabellerna 10:4-10:7.

Tabell 10:4
Beräkning av avgift till tilläggsförsäkringen

Förutsättningar

1. Relativ arbetslöshet i tilläggsförsäkringen	10%
2. Administrativ kostnad i tilläggsförsäkringen	10 kr/mån
3. Bidrag till tilläggsförsäkring enligt	Tab 10:3
4. Avsättning till buffert, kostnad för premiebefrielse samt återförsäkring i % av kostnad per försäkrad exkl adm	13%
5. Arbetsgivarandel av premie	50%

Inkomst	Kostnad per försäkrad exkl adm	Adm kostn	Avsättning till buffert, premiebefrielse mm	Summa bruttokostnad	Bidrag i abs belopp	Premie för försäkrad	Premie som andel av lön
kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	%
8000	10	10	1	21	4	9	0,11
8500	50	10	7	67	18	24	0,29
9000	90	10	12	112	32	40	0,45
9500	130	10	17	157	46	56	0,59
10000	170	10	22	202	60	71	0,71
10500	210	10	27	247	74	87	0,83
11000	250	10	33	293	88	102	0,93
11500	290	10	38	338	102	118	1,03
12000	330	10	43	383	116	134	1,11
12500	370	10	48	428	130	149	1,19
13000	410	10	53	473	144	165	1,27
13500	450	10	59	519	158	180	1,34
14000	490	10	64	564	172	196	1,40
14500	530	10	69	609	186	212	1,46
15000	570	10	74	654	200	227	1,51
15500	610	10	79	699	214	243	1,57
16000	650	10	85	745	228	258	1,62
16500	690	10	90	790	242	274	1,66
17000	700	10	91	801	245	278	1,63
17500	710	10	92	812	249	282	1,61
18000	720	10	94	824	252	286	1,59
18500	730	10	95	835	256	290	1,57
19000	740	10	96	846	259	293	1,54
19500	750	10	98	858	263	297	1,53
20000	760	10	99	869	266	301	1,51
20500	770	10	100	880	270	305	1,49
21000	780	10	101	891	273	309	1,47
21500	790	10	103	903	277	313	1,46
22000	790	10	103	903	277	313	1,42
22500	790	10	103	903	277	313	1,39
23000	790	10	103	903	277	313	1,36
23500	790	10	103	903	277	313	1,33
24000	790	10	103	903	277	313	1,30
24500	790	10	103	903	277	313	1,28
25000	790	10	103	903	277	313	1,25

Tabell 10:5
Beräkning av avgift till tilläggsförsäkringen

Förutsättningar

1. Relativ arbetslöshet i tilläggsförsäkringen	5%
2. Administrativ kostnad i tilläggsförsäkringen	10 kr/mån
3. Bidrag till tilläggsförsäkring enligt	Tab 10:3
4. Avsättning till buffert, kostnad för premiebefrielse samt återförsäkring i % av kostnad per försäkrad exkl adm	10%
5. Arbetsgivarandel av premie	50%

Inkomst	Kostnad per försäkrad exkl adm	Adm kostn	Avsättning till buffert, premiebefrielse mm	Summa bruttokostnad	Bidrag i abs belopp	Premie för försäkrad	Premie som andel av lön
kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	kr/mån	%
8000	5	10	1	16	1	7	0,09
8500	25	10	3	38	3	17	0,20
9000	45	10	5	60	5	27	0,30
9500	65	10	7	82	7	37	0,39
10000	85	10	9	104	9	47	0,47
10500	105	10	11	126	12	57	0,54
11000	125	10	13	148	14	67	0,61
11500	145	10	15	170	16	77	0,67
12000	165	10	17	192	18	87	0,72
12500	185	10	19	214	20	97	0,77
13000	205	10	21	236	23	106	0,82
13500	225	10	23	258	25	116	0,86
14000	245	10	25	280	27	126	0,90
14500	265	10	27	302	29	136	0,94
15000	285	10	29	324	31	146	0,97
15500	305	10	31	346	34	156	1,01
16000	325	10	33	368	36	166	1,04
16500	345	10	35	390	38	176	1,07
17000	350	10	35	395	39	178	1,05
17500	355	10	36	401	39	181	1,03
18000	360	10	36	406	40	183	1,02
18500	365	10	37	412	40	186	1,00
19000	370	10	37	417	41	188	0,99
19500	375	10	38	423	41	191	0,98
20000	380	10	38	428	42	193	0,97
20500	385	10	39	434	42	196	0,95
21000	390	10	39	439	43	198	0,94
21500	395	10	40	445	43	201	0,93
22000	395	10	40	445	43	201	0,91
22500	395	10	40	445	43	201	0,89
23000	395	10	40	445	43	201	0,87
23500	395	10	40	445	43	201	0,85
24000	395	10	40	445	43	201	0,84
24500	395	10	40	445	43	201	0,82
25000	395	10	40	445	43	201	0,80

Tabell 10:6
Beräkning av avgift till tilläggsförsäkringen

Förutsättningar

1. Relativ arbetslöshet i tilläggsförsäkringen	8%
2. Administrativ kostnad i tilläggsförsäkringen	10 kr/mån
3. Bidrag till tilläggsförsäkring enligt	Tab 10:3
4. Avsättning till buffert, kostnad för premiebefrielse samt återförsäkring i % av kostnad per försäkrad exkl adm	11%
5. Arbetsgivarandel av premie	50%

Inkomst kr/mån	Kostnad per försäkrad exkl adm kr/mån	Adm kostn kr/mån	Avsättning till buffert, premiebefrielse mm kr/mån	Summa bruttokostnad kr/mån	Bidrag i abs belopp kr/mån	Premie för försäkrad kr/mån	Premie som andel av lön %
8000	8	10	1	19	2	8	0,10
8500	40	10	4	54	11	22	0,25
9000	72	10	8	90	20	35	0,39
9500	104	10	11	125	29	48	0,51
10000	136	10	15	161	38	62	0,62
10500	168	10	18	196	47	75	0,71
11000	200	10	22	232	56	88	0,80
11500	232	10	26	268	64	102	0,88
12000	264	10	29	303	73	115	0,96
12500	296	10	33	339	82	128	1,03
13000	328	10	36	374	91	142	1,09
13500	360	10	40	410	100	155	1,15
14000	392	10	43	445	109	168	1,20
14500	424	10	47	481	118	181	1,25
15000	456	10	50	516	127	195	1,30
15500	488	10	54	552	135	208	1,34
16000	520	10	57	587	144	221	1,38
16500	552	10	61	623	153	235	1,42
17000	560	10	62	632	155	238	1,40
17500	568	10	62	640	158	241	1,38
18000	576	10	63	649	160	245	1,36
18500	584	10	64	658	162	248	1,34
19000	592	10	65	667	164	251	1,32
19500	600	10	66	676	167	255	1,31
20000	608	10	67	685	169	258	1,29
20500	616	10	68	694	171	261	1,28
21000	624	10	69	703	173	265	1,26
21500	632	10	70	712	175	268	1,25
22000	632	10	70	712	175	268	1,22
22500	632	10	70	712	175	268	1,19
23000	632	10	70	712	175	268	1,17
23500	632	10	70	712	175	268	1,14
24000	632	10	70	712	175	268	1,12
24500	632	10	70	712	175	268	1,09
25000	632	10	70	712	175	268	1,07

Tabell 10:7
Beräkning av avgift till tilläggsförsäkringen

Förutsättningar

1. Relativ arbetslöshet i tilläggsförsäkringen 12%
2. Administrativ kostnad i tilläggsförsäkringen 10 kr/mån
3. Bidrag till tilläggsförsäkring enligt Tab 10:3
4. Avsättning till buffert, kostnad för premiebefrielse samt återförsäkring i % av kostnad per försäkrad exkl adm 15%
5. Arbetsgivarandel av premie 50%

Inkomst kr/mån	Kostnad per försäkrad exkl adm kr/mån	Adm kostn kr/mån	Avsättning till buffert, premiebefrielse mm kr/mån	Summa bruttokostnad kr/mån	Bidrag i abs belopp kr/mån	Premie för försäkrad kr/mån	Premie som andel av lön %
8000	12	10	2	24	5	9	0,12
8500	60	10	9	79	25	27	0,32
9000	108	10	16	134	45	45	0,50
9500	156	10	23	189	64	63	0,66
10000	204	10	31	245	84	80	0,80
10500	252	10	38	300	104	98	0,93
11000	300	10	45	355	124	116	1,05
11500	348	10	52	410	143	133	1,16
12000	396	10	59	465	163	151	1,26
12500	444	10	67	521	183	169	1,35
13000	492	10	74	576	203	187	1,43
13500	540	10	81	631	223	204	1,51
14000	588	10	88	686	242	222	1,59
14500	636	10	95	741	262	240	1,65
15000	684	10	103	797	282	257	1,72
15500	732	10	110	852	302	275	1,77
16000	780	10	117	907	321	293	1,83
16500	828	10	124	962	341	311	1,88
17000	840	10	126	976	346	315	1,85
17500	852	10	128	990	351	319	1,82
18000	864	10	130	1004	356	324	1,80
18500	876	10	131	1017	361	328	1,77
19000	888	10	133	1031	366	333	1,75
19500	900	10	135	1045	371	337	1,73
20000	912	10	137	1059	376	342	1,71
20500	924	10	139	1073	381	346	1,69
21000	936	10	140	1086	386	350	1,67
21500	948	10	142	1100	391	355	1,65
22000	948	10	142	1100	391	355	1,61
22500	948	10	142	1100	391	355	1,58
23000	948	10	142	1100	391	355	1,54
23500	948	10	142	1100	391	355	1,51
24000	948	10	142	1100	391	355	1,48
24500	948	10	142	1100	391	355	1,45
25000	948	10	142	1100	391	355	1,42

10.4.8 Tilläggsförsäkringen - uppbörd av avgifter

Såsom framgått av kapitel 9 skall arbetsgivaren enligt lag vara skyldig att erlägga hälften av avgiften för tilläggsförsäkringen, förutsatt denna inte är förmånligare än vad som anges som förutsättning för rätt till bidrag till tilläggsförsäkringsförmåner. Arbetsgivarens skyldighet är emellertid beroende av att den försäkrade erlägger sin andel.

En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring kommer - såsom jag tidigare betonat - att förutsätta en hög anslutning till tilläggsförsäkringen bland arbetstagare och företagare. Därför är det viktigt att underlätta kollektiva lösningar. Jag har därför förutsatt att kollektivavtal träffas och utformas på sådant sätt att bidrag till försäkringen skall kunna erhållas och därmed att regler om individens principiella betalningsskyldighet för avgifter på minst 0,3% av lönen upprätthålls. Avtalet får då en karaktär som möjliggör för en arbetstagare att välja om han eller hon skall tillhöra försäkringen och betala avgiften, eller avstå från sitt skydd. I det senare fallet menar jag att arbetstagaren inte skall kunna avkräva arbetsgivaren bidrag till tilläggsförsäkring. De parter som önskar utforma en försäkring utan anspråk på bidrag från arbetsmarknadsfonden, skall enligt min mening kunna göra det under förutsättning att förmånerna inte överstiger 80% av ersättningsgrundande inkomst.

Tre tekniker är då i första hand möjliga för att reglera förhållandet mellan den anställde och arbetsgivaren. I det första fallet handhar arbetsgivaren betalning av premien till den berörda försäkringsgivaren. Arbetsgivaren redovisar hela premien till försäkringsgivaren för den anställdes räkning och gör avdrag på nettolönen för den försäkrades andel.

I det andra fallet handhar den anställde själv sin inbetalning av premien, varefter han eller hon mot uppvisande av betalningsbevis erhåller sitt bidrag från arbetsgivaren.

I det tredje fallet träffas överenskommelse mellan arbetsgivaren och de anställdas organisation att gemensamt ordna en summarisk försäkring för alla de anställda som önskar en sådan försäkring. I detta fall regleras premien som andel av lönen under resp. period eller som ett fast belopp. Arbetsgivaren gör avdrag på den anställdes nettolön för dennes andel. Anställda som av någon anledning inte önskar tilläggsskydd i detta fall eller väljer att själva helt sköta detta, går då miste om arbetsgivarens bidrag.

Såsom framgått tidigare, skall avtalsfrihet med vissa begränsningar råda angående tilläggsförsäkringen. Begränsningarna avser kompensationsnivån

tillsammans med grundförsäkringen, men också att den försäkrade inte i princip skall kunna avtala bort en lägsta avgift motsvarande ca 0,3% av lön och förmåner, förutsatt han eller hon inte helt ställer sig utan tilläggsskydd. Så länge den senare premien inte understiger motsvarande 0,3% av lön och förmåner, kan avtal träffas om att arbetsgivaren bär en större andel än 50% av premien. Parterna kan också överenskomma om att tilläggsförsäkringen görs mindre gynnsam än i normalfallet, dock att enskild anställd oakttat kollektivavtal, skall kunna begära att få 50% av premien från sin arbetsgivare för en försäkring med förmåner motsvarande 80% upp till 16.500 kr/månad resp. 20% i inkomstskiktet 16.500 - 21.500 kr/månad.

10.5 Sammanfattning av mitt förslag till avgiftshöjningar för finansieringen av de löpande utgifterna i försäkringen

Mitt förslag till finansiering av den nya arbetslöshetsförsäkringens löpande kostnader innebär att avgifter uttas som över en konjunkturcykel bedöms motsvara de totala kostnaderna för försäkringen inkl. räntor. I brist på möjlighet att exakt bestämma en konjunkturcykel föreslår jag att utjämningsperioden initialt skall vara fem år och omfatta åren 1994 - 98.

För denna period bedömer jag att den genomsnittliga arbetslösheten kommer att uppgå till 6,2% öppet heltidsarbetslösa enligt AMS modell. Arbetslöshetens omfattning är idag högre än 6,2% (7,7% i april 1993) och en högre arbetslöshet höjer kostnaderna i stort sett proportionellt vid måttliga förändringar. I mitt förslag ligger att om den faktiska utvecklingen, tillsammans med prognoser för resten av perioden t.o.m. 1998, skulle avvika från min bedömning, skall en förändring av avgifterna enligt min föreslagna modell senare kunna bestämmas.

Mitt förslag innebär att den generella, lagstadgade arbetsmarknadsavgiften höjs till 4,2% för att finansiera grundförsäkring, inkl. viss fondering, samt bidrag till tilläggsförsäkring. Vidare föreslår jag ett en obligatorisk avgift uttas av samtliga inkomsttagare med inkomst av tjänst och samtliga fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet. Avgiften, benämnd individavgift till arbetslöshetsförsäkringen, uttas på nettointäkt av tjänst resp. näringsverksamhet. Mitt förslag innebär att avgiftssatsen för 1994 - 98 sätts till 0,6% av inkomstunderlag i princip upp till den s.k. brytpunkten vid beskattningen och maximeras till 1.200 kr per år och fysisk skattebetalare.

Höjningen av arbetsmarknadsavgiften föreslås delvis finansieras genom att avgiften till sjukförsäkringen sänks med 1%-enhet och att således den

samlade höjningen av arbetsgivaravgifterna begränsas. Motiven för förslaget till en sänkning av avgiften till sjukförsäkringen är att behoven av nuvarande uttag minskat av olika skäl. På grundval av uppgifter i budgetprop. 1993/94:100, bilaga 6, om inkomster och utgifter samt nya prognoser för 1993/94, beräknas en överfinansiering av sjukförsäkringen komma att uppgå till 8,8 mdkr. De minskade behoven inom sjukförsäkringen bör därför enligt min bedömning kunna bidra till att kompensera för behoven i arbetslöshetsförsäkringen. För detta talar även att den av mig föreslagna försäkringen kommer att överta kostnader från den nuvarande sjukförsäkringen för korta sjukperioder.

Sammantaget innebär därför mitt förslag att den s.k. arbetsmarknadsavgiften from den 1 januari 1994 uttas med 4,2%. Samtidigt föreslår jag att arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen sänks med 1%-enhet.

Arbetsgivarnas samlade kostnader för grund- och tilläggsförsäkring blir därmed totalt ca 5%-enheter, medan avgiften till sjukförsäkringen finansierar 1%-enhet och nuvarande finansiering motsvarar ca 2%-enheter. Arbetsgivarnas nettokostnader kommer således att öka med knappt 2% av underlaget till arbetsgivaravgifter.

Tilläggsförsäkringen beräknas medföra en genomsnittlig belastning på arbetstagare och företagare som fysiska personer motsvarande ca 0,8 - 1,0% av lönen vardera.

Fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet erlägger s.k. egenavgifter. I dagens system erlägger sådana skattskyldiga ingen arbetsmarknadsavgift eller motsvarighet til denna avgift. Jag föreslå därför att i egenavgifterna skall uttas en reducerad arbetsmarknadsavgift på 3,2 % av nettointäkt av näringsverksamhet. Reduktionen betingas av företagares sämre villkor vad avser karenstid och därmed lägre belastning av försäkringen.

Egenföretagare som bedriver sin verksamhet i former som innebär att rörelsen är eget skattesubjekt, erlägger redan idag arbetsgivaravgifter på samma sätt som gäller för anställda. För dessa egenföretagare innebär mitt förslag ingen principiell skillnad. Dessa företagare drabbas i och för sig av de begränsningar i ersättningsrätt som gäller generellt för företagare. Det saknas emellertid förutsättningar att för dessa reducera avgifterna till arbetsmarknadsfonden.

Arbetstagarnas, liksom företagarnas, individavgifter till grund- och tilläggsförsäkring görs avdragsgilla. Därmed kommer den genomsnittliga avgiften till grundförsäkringen för vanliga inkomsttagare efter skatt att motsvara mindre än ca 60 kr/månad. Den vanlige inkomsttagaren med genomsnittlig arbetslöshet kan därutöver beräknas få en avgift till tilläggsförsäkringen på ca 90 kr/månad efter skatt vid ca 6% öppen arbetslöshet.

10.6 Finansiering i samband med övergångsbestämmelser

10.6.1 Grundförsäkringen

Den nya försäkringen föreslås träda i kraft den 2 maj 1994. Under en period på 18 månader föreslås särskilda övergångsbestämmelser gälla. Övergångsbestämmelserna påverkar även finansieringen. Detaljer om övergångsbestämmelserna framgår av kapitel 14. Här skall de finansiella konsekvenserna summeras.

Individavgiften till grundförsäkringen (0,6%) föreslås uttas fr.o.m. den 1 januari 1994. Likaså föreslås höjningen av den s.k. arbetsmarknadsavgiften till 4,2% genomföras vid samma tidpunkt, liksom den s.k. egenavgiften på 3,2%.

Av inflytande medel under perioden 1 januari - 1 maj 1994 tillgodoförs den nuvarande arbetsmarknadsfonden den andel av arbetsmarknadsavgiften som annars skulle ha uttagits vid detta tillfälle eller motsvarande 2,04% av underlaget. Skillnaden mellan 4,2%-enheter och 2,04%-enheter tillförs en ny arbetsmarknadsfond, tillsammans med de s.k. individavgifterna. Dessa medel skall bidra till att minska underskottet i den nya försäkringen, från den tidpunkt den träder i kraft. Buffertuppbyggnad under fyra månader beräknas till ca 5,5 mdkr och innebär att grundförsäkringen kan bära en arbetslöshet som överstiger den som legat till grund för finansieringen, med ca 1%-enhet under ett år.

10.6.2 Tilläggsförsäkringen

Tilläggsförsäkringen föreslås träda i kraft den 2 maj 1994. Ersättning kommer - i enlighet med vad som närmare framgår av kapitel 14 - att under vissa villkor utgå till de som är arbetslösa den 2 maj eller som blir arbetslösa under en övergångsperiod, oakttat dessa inte varit försäkrade under tillräckligt lång tid för ersättningsrätt enligt de nya reglerna.

Under januari till april 1994 erläggs medlemsavgifter till nuvarande a-kassor på vanligt sätt. Inga avgifter till tilläggsförsäkringen erläggs av vare sig försäkrade eller arbetsgivare för perioden innan ikraftträdandet. Men fr.o.m. den 2 maj gäller den nya tilläggsförsäkringen, varför premie skall erläggas. För utbetalningar gäller fr.o.m. den 2 maj även reglerna om generellt och selektivt bidrag.

10.6.3 Gemensam finansiering av andelar av tilläggsförsäkringens förmånsbetalningar under en övergångsperiod

Tilläggsförmåner som utges till arbetslösa från tilläggsförsäkringen, skall under en övergångsperiod finansieras på särskilt sätt med bl.a. ett övergångsbidrag till tilläggsförsäkringsgivare. Syftet härmed är att i princip neutralisera försäkringsgivare från effekterna av att vissa arbetslösa redan vid ikraftträdandet uppbär ersättning. Utgivna tilläggsförmåner skall därför övergångsvis med viss nedtrappning finasieras med icke-differentierade avgifter.

För det första skall de generella bidraget alltid kunna utgå på normalt sätt. För det andra skall alla tilläggsförsäkrade under ett års tid erlägga en avgift till tilläggsförsäkringen, som består av två delar. En del är den ordinarie delen till den aktuella försäkringsgivaren, men då baserad på att den arbetslöshet som skall bäras av försäkringsgivarens under de första tolv månaderna. Den andra delen skall vara lika för alla försäkringsgivare och preliminärt uttas med såsom en grundpremie - lika för alla - på 200 kr/månad, att delas lika mellan arbetsgivare och försäkrad. Samma premie sänks efter tolv månader till ca 50 kr/månad, medan i stället den andel som beror av differentieringen höjs.

För detaljer hänvisas till kapitel 14.

11. Administration av grund- och tilläggsförsäkring

11.1 Inledning

Den nuvarande frivilliga försäkringen administreras av 42 a-kassor, varav fyra handhar försäkringen för företagare. A-kassorna är en egen form av ekonomisk förening som regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring och med de försäkrade som medlemmar och således inte myndigheter. Den besvärsordning som gäller för nuvarande arbetslöshetsförsäkring, innebär en indikation på att a-kassorna inte ses som vanliga privaträttsliga subjekt, utan som organ av närmast offentligrättslig karaktär. Detta trots att a-kassorna i olika avseenden har mycket nära reell knytning till de fackliga organisationerna och företagarnas intresseorganisationer.

KAS administreras av fyra s.k. KAS-regioner knutna till fyra länsarbetsnämnder. Begreppet region återspeglar att resp. enhet ansvarar för administration för ett geografiskt större område än den som resp. länsarbetsnämnds verksamhet berör.

AMS är tillsynsorgan för a-kassorna.

De föreslagna grund- och tilläggsförsäkringarna har vissa likheter med nuvarande system, om KAS ses som en grundförsäkring för alla utan krav på medlemskap. Likväl innebär föreslagen på viktiga punkter ändrade förutsättningar för administrationen.

Mitt förslag till administration behandlas i detta kapitel på så sätt att först anger jag de krav som jag anser skall kunna ställas på administrationen, därefter diskuterar jag hur olika lösningar kan bidra till att uppfylla dessa krav. Mitt slutliga förslag preciseras därefter mer i detalj.

11.2 Krav på organ som skall administrera grundförsäkringen

Medborgarnas rätt till ersättning från grundförsäkringen garanteras enligt mitt förslag av staten. Grundförsäkringen vilar på offentligrättslig grund. Administrationen av grundförsäkringen är därför till sin karaktär också myndighetsutövning. Detta ställer krav på de organ som skall handlägga ärenden inom försäkringen, liksom på att besvärsordningen anpassas till vad som gäller för myndighetsbeslut.

Nuvarande arbetslöshetsförsäkring är lagreglerad, kassorna är berättigade till bidrag enligt särskilda grunder, men staten svarar inte formellt för att varje kassas inkomster är tillräckliga för att bestrida utgifterna. Däremot ansvarar staten för att kassorna erhåller det s.k. statsbidraget motsvarande förmånsutgifterna, oavsett om staten i sin tur får in medel tillräckliga för att bestrida bidraget. Formellt sett svarar därför inte staten för försäkringen. I praktiken kan emellertid inte statsbidraget användas för att t.ex. bestrida underskott i administrationen, varför ersättningen till arbetslösa reellt sett är statligt garanterad.

Principiellt skulle en a-kassa kunna tvingas i likvidation eller konkurs, på samma sätt som vilken ekonomisk förening som helst. Detta skulle emellertid förutsätta att ersättningen för administration, ränteintäkter o.d., skulle vara otillräckliga för att bestrida kassans administrationskostnader inkl återkrav av statsbidrag. I denna mening är kassorna således privaträttsliga.

Mot denna bakgrund kan ett antal olika krav ställas på de organ som skall administrera den föreslagna grundförsäkringen, förutom allmänna krav på lika behandling, god service, kostnadseffektiv verksamhet o.d. De krav jag anser skall kunna ställas är:

- organ som handhar grundförsäkringen skall vara *myndighet eller bedriva verksamheten i sådan form att samma besvärsordning kan tillämpas* som gäller för myndighetsbeslut; på andra områden finns organ av typ försäkringskassor med obestämd form; försäkringskassorna har i olika sammanhang angetts som "offentligrättsliga organ av nämast kommunal karaktär"

- *organen skall godkännas av A-myndigheten* och som villkor för godkännande skall de dels uppfylla de mer detaljerade krav som A-myndigheten anger, dels acceptera att - förutom att följa de lagar som gäller - även följa de föreskrifter som lämnas av A-myndigheten samt underställa sig A-myndighetens tillsyn;

- *organen skall ha en eller flera ägare eller huvudmän*, som förbinder sig att ansvara för att organet har tillräckliga ekonomiska resurser att på givna villkor fullgöra uppgifterna för en bestämd period i framtiden

- administrationsorgan skall *kunna avgränsa sitt huvudsakliga verksamhetsområde*

- varje organ som administrerar grundförsäkringen skall *kunna erbjuda de som så önskar och är verksamma inom det "huvudsakliga verksamhetsområdet" en tilläggsförsäkring* som uppfyller villkoren för att vara bidragsberättigad.

Godkännande som administratör av grundförsäkringen skall i princip lämnas till de organ som uppfyller dessa krav. A-myndigheten skall enligt mitt förslag dock undantagsvis kunna neka godkännande, när det inte bedöms främja försäkringens administration att godkänna ytterligare administrationsorgan. Därmed skall det således vägas in i bedömningarna om det redan finns organ som godkänts för samma del av arbetsmarknaden, men också om viss "konkurrens" bedöms som önskvärd. Kravet på godkännande är inte uttryck för strävan att garantera en administratör av försäkringen ett monopol, men skall å andra sidan inte heller bidra till en alltför uppsplittrad verksamhet.

Det skall enligt mitt förslag ankomma på en statlig myndighet - A-myndigheten (se nedan) - att närmare utforma kraven för godkännande.

Organ som handhar grundförsäkringen kommer ekonomiskt sett inte att bära något eget ansvar för förmånsbetalningarna. Däremot är det min avsikt att A-myndigheten i princip skall fastställa prestationsrelaterade ersättningar för resp. organs kostnader för administrationen. I princip skall dessa ersättningar vara desamma för alla organ med i stort sett samma förhållanden. Vissa kommer därvid att kunna driva verksamheten med vinst, andra kan komma att gå med förlust. Ansvaret för ekonomin ankommer på resp. ägare/huvudman, som för godkännande också skall utställa vissa garantier när A-myndigheten så kräver.

Ägare/huvudman för organ som skall administrera grundförsäkringen skall kunna vara en eller flera statliga myndigheter, arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer, intresseorganisationer för företagare m.fl. grupper, eller andra organisationer eller företag som av A-myndigheten bedöms kunna accepteras som administratör av försäkringen.

Det kan möjligen synas överdrivet att kräva att garantier skall uppställas för att godkännas som administrationsorgan. Jag vill för min del mena att administrationen av ett av staten garanterat system kräver att berörda organ uppfyller mycket högt ställda krav på bl.a. ekonomisk och organisatorisk stabilitet. Om andra än statliga myndigheter skall administrera en grundförsäkring, skall krävas att detta sker med självständigt ekonomiskt ansvar.

Ersättning för lämnad service till de försäkrade kommer enligt mina tankegångar inte att lämnas på grundval av faktiska kostnader, utan som ersättningar relaterade till prestationer. Verksamheten kan således i det korta perspektivet komma att gå med vinst eller med förlust. Inte minst i det senare fallet är det viktigt att det finns garantier för att verksamheten inte behöver läggas ner på kort sikt. Detta kräver garantier av en ekonomiskt stabil part, om inte arbetslöshetslassan har ett betydande eget kapital.

Enligt min mening främjar det hela arbetslöshetsförsäkringen, om den som vill administrera grundförsäkringen också alltid skall kunna erbjuda en tilläggsförsäkring som uppfyller kraven på att vara bidragsberättigad. Detta innebär däremot inte att den som meddelar tilläggsförsäkring också måste administrera grundförsäkringen.

Enligt regeringens prop. 1992/93:50 om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin, anges inskränkningar i valet mellan olika alternativ. Enligt propositionen skall arbetslöshetsförsäkringen inte förstatligas. Den närmare innebörden av vad som skall anses som förstatligande framgår inte av propositionen. I sammanhanget kan noteras att KAS är en del av arbetslöshetsskyddet - om än inte en arbetslöshetsförsäkring - och helt statligt administrerad. Likaså har staten, genom AMV, tillsyn och avgör överklagningar av kassornas beslut samt ger ut tillämpningsregler.

11.3 Krav på försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen

Tilläggsförsäkringen föreslås bli frivillig. På skilda sätt innebär mina förslag emellertid att individer skall stimuleras till att teckna ett tilläggsskydd.

De organ som skall handha tilläggsförsäkringen blir försäkringsgivare i formell och reell mening på ett sätt som innebär eget ansvar för sina utfästelser, genom att staten i princip inte garanterar de försäkrade några utfästa förmåner. En försäkringsgivare utfäster sig att utge ersättning under vissa villkor för den händelse den försäkrade drabbas av ersättningsbar arbetslöshet. Ersättningen för den risk försäkringsgivaren bär utgår i form av premie.

Mina förslag innebär att tilläggsförsäkringen garanteras endast av försäkringsgivaren, med det speciella undantag som gäller vid konkurs enligt punkt 11.10 nedan.

Försäkringsgivare äger vidare rätt att meddela försäkring med utfästelser som denne bestämmer, dock att för rätt till bidrag skall försäkringens utfästelser rymmas inom vad som anges som villkor för rätt till bidrag till tilläggsförsäkring. Kraven nedan avser således sådana försäkringsgivare som föreslås vara berättigade till bidrag till utbetalda försäkringsförmåner.

För att bli en bidragsberättigad försäkringsgivare skall krävas godkännande av A-myndigheten. Sådant godkännande skall meddelas under förutsättning av att försäkringsgivaren uppfyller vissa krav enligt vad närmare framgår nedan.

Ett godkännande såsom försäkringsgivare syftar bl.a. till att garantera att försäkringsgivaren kan fullgöra sina åtaganden i enlighet med sina utfästelser. Försäkringsgivarens ekonomiska ställning och resultat är därför en av de frågor som är av betydelse för ett godkännande.

En första förutsättning för godkännande bör knytas till att försäkringsgivaren försetts med ett efter förhållandena rimligt riskkapital. En andra förutsättning att försäkringsgivaren förbinder sig att löpande rapportera till A-myndigheten om utvecklingen av verksamhetens resultat och ställning. En tredje förutsättning att försäkringsgivaren anger de grunder på vilka premiesättning avses ske, liksom vilka försäkringskoncept som skall marknadsföras. En fjärde förutsättning är att försäkringsgivaren förbinder sig att i den utsträckning som myndigheten bestämmer, återförsäkra sina åtaganden hos av myndigheten godkänd återförsäkringsgivare samt avsätter vissa andel av premier - eller på annan grund avsätter del av inflytande premier - till riskbuffert. En femte förutsättning är att försäkringsgivaren förbinder sig att överlåta beslut om ersättning mm från tilläggsförsäkring till den som har att besluta om ersättning enligt grundförsäkringen samt godtar att ersättning från tilläggsförsäkringen prövas i samma ordning som gäller för grundförsäkringen.

Den som vill vara försäkringsgivare för en tilläggsförsäkring skall enligt försäkringsrörelselagen godkännas av Finansinspektionen. Denna statliga myndighet prövar bl.a. försäkringsgivarens förutsättningar att kunna infria sina utfästelser. Villkoren för bidrag enligt A-myndigheten kan då inriktas på de förhållanden som inte ingår i Finansinspektionens prövning av ansökan som försäkringsgivare. Försäkringsgivarens ansökan om att bli godkänd bör ställas till A-myndigheten, som sedan, efter samråd med

Finansinspektionen, meddelar eventuellt godkännande. Härvid skall myndigheterna vara överens för att tillstånd skall kunna ges. Försäkringsgivaren skall dock normalt bara behöva kommunicera med en myndighet (A-myndigheten).

Försäkringsgivaren skall gentemot A-myndigheten vidare förbinda sig att hantera ett antal administrativa frågor på visst sätt, t.ex. presentera underlag för bidrag i viss tid och på visst sätt, delta i samarbete med andra försäkringsgivare och organ som administrerar grundförsäkringen. Anledningen till dessa regleringar är i huvudsak följande. Försäkringsavtal utanför socialförsäkringarna är i princip privaträttsliga avtal. Tvister avgörs genom allmän domstol, genom skiljedomförfarande eller på annat sätt som avtalats och tillhör privaträtten.

Den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen har två delar. Grundförsäkringen har karaktären av allmän trygghetsförsäkring och tillhör därmed området för offentlig rätt. Tilläggsförsäkringen är frivillig, kan tecknas genom försäkringsgivare och är av privaträttslig natur även om godkännande ges av A-myndigheten. Om ingen reglering sker skulle detta komma att innebära att i princip samma arbetslöshetssituation skulle avgöras av olika beslutsfattare och följa olika besvärsordningar. Jag tror detta är fel och vill därför som krav för godkännande som försäkringsgivare med bidragsrätt kräva att försäkringsgivare i tilläggsförsäkringen generellt överlåter sin rätt att tolka och besluta om ersättning till den som handhar administrationen av grundförsäkringen. Ofta torde detta bli samma organ, men det är ej nödvändigt. Exempelvis kan flera olika organ för grundförsäkring välja en gemensam försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen motsvarande dagens system för trygghetsfonder eller arbetsmarknadsförsäkringar. Försäkringsbolag kan också uppträda som försäkringsgivare enbart för tilläggsförsäkringen. Oavsett om det blir olika organ för grund- och tilläggsförsäkring innebär detta förslag att besvärsordningen blir gemensam för båda delarna i försäkringen och att försäkringen i sin helhet får offentligrättslig karaktär.

Tilläggsförsäkringsgivare förväntas således delvis uppge sin egen rätt att tolka sitt avtal och besluta om ersättning och i stället överlåta detta till organ som administrerar grundförsäkringen. Härigenom minskar den administrativa hanteringen hos den som enbart är försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen och denne kan koncentrera sig på försäkringsupplägget, dvs. sambandet riskbedömning och premiesättning samt förvaltning av fonderade medel för att klara kommande utbetalningar. Skulle den som handhar grundförsäkringen tillämpa avtalet restriktivare eller generösare än försäkringsgivaren och/eller avtalsslutande parter haft anledning att räkna

med, får avtalet vid kommande uppsägningstillfälle omförhandlas alternativt premien förändras.

De närmare föreskrifterna för godkännande såsom bidragsberättigad försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen, föreslår jag skall medddelas av regeringen eller A-myndigheten.

11.4 Diskussion om huvudalternativ för administrationen

11.4.1 Vilka är alternativen

Med de krav som utformats för att administrera framför allt grundförsäkringen, men också tilläggsförsäkringen, finns flera tänkbara lösningar av administrationen av en ny försäkring. De lösningar som övervägts skall redovisas här, liksom de skäl som finns för att välja den lösning jag föreslår nedan.

Olika administrationsalternativ uppfyller i större eller mindre utsträckning de krav som uppställts. Principiellt skulle följande lösningar vara möjliga att överväga:

- försäkringskassorna och RFV
- kommunerna
- privata försäkringsadministratörer
- sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagarorganisationer
- nuvarande kassor med viss reformering
- AMV genom arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder och AMS.

Kommunerna har idag ingen uppgift inom försäkringsområdet. Däremot har kommunerna sedan tidigare erfarenheter av bl.a. ärenden om bostadsstöd och alltjämt ärenden om socialbidrag. Kommunerna har lokala resurser av myndighetskaraktär över hela landet, arbetslöshetsersättning har viss anknytning till socialvårdens utbetalning av socialbidrag och kommunerna har tillgång till datateknik som gör det möjligt att arbeta med uppgifter om hela befolkningen. Kommunerna är också organ av en sådan karaktär att garantier för verksamhetens fortbestånd inte kan behövas.

Samtidigt ligger egentligen en av staten garanterad arbetslöshetsförsäkring - lika för alla - utanför den kommunala kompetensen. Detta är för mig ett viktigt skäl för att trots de förhållanden som gäller i kommunerna, ändå anse en sådan lösning som mindre intressant i jämförelse med andra lösningar.

Mitt förslag till ny försäkring utestänger inte privata försäkringsgivare i tilläggsförsäkringen. Principiellt skulle det också vara möjligt att *köpa administrationen av försäkringen från privata organisationer,* t.ex. försäkringsbolag. Om än formellt möjligt är det samtidigt tveksamt om det är rimligt att överlåta egentlig myndighetsutövning, som i grundförsäkringen, på privata händer. Skulle mitt förslag ha varit en fullständig privatisering av arbetslöshetsförsäkringen hade ett privat administrationsalternativ som sådant varit fullt möjligt. Men med nuvarande förslag till försäkring, med betydande offentligrättsliga regleringar, bedömer jag ett privat alternativ som orealistiskt och säkert svårt för många att acceptera.

Internationellt sett förekommer det att arbetslöshetsförsäkringen administrativt, men också riskmässigt, handhas av *organ som är gemensamma för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.* En sådan lösning betonar det ansvar arbetsmarknadens parter har för försäkringen. I flera avseenden hade en sådan lösning varit intressant även för en ny försäkring i Sverige, men parterna har för mig klargjort att inget intresse föreligger för en sådan konstruktion med gemensamma organ. Därmed måste den i nuläget uteslutas som en lösning i vart fall för hela arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingarna har en nära anknytning till arbetslöshetsförsäkringen, såväl administrativt som på annat sätt. Det är arbetsförmedlingarna som bl.a. skall stå för arbetserbjudanden, stöd till arbetslösa, beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vissa bedömningar av vad som skall anses som lämpligt arbete osv. Registrering av arbetssökande är en förutsättning för rätt till ersättning från nuvarande försäkring eller från KAS. Arbetsförmedlingarna, de fyra s.k. KAS-regionerna och försäkringskassorna handhar administrationen av KAS. Dessutom utövas tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen av AMS.

Ur flera aspekter framstår en lösning med arbetsförmedlingarna som administrationsorgan för den föreslagna försäkringen som tilltalande. Samspelet mellan försäkringen och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle på ett naturligt sätt förstärkas jämfört med andra lösningar. De arbetslösa och arbetsförmedlarna har naturliga kontakter i alla andra frågor rörande arbetslösheten utom just kontantersättningarna. Frågor om lämpligt arbete och avstängningar skulle på ett bättre sätt än annars kunna handläggas av de som har insikt i individens arbetsmarknadsförhållanden. I den mån själva utbetalningen skulle bereda problem, skulle ett samarbete med försäkringskassorna - på sätt idag sker angående utbildningsbidrag - kunna etableras.

Det som talar emot en lösning med AMV som administratör är inte i och för sig att det inte skulle vara en bra lösning för försäkringen, utan att en sådan lösning skulle innebära att andra uppgifter hos arbetsförmedlingen skulle kunna påverkas negativt. Frågor om ersättning skulle riskera att dominera framför frågor om åtgärder för att lösa den arbetslöses grundproblem, dvs. att han eller hon saknar arbete. Det kan inte heller helt frånses att AMV normalt sett inte handhar försäkringsärenden och system med omfattande utbetalningar till enskilda. Enligt min mening är detta alternativ därför inte ett förstahandsalternativ vad gäller administrationen av en grundförsäkring.

Två alternativ kvarstår då, dels reformerade a-kassor, dels försäkringskassorna.

Försäkringskassorna handhar administrationen av socialförsäkringarna på regional och lokal nivå, medan den centrala hanteringen åligger RFV som central myndighet inom socialförsäkringen. Försäkringskassorna är formellt sett inte statliga myndigheter, även om de i många fall kan framstå som sådana, utan har brukat rubriceras som "offentligrättsliga organ av närmast kommunal karaktär".

Försäkringskassorna handlägger i princip alla ärenden inom socialförsäkringen bl.a. inom sjukförsäkringen, den allmänna pensioneringen och arbetsskadeområdet. Dessutom handlägger de frågor om bl.a. utbildningsbidrag samt utbetalar KAS. Försäkringskassorna har ett väl spritt kontorsnät över hela landet.

Enligt min bedömning skulle försäkringskassorna som administrationsorgan ha många fördelar jämfört med andra alternativ. Bland dessa märks:

- stor vana att hantera ersättningsärenden av såväl okomplicerad som komplicerad natur, av rutinkaraktär såväl som av sådan karaktär som kräver mer omfattande utredningar
- har tillgång till andra uppgifter, som behövs vid bedömningen av olika ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen
- har tillgång till den datateknik, tillgång till olika register som krävs för ett sammanhållet system av allmän karaktär och en ärendeprövning av god kvalitet
- har samordningsfördelar mellan försäkringen och andra system
- har en fungerande organisation
- har förutsättningar för kontroll av att försäkrade inte erhåller samtidig ersättning från flera system

- har stor vana att hantera omläggningar och förändringar av stora system med kort varsel
- har goda förutsättningar att svara mot likformighet i beslut och upprätthålla en hög och jämn kvalitet i beslutsfattandet.

I jämförelse med *a-kassorna* har försäkringskassorna självklart mindre erfarenhet av arbetslöshetsförsäkringens administration. Vidare har a-kassorna - på det sätt de är indelade idag - också bättre kunskap om arbetsförhållandena i resp. kassas verksamhetsområde.

Det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning på ett objektivt sätt jämföra förväntade administrationskostnader inom försäkringskassorna med a-kassornas kostnader. De nuvarande a-kassornas kostnader är enligt min bedömning uttryck för kostnadseffektivitet i administrationen, vilket i flera fall underlättats av de flesta a-kassor kan dela vissa fasta kostnader med den fackliga organisation eller den intresseorganisation till vilka de är knutna. a-kassorna kan ofta tillvarata samordningsfördelar, som i sammanhanget - enligt min bedömning - inte är oväsentliga. På samma sätt skulle en administration förlagd till försäkringskassorna ha goda förutsättningar att utnyttja samordningsfördelar med socialförsäkringen. Samtidigt måste administrationskostnaderna ses i sitt vidare sammanhang av en väl fungerande försäkring.

En formellt icke oväsentlig skillnad mellan a-kassorna och försäkringskassorna är att de senare inte är bundna till en intresseorganisation, utan i sammanhanget omfattas av i princip alla krav som ställs på myndigheters beslutsfattande. Även om det helt saknas grund för att misstänka a-kassorna för att främja medlemmarnas intressen, står försäkringskassorna numera helt obundna av de försäkrades intressen till den del dessa skulle kunna tänkas stå i konflikt med samhällets intressen. Denna skillnad skall emellertid inte överdrivas, i synnerhet som det också i sammanhanget kan finnas anledning att t.ex. väga in kvaliteten i beslut som ett rättssäkerhetsfråga.

11.5 Förslag till organ att administrera grundförsäkringen

11.5.1 Överväganden

Såsom framgått på annat håll i betänkandet är det min bedömning att a-kassorna och länsarbetsnämnderna på det stora hela handhaft administrationen av den nuvarande försäkringen och av KAS på ett bra sätt.

Den kritik som från skilda håll framförts angående den nuvarande försäkringen, bl.a. avseende täckning och facklig anknytning, har inte med administrationen som sådan att göra, utan med andra förhållanden. Genom de förslag jag lägger undanröjs en del av orsakerna till denna kritik.

Jag har övervägt olika - mer eller mindre realistiska - lösningar av administrationen av den föreslagna grundförsäkringen enligt vad jag redovisat i 11.3. De krav jag tidigare angivit innebär att valet slutligt i huvudsak stått mellan en helt statlig administration eller att reformera nuvarande system med a-kassor. Mitt förslag innebär en kombination.

Jag föreslår dels att två statligt ägda allmänna a-kassor - med en särskild myndighet tills vidare kallad A-myndigheten som huvudman - inrättas för att administrera grundförsäkringen, dels att dagens a-kassor erbjuds, efter anpassning till de av mig föreslagna nya reglerna, att administrera grundförsäkringen för vissa grupper försäkrade. Även andra får möjlighet att bli huvudmän för organ att administrera denna försäkring, ex. kommuner, arbetsgivare och fackliga organisationer tillsammans, kyrkliga organ m.fl., som kan uppfylla reglerna och godkännas av A-myndigheten. Dessa senare organ, liksom de reformerade nuvarande a-kassorna skall i princip vara inriktade på att hantera försäkringen gentemot vissa avgränsade grupper på arbetsmarknaden.

De viktigaste skälen till mitt förslag är följande:

- de nuvarande a-kassorna, främst genom sin personal, besitter ett gediget kunnande om arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och inte minst arbetsförhållandena för de grupper som de idag arbetar med; därför är det också rimligt att även i en ny försäkring tillvarata dessa kunskaper

- att bygga upp en helt ny administration för att handha försäkringen och genomföra en förändring under 1994, bedömer jag som mycket betungande; redan genomförande av förslaget i övrigt innebär stora påfrestningar på administrationen

- genom en av de s.k. krisuppgörelserna mellan Bildt-regeringen och den socialdemokratiska oppositionen, överenskoms att arbetslöshetsförsäkringen inte skulle "förstatligas"; alternativet med arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder och AMS utesluts därmed; försäkringskassorna är i formell mening inte statliga organ och skulle därmed egentligen inte omfattas av uppgörelsen; samtidigt har jag emellertid tolkat uppgörelsen på så sätt att den tillkom för att om möjligt bibehålla en lösning som påminner om den nuvarande.

Förslag till administration av en försäkring av detta slag bör inte annat än marginellt påverkas av kortsiktiga frågor, t.ex. vad som underlättar ett införandet. Men i den mån en lösning medför kortsiktiga fördelar, utan att den för den skull innebär försämringar på längre sikt jämfört med andra alternativ, är det en bättre lösning.

Såsom tidigare framgått anser jag att de organ som skall handha grundförsäkringens administration också skall kunna erbjuda en tilläggsförsäkring av sådan utformning att den blir bidragsberättigad. Jag vill därför ställa som villkor för godkännande som administratör av grundförsäkringen att samma organ i egen regi är försäkringsgivare för en tilläggsförsäkring eller på annat sätt - t.ex. genom avtal med ett försäkringsbolag - kan erbjuda en tilläggsförsäkring. Detta betyder emellertid inte att det omvända skall gälla, utan det skall vara fullt möjligt att meddela tilläggsförsäkring utan att administrera grundförsäkringen.

Detta krav för godkännande innebär i praktiken, tillsammans med andra krav på organ som skall administrera grundförsäkringen, att en lösning med reformerade a-kassor och två allmänna kassor som administratörer, också ställer betydande krav på engagemang hos de fackliga organisationerna och hos andra huvudmän för organ som skall hantera grundförsäkringen. *Om ett sådant gensvar inte erhålls i tid för att kunna klara en omläggning den 2 maj 1994, är det min uppfattning att alternativet med försäkringskassorna skall väljas.*

11.5.2 Förslag

Jag föreslår att grundförsäkringen skall administreras av särskilda organ benämnda *arbetslöshetskassor.* För godkännande skall bl.a. krävas att dessa också kan meddela bidragsberättigad tilläggsförsäkring såsom egen försäkringsgivare eller i annan form som i sak innebär detsamma. Det senare kan t.ex. uppnås genom avtal med särskild försäkringsgivare om att förmedla tillägssförsäkring.

För att fungera som a-kassa krävs godkännande av den s.k. A-myndigheten, se nedan. För att bedriva försäkringsrörelse i form av tilläggsförsäkring krävs enligt försäkringsrörelselagen godkännande av Finansinspektionen. För att dessutom meddela tilläggsförsäkring vid arbetslöshet, som berättigar till bidrag till förmånsutbetalningar, föreslås att särskilt godkännande skall krävas från A-myndigheten. För att i dessa fall möjliggöra en smidig hantering skall de både myndigheterna samarbeta och en försäkringsgivare har att vända sig till den ena myndigheten, A-myndig-

heten, som meddelar godkännande efter samråd med Finansinspektionen. Myndigheterna skall därvid vara överens för att tillstånd skall få lämnas.

Jag föreslår att en a-kassa skall vara ett självständigt rättssubjekt. Detta betyder att formen skall vara aktiebolag, stiftelse eller ekonomisk förening. Jag föreslår vidare att a-kassans verksamhet enbart skall vara att administrera grundförsäkringen och meddela tilläggsförsäkring. Detta skall således framgå av det grundläggande dokumentet, vare sig detta är en bolagsordning eller stadgar. Om kassorna genom lagstiftaren åläggs uppgifter i anslutning till arbetslöshetsförsäkringen, t.ex. administrationen av ALU, skall kassan inte kunna undandra sig ansvaret också för dessa uppgifter.

A-kassans roll som administratör av en av staten garanterad grundförsäkring ställer krav på bl.a. ekonomisk stabilitet. Som krav för godkännande föreslår jag därför att en a-kassa i lämplig form visar att den har den ekonomiska styrka som krävs eller kan uppvisa garantier från ägare eller huvudman till belopp och former som kan accepteras av den s.k. A-myndigheten.

Såsom ytterligare ett villkor för godkännande skall gälla att a-kassan förbinder sig att ej vägra någon individ tilläggsförsäkring, förutsatt han eller hon tillhör kassans verksamhetsområde och uppfyller lagens krav för rätt till ersättning.

Mina förslag utgår från att a-kassor skall ha ägare eller huvudmän som utgörs av en sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare, av staten, av sammanslutningar av kommunala, landstingskommunala eller kyrkliga arbetsgivare, liksom annan arbetsgivare som A-myndigheten kan godkänna.

Jag föreslår att minst två allmänna a-kassor med staten som huvudman inrättas. Den ena kassan skall erbjuda administration av grundförsäkring för anställda, tillsammans med en tilläggsförsäkring. Den andra kassan skall erbjuda motsvarande service och försäkring till företagare. Därmed finns alltid ett alternativ för de som av någon anledning inte skall eller inte vill tillhöra en kassa med huvudmän av annat slag än staten. Dessa två kassor knyts till A-myndigheten. Rollfördelningen bör principiellt likna den som nu gäller mellan RFV och de allmänna försäkringskassorna.

A-kassans huvuduppgift är primärt att besluta i ärenden som gäller grundförsäkringen och i förekommande fall även tilläggsförsäkringen. Den som vill göra anspråk på ersättning från grund- och i förekommande fall tilläggsförsäkringen har således att ansöka om ersättning hos en a-kassa. Den som endast omfattas av grundförsäkring skall enligt mitt förslag kunna

vända sig till vilken kassa som helst, medan den som är tilläggsförsäkrad skall vända sig till den kassa som administrerar denna tilläggsförsäkring.

11.6 Administration av tilläggsförsäkringen

11.6.1 Överväganden

Tilläggsförsäkringen är frivillig. För att berättiga till bidrag bör krav kunna ställas på att försäkringen av försäkringsgivaren utformas på visst sätt. Även i övrigt bör försäkringsgivaren för rätt till bidrag - enligt min mening - få finna sig i vissa villkor, som syftar till att försäkringen totalt sett skall kunna fungera smidigt gentemot de försäkrade.

Jag menar att försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen, som villkor för bidragsrätt, skall överlåta beslut i ersättningsärenden till a-kassa som handhar grundförsäkringen. Därigenom uppnås administrativa fördelar, men framför allt medför en sådan lösning att det blir möjligt att hantera överklaganden i samma ordning för såväl grund- som tilläggsförsäkring, dvs. en offentligrättslig prövning av förvaltningsdomstol.

Administrationen av tilläggsförsäkringen vad avser inslag som akvisation, utformning av koncept, premiesättning, debitering och uppbörd av premier, registerhållning och liknande skall åvila försäkringsgivare. Det är således endast enskilda beslut i ersättningsärenden som jag anser skall överlåtas till a-kassa.

11.6.2 Förslag

Jag föreslår att tilläggsförsäkring vid arbetslöshet skall kunna meddelas av försäkringsgivare som uppfyller de krav som ställs av Finansinspektionen. För att få rätt till bidrag till tilläggsförsäkringen skall försäkringsgivaren och den erbjudna försäkringslösningen emellertid också godkännas av A-myndigheten. I sådana fall samverkar myndigheterna som jag angivit även i 11.5.2. Mina förslag innebär att a-kassa också kan komma att erbjuda en tilläggsförsäkring.

Bland de villkor som A-myndigheten kan ha anledning att ställa på en försäkringsgivare för tilläggsförsäkringen vill jag särskilt föreslå följande:

- försäkringsgivaren skall visa att avtal finns med en eller flera administratörer av grundförsäkringen (arbetslöshetskassor) att handlägga ersättningsärenden, om försäkringsgivaren inte samtidigt är a-kassa

- försäkringsgivaren skall, förutom att vara godkänd av Finansinspektionen, medge att A-myndigheten skall äga utöva särskild tillsyn av försäkringsverksamheten genom bl.a. krav på rapportering och rätt till insyn i verksamheten o.d., enligt vad myndigheten närmare anger

- försäkringsgivaren skall på sätt myndigheten närmare anger, förbinda sig att följa myndigheten direktiv i vissa frågor rörande tilläggsförsäkringen.

Försäkringsgivaren måste för att fullfölja sin uppgift inrätta eller ha tillgång till en fond för klara sina åtaganden. Därtill kan, beroende på eget kapital, det bli nödvändigt för försäkringsgivaren att uppvisa återförsäkringsgarantier.

Genom att försäkringsverksamheten underställs Finansinspektionens godkännande och tillsyn, minskar behoven av att A-myndigheten reglerar förhållanden av betydelse för försäkringsgivarens möjligheter att fullgöra sina utfästelser. Det åligger emellertid myndigheterna att samverka gentemot en försäkringsgivare.

11.7 Statlig tillsynsmyndighet inrättas

Arbetslöshetsförsäkringen har stor samhällsekonomisk betydelse och dessutom stor betydelse för de försäkrade. En huvuddel av den totala försäkringen finansieras genom medel som enligt lag skall erläggas av försäkrade och deras arbetsgivare. Staten garanterar att försäkrade alltid får sina förmåner från grundförsäkringen. Det statliga intresset är således betydande för att försäkringen i olika avseenden fungerar på avsett sätt.

I nuvarande försäkring utövas tillsynen av AMS genom dess försäkringsenhet. I min utredning har inte ingått att utreda hur väl tillsynen idag fungerar. Den information som jag erhållit, tyder dock på att tillsynen fungerar väl.

Även för en ny försäkring krävs en statlig tillsyn. Jag vill därför föreslå att sådant organ inrättas med uppgifter som framgår av avsnitten 11.4 och 11.5 ovan.

Jag har övervägt att föreslå antingen att tillsynen även fortsättningsvis handhas av AMS eller att en särskild myndighet inrättas för tillsyn av a-kassor och försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen. Jag har stannat för att föreslå att tillsynen handhas av en särskild myndighet. Mina främsta skäl härtill är att tillsynsorganet också bör anförtros uppgifter som berör fondbildning, fondförvaltning, gemensamma data- och utbetalningssystem,

eventuella återförsäkringar av risker, m.fl. uppgifter av sådant slag som inte faller inom AMS kompetensområde. Dessutom kommer, såvitt nu kan bedömas, mycket stora belopp att hanteras av A-myndigheten.

A-myndigheten föreslås bli central förvaltningsmyndighet för arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten föreslås ledas av en av regeringen utsedd styrelse, i vilken skall ingå representanter för arbetsmarknadens parter. Ordföranden skall ej tillika vara chef för myndigheten. Med den nya myndigheten och dess särskilda styrelse anser jag ej behov längre föreligger av försäkringsdelegationen hos AMS.

Jämfört med dagens uppgifter på AMS försäkringsenhet kommer den nya myndigheten att få såväl ovan angivna uppgifter som en något vidgad kontrollfunktion. Besvärsärendena försvinner samtidigt som en allmän ombudsfunktion tillkommer. Med de uppgifter myndigheten således anförtros beräknar jag att den kräver en bemanning i storleksordningen 30 årsarbetare.

Utifrån detta betänkande beskrivna uppgifter och ansvar föreslår jag att en särskild organisationskommitté närmare får utforma myndighetens organisation och slutliga bemanning. Eftersom jag förordar att myndigheten inrättas fr.o.m. den 1 januari 1994 bör medel avsättas för dess verksamhet för första halvåret 1994 redan i samband med att proposition om ny försäkring framläggs i höst, dvs. före organisationskommittén kan vara klar med sina mer detaljerade beräkningar. För att täcka detta halvårs kostnader inklusive vissa utredningskostnader föreslår jag att 8 mkr avsätts. Jag har härmed uppskattat årskostnaden vid full verksamhet med dagens arbetslöshet till 12 - 17 mkr.

Vid uppbyggnad av A-myndigheten förutsätts att erfarenheter tas till vara såväl från AMS som Arbetslöshetskassornas samorganisation.

11.8 Samarbete mellan försäkringens organ och andra

A-kassornas funktion kommer bl.a. att vara beroende av hur dessa kan samarbeta med andra organ, bl.a. arbetsförmedlingar, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, försäkringskassor m.fl. förutom med de försäkrade och deras arbetsgivare. A-myndigheten kommer på samma sätt att vara beroende av samarbete med AMS, Finansinspektion, RFV, försäkringskassor, RSV, försäkringsbolag m.fl. Av särskild vikt är härvid samverkan mellan a-kassorna - de offentliga arbetsförmedlingarna och de försäkrade. Jag har utgått från samma principiella rollfördelning som idag, vilket närmare framgår av kap. 9 och lagförslaget. Fr .o.m. den 1 juli i år

tillkommer även möjligheten med privata arbetsförmedlingar. Dessa bör gärna utnyttjas av de arbetslösa för att finna ett nytt arbete. Dock skall rätten för att få ersättning från försäkringen även framgent vara beroende av att den försäkrade är anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen. Det är också denna som har skyldigheten att tillsammans med den arbetslöse upprätta en handlingsplan för hur återgången till arbete snabbast och bäst kan ske.

Det skulle leda för långt att här närmare utveckla syften och medel för samarbetet, utan denna uppgift bör med fördel kunna anförtros organisationskommittén och A-myndigheten i samverkan med andra berörda myndigheter.

11.9 Organisationskommitté

Förändring av arbetslöshetsskyddet i enlighet med mina förslag innebär administrativa och organisatoriska konsekvenser, som är mindre lämpliga att behandla i denna utredningsform. Det är vidare en fördel om en proposition grundad på mina förslag och på remissbehandling av betänkandet först utarbetats. Jag föreslår därför att en organisationskommitté tillsätts för att - i första hand fram till det myndighetens verksamhet startar den 1 januari 1994 - förbereda ett införande av den av mig föreslagna försäkringen. Kommittén bör - för att undvika tidsmässiga problem - kunna påbörja sitt arbete inom ramen för det statliga kommittéväsendet, så snart en eventuell proposition läggs fram.

11.10 Ersättning för administration av grundförsäkring samt ersättning för utgivna förmåner i grundförsäkringen

En a-kassa skall ha rätt till ersättning för administrationen av grundförsäkringen, liksom den skall ha rätt till ersättning för utgivna förmåner i grundförsäkringen. Tilläggsförsäkringens kostnader skall däremot bäras av de försäkrade och deras arbetsgivare i förekommande fall.

Mitt förslag är att administrationsersättningen utges med av A-myndigheten fastställda prestationsrelaterade ersättningar. Utgivna förmåner skall täckas till faktiska belopp.

Det bör ankomma på organisationskommittén och A-myndigheten att närmare utforma reglerna för ersättningar och hur utbetalning skall ske.

11.11 Bidrag till tilläggsförsäkringen i händelse av bidragsberättigad försäkringsgivares konkurs

Tilläggsförsäkringen är avsedd att vara frivillig och utan statlig garanti för förmåner som utfästs. Den som tecknar en försäkring hos en försäkringsgivare - hos andra än de två allmänna a-kassorna - kommer således att teoretiskt sett löpa risken att försäkringsgivaren inte kan infria utställda utfästelser.

Frågeställningen som då uppkommer är vad som skall hända med det bidrag som försäkringsgivaren skulle ha erhållit, om denne inte drabbats av betalningsinställelse i samband med likvidation eller konkurs.

Jag konstaterar att om sådan betalningsinställelse inte inträffat och försäkringsgivaren skulle ha varit berättigad till bidrag, hade detta utgått i relation till utgivna förmåner. Vid en betalningsinställelse är det därför rimligt att den del som annars skulle ha utgått också kommer de försäkrade till del. Jag vill därför föreslå att A-myndigheten får i uppdrag att i lämplig form utveckla ett regelsystem som innebär att de försäkrade i händelse av betalningsinställelse alltid skall få den del som skulle ha motsvarat bidraget. Förslagsvis begränsas denna rätt i tiden till två år efter betalningsinställelsen. Formellt är ett alternativ att överväga att se A-myndigheten som försäkringsgivare för en garanterat belopp motsvarande bidragsandelen.

11.12 Ordning för överklagande

Beslut om ersättning från nuvarande försäkring och KAS i första instans överklagas till AMS och därefter till Försäkringsöverdomstolen (FÖD). Dessförinnan skall ärendet ha omprövats av a-kassan eller av länsarbetsnämnden vad avser KAS-beslut.

Jag vill för min del framhålla vikten av att beslut inom såväl grund- som tilläggsförsäkringen överklagas på samma sätt, inte minst därför att rätten till ersättning från tilläggsförsäkringen avses följa beslut i grundförsäkringen. Därför har jag på sätt tidigare framgått föreslagit att försäkringsgivare till tilläggsförsäkringen skall förbinda sig att överlåta beslut om ersättning till a-kassa. Två olika ordningar för överklagande synes inte ändamålsenligt.

Jag föreslår alltså att i den nya försäkringen skall gälla en enhetlig ordning för överklagande i ersättningsärenden. Förslaget innebär att beslut i första instans skall överklagas till länsrätt, kammarrätt och FÖD, så länge FÖD finns kvar. När FÖD enligt annat förslag avvecklas 1995 övertas dess roll

av Regeringsrätten. Den föreslagna ordningen ansluter till regeringens prop. 1992/93:215 om försäkringsöverdomstolen.

Det nuvarande s.k. omprövningsinstitutet föreslår jag behålls även framdeles.

Förslaget innebär att AMS roll som instans för överklagande avvecklas samtidigt med försäkringens ikraftträdande. Ej avgjorda ärenden överlämnas därvid av AMS till vederbörande länsrätt för handläggning.

I syfte att uppnå en rättvis och likformig tillämpning av försäkringen, men också för att tillvarata det allmännas och enskildas rätt, föreslår jag att en *allmän ombudsfunktion* inrättas för arbetslöshetsförsäkringen. Lagförslaget i denna del har utfomats i enlighet med vad som gäller inom socialförsäkringen.

11.13 Konsekvenser för valfrihet, resurser och regionalpolitik

Jämfört med nuvarande förhållanden innebär mitt förslag till administration att en valfrihet införs för arbetsmarknadens parter och den enskilde att inom vissa ramar välja försäkringsgivare. Vi får en pluralism, som gynnar effektivitet och närhet till de försäkrades behov. Samtidigt tas hittillsvarande erfarenheter från dagens administrativa system till vara.

Jämfört med idag innebär förslaget ej heller något ökat förstatligande. AMV:s roll, genom sin försäkringsenhet och försäkringsdelegation samt de fyra KAS-kontoren försvinner. En ny central mindre myndighet (A-myndigheten) och två allmänna kassor bildas. Bemanningen för detta bör initialt rymmas inom den volym dagens statliga administration omfattar (30 plus ca 50 befattningshavare). Under en övergångsperiod, uppskattningsvis för den nuvarande försäkringsenheten ett halvt år och för KAS-administrationen några månader, bör nuvarande och ny administration finnas parallellt. Rättsprövningen föreslås anslutna till den ordning som gäller i andra offentligt reglerade trygghetssystem, vilket bör gynna effektivitet och rättvisa.

Vid lokalisering av den nya myndigheten förordar jag Stockholmsområdet för dess behov av närhet till arbetsmarknadens parter, AMS och Finansinspektionen. De två allmänna kassorna kan däremot lokaliseras i landet, där så bedöms lämpligt, exempelvis där något/några av de nuvarande KAS-kontoren finns.

Förslaget i övrigt innebär inga särskilda regionalpoltiska effekter i sig. Däremot kan mycket väl andra a-kassor än de allmänna, liksom försäkringsgivare för tilläggsförsäkring, finnas med sin administration - ur försäkringens synpunkt - var som helst i landet. De nuvarande tele- och datasystemen gör lokaliseringen mindre viktig. Detta bör dock vara upp till varje huvudman att avgöra.

Den nya administrationen innebär att befintliga a-kassor måste anpassas till delvis nya regler i den mån resp. uppdragsgivare önskar fortsätta med verksamhet som a-kassa. Den nuvarande lagregleringen upphör för dagens a-kassor per den 1 maj 1994. I denna finns ej uttryckliga regler för avveckling av a-kassor. Enligt min mening gäller i det läget vad lagen om ekonomiska föreningar föreskriver. Om behov ändå skulle uppkomma, eller så önskas av speciella skäl, kan en särskild specialreglering fastställas av statsmakterna för nuvarande kassors upphörande och/eller omvandling till det nya systemet. Ställningstagande till detta kan lämpligen ske senare i höst, exempelvis via den föreslagna organisationskommittén. Detta med hänsyn till att de nya a-kassorna börjar först den 2 maj 1994 och att en avveckling av de nuvarande kassorna gärna kan anstå till lämplig tidpunkt som resp. huvudman bedömer därefter. I regel krävs behandling i föreningsstämma. Det finns emellertid ur försäkringens synpunkt vid denna tidpunkt inget behov av detta.

12 En jämförelse av nuvarande system och det föreslagna

12.1 Försäkringen präglas av sin tid

Utifrån de krav direktiven ställt på min utredning och de grundläggande värderingar för en ny försäkring, som jag utvecklat i kapitel 7, har jag övervägt olika alternativa lösningar för en framtida försäkring mot inkomstförlust vid arbetslöshet i kapitel 8. Det har lett till en modell för en ny försäkring, som föreslås i kapitel 9, att gälla fr o m den 2 maj 1994. Den nya försäkringens finansiering och administration framgår av de efterföljande kapitlen.

Utformningen av den nya försäkringen har påverkats av de synpunkter jag erhållit från arbetsmarknadens parter, företagarna, kommunerna (som huvudmän för socialtjänsten) via Svenska Kommunförbundet, som alla haft sakkunniga som representanter i utredningen. Jag har dock tvingats konstatera, att det under ett års överväganden inte varit möjligt att finna en gemensam uppfattning bland dessa intressenter i hur en ny försäkring skall utformas, finansieras och administreras. Detta trots en bred uppslutning vad gäller behovet av att reformera hela eller delar av nuvarande försäkring.

Jag har också tagit intryck av den allmänna debatten kring såväl försäkringen som arbetslöshetens problem och socialförsäkringarnas utformning, en debatt som varit livlig under utredningsperioden, inte minst i riksdagen. Även om det inte utkristalliserats någon allomfattande linje har dessa synpunkter och intryck i hög grad styrt den slutliga utformningen av en ny försäkring i syfte att den skall vinna förståelse i breda lager inom samhället. I några avseenden har riksdagen under mitt utredningsarbete ändrat i den befintliga försäkringen. Dessutom har regeringen och socialdemokraterna träffat en överenskommelse under pågående utredningsarbete. I båda dessa fall har det begränsat mina valmöjligheter.

I kapitel 3 och 5 har jag beskrivit det nuvarande systemet för ersättning vid arbetslöshet. I det här avsnittet vill jag jämföra huvuddragen i mitt förslag till nytt system med det hittillsvarande och ange de effekter jag bedömer följer av mitt förslag. För att uppnå en fullständig jämförelse omfattar nuvarande system både den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. I mitt förslag till ett framtida system så har det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) upphört i och med att jag föreslår en allmän försäkring.

En sådan här jämförelse kan bli orättvis i åtminstone ett par bemärkelser. Det *nuvarande systemet har konstruerats i en annan tidsepok*, flera årtionden tillbaka (med smärre senare kompletteringar), då Sverige hade mycket låga arbetslöshetstal och få personer - jämfört med nuläget - i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, mindre internationellt beroende och delvis andra spelregler på arbetsmarknaden m.m. Finansieringen var under denna tid knappast ett problem. Idag är finansieringen det stora problemet och det präglar i stor utsträckning mitt förslag till ny försäkring. De höga arbetslöshetstalen (3-6 gånger högre) men också en annan sammansättning av de arbetslösa (växande andel ungdomar och kvinnor samt företagare som en ny grupp) ställer nya krav på försäkringslösningar. Den fria rörligheten av arbetskraften inom Europa, som en konsekvens av det väntade EES-avtalet för Sveriges del, kommer att innebära en annan ny faktor. Jag bedömer också att vi idag har en större åsiktsflora kring hur en ny arbetslöshetsförsäkring bör se ut, som delvis kan bero på den problembild jag här tagit upp men också på grund av värderingsförskjutningar i samhället.

En viktig målsättning har också varit att minska behovet av att kommunerna skall behöva betala ut socialbidrag i stället för - eller för att fylla ut - kontant stöd vid arbetslöshet.

Vid utformningen av förslaget har jag försökt beakta detta och förena olika intressen utan att ge avkall på en ändamålsenlig försäkring, som präglas av inkomsttrygghet vid omställning till nytt arbete, ökad valfrihet till lösningar som passar olika branscher och individer och en ansvarsfull finansiering utanför statsbudgeten.

Konstruktionen med ett nytt system skall kunna hålla in på år 2000, men samtidigt *ha flexibilitet* till variationer i arbetslöshetstal genom sin uppbyggnad *med självfinansiering inom en konjunkturcykel.*

En jämförelse mellan det nuvarande systemet och mitt förslag till ett nytt blir också orättvist i den bemärkelsen att det nuvarande är så gravt underfi-

nansierad. *För att bära sina kostnader behöver nuvarande arbetsgivar- och medlemsavgifter höjas 2,5-3 gånger (från nu sammantaget 2,4 % till 6-7 % av löneunderlaget).*

I kapitel 6 har jag tidigare beskrivit kontantstöd vid arbetslöshet i ett internationellt perspektiv. Av den jämförelsen framgår bl.a. att det svenska systemet har värnat om arbetslinjen och haft en tydlig koppling till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt har kunnat konstateras att vi skiljer oss från andra genom att vi har en frivillig försäkring och krav på medlemsvillkor i a-kassa, medan huvudlinjen utomlands är allmänna försäkringar. För de som uppfyllt villkoren så har emellertid den svenska kompensationsgraden varit generös och avgifterna låga. Att kraftigt avvika även under de kommande åren blir, enligt min mening, omöjligt när Sverige nu nått och till och med passerat andra europeiska länders höga arbetslöshetstal, samtidigt med ett unikt högt underskott i statsbudgeten och en växande statsskuld. Som framgår av jämförelserna i kapitel 6 så innebär emellertid *mitt förslag att vi även med en ny försäkring internationellt sett kommer att ha en generös försäkring* som tydligare än i andra länder är kopplad till arbetslinjen och betonar inkomsttrygghet vid omställning till ett nytt arbete.

12.2 En översiktlig jämförelse

Med de förutsättningar jag föreslår för en ny samlad ersättning vid arbetslöshet bedömer jag att följande effekter uppkommer vid en schematisk jämförelse med nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkring och KAS[1)].

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Allmän	Nej, förutsätter medlemskap i a-kassa 12 resp 24 mån	Ja (20-64 år)	Ja (18 år - allm. pensionsålder)
Finansierad	Nej (70% upplånas nu av årliga kostnader)	Dito (som nuv. frivilliga försäkring)	Ja

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Företagare och deras anhöriga	Ja, men i praktiken spec. villkor (konkurs eller avyttring)	Dito	Jämställs i princip med anställda, dock med längre karens
Omställningsförsäkr. Del av arbetsmarkn.politik	Ja	Ja	Ja, förstärkt
Ansvar och inflytande från arbetsmarknadens parter - arbetsgivarna och dess org.	I princip inget	Inget	Ja i utformning, avgiftsnivå och val av försäkringsgivare för tilläggsförsäkring samt finansiering av hela försäkr.
- fackl. org.	Ja, vad gäller adm.	Inget	- " -
Villkor för att få ersättning	Arbete 4 mån (> 75 dgr = 225 tim) under 12 mån	5 av 12 mån (= 375 tim). Alt. avslutad heltidsutb., om minst 1 år + 3 mån karens	8 mån (600 tim) under 12 mån. Alt. avslutad heltidsutbilding om minst 1 år + 3 mån karens
Lägsta ersättning (kr/mån)	4 300	4 300	6 300 (5 300 för yngre, $\leq$ 20 år)

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Kompensationsnivå (Inkomstförlust)	Enhetlig 80% (fr o m 5/7 -93)	-	Högst 80% av tid. inkomst
Högsta ersättning (kr/mån)	12 400 (fr o m 5/7 -93)	4 300	14 300
Karens	5 dgr (fr o m hösten - 93)	5 dgr	Anställda 5 dgr Företagare 20 (i vissa fall 60) dgr
Periodlängd i arbetsdagar	300 (för äldre 450)	150 (för äldre 300, 450)	200 (för äldre 300)
Rätt till arbetsmarknadspolitisk åtgärd	Villkorad efter 300 (450) dgr	-	Ja, senast efter 130 dgr. Dessutom handlingsplan, snarast vid arbetslöshet
Skyldighet att ta arbete eller åtgärd	Ja, annars avstängning	Dito	Dito, men mer skärpt
Villkor för ny period	Arbete eller åtgärd i 4 mån (75 dgr = 225 tim)	Arbete eller åtgärd i 5 mån (= 375 tim)	Arbete eller åtgärd i 4 mån (= 240 tim) (Även egen arrang. 1-årig utb. med studiesocialt stöd)
Antal perioder	Obegränsat	Dito	3 (äldre > 63 ej begränsat)

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Finansieringssätt - arbetsgivaravg	2,12% (fr o m 1/7 -93 2,08%)	Ingår i 2,12%	4,2% + ca 0 8% (./. 1% om sjukförsäkr.avg. sänks) vid 8% som utnyttjar försäkr. Sjunker vid lägre arbetslöshet.
- individavg. beräknad på bruttolön	Medlemsavgift fast i kronor, oavsett inkomst (-=motsvarar 0,3-0,4% för de flesta heltids-arbetare)	Ingen avgift	Proportionell 0,6% obligatorisk avgift på skattsedeln och Ø 0,8% rörlig för tilläggsförsäkr. vid 8% som utnyttjar försäkring (0,6% + ca 0,3% vid 3% som utnyttjar försäkr.). Efter skatt ca 1,1%-0,8%.
- företagare med enskild firma-/handels-bolag	- " -	- " -	3,2% + 0,6% för grundförs. + Ø 1,6 för tilläggsförs. (./. 1% om sjukför-säkr.avg. sänks enl. mitt förslag)

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Utfyllnad från kommunen	Framförallt för de utan A-kassa (30% av de arbetslösa)	Ja (då nivån understiger socialbidragsnivå med bostad)	Bör minska då "golv" och "tak" höjts
Avgiftsuttag	Solidariskt (samma avg. i % för arbetsgiv. Individavg. varierar något med kassa, men ej efter inkomst)	Inget	Ca 75% solidariskt. Resten differ-entierad, såväl för arbetsgivare som anställda efter kostnader i resp bransch/avtalsområde.
Samordning - trygghetsavtal, avgångsvederlag	Nej	Nej	Ja
- sjukförsäkr.	Hanteras var för sig	Hanteras var för sig	Ja
- bisyssla före	Nej	Nej	Ja, då den ger mer än 5 000 kr/mån

	Nuvarande frivilliga försäkring	**Nuvarande KAS**	**Nya försäkringen (grund o. friv. tillägg)**
Administration	Fackl. eller föreningsanknutna A-kassor. Endast ett kassaalternativ för resp. yrke som förutsätter medlemskap i denna	4 statliga KAS-kontor	Olika försäkringsgivare (nuv. A-kassor kan fortsätta + 2 allmänna kassor + möjlighet för ex. parterna att inrätta gemensamma kassor. Försäkringsbolag får erbjuda tilläggsförs.) Valfrihet för parterna eller individ att välja kassa.
Tillsyn	Ja, AMS	Dito	Ja, ny liten A-myndighet (godkänner också försäkringsgivare)
Överklagning 1:a instans	AMS [2]	Dito [2]	Förvaltningsdomstol
Fondförvaltning	Nej	Nej	Ja, såväl för grundförsäkring via A-myndigheten som för tilläggsförsäkring hos resp försäkringsgivare
Kostnader för kontantstöd (inkl utb.bidrag för de i åtgärder)	35 miljarder [3]	2 miljarder	40 miljarder

1) Förhållanden som förväntas gälla fr 5/7 -93 till följd av beslut i vårriksdagen.
2) Förslag om ändring föreligger
3) Reservation för effekt av förändringar ang deltidsarbetslösa och företagare till följd av ev riksdagsbeslut i maj resp juni - 93

12.3 Starkare koppling mellan aktiva och passiva åtgärder

Den nya försäkringen skall ge ett ekonomiskt skydd under den tid den arbetslöse behöver ett sådant skydd för att hitta ett nytt arbete. Garanti om aktiva åtgärder skall ge den arbetslöse skydd mot att bli långtidsarbetslös. Tiden som arbetslös skall i största möjliga utsträckning användas till kompetenshöjande insatser, jobbträning och andra insatser som underlättar att komma igång igen på ett nytt arbete. Det kräver ett intimt samspel mellan aktiva åtgärder och försäkringens utformning.

I detta syfte har jag strävat efter att - jämfört med det nuvarande samlade kontantstödet - förstärka arbetslinjen och tydliggöra att försäkringen är en del i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Det underlättas av att den nya försäkringen är *allmän och på ett likvärdigt sätt ger alla som etablerat sig på arbetsmarknaden eller aktivt anstränger sig för att komma in på arbetsmarknaden en inkomsttrygghet under omställningen till ett nytt eller första arbete.* Jämfört med nuläget kräver nya försäkringen inte medlemskap i a-kassa och skiljer inte på deltidsarbetslösa, heltidsarbetslösa eller företagare (bortsett från karens).

Precis som hittills skall *den arbetslöse avstängas om han tackar nej till ett erbjudet lämpligt nytt arbete eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.* Jag vill dock skärpa dessa avstängningsregler för att tydliggöra arbetslinjen. Sålunda blir man inte bara avstängd för en viss tidsperiod från försäkringen, utan dessa dagar räknas också av från ersättningsperioden till skillnad mot nuvarande system. Avstängningen är mjukare vid första tillfället för att sedan vid fortsatt nej till lämpligt arbete/åtgärd bli mer omfattande.

Ett växande problem vid dagens arbetslöshetstal och nuvarande system är långtidsarbetslösheten. I maj 1993 närmar vi oss 100.000 långtidsarbetslösa (> 6 månaders arbetslöshet), en för Sverige mycket hög siffra. Olika studier, liksom mina erfarenheter från Samhall, visar att när man gått arbetslös i 4-8 månader så fjärmas många inte bara från arbetsmarknaden utan riskerar också att hamna utanför en hel del av det sociala livet. "En

utanförsituation" uppkommer. Det leder till långtidsarbetslöshet och betydande risk för definitiv utslagning från arbetsmarknaden. Så småningom leder det i sin tur lätt till en övergång i sjukbidrag och - ofta därefter ett nästa steg - förtidspension. Vanligtvis följer härvid ett ökat behov av sjukvård och socialvård. Sammantaget ger det då högre utgifter än alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det medför, enligt min mening, inte bara mänskligt lidande utan också högre samhällsekonomiska kostnader, än att utge arbetslöshetsersättning tidigt varvat med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Därför blir den viktigaste reformen för att stärka arbetslinjen införandet av *en rätt till arbetsmarknadspolitisk åtgärd om arbetslösheten varat i 130 dagar (6 månader).* Den skall också *föregås av en rätt att hos den offentliga arbetsförmedlingen få diskuterat fram en handlingsplan.* Jag föreslår att dessa rättigheter regleras av staten i en särskild förordning och ej i försäkringslagen. Periodlängden kortas samtidigt till 200 dagar. Det betyder att har den enskilde inte utnyttjat sin rätt vid 130 dagar så upphör ersättningen efter ytterligare 70 dagar. Det här ställer större krav än i nuläget, såväl på de offentliga organen, som på individen. Fördelarna på sikt för individen är ändå uppenbara. Även om kostnaderna för det allmänna blir högre initialt, så är effekterna av alternativet med långtidsarbetslöshet och så småningom risk för utslagning ekonomiskt större, i vart fall så länge det allmänna (stat, socialförsäkring och kommun) garanterar alla en försörjning på det ena eller andra sättet och en god omsorg.

Givetvis begränsar den här rätten till åtgärder inte arbetsmarknadsorganens skyldighet så snart tillfälle finns, att erbjuda den arbetslöse ett permanent eller temporärt arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Individens rätt ger emellertid större tryck på arbetsmarknadsorganen att snabbt finna åtgärder. Jag har på annan plats (kapitel 9 och specialmotivering till lagen) beskrivit att olika åtgärder kan komma ifråga och att en flexibilitet bland sådana måste finnas, särskilt i tider med hög arbetslöshet.

En grundsyn i den nya försäkringen blir att *det allmännas krav på den enskilde skall korrespondera med hans rätt gentemot det allmänna.* Det betyder att finner den arbetslöse ej själv ett arbete eller kan arbetsmarknadsorganen ej erbjuda den arbetslöse åtgärder för en viss tidsperiod motsvarande det särskilda arbetsvillkoret innan perioden om 200 dagar gått till ända, så skall regeringen pröva att mildra nämnda villkor. Enligt mitt förslag (kap. 9) *får en ny ersättningsperiod ej stupa på brist på en åtgärd.* Ytterst, i en än mer extrem arbetslöshetssituation än idag, kan det leda till generellt kortare arbetsvillkor för en viss specificerad tid.

12.4 Alla i arbetskraften tillhör försäkringen

Den nya försäkringen (grund- och tilläggsförsäkring), som regleras i en gemensam lag, är allmän och omfattar därmed alla i arbetskraften mellan 18 år och upp till ålderspension. Jag skiljer härvid ej på företagare, anställda (hel- eller deltidsanställda). Den påminner till sin karaktär om dagens KAS, fast beloppet i KAS är begränsat till 4.300 kr/mån (fr. o. m. den 5 juli i år) och den nedre åldersgränsen i KAS är satt högre (20 år).

För att omfattas av den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen så måste man - utöver att tillhöra arbetskraften och har/haft anställning (eller varit företagare) - också ha varit medlem under 12 eller 24 månader i en a-kassa, oftast knuten till en facklig organisation eller annan förening samt löpande betalat en viss mindre månadsavgift. I praktiken har det här lett till att av dagens arbetslösa omfattas ca 70 % av den frivilliga försäkringen. I kapitlen 3 och 5 har tidigare visats medlemskap i olika a-kassor. Generellt kan noteras, att andelen medlemmar är högre i landsorten än i storstäderna, särskilt låg är andelen i Stockholm och dess förorter. Historiskt finns en bild av att "starka personer" i arbetskraften med "trygga" jobb mer ofta avstår från medlemskap och därmed inte heller betalar någon avgift. Likaså tycks personer med lös anknytning till arbetsmarknaden ej söka eller få medlemskap i samma utsträckning som andra.

En person som är försäkrad har varken i nuläget eller med mitt förslag någon automatiskt rätt till ersättning vid arbetslöshet. *Grundförsäkringen i mitt förslag förutsätter ej individuellt inbetalda avgifter varken från arbetsgivare eller från den anställde. Däremot förutsätter tilläggsförsäkringen, precis som dagens frivilliga försäkring, ett ställningstagande från individen att man vill tillhöra denna försäkring och att avgifter inbetalas,* i mitt fall både från arbetsgivare och den anställde. Jag har medvetet ställt tydliga krav på den enskilde att han skall ha deltagit i arbetslivet åtminstone 8 månader under en tid av ett år (jfr också nedan) för att få rät till ersättning, vilket är några månader mer än vad som gäller såväl i den nuvarande frivilliga försäkringen som i KAS. Å andra sidan finns det i den nya försäkringen en utbildningsväg för den som ej kan få ett arbete. Det betyder att *i princip så bör ingen som verkligen är beredd att ta lediga arbeten eller - om sådana ej finns - åtminstone satsar på en 1-årig utbildning behöva bli utestängd från ersättning från den nya försäkringen.* Den nya försäkringen skiljer ej på formen för arbetets utövande, dvs. företagare, anställda och uppdragstagare är i princip likställda. Den nuvarande försäkringen har hittills i praktiken ställt hårdare

krav på företagare genom att företaget skall ha avyttrats eller avvecklats för rätt till ersättning. Detsamma har även gällt företagares anhöriga.

Under utredningsarbetet har diskuterats om den nya försäkringen sammantaget kommer att ge fler eller färre arbetslösa rätt till ersättning än nuvarande frivilliga försäkring.. Enligt min mening blir konsekvensen av ovanstående resonemang att *fler i praktiken får rätt till ersättning från i vart fall grunddelen i den nya försäkringen p g a dess allmänna karaktär för personer i arbetskraften redan från 18 års ålder än med nuvarande samlade system för kontant ersättning.* Visserligen kan mitt krav på ett realistiskt arbetsutbud och seriöst intresse för att ta ett arbete begränsa antalet ersättningsberättigande i vissa grupper med mycket lös anknytning till arbetsmarknaden. Det finns dock anledning att ifrågasätta om dessa bör tillhöra kretsen som får ersättning från en arbetslöshetsförsäkring. Det skulle kunna leda till en slags allmän medborgarlön, vilket vore olyckligt i flera avseenden bl.a. genom att fjärma försäkringen från arbetsmarknadspolitiken. Skälen för att jag ändå fått räkna med fler i den nya grundförsäkringen är den sänkta åldersgränsen (jämfört med KAS), de alternativa vägarna in i försäkringen (arbete eller utbildning) och de nya reglerna för ersättning till företagare och deras anhöriga samt den förändrade periodlängden för deltidsarbetslösa.

När det gäller *tilläggsdelen* i försäkringen blir det svårare att söka bedöma effekten, enär *deltagandet blir - precis som i nuvarande fria försäkring - beroende enligt ovan av den enskildes egen vilja och förmåga att betala avgifterna.* Någon objektiv statistik, som kunnat visa om mitt något tydligare arbetsvillkor (4 månader eller 375 timmar på årsbasis mer än i dagens försäkring), dvs. krav på utfört arbete för att få denna till tidigare inkomst relaterade del, utesluter fler än idag har ej varit möjligt att få fram (från A-kassorna, AMS eller SCB). Däremot har olika uppskattningar gjorts. För min egen del bedömer jag att dessa villkor över tiden ej blir någon avgörande del för numerären som kan uppbära ersättning.

På liknande sätt är det svårt att uppskatta om - medvetet eller ej - medlemsvillkoret (på 12 eller 24 månader) i den nuvarande försäkringen uteslutit vissa som i och för sig uppfyllt arbetsvillkoret.

Jag vill dock framhålla, att alla som arbetar 8 av årets 12 månader, åtminstone under 60 tim/mån, dvs ner till en deltid om 35-40 % av en hel tjänst, kan bli försäkrade och vid behov få ersättning. Till skillnad mot nu krävs ej att arbete skall ha skett minst 3 tim för varje dag som skall räknas.

Det blir en större frihet att förlägga arbetstiden som man vill inom en månad, dock skall arbete ha utförts.

Vid exempelvis sjukdom, föräldraledighet, utbildning, förtroendeuppdrag etc utsträcks den s.k. ramtiden på 12 månader genom att tiden blir överhoppningsbar i princip som nu. Det betyder att arbetsvillkoret om 8 månader kan i dessa fall ha uppfyllts ända till 4 år tillbaka i tiden (jfr kap 9 och specialmotivering till § 10 i lagen).

När det gäller s.k. säsongsarbetare innebär dagens regler att en som regelbundet säsongsarbetar inte har rätt till ersättning från den frivilliga försäkringen, oavsett om säsongen är ex.vis 4 eller 8 månader. Den nya försäkringen innebär ingen principiell förändring i synen på säsongsarbete, dvs försäkringen är inte till för att indirekt subventionera vissa branscher, utan organiseras en arbetsplats på detta sätt inom en bransch, får konsekvenserna av att icke ha arbete del av året finansieras inom branschen, eller så får staten överväga annat allmänt stöd till branschen ifråga. På sikt skulle det annars kunna bli svårt att motivera betalningen till arbetslöshetsförsäkringen, speciellt när avgifterna för alla nu måste bli högre.

Den sammantagna nettoeffekten i antalet arbetslösa som får rätt till ersättning med den nya försäkringen, blir med hänsyn till ovanstående resonemang, svårt att exakt bedöma. Jag har, med hänsyn till ovanstående resonemang, som *huvudalternativ* vid beräkning av försäkringens kostnader räknat med att 90 % av de arbetslösa kan komma att ha rätt till ersättning från grundförsäkringen och 80 % av de grundförsäkrade också rätt till tilläggsförsäkringens fötmåner. Mäter man i stället som ILO i förhållande till de som har anställning så skulle den procentuella anslutningsgraden automatiskt bli högre. Oavsett mätmetod är det i så fall något fler ersättningsberättigade än för dagens KAS och frivilliga arbetslöshetsförsäkring. Om utfallet blir så får framtiden utvisa. *Det viktiga är att det finns tydliga regler för vilka som bör och kan omfattas av försäkringen och som får ersättning* och att både den enskilde och den offentliga sidan är medvetna om detta.

Å andra sidan har jag gjort ett tydligt val med den nya försäkringen, genom att den är begränsad i tiden till - för flertalet - 3-4 år, om arbete ej erhålls. Detta för att markera att försäkringen är en omställningsförsäkring för att ge inkomsttrygghet på väg till ett nytt arbete eller till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Ambitionen är att vara generös i rätten till inkomsttrygghet för att klara en omställning men ej ge en

("livs")lång inkomsttrygghet. Jag anser att en sådan allmän försörjning för människor utan egen inkomst ej skall finansieras på detta sätt av arbetsmarknadens parter utan - vid behov - av allmän skatt eller socialförsäkringsavgifter.

12.5 Ökad valfrihet och jämställdhet

Jämfört med den nuvarande försäkringen ökar valfriheten för individen och dennes eventuella fackliga organisation att välja försäkringsgivare och påverka utformningen av delar i försäkringen. Individen är inte längre bunden till en A-kassa och en enhetlig utformning. Den andra parten - arbetsgivaren - får nu också ett inflytande och blir inte längre enbart finansiär. Individen och dennes eventuella fackliga organisation har alltid rätt till en komplett heltäckande försäkring enligt lagens ramar om inte annat överenskommes mellan de avtalsslutande parterna.

Även om jämförelserna är haltande beroende på att nuvarande försäkring är kraftigt underfinansierad så ökar individens avgift vid fullt utnyttjande av försäkringen från dagens motsvarande 0,3-0,4 % av lönen för vanliga inkomsttagare till i genomsnitt drygt 1 % efter skatt (vid dagens höga arbetslöshet). I gengäld föreslås avgiften tas ut med en procentsats och blir således proportionell och därmed i kronor högre vid stigande inkomst upp till taket för rätt till inkomstkompensation. Den nuvarande avgiften är fast i kronor oavsett inkomst, men varierar något mellan olika kassor.

De med mycket låga inkomster eller som är svagt förankrade på arbetsmarknaden får samtidigt en högre grundersättning jämfört med KAS. På motsvarande sätt får medelinkomsttagare en gynnsammare ersättning genom att taket förändras och den inkomst som ger rätt till ersättning höjs med närmare 2 000 kr/mån. För övriga är kompensationsnivån oförändrad jämfört med vårriksdagens beslut 1993 (80 %).

Den nya försäkringen innebär att företagare och deras anhöriga i princip jämställs med anställda vad gäller rätten till ersättning. Tiden för övergång från att driva ett företag till att lägga det i ev. "malpåse", jämfört med att upphöra med en anställning, är mer flytande. Dessutom krävs i regel visst avvecklingsarbete. Detta motiverar - tillsammans med konkurrensaspekten - en längre karenstid för företagare.

Såsom arbetsmarknaden nu ser ut blir en annan effekt av den nya försäkringen att fler kvinnor i praktiken får en gynnsammare ersättningssituation. Tre fjärdedelar av dagens drygt 90 000 deltidsarbetslösa är kvinnor. Den större delen av de anhöriga som arbetar

i en familjemedlems företag är kvinnor. Begränsningarna för dessa grupper jämfört med f.d. heltidsanställda tas nu bort till följd av riksdagsbeslut i vår, ett beslut som ligger i linje med mina förslag. Ofta är det också kvinnor, som valt att inte vara medlem i a-kassa eller har en lös anknytning till arbetsmarknaden och endast tillgång till statens KAS. För dessa betyder den nya försäkringens grundtrygghet en nästan 50-procentig förbättring.

Av debatten har å andra sidan framgått att det något tydligare arbetsvillkoret skulle utestänga vissa kvinnor. Jag gör inte den bedömningen, särskilt om man tar i beaktande den s.k. utbildningsvägen in i försäkringen (jfr 12.4 ovan). Netto bör således den nya försäkringen kunna ge fler kvinnor ett bättre stöd än idag.

12.6 Närmare om flödet in och ut i försäkringen

Den nya försäkringens konstruktion bedömer jag kommer att leda till att fler omfattas av densamma än dagens frivilliga försäkring, som framgått ovan (12.4). Jämfört med dagens samlade kontantstöd kan det också bli något fler på grund av att bl.a. åldersgränsen sänkts. När det gäller flödet in i försäkringens två delar och rätten till att få ersättning vill jag ytterligare utveckla några bedömningar jag gör.

Det något starkare arbetsvillkoret för att få inkomstrelaterad ersättning uppvägs av ett relativt generöst utbildningsvillkor som kriterium för att vid arbetslöshet erhålla grundförsäkringens enhetliga belopp. Effekten kan möjligen bli en marginell andelsmässig förskjutning mot grundbeloppet i tider av hög arbetslöshet. Av dagens arbetslösa uppbär knappt 66-67% % inkomstrelaterad ersättning och ca 11-12% det enhetliga KAS-beloppet. Genom att det föreslagna grundbeloppet är närmare 50 % högre (25 % för yngre under 21 år) än dagens KAS bör det vara möjligt för de som ej hunnit anpassa sig standardmässigt till en egen inkomst av arbete, att under en kortare period i väntan på ett arbete, i större utsträckning än tidigare klara sitt livsuppehälle på grundbeloppet utan utfyllnad med kommunalt socialbidrag. Normen för kommunalt socialbidrag är för en ensamstående knappt hälften av grundbeloppet före skatt. Härtill kommer emellertid bidrag till faktisk hyra m.m., samtidigt som grundbeloppet beskattas. Studiemedlen för högskolestudier överstiger ej heller detta belopp.

Å andra sidan vet vi att av de som idag endast uppbär KAS vid arbetslöshet, ingår även de som av ideologiska skäl eller de som trott att "arbetslöshet drabbar ej mig", faktiskt valt att stå utanför medlemskap i en A-kassa. En del står också utanför systemet av ren okunnighet. Hur många

av dessa som väljer att utnyttja den lagliga rätten till den nya tilläggsförsäkringen, obundna av medlemskap i någon A-kassa, får framtiden utvisa. Jag har velat göra det attraktivt att utnyttja möjligheten till ett tilläggsskydd och bedömer att nettoeffekten på sikt blir fler anknutna, vilket jag garderat mig för i de ekonomiska beräkningarna. Några skäl för detta anges närmare nedan.

Den inkomstrelaterade delen i försäkringen är precis som i dagens försäkring frivillig. Den kommer emellertid att vara jämförelsevis billig och enkel att erhålla. Dessa faktorer bör gynna ett högt utnyttjande, vilket underlättar omställning och rörlighet på arbetsmarknaden. Relativt förmånlig blir den både för arbetsgivaren och den anställde genom att den enhetliga grundförsäkringen täcker en hög andel av inkomstförlusten för de vanligaste inkomstgrupperna. Dessutom utgår bidrag till den inkomstrelaterade tilläggsförsäkringen. Det betyder, som tidigare angivits, att parterna redan "betalat" en del av tilläggsförsäkringen. Samtidigt har parterna möjlighet, inom av lagen angivna ramar, anpassa försäkringen till sina förhållanden. Den enskilde företagaren eller den anställde får härigenom till en låg kostnad en god trygghet vid inkomstförlust p.g.a. arbetslöshet. Kostnaden blir för den tilläggsförsäkrade särskilt låg genom att arbetsgivaren alltid skall betala minst hälften av avgiften. Enkel är den för att den ej förutsätter medlemskap i en viss kassa utan individen eller dennes fackliga organisation väljer själv lämplig försäkringsgivare, där samordning om så önskas kan ske med andra trygghetsstöd. Arbetsgivaren ombesörjer premieinbetalning, vilket minskar administrationen och eliminerar risken för eventuell "glömska" att betala avgiften.

Samtidigt stärks båda parters ansvar och inflytande att en tilläggsförsäkring kommer till stånd jämfört med dagens frivilliga försäkring, vilket varit ett mål för att få en ansvarsfull finansiering och trygghet för individen.

Ett annat mål är att försäkringen skall gynna yrkesmässig och geografisk rörlighet och motverka s k "inlåsningar". Grundförsäkringen är genom sin enhetlighet neutral i detta avseende. Den inkomstrelaterade tilläggsförsäkringen får variera inom vissa ramar både i utformning och kostnader mellan avtalsområden för att nå en mer flexibel anpassning till olika gruppers behov. För att detta samtidigt ej skall motverka "inlåsning" så finns alltid en skyldighet för den arbetslöse, för rätt till fortsatt kontantersättning, att acceptera ett arbetserbjudande även i annat yrke och på annan ort, om det inom den närmaste tiden ej bedöms bli ett ledigt arbete inom dennes egen bransch och inom pendlingsavstånd från bostaden. Vidare motverkas "inlåsning" genom att differentieringen av avgiften

begränsas till intervallet 0,3-1,8 % av löneunderlaget. Nivån 0,8-1,8 blir exempelvis ej aktuell förrän arbetslösheten når höga arbetslöshetstal inom en bransch jämfört med andra. Det är samtidigt ett kriterium för att branschen kan ha en överdimensionering och på sikt behöver bättre anpassa utbud och efterfrågan på arbetskraft

Sammantaget leder detta till att tilläggsförsäkringen bör bli ett attraktivt skydd och ge möjlighet till att omfatta väl så många som dagens frivilliga försäkring. De ekonomiska beräkningarna har utgått från att 80 % av de med rätt till ersättning från grundförsäkringen, också är kvalificerade till förmåner från tilläggsförsäkringen.

När det gäller flödet ut ur den nya försäkringen så bör den förstärkta kopplingen till arbetslinjen - åtminstone vifd mer normala arbetslöshetstal - stimulera till snabbare övergång till arbete. Vid dagens arbetslöshetstal är det däremot svårare att bedöma. Dock bör övergång från passivt uppbärande av stöd till kompetenshöjande åtgärder och arbetsträning komma tidigare. Samtidigt betonar försäkringen starkare än idag att det är en omställningsförsäkring. Därför har jag - jämfört med idag - en begränsning i antal perioder, om inte ett nytt allmänt arbetsvillkor upparbetas. Det är i så fall en effekt som kan uppkomma först efter 3-4,5 år i och med förslaget om en garanti, att det särskilda arbetsvillkoret skall kunna uppfyllas för den som vill utnyttja detsamma.

Sammantaget är den nya försäkringen konstruerad så att alla i arbetskraften skall kunna känna en trygghet med möjlighet till ekonomiskt stöd vid plötslig arbetslöshet och stödet skall då - jämfört med dagsläget (efter vårriksdagens ändring i nuvarande system) - minska behovet av kommunal utfyllnad. Å andra sidan finns det en uttalad gränslinje, när försäkringen upphör i tiden om inte ett nytt 8-månaders arbetsvillkor eller en 1-årig kompetenshöjande utbildning fullföljts. Den nuvarande försäkringen har som bekant ingen sådan uttalad gräns.

12.7 Arbetsmarknadens parter får ökat inflytande

I den nuvarande försäkringen har arbetsgivarna ålagts i lag att betala en given avgift utan möjlighet att påverka varken nivå, försäkringens utformning eller administration. De fackliga organisationerna har inte heller kunnat påverka försäkringens utformning, men däremot administrationen och de administrativa kostnaderna genom att a-kassorna i regel har de fackliga organisationerna som huvudmän. Den enskilde individen har haft att välja på att vara med i försäkringen eller ej. Han har därvid, beroende på arbetsområde, varit bunden till medlemskap i en given a-kassa.

Den nya försäkringen vill öka parternas inflytande och ansvar för en ansvarsfullt finansierad försäkring, som ger skälig inkomsttrygghet. Arbetslösheten och dess konsekvenser står parterna nära och de förutsätts vidare genom sina medlemmar betala försäkringens kostnader fullt ut. Därför skall i första hand tilläggsförsäkringen - inom av lagen angivna ramar - utformas av parterna, som också överenskommer närmare om avgifternas fördelning. Detta förutsätts ske genom kollektivavtal. Lagen är utformad för att sådana avtal skall underlättas att komma till stånd. Skulle så emellertid ej ske, ger - som bekant - lagen individen rätt till en heltäckande tilläggsförsäkring till vilken arbetsgivaren skall bidraga med minst halva kostnaden (dispositiv lag). Tilläggsförsäkringen är således ej beroende av att kollektivavtal kommer till stånd, ehuru jag förordar det. Jag vill också erinra om att inget hindrar att överenskommelse mellan parterna kan ta sig karaktären av att arbetsgivaren erbjuder tilläggsförsäkring i form av gruppförsäkring till de anställda om lagens krav uppfylls.

Genom att parterna ömsesidigt får ett inflytande över försäkringen så blir för dessa också arbetslöshetens effekter mer påtagliga och på sikt även ansvaret för dess finansiering tydligare.

För de fackliga organisationerna innebär den nya lagen att till dessa knutna a-kassor ej automatiskt blir försäkringsgivare för resp avtalsområde. (Motsvarande blir gällande för dagens företagarkassor.) *Det blir istället upp till parterna att överenskomma om lämpligaste och mest kostnadseffektiva försäkringsgivare*. Gör man ej det så har den enskilde anställde rätt att själv välja försäkringsgivare. Jämfört med idag finns då två allmänna kassor att tillgå och ev. nya försäkringsgivare i form av exempelvis av parterna gemensamt inrättad kassa -organisatoriskt påminnande om dagens arbetsmarknadsförsäkringsorgan och trygghetsfonder - eller kanske en branschkassa. Samtidigt ger den nya lagen nuvarande a-kassor möjlighet att bli försäkringsgivare förutsatt att de - liksom för övriga alternativ - uppfyller de villkor som myndigheten reglerar beträffande exempelvis garantier för att kunna klara försäkringsplikterna. För egen del ser jag det naturligt och värdefullt, i synnerhet för ett snabbt genomförande, att nuvarande a-kassor fortsätter med sin nära koppling till arbetsmarknaden och respektive avtalsområde. Samtidigt är det viktigt att ge parterna - och ytterst varje individ som så önskar - en frihet att välja försäkringsgivare. Det nya systemet skapar sådana förutsättningar.

För arbetsgivarna kräver den växande arbetslösheten och kravet på att försäkringen skall vara självfinansierad, ökade arbetsgivaravgifter. Sett utifrån föregående års allmänna arbetsgivaravgiftssänkning (4,3

procentenheter), kronans kraftiga depreciering och den totala nivån på arbetsgivaravgiften enligt lag och avtal (närmare 40 %) bedömer jag mitt förslag till dubblad arbetsmarknadsavgift som måttfullt. För att den ändå inte på kort sikt skall begränsa en nödvändig tillväxt har jag föreslagit att 1 % av denna höjning växlas mot en sänkt sjukförsäkringsavgift. Å andra sidan får arbetsgivarna bära en extra 1-procentig arbetsgivaravgift temporärt för att klara av det ackumulerade underskottet enligt förslag i kommande kapitel.

12.8 Skillnader för stat, kommun och sjukförsäkring

Den nuvarande försäkringen är i finansiell kris. Avgifter från arbetsgivare och medlemmar täcker mindre än en fjärdedel av utbetalningarna från arbetsmarknadsfonden. Underskottet går på löpande räkning och täcks tillfälligt genom upplåning av riksgälden (staten). Det ökar i sin tur statsskulden med nu aktuella arbetslöshetstal med 35-40 miljarder årligen. Räntebelastning medför också att underskottet växer. Om inte mitt förslag för att täcka underskottet följs - eller annat beslutas - kommer arbetsmarknadsfonden vid utgången av 1995 att få ett **underskott i storleksordningen 130-140 miljarder**, inklusive ränta, med de antaganden jag tvingats göra om arbetslöshetens utveckling.

Den nya försäkringen konstrueras så att den blir självfinansierad över en konjunkturcykel. Avgiftsuttag skall harmoniera med utgifter. När finansieringen frikopplats från staten utgår inte längre något bidrag från statsbudgeten eller genom statlig upplåning. Försäkringen skall över tiden fullt ut finansieras inom arbetsmarknadssektorn av arbetsgivare och arbetstagare. Principen är att produktionen skall bära kostnaderna både för kontantstödet i den nya försäkringen liksom för utbildningsbidrag eller motsvarande som utgår vid arbetslöshet för kompetenshöjande insatser eller arbetsträning.

Det betyder i sin tur att avgifter med nuvarande arbetslöshetstal måste höjas. Härvid har eftersträvats dels en fördelning så att hänsyn tas till olika gruppers förmåga att bära de ökade kostnaderna, dels att kommande års avtalsrörelser underlättas, samt dels att konsumtionsutrymmet påverkas begränsat liksom företagens kostnadsläge. Samtidigt har eftersträvats att - till skillnad mot i nuvarande läge - varje bransch åtminstone på marginalen får bära sin andel av arbetslösheten. I nuläget subventionerar branscher med låg arbetslöshet fullt ut andra branscher med hög arbetslöshet oavsett det beror på skicklighet att möta konjunkturväxlingar, sättet att sköta personalpolitik, framförhållning vad gäller utbildad arbetskraft eller lönenivå.

Detta har lett till i kapitel 10 föreslagen finansieringsform med ca 70-75 % av försäkringens totala kostnader solidariskt finansierade och 25-30 % differentierade inom ett givet intervall beroende på arbetslöshetsersättningens kostnader branschvis/avtalsområde. I genomsnitt betyder detta, jämfört med nuläget, mer än en fördubbling av såväl arbetsgivar- som individavgifter (förut en medlemsavgift). En höjning som givetvis måste genomföras även vid bibehållande av nuvarande system (jfr 13.1 ovan). För en genomsnittlig industriarbetare betyder mitt förslag i sin tur att relationen mellan individ- och arbetsgivaravgift blir 1 till 4.

En annan viktig förändring med den nya försäkringen är att behovet av kommunalt socialbidrag bör kunna minska. Bl.a. har kommunerna fått fylla ut med socialbidrag till många av de som står utanför den nuvarande frivilliga försäkringen och enbart uppbär KAS. För närvarande utnyttjar 45.000-50.000 arbetslösa KAS. Mina förslag om högre grundbelopp än dagens KAS, sänkt åldersgräns, höjt tak för inkomstkompensation samt underlättande av att företagare och deras anhöriga får ersättning, bör direkt kunna minska behovet av kommunalt socialbidrag. Effekten härav uppskattar jag försiktigt i dagens situation sammantaget kan ligga i storleksordningen bortåt 1 miljard kronor per år.

Huruvida den nya försäkringens betoning på omställningsförsäkring kan leda till att personer fortfarande efter 3-4,5 år inte erhållit arbete utan då faller ur försäkringen och kan bli aktuella för kommunalt socialbidrag eller socialförsäkringarna är svårt att bedöma med den osäkerhet som nu råder om framtidens arbetsmarknad. Försäkringens uppbyggnad och starka koppling till aktiva åtgärder gör att jag ej bedömer det troligt att det blir fler som får lämna detta skydd än i dagens system för utförsäkring.

Det bör i sammanhanget också noteras att med mitt förslag lyfts socialförsäkringen av vissa kostnader för ersättning till arbetslösa försäkrade, som blir sjukskrivna. F.n. bärs dessa kostnader av socialförsäkringen fullt ut. Med dagens arbetslöshetstal och tendens till att arbetslösa lätt får psykiska och medicinska problem, som leder till sjukskrivning, medför denna ordning ett påtagligt avlyft från socialförsäkringen.

Sammantaget avlastas genom den nya försäkringen såväl statsskulden, som kommunernas budgetar från kontantersättningen vid arbetslöshet. Det bör på sikt öka statens möjligheter att bistå med aktiva åtgärder för att häva arbetslöshet och arrangera kompetenshöjande insatser. Kommunerna bör på motsvarande sätt kunna få ökat utrymme att medverka till att arbetslöshet inte leder till passivitet, utan att aktivitetsskapande åtgärder kan erbjudas inom kommunens sociala verksamhet. Sådana statliga och kommunala in-

satser krävs i ökad utsträckning för att möta dagens unika arbetslöshetssituation. Som redan framhållits kommer vi annars att få en växande arbetslöshet, utslagning och förtidspensionering som belastar socialförsäkringssystemet, staten och kommunerna på ett än mer ofördelaktigt sätt.

Jag har inte funnit anledning att föreslå någon ny reglering av aktivitetsskapande åtgärder från kommunalt håll. Däremot förutsätter min försäkringslösning en skyldighet för den statliga arbetsmarknadspolitiken att tydligare och tidigare än med dagens s k "utförsäkringsgaranti" (efter 300 dagar) erbjuda åtgärder. Mitt förslag ger en rätt till handlingsplan och rätt till åtgärd redan efter 130 dagar. Till en del kan detta nås genom organisatoriska förändringar och tidsmässiga förskjutningar av dels de besök/kontakter den arbetslöse enligt nuvarande lag och förordning skall göra på den offentliga arbetsförmedlingen, dels dagens åtgärdsinsatser. Förslaget torde ändå leda till ökade kostnader för åtgärder i det korta perspektivet. I det längre perspektivet skall det emellertid minska behovet av passivt arbetslöshetsunderstöd och belastning på socialförsäkringen för sjukskrivning och förtidspension. Samhällsekonomiskt och mänskligt är detta av betydligt större vikt. Det har inom utredningens ram inte blivit möjligt att översätta dessa kostnader och "vinster" till konkreta ekonomiska termer. Effekterna bör i stället följas budgetårsvis och blir givetvis beroende av utrymme för arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetslöshetstalens utveckling. Behovet av dessa statliga åtgärdsinsatser är för övrigt ett viktigt motiv till att jag avvisar en delfinansiering från staten till kontantstödet. Tillräckligt åtgärdsutrymme skulle annars de närmaste åren svårligen kunna skapas.

Den nya försäkringen innebär slutligen en avlastning från sjukförsäkringen dels genom att de första fjorton dagarna i sjukförsäkringen skall belasta arbetslöshetsförsäkringen, dels risken för att övergång mellan systemen minskar. Sistnämnda beror på att nivåerna i ersättningen kommer att harmoniera mer än nu, samt att taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs och kommer att ligga närmare sjukförsäkringens tak. Effekten härav har ej gått att beräkna, medan däremot att arbetslöshetsförsäkringen tar över den s k arbetsgivarperioden (14 dagar) kan bedömas avlyfta sjukförsäkringen med 600-700 mkr/år. Det motsvarar drygt 0,1 % i arbetsgivaravgift på nu aktuellt löneunderlag.

12.9 Fördelningsmässig profil

Arbetslösheten drabbar numera alla grupper. Jämfört med tidigare, tillkommer nu relativt sett allt fler tjänstemän, företagare, men också ungdomar, som aldrig debuterat på arbetsmarknaden. Beredskapen, såväl

mentalt som ekonomiskt, inför en arbetslöshet, har ofta varit svag, som bl. a. framgår av kap 4. Den s.k. sparkvoten i Sverige - - från att ha varit negativ för några år sedan - blir i år positiv. Detta kan tolkas som att många i Sverige nu vill gardera sig för bistra tider och oförutsedda händelser. Förutsättningarna för detta är dock olika bland inkomsttagarna och inte minst bland de som aldrig fått chansen att debutera på arbetsmarknaden. Jag har försökt beakta detta vid utformningen av en ny försäkring, så förmåner och avgifter får en fördelningsmässigt godtagbar profil utan att göra avkall på att avgifter och förmåner i grunden skall harmoniera. Sistnämnda har jag beaktat genom att avgifter ej tas ut på inkomster som ej försäkras, liksom att olika risker för arbetslöshet får påverka premien för såväl arbetsgivare som anställd.

Summeras effekterna ur fördelningsmässig synvinkel av den nya försäkringen och hur det ackumulerade underskottet (kap 13 längre fram) föreslås bli finansierat, vill jag framhålla sju punkter nedan. Jämförelsen sker då med den nuvarande försäkringen, som gäller efter vårriksdagens ändringar för andra halvåret 1993 samt att denna är gravt underfinansierad (70 % lånas upp löpande), medan min försäkringslösning skall vara självfinansierad och kunna bära de nu för Sverige unikt höga arbetslöshetstalen. De fördelningspolitiska effekterna i den nya försäkringskonstruktionen är då bl. :

* höjningen av grundbeloppet med närmare 50 % jämfört med KAS (25 % för yngre än 21 år) och rätten till detta är allmän på samma sätt som till andra trygghetssystem (sjuk-och föräldraförsäkring etc.), liksom höjningen av inkomsttaket för vanliga inkomsttagare; detta har prioriterats i en trängd ekonomisk situation före en höjning av inkomsttaket för högre inkomsttagare; för sistnämnda finns i och för sig skäl att få rätt till en tilläggsförsäkring i nivå med vad som gäller i sjukförsäkringen, men jag har j nu inte funnit ekonomiskt utrymme för detta.

* individavgiften i nya försäkringen (grund och tillägg) höjs måttligt från dagens 40-60 kr till i genomsnitt 150 kr/månad för en industriarbetare; vid dagens arbetslöshetstal är det alltjämt en av de allra lägsta individavgifterna internationellt sett (jfr kap 6); arbetsgivarna får således bära proportionellt mer i Sverige än i vissa konkurrerande länder; å andra sidan belastas det gemensamma produktionsutrymmet oavsett om arbetsgivare eller anställd betalar.

* individavgiften tas ut proportionellt (enhetlig %-sats/område) och ej som nu fast i kronor oberoende av inkomst per område (a-kassa). Det betyder, med mitt förslag, högre avgift i kronor med högre inkomst upp till förmånstaket och vice versa.

* den önskvärda differentieringen på marginalen av kostnaden för tilläggsförsäkringen för att få ett visst samband mellan arbetslöshetens kostnader och avgifter, begränsas till att få variera mellan 0,3-1,8 % av löneunderlaget både för anställda och företagare;. det betyder bl.a . att till arbetslöshetens kostnad över detta tak i en viss bransch utgår bidrag från den gemensamt finansierade grundförsäkringen; å andra sidan avses alla som utnyttjar tilläggsförsäkring, betala minst 0,3 % av sitt löneunderlag.

* konstruktionen med tilläggsförsäkring innebär, att den medvetet är billigare att teckna för personer med lägre inkomst, än för de med något högre genom att grundförsäkringen alltid täcker 6 300 kr/månad (5 300 kr för yngre); detta märks särskilt vid högre arbetslöshetstal. (Exempelvis får en person med en inkomst på 16 500 kr/månad i princip erlägga maximal avgift för tilläggsförsäkringen (1,8 %) vid en arbetslöshet i branschen/området på över 15 %, medan en person med en inkomst på 13 300 kr/månad erlägger motsvarande avgift först vid arbetslöshet över 20 %).

* jämfört med nu behöver en försäkrad för tilläggsförsäkringen ej betala individavgift när han är arbetslös, genom att försäkringen avses inkludera s.k. premiebefrielse vid arbetslöshet; det finns således en riskpremie inbakad i systemet.

* slutligen har, för att under 3 år klara avbetalning av det nuvarande starkt underfinansierade systemet, en fördelning skett på tre grupper (arbetsgivare, alla inkomsttagare och staten) efter bärighet (se kap 13), bl.a . innebärande att uttaget för den andra gruppen sker på alla inkomsttagare och ej enbart på de som nu tillhör a-kassa, bland vilka för övrigt många är arbetslösa; uttaget sker proportionellt med en enhetlig %-sats (1,3 %), dvs. var och en bidrar efter inkomst; särskild hänsyn tas emellertid till de med låg

inkomst (ex.vis arbetslösa, pensionärer) genom att de första 50 000 kr/år i inkomst undantas;. det betyder att avgiften för en inkomsttagare med 10.000 kr/mån blir 63 kr/mån under de tre åren, medan den blir 193 kr/mån för den som har en inkomst på 20.000 kr/mån.

13. Finansiering av uppsamlat underskott i arbetsmarknadsfonden

13.1 Tilläggsdirektiv från regeringen

Regeringen beslöt vid sammanträde den 28 januari 1993 att ge tilläggsdirektiv till utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (Dir. 1993:5). Direktiven - som in extensio framgår av bilaga 1 - innebär en utvidgning av tidigare uppdrag till den särskilde utredare. Utvidgningen avser finansiering av det successivt ökande underskottet i den s k arbetsmarknadsfonden, vilket underskott av regeringen enligt direktiven uppskattas uppgå till över 40.000 mkr vid utgången av budgetåret 1993/94.

I tilläggsdirektiven framhålls bl a:

- att kostnaderna för de kontanta understöden stigit snabbt som en följd av en kraftigt ökad arbetslöshet
- att nuvarande finansieringssystem inte klarar den nuvarande kostnadsutvecklingen, utan medför att staten tvingas låna medel för att finansiera kontantstödet
- att det inte är rimligt att under någon längre tid fortsätta att täcka underskottet genom upplåning
- att utredaren skall föreslå utformning av ett system som medger en ansvarsfull finansiering utan upplåning.

Beträffande utredarens förslag anges i direktiven särskilt att han skall lägga fram alternativa förslag till finansiering, lägga förslag till "en nivå på de förmåner och avgifter, som sammantaget behövs för att klara finansieringsbehovet på både kort och lång sikt". I direktiven anges slutligen att utredaren skall beakta att arbetsgivarna och de förvärvsarbetande även i framtiden skall ha huvudansvaret för finansieringen av de kontanta stöden.

13.2 Samband med betänkandet i övrigt

Regeringens tilläggsdirektiv innebär, förutom viss utvidgning av uppdraget, även markeringar i frågor som åvilar mig att behandla enligt utredningens ursprungliga direktiv.

Finansieringen av per den 31 december 1993 uppkommet underskott i nu gällande system för kontantstöd vid arbetslöshet kan inte ses utan samband med finansieringen av löpande kostnader för ett nytt system. Finansieringskällorna är principiellt desamma, förutom att de löpande kostnaderna i ett nytt system givetvis kan påverkas av förmånsnivåer och annat som bestämmer utgifterna. Även om finansieringen av ett underskott innebär temporära belastningar, måste för de kommande åren viss hänsyn tas till de samlade effekterna av att finansiera såväl de löpande kostnaderna som uppkommet underskott. Bilden kompliceras ytterligare av att finansieringen av den nya försäkringen - som förhoppningsvis skall verka under en längre period - inte långsiktigt skall försämras därför att det nu finns behov av att samordna finansieringen med ett underskott från tidgare.
Jag utgår här ifrån att ett nytt system för kontantstöd, inkl. ett system för fullständig finansiering av löpande utgifter för kontantstöd, kommer att kunna träda i kraft den 2 maj 1994. Om så inte skulle bli fallet, behöver förslagen i betänkandet korrigeras för att bättre återspegla förhållandena vid den tidpunkt en ny finansiering avses genomföras.

Arbetsmarknadsfonden funktion och ekonomiska utveckling behandlas även på andra ställen i detta betänkande, varför hänvisningar förekommer.

Mina skäl för att kortsiktigt prioritera finansieringen av den löpande försäkringen, framför det hittills uppsamlade underskottet berörs på annat håll i betänkandet. Men jag vill trots detta även här kort ange dessa skäl.

Det samhällsekonomiska läget för landet våren 1993 innebär i sig vissa begränsningar vad avser möjligheterna att på kort sikt belasta staten, arbetsgivarna, de försäkrade och de arbetslösa med ökade kostnader (eller minskade förmåner). I detta läge väljer jag att prioritera finansieringen av de löpande underskotten framför finansieringen av hittills uppsamlat underskott. Det förefaller mig inte särskilt meningsfullt att först lägga upp en finansiering av det hittillsvarande underskottet, för att därefter tvingas konstatera att det inte finns utrymme kvar att fullt ut finansiera de löpande kostnaderna. En sådan ordning skulle bara innebära fortsatt upplåning för att finansiera ett nytt löpande underskott.

Så snart det samhällsekonomiska läget medger är det emellertid angeläget att just finansieringen av det hittillsvarande underskottet fullföljs fullt ut och att ekonomiskt utrymme om möjligt också skapas genom återhållsamhet i andra utgifter som belastar arbetsgivare och förvärvsarbetande.

Underskottet i fonden är en följd av löpande underskott i finansieringen av utgifter för den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetsmarknadsstödet, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning för försäkrade i a-kassor, utbildningsbidrag vid arbetslivsutveckling samt utgifter i form av bidrag till permitteringslöneersättning. Underskottet medför också räntebelastningar, som ytterligare förstärker underskottet. För kalenderåret 1993 beräknas detta löpande underskott till ca 34,5 mdkr sedan inflytande avgifter på ca 12 mdkr kr avräknats. Tillsammans med en negativ ingående balans den 1 januari 1993, kan det ackumulerade underskottet inkl ränta per den 1 maj 1994 beräknas uppgå till ca 52 mdkr. För detaljer, se nedan.

13.3 Finansieringen och arbetsmarknadsfonden

13.3.1 Finansieringen före 1989

Det nu gällande finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen infördes den 1 januari 1989 (prop 1987/88:114), i huvudsak i överenstämmelse med förslag av den s.k. a-kassekommittén i delbetänkandet (Ds A 1987:4) "Arbetslöshetsförsäkring - högsta dagpenning och finansiering" samt i slutbetänkadet (SOU 1987:56) "Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor".

Före den 1 januari 1989 finansierades försäkringen på följande sätt. Ett statsbidrag, bestående av två delar, utgick till resp kassa. Dels utgavs ett grundbidrag med 80% av den utbetalade dagpenningen, dels utgavs ett s. k. progressivbidrag med en procentuell andel av den utbetalade dagpenningen efter avdrag för grundbidraget. Procentandelen bestämdes av det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem och år, dvs. arbetslöshetens omfattning. Ju högre arbetslöshet, ju högre progressivbidrag. Statsbidraget i sin tur finansierades till 65% med arbetsgivaravgifter och med 35% med anslagsmedel. Relationen var fast, vilket föranledde en hel del problem vid skiftande belastningar. Likaledes innebar statsbidragskonstruktionen á-contoutbetalningar av statsbidrag och komplicerade slutregleringar mellan staten och resp. kassa. I övrigt ankom det på resp. a-kassa att genom medlemsavgifter finansiera sin verksamhet. Genom att utgifterna varierade över tiden var varje kassa tvungen att i praktiken arbeta med fonder för att utjämna skillnader i belastning över tiden. För

perioden 1980-88 uppgick genomsnittligt antal ersättningsdagar till drygt 6 dagar per medlem. Den genomsnittliga dagpenningen i prisnivå 1990 var ca 352 kr, vilket betyder att genomsnitt-ligt utbetalades ca 2.100 kr/medlem och år i prisnivå 1990. Den genomsnittliga medlemsavgiften utgjorde för samma period knappt 200 kr per år. Härtill kom att avkastning på fonder m.m. bidrog med uppskattningsvis ca 70 kr per medlem och år i samma prisnivå. Medlemmarnas andel av kostnaderna för perioden 1980-88 uppgick således till knappt 13%.

Systemet för finansiering ansågs redan långt före 1988 som komplicerat och onödigt krångligt. Dessutom utbetalades statsbidraget i efterhand, vilket medförde likviditetsproblem för många kassor.

13.3.2 Det nya systemet from 1989

Ett nytt system för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen infördes den 1 januari 1989. Mot bakgrund av de problem, som var behäftade med slutregleringar, likviditet, m.m. i det gamla systemet, skulle det nya systemet bl.a. bygga på en ordning, där inget behov längre skulle finnas av fonder i kassorna för att klara variationer i förmånsutbetalningarna. Vidare skulle statsbidraget vid varje tillfälle vara definitivt utan senare slutreglering. Slutligen skulle det nya systemet inte medföra annnat än "marginella kostnadsökningar för staten".

Det nya systemet, som i allt väsentligt fortfarande gäller, innebär i huvudsak följande.

Ersättningar till arbetslösa finansieras helt med medel från ett konto i Riksgäldskontoret, den s.k. arbetsmarknadsfonden, som i sin tur tillförs medel genom den s.k. arbetsmarknadsavgiften (en lagstadgad arbetsgivaravgift) samt den s.k. finansieringsavgiften. Den senare avgiften inbetalas till fonden från kassornas medlemsavgifter och utgör per medlem f.n. 70% (ursprungligen 35%) av den under resp. år genomsnittligt utbetalade dagpenningen i resp a-kassa. Fonden tillförs även en s.k. utjämningsavgift per medlem motsvarande 3% av den gällande högsta dagpenningen. Efter utjämning av kassornas administrationskostnader enligt vissa regler, återförs eventuella ej förbrukade utjämningsavgifter. Systemet innebär att lika mycket pengar lämnar fonden för utjämning som tillförs fonden som utjämningsavgifter. Avgiften har således betydelse för kassornas inbördes förhållanden, men inte för kassasystemets samlade relation till staten. Finansieringsavgiften, utjämningsavgiften och kostnaderna för ad-

ministrationen motsvarar i princip den s.k. medlemsavgiften. Den genomsnittliga medlemsavgiften i % av den försäkrades lön utgör ca 0,3-0,4%.

Kostnader för administration bestrids i sin helhet med medlemsavgifter, genom ovan nämnd utjämningsavgift eller resp kassas andra medel, främst vissa ränteinkomster. Genom att kassornas eget kapital numera är obetydligt, avser ränteinkomsterna främst avkastning på visst transaktionskapital.

Arbetsmarknadsfonden finansierar således samtliga försäkringens kostnader för ersättningar till arbetslösa. Men fonden finansierar också andra utgifter. Den s.k. arbetsmarknadsavgiften, som sedan den 1 januari 1989 i sin helhet tillförs arbetsmarknadsfonden, skall även finansiera KAS, bidrag till permitteringslöneersättning, utbildningsbidrag till försäkrade vid arbetsmarknadsutbildning och utbildningsbidrag vid s.k. arbetslivsutveckling.

I sammanhanget kan noteras att före den 1 juli 1988 finansierade arbetsmarknadsavgiften även KAS-utbetalningar samt utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildningar och yrkesinriktad rehabilitering, men detta togs bort from den 1 juli 1988. Under perioden 1 juli 1988 - 30 juni 1991 finansierades dessa kostnader över statsbudgeten för att from 1 juli 1992 återigen finansieras genom arbetsmarknadsavgiften. Numera dock med den skillnaden att utbildningsbidrag belastar avgiften (och fonden) endast för de som skulle varit ersättningsberättigade från arbetslöshetsförsäkringen.

Den nya lagstiftning, som trädde i kraft 1989, kom att - i likhet med tidigare - använda begreppet "statsbidrag till kassorna" för att beteckna medel som bestrids av arbetsmarknadsfonden för försäkringsersättningar. Beteckningen skapar inte sällan problem, därför att "bidraget" till ingen del regleras över statsbudgeten eller innehåller anslagsmedel. Beteckningen är enligt gängse definitioner av statsbidrag inte korrekt, när finansiering inte sker med anslagsmedel, samtidigt som beteckningen vållar onödiga missförstånd om finansieringen.

Sedan den 1 juli 1992 uppgår arbetsmarknadsavgiften till 2,12% av underlaget till arbetsgivaravgifter, men avgiften kommer enligt tidigare beslut att sänkas till 2,08% den 1 juli 1993 och till 2,04% den 1 juli 1994. Bakgrunden till dessa beslut om successiv nedsättning, var den gynnsamma utvecklingen av fondens kapital under tidigare år med förhållandevis låg arbetslöshet.

Arbetsgivare som efter länsarbetsnämndens godkännande, anordnar utbildning för sina anställda och därvid anställer ersättare/vikarie, får avräkna

kostnaderna för utbildningsvikariat - och vissa kostnader för utbildning - vid uppbörd av socialavgifter (lag 1992:320). Lagen gäller idag t.o.m. utgången av juni 1993, då den enligt förslag avses förlängas. I praktiken innebär denna lag, eftersom den inte innehåller några volymbegränsningar, att länsarbetsnämnderna i princip kan bestämma volymerna för utbildningsvikariat. Därför kan belastningen på socialavgifterna inte mer exakt förutses. Kostnaderna för åtgärden är således teoretiskt sett inte maximerade. Hittills har avräkningen vid uppbörden skett proportionellt gentemot alla avgifter som ingår bland de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Enligt uppgift planeras dels lagen förlängas, dels avräkning ske enbart gentemot arbetsmarknadsavgiften from den 1 juli 1993 (idag minskas samtliga avgifter proportionellt). Lagen om utbildningsvikariat innebär således indirekt att kostnaderna - som formellt är obestämda i volym - belastar arbetsmarknadsavgiften och därmed arbetsmarknadsfonden. Intäkterna till fonden minskar och underskottet i fonden ökar i motsvarande mån. I sammanhanget skall noteras att volymen 1991/92 beräknades uppgå till max 20.000 vikarier per månad i genomsnitt till en total kostnad på ca 1 mdkr/år. I april 1993 omfattade utbildningsvikariaten ca 11.000 personer.

För mitt uppdrag har den nuvarande regleringen av kostnaderna för utbildningsvikariat den indirekta effekten att mitt uppdrag även omfattar att finansiera dessa. Detta synes emellertid inte ha varit avsikten. Vidare innebär den nuvarande finansiella konstruktionen obestämd påverkan på fondens intäkter. Länsarbetsnämnderna, utan att behöva iaktta några begränsningar, bestämmer med andra ord till väsentlig del arbetsmarknadsfondens intäkter. I ett läge när länsarbetsnämnderna förbrukat sina genom anslag tillförda medel för arbetsmarknadspolitiska insatser, ligger givetvis en betydande risk i ökade kostnader för bidrag till utbildningsvikariat. Med andra ord kan länsarbetsnämnderna med den nuvarande ordningen "rekvirera" medel utan egentlig begränsning från riksdag eller regering, ett förhållande som inger betydande betänligheter. Mina bedömningar av fondens intäkter skall ses mot denna bakgrund.

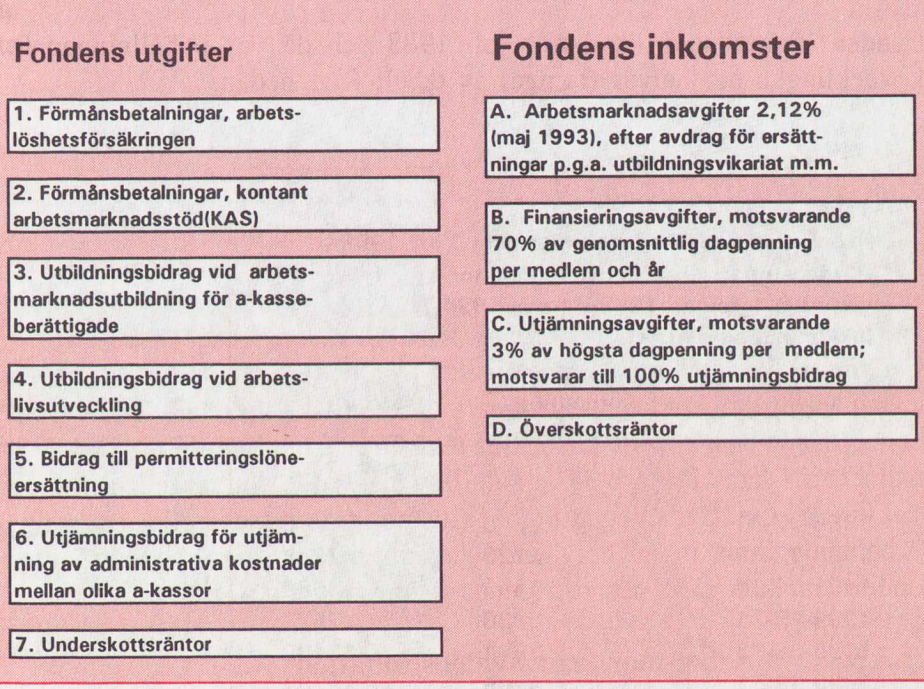
13.3.3 Arbetsmarknadsfondens funktion

Före 1989 reglerades skillnader mellan inkomster och utgifter för försäkringen över statsbudgeten, till den del utjämningen inte skedde genom förändring av olika avgifter. Eftersom det förelåg en fast relation mellan arbetsgivaravgifterna och den del som finansierades över statsbudgeten, tvingade system fram anpassningar av arbetsgivaravgiften förhållandevis ofta. Systemet ansågs krångligt, varför den s.k. arbetsmarknadsfonden fr.o.m. 1989 avsågs fungera som utjämnande över tiden. För att

bättre kunna möta tillfälliga underskott, beslöt regeringen i samband med förändringarna att till kontot knyta en rörlig kredit på 1.000 mkr. Detta belopp har senare höjts i flera omgångar.

Syftet med fonden var således att den skulle fungera som tillfällig uppsamlare av löpande överskott resp. som buffert vid löpande underskott i de stödsystem arbetsmarknadsfonden skall finansiera. Utjämning utanför statsbudgeten skulle vidare minska det administrativa krånglet, vilket det säkert också gjort. Till detta kom dessutom att tillfälliga över- och underskott i de löpande betalningarna mer sällan skulle behöva föranleda förändringar i avgiftssatser. Fondens nuvarande funktion kan schematiskt illustreras enligt figur 13:1.

Figur 13:1
Arbetsmarknadsfondens funktion



Avslutningsvis kan här nämnas att - med de ändamål som arbetsmarknadsavgiften skulle täcka from 1 juli 1988 - dimensionerades fonden för att kunna klara ersättningar vid arbetslöshet motsvarande ca 3% öppen arbetslöshet. Genom senare förändringar av anspråken på arbetsmarknadsavgiften för nya ändamål - indirekt detsamma som fonden vid nu gällande

reglering av finansieringsavgiften till arbetslöshetsförsäkringen - klarar fonden numera betalningar som är förenade med drygt 2% öppen arbetslöshet. Hänsyn har då även tagits till kostnader för andra åtgärder som skall finansieras av arbetsmarknadsavgiften inkl utbildningsvikariat.

13.4 Arbetsmarknadsfondens ställning samt löpande inkomster och utgifter, utfall för perioden 1989 - 1992 samt prognos för 1993-1994

Arbetsmarknadsfonden är till sin karaktär ett konto i riksgäldskontoret, närmast att likna med ett bankkonto. In- och utbetalningar bokförs på kontot och detta gottskrivs för intäktsräntor vid överskott och belastas med kostnadsräntor vid underskott. Underskott - vilket förutsätter att Riksgäldskontoret av staten erhåller garanti för krediten - fungerar ungefär som en checkräkningskredit.

Fonden inrättades from den 1 juli 1988 och då var behållningen 0 kr. Utvecklingen per halvår framgår av tabell 13:1 nedan.

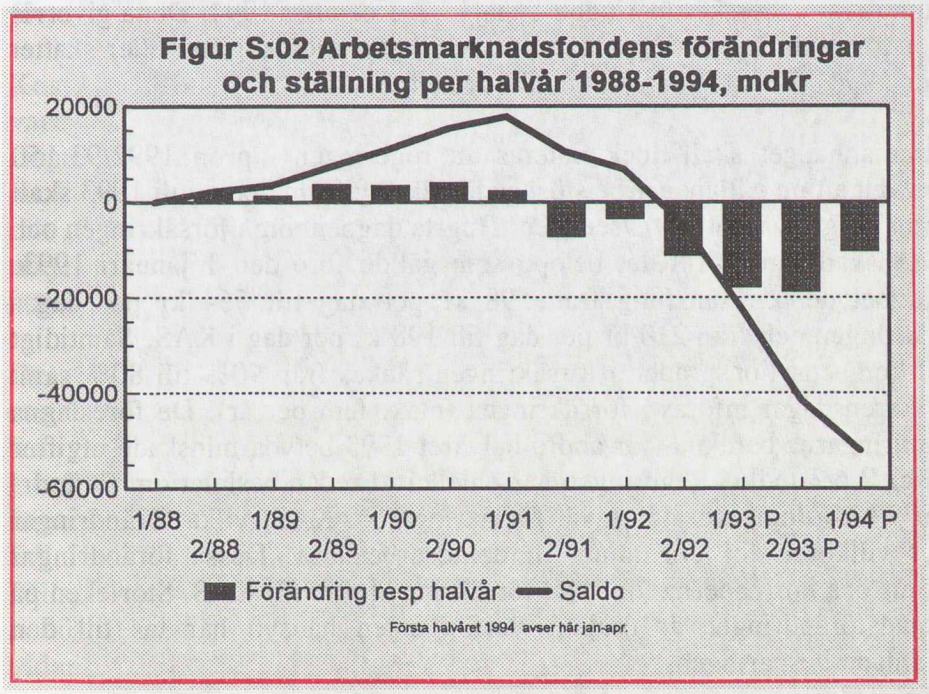
Tabell 13:1
Arbetsmarknadsfondens utveckling 1 juli 1988 - 31 december 1992 samt prognos för perioden 1 januari 1993 - 1 maj 1994 inkl upplupen ränta

Tidpunkt	Förändring halvår mkr	Saldo mkr
1988-07-01	0	0
1988-12-31	2228	2228
1989-06-30	1461	3689
1989-12-31	3838	7527
1990-06-30	3611	11138
1990-12-31	4149	15287
1991-06-30	2511	17798
1991-12-31	-7358	10440
1992-06-30	-3594	6846
1992-12-31	-11316	-4470
1993-06-30 P	-18030	-22500
1993-12-31 P	-19000	-41500
1994-05-01 P	-10500	-52000

Från ett överskott i storleksordningen drygt 3 mdkr per halvår under 1989 och 1990, minskade överskottet i de löpande betalningarna fr.o.m. 1991. Från den 1 juli 1991 bidrog de nya reglerna om att finansiera KAS och vissa utbildningsbidrag över fonden, till att löpande överskott vändes i underskott. Fondens behållning har därefter successivt minskat. Fr.o.m. den 1 juli 1992 finansieras delvis s.k. utbildningsvikariat, samt fr.o.m. den 1 januari 1993 även s.k. arbetslivsutveckling, över arbetsmarknadsfonden.

Redan vid ingången av 1993 var fondens behållning negativ och underskottet uppgick inkl. ränta till knappt 4,5 mdkr. Under första halvåret 1993 beräknas den negativa behållningen växa till ca 22 mdkr inkl. beräknad upplupen ränta. Andra halvåret 1993 beräknas halvårsunderskottet inkl. ränta komma att uppgå till ca 19 mdkr. Den negativa behållningen vid utgången av 1993 inkl. ränta beräknas därmed komma att uppgå till ca 41 mdkr. Prognosen bygger dels på att arbetslösheten i januari 1993 i genomsnitt kommer att gälla för hela 1993 och del av 1994, dels på att inga snabba förändringar sker i övrigt av t.ex. andelen arbetslösa som deltar i arbetsmarknadsutbildning, av volymen utbildningsvikariat mm.

Figur S:02 Arbetsmarknadsfondens förändringar och ställning per halvår 1988-1994, mdkr



En ny försäkring föreslås - såsom framgår av kap. 9 - träda i kraft den 2 maj 1994. Denna försäkrings utgifter, tillsammans med utbildningsbidrag (till samtliga, ej såsom för närvarande endast till a-kasseberättigade) och bidrag till permitteringslöneersättning, föreslås finansieras i princip fullt ut - utan upplåning utöver vad som kan vara motiverat för utjämning under femårsperioden 1994-1998 - fr.o.m ikraftträdandet. Vid beräkningarna har jag utgått ifrån att de s.k. utbildningsvikariaten finansieras på annat sätt än f. n. efter den 1 januari 1994.

Det ackumulerade underskott som skall finansieras är därför enligt min bedömning i storleksordningen 52 mdkr den 1 maj 1994. Skulle löpande underskott, exkl. ränta på uppsamlat underskott, inte finansieras fullt ut from 1 maj 1994, kommer underskottet att växa. Tillväxten enligt mina prognoser visar på att underskottet inkl ränta ökar med ca 40 mdkr för hela året 1994 till totalt ca 81 mdkr per den 31 december 1994. Om däremot försäkringens löpande underskott, exkl. ränta på redan uppsamlat underskott, finansieras fullt ut fr.o.m. den 1 maj 1994, ökar skulden för hela 1994 med totalt ca 13 mdkr 1994, varav drygt 2 mdkr avser ränta på ackumulerat underskott perioden 1 maj - 31 december 1994. Detta givetvis under förutsättning att ingen hänsyn tas till särskilda avgifter eller skatter under 1994 för att finansiera underskottet.

I sammanhanget skall dock noteras att regeringen i prop 1992/93:150 föreslagit att nu gällande arbetslöshetsförsäkring from den 5 juli 1993 skall ändras i några väsentliga avseenden. Högsta dagpenning i försäkringen och i KAS skall sänkas till det belopp som gällde före den 1 januari 1993. Detta betyder en sänkning från 598 kr per dag till 564 kr per dag i försäkringen och från 210 kr per dag till 198 kr per dag i KAS. Samtidigt skall kompensationsgraden i försäkringen sänkas från 90% till 80% samt fem karensdagar införas i försäkringen (max. fem per år). De föreslagna förändringarna beräknas för andra halvåret 1993 betyda minskade utgifter med ca 2 á 3 mdkr. Regeringen har emellertid redan beslutat om förändringar i förordningarna för såväl försäkring som KAS, vilka förändringar berör villkoren för ersättning till deltidsarbetslösa. Dessa förändringar bedöms öka kostnaderna för såväl försäkringen som för KAS. Storleken på kostnadsförändringen är osäker, varför ingen hänsyn här tas till den förväntade besparingen.

13.5 Finansiering av underskottet - principiella bedömningar och vissa utgångspunkter

I enlighet med regeringens tilläggsdirektiv förväntas jag lägga förslag till hur uppkommet underskott skall finansieras. Som jag tidigare framhållit kräver redan den av mig i detta betänkande föreslagna försäkringen en finansiering fr.o.m. den 1 januari 1994 som medför avgiftshöjningar av inte obetydlig omfattning. Detta kan inte frånses, när ställning skall tas till hur underskottet i arbetsmarknadsfonden per den 1 maj 1994 skall finansieras.

I förslaget till en ny försäkring från den 2 maj 1994 ligger betydande minskningar av kostnaderna - jämfört med idag - i de delar som finansieras genom lagstadgade avgifter och individavgifter utan hänsyn till olika risk för arbetslöshet. Grundförsäkringen samt bidraget till tilläggsförsäkringen understiger kostnaderna för nuvarande kontantstöd med betydande belopp. För de försäkrade och deras arbetsgivare tillkommer emellertid kostnader för del av tilläggsförsäkringen.

Kostnaderna för försäkringen flyttas till betydande del således till arbetsgivare och försäkrade, utan att statliga garantier skall gälla för finansieringen. Några ytterligare förändringar för att åstadkomma mer utrymme för att finansiera det ackumulerade underskottet, finns enligt min bedömning inte idag. Begränsningar i försäkringens utgifter - som bidrar till förbättrat utrymme att finansiera uppkommet underskott - har således redan beaktats som utrymme för finansiering av uppsamlat underskott.

Det ekonomiska läget i landet i början av 1993, med hög arbetslöshet, höga statliga budgetunderskott, sjunkande BNP mm, innebär - såsom framhållits från bl a den av regeringen tillsatta kommissionen under prof Assar Lindbecks ledning - att åtgärder som minskar hjushållens köpkraft måste hanteras med stor försiktighet under nu rådande omständigheter. I annat fall kommer åtgärderna att åstadkomma större skada än nytta i ett samhällsekonomiskt perspektiv. De svårigheter som är förenade med att bedöma den ekonomiska utvecklingen för de närmaste åren, underlättar vidare inte de bedömningar jag har att göra.

Åtgärder som innebär ökade kostnader för företag och organisationer måste på motsvarande sätt behandlas med stor ödmjukhet i rådande konjunkturläge. Detta även om den allmänna sänkningen av arbetsgivaravgifterna

from den 1 januari 1993 och den faktiska nedskrivningen av den svenska kronan mot för Sverige viktiga konkurrentländers valutor, i många fall har förbättrat konkurrensläget för svenska exportföretag och - i vissa fall - minskat kostnaderna för företag inriktade på hemmamarknaden. Sänkningen av arbetsgivaravgifterna med 4,3%-enheter per den 1 januari 1993 (som ej gällde för stat och kommun) har minskat alla företags kostnader. Exportinriktade företag har, beroende på i vilken valuta de arbetar, kunnat förbättra sitt relativa konkurrensläge med i många fall uppemot 20%. Trots detta är utrymmet för att under rådande förhållanden höja företagens kostnader utan negativa samhällsekonomiska effekter begränsade.

Även om tecken på förbättringar i efterfrågan kan skönjas i företag inriktade på export, finns samtidigt negativa tecken vad avser efterfrågan på hemmamarknadsbetonade företags produkter och tjänster. Men även viss förbättring av det allmänna ekonomiska läget kommer med hänsyn till krisens djup inte att innebära att förutsättningarna för finansiering av det aktuella underskottet drastiskt förändras på kort tid.

Möjligheterna - och alternativen - skulle således kunna vara gynnsammare än de är i början av 1993 för att lägga förslag om ökade bördor för företag och hushåll. Utsikterna på sikt kommer - och måste komma - att förbättras avsevärt och därmed ge förutsättningar för en ansvarsfull lösning på arbetsmarknadsfondens underskott. I mina överväganden har jag utgått från att konjunkturen vänder under 1994 och att företagens förhållanden avsevärt förbättras from 1995. Det betyder emellertid inte att den nuvarande höga arbetslösheten i någon mer betydande utsträckning snabbt kan förväntas minska redan 1994-95. Försäkringens kostnader kan förutses ligga kvar på en hög nivå under lång tid. Detta synsätt ligger till grund för bedömningarna nedan om konkreta alternativ.

Trots de invändningar som således kan anföras mot att i rådande läge besluta om avgifter och skatter för att finansiera underskottet, är det min bestämda övertygelse att en "slutlig" finansiering av underskottet inte skall skjutas upp på en obestämd framtid. Kommande generationer skall inte belastas med nuvarande generations konsumtion. Jag föreslår därför att underskottet i princip finansieras fullt ut under treårsperioden 1994-96.

I princip finns fyra källor för att finansiera uppsamlat underskott. Dessa är höjda lagstadgade arbetsgivaravgifter, individuella avgifter på de förvärvsarbetande (vilka avgifter i praktiken är skatter), finansiering över stadsbudgeten - med eller utan koppling till särskilda skatter - samt direkta besparingar på statsbudgeten. Besparingar i försäkringen rör den löpande

finansieringen av försäkringen och inte finansieringen av det uppsamlade underskottet. Jag gör dessutom bedömningen att det inte ankommer på mig att lägga förslag till besparingar, vilka inte är direkt kopplade till kontantstödet vid arbetslöshet.

Underlaget för arbetsgivaravgifter uppskattas för 1994 uppgå till ca 625 mdkr. Detta underlag är summan av löntagarnas avgiftspliktiga löner och förmåner. Underlag för vissa företagares egenavgifter beräknas till ca 22 mdkr.

Medborgarna har emellertid också inkomster från bl a socialförsäkringen, för vilka inkomster inga avgifter erläggs. För här aktuella beräkningar har följande underlag använts:

- beskattningsbara inkomster av tjänst och fysiska personers inkomst av näringsverksamhet exkl pensioner	670 mdkr
- dito inkl pensioner	830 mdkr

Skillnaden mellan företagens lönesummor och de beskattningsbara inkomsterna avser flera olika komponenter, bl a avdrag för intäkternas förvärvande, ersättningar som ej ingår i löneunderlag för arbetsgivaravgifter m.m. Det har inte bedömts som meningsfullt att i detta sammanhang fördjupa framställningen om underlaget.

Om endast inkomster (exkl pensioner) under ca 260.000 kr beaktas, uppskattas motsvarande underlag till ca 625 mdkr. Gränsen 260.000 kr motsvarar 1993 ca 7,5 basbelopp, vilket belopp är högsta ersättningsgrundande inkomst i sjukförsäkringen. Vid gränsen ca 200.000 kr uppskattas motsvarande underlag till ca 595 mdkr. Denna gräns är ungefär den där statlig skatt börjar uttas, den s k brytpunkten.

En höjning av arbetsgivaravgiften med 1% ger således 6,25 mdkr i ökad inkomst. Ingen hänsyn tas här - och skall enligt min mening inte heller tas - till att staten också är arbetsgivare och därmed på annat sätt får en belastning på lönekostnaderna. En skatt som i princip uttas på nettointäkt av tjänst exkl pensioner och utan tak, ger ca 6,7 mdkr för varje %-enhet. Avgifter som uttas av aktiva med tak för underlaget vid ca 200.000 kr resp 260.000 kr ger ca 5,95 mdkr resp 6,25 mdkr. Om pensionsinkomster också inräknas i underlaget höjer detta de senare talen med ca 1,6 mdkr per %-enhet. Ingen hänsyn tas i det senare fallet till att en ökad beskattning kan innebära ökningar i andra utgifter, t. ex. bostadsstöd, eller andra effekter av t. ex. förändrade avdrag.

Det uppsamlade underskottet räntebelastas. Ju längre det dröjer innan underskottet täckts, ju större belopp behöver finansieras. Detta kan också belysas genom att beräkna hur stora belopp som årligen krävs för att - under olika antaganden om återbetalningstid - både amortera skulden och erlägga ränta.

Tabell 13:2

Årlig betalning nödvändig för att under ett visst antal år amortera nuvärdet av 52 mkr vid alternativa räntesatser

År	Årlig betalning räntesats	
antal	10%	8%
2	30,2	29,1
3	20,8	20,3
4	16,6	15,6
5	13,5	13,0
10	8,3	7,8

Skulle en återbetalning inte inledas senast den 1 maj 1994 - till vilken tidpunkt skulden 52 mdkr är relaterad - stiger skulden genom räntekostnader. Den årliga betalningen, nödvändig för att både amortera skulden och bära räntan, stiger då i motsvarande mån.

Skulle återbetalningen inledas tidigare, t.ex. den 1 januari 1994, påverkar detta beräkningarna med en minskad räntekostnad av i sammanhanget försumbar storlek.

13.6 Effekter av att täcka det uppsamlade underskottet genom olika finansieringskällor

13.6.1 Allmänt

En finansiering med arbetsgivaravgifter, individavgifter eller allmänna eller speciella skatter har delvis skilda effekter, även om de också har mycket gemensamt.

Det är i huvudsak i två avseenden effekterna skiljer sig mellan olika val av finansiering, dels fördelningsmässigt, dels samhällsekonomiskt.

13.6.2 Fördelningsmässiga effekter

En finansiering genom arbetsgivaravgifter ökar företagens kostnader, minskar löneutrymmet och därmed på sikt hushållens inkomster. En finansiering med obligatoriska avgifter eller skatter direkt på hushållen, medför direkt minskat utrymme för hushållets konsumtion och sparande. Vissa skillnader finns trots detta i samhällsekonomiska effekter.

Men olika finansiella lösningar har också skilda fördelningsmässiga effekter. En finansiering genom arbetsgivaravgifter har negativa fördelningseffekter på de förvärvsarbetande, jämfört med t ex de som lever av pension. Vidare kommer en sådan finansiering att medföra att avgiften är proportionell mot inkomst utan tak. Men arbetsgivaravgifter innebär också att branscher med hög andel lönekostnader, arbetsintensiva företag, får bära en större andel än kapitalintensiva företag. Genom att avgifter uttas utan begränsning, skulle man kunna hävda att indirekt bidrar företag med hög andel höginkomsttagare med relativt sett mer än företag med många låginkomsttagare.

En obligatorisk avgift eller skatt på samtliga skattskyldiga med inkomst av tjänst, eller fysiska personer med inkomst av näringsverksamhet, eventuellt endast de med inkomst av aktiv näringsverksamhet, har olika effekter beroende på om avgiften är beloppsmässigt begränsad, om underlaget på individnivå begränsas upptill, nedtill, både upptill och nedtill eller inte alls.

En extraskatt på alla eller endast på vissa inkomsttagare skiljer sig inte fördelningsmässigt från andra skatter med samma fördelningsprofil, i annan mån än att den redan från början är avsedd att ha tidsbegränsad karaktär. I själva begreppet kan ligga tankar om att alla skall bära skattebördan och att skatten skall ha ett bestämt ändamål (specialdestinerad). En extraskatt

skiljer sig således från en finansiering direkt över statsbudgeten, vars inkomster kan härröra från olika källor, t ex konsumtionsbeskattning, kapitalbeskattning, inkomstbeskattning, omsättningsskatter, avgifter och annat.

Typ av finansiering och hur den sker, t ex hur basen för avgifter eller skatter utformas, har således direkta fördelningsmässiga effekter mellan framförallt olika arbetsgivare, olika hushåll med olika inkomster m.m.

13.6.3 Samhällsekonomiska effekter och s.k. skattekilar

Olika sätt att finansiera en offentlig utgift har inte sällan skilda samhällsekonomiska effekter. Beskattning av inkomster ger delvis andra effekter än beskattning av konsumtion, av kapitalinkomster osv.

Effekterna av sådana åtgärder är vidare inte oberoende av hur den internationella omvärlden ser ut eller vilka andra förhållanden som råder och som i princip är opåverkbara. En höjd kapitalbeskattning får andra samhällsekonomiska effekter i ett läge när kapital kan flyttas över gränserna, än när kapitalet p.g.a. regleringar eller andra hinder inte kan flyttas ut ur landet.

Beskattning av arbetsinkomster har andra effekter på arbetskraftsutbudet än beskattning av konsumtion. Beskattning av viss typ av konsumtion har relativt sett negativa effekter på efterfrågan avseende dessa varor och tjänster.

Generellt sett medför höjd inkomstbeskattning att arbetskraftsutbudet minskar. Alternativkostnaden för fritid sänks genom mindre utbyte av arbete, detta trots att ett lägre marginellt netto, skulle kunna tvinga vissa arbetstagare att arbeta än hårdare för att bibehålla eller förbättra sin standard.

Men beskattning har också effekter på individernas preferenser för att spara jämfört med att konsumera nu. Höga skatter på t ex inkomst av kapital minskar intresset för att spara. Höga konsumtionsskatter kan bidra till en ökad benägenhet att spara eller - om möjligt - satsa relativt sett mer på konsumtion av sådant som inte beskattas lika hårt.

Skillnader finns sannolikt också av mer psykologisk art. En tillfällig skatt kan förväntas ha andra effekter än en skatt som förväntas bli permanent.

En avgift som i realiteten är en skatt, liksom en specialdestinerad skatt, kan i vissa fall föredras av medborgarna framgör en generellt skatt.

I princip förändrar all beskattning beteendet hos konsumenter och producenter jämfört med om skatten inte skulle ha utgått. Skatter påverkar således resursallokeringen i samhället. De olägenheter som skatten mer direkt medför för medborgarna, måste då i princip vägas upp av samhällsekonomiska fördelar. Men det finns också skillnader i effekter på resursallokeringen mellan olika sätt att utta skatten. I vissa fall kan sättet att utta skatten dessutom bidra till att den totala skatteintäkten minskar med ogynnsamma statsfinansiella effekter som följd. När det primära syftet är att finansiera offentliga utgifter, måste således en strävan vara att de negativa effekterna av skatteuttaget, uppvägs av de positiva effekterna av hur skatten används. Men skatter kan också användas som medel för att begränsa konsumtionen av t ex miljöfarliga varor, eller acciser för att dämpa investeringar i t ex bilar.

Skattekilar är ett uttryck för att en skatt medverkar till att individerna inte privatekonomiskt beter sig på ett sätt som är samhällsekonomiskt önskvärt. Eller att skatten snedvrider resursallokeringen på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt positivt. Köparen betalar ett högre pris för en vara eller en tjänst, än det pris "leverantören" får. Därmed konsumerar köparen mindre. Detta gäller t ex inom arbetslivet, där arbetsgivarens kostnader är högre än den direkta lön den anställde erhåller. Något som indirekt medför att producerad volym av varor och tjänster - liksom sysselsättningen - blir lägre än annars. Men också inom områden för konsumtionsbeskattning finns exempel på hur resurserna relativt sett används annorlunda p.g.a. beskattningens snedvridande effekter.

De samhällsekonomiska olägenheter som uppstår - samtidigt med att medborgarnas konsumtion snedvrides - måste då vägas mot de fördelar som uppnås genom att skatten kan bidra till att finansiera angelägna insatser inom t ex sjukvård, kommunikationer m.m. Försök har gjorts att på olika sätt kvantifiera hur stora "vinster" som skall uppnås för att kunna motivera en viss skatteökning. Dessa beräkningar tyder på att det finns anledning att behandla behov av skatte- och avgiftsökningar med stor ödmjukhet, detta gäller inte minst i ett samhällsekonomiskt läge som det vi har i början av 1993. Däremot är det inte min avsikt att här söka kvantifiera sådana effekter för att bedöma hur underskottet skall kunna finansieras - liksom hur de löpande kostnaderna för arbetslöshetsskyddet skall finansieras.

I detta betänkande begränsar jag mig till att så långt möjligt söka belysa förväntade effekter av mina förslag i mer konventionella termer.

13.7 Alternativa finansieringar av uppsamlat underskott

13.7.1 Diskussion av motiv för alternativa förslag

Det uppsamlade underskottet per den 2 maj 1994 är en följd av att nuvarande finansieringssystem inte är flexibelt med kostnadsbelastningen. Nuvarande avgiftsuttag bär i princip en öppen heltidsarbetslöshet på drygt 2% av arbetskraften eller ersättning till ca 100.000 öppet heltidsarbetslösa. Då har beaktats att arbetsmarknadsavgiften också används för att finansiera andra utgifter.

Vid en sådan belastning, 2% öppen arbetslöshet, finansieras försäkringen i princip med ca 9-16% i form av avgifter från de försäkrade och ca 84-91% medel från generella arbetsgivaravgifter. Intervallen beror på vilka synsätt som anläggs på andra utgifter, som skall bestridas med den s.k. arbetsmarknadsavgiften, men också på hur administrationskostnaderna skall beaktas. Intäkterna är i nuvarande system oberoende av arbetslöshetens volym. Arbetsgivaravgiften, den s k arbetsmarknadsavgiften, uppgår för helt år (1993) och för samtliga ändamål till ca 12 mdkr och finansieringsavgifterna till ca 1.2 á 1.3 mdkr. Genom att arbetsgivare har rätt att avräkna vissa utgifter för utbildningsbidrag minskar emellertid i realiteten intäkterna till fonden.

Härtill kommer vidare medlemsavgifter m.m. för finansiering av administrationen med ca 0.5 mdkr. Om vi hänför hela arbetsmarknadsavgiften till försäkringen och inte beaktar avräkningen för utbildningsvikariat, blir andelen av totala intäkter som bestrids med medlemsavgifter 1.7/13.7 eller 12,4%. Om administrationen ej beaktas, blir motsvarande andel 1.2/13.2 eller 9.1%. Om däremot rimliga andelar av inflytande arbetsgivaravgifter hänförs till KAS, till utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning m fl ändamål, ökar andelen av försäkringens utgifter som täcks med medlemsavgifter till ca 15 á 20%.

Om det nuvarande finansieringssystemet varit flexibelt med belastningen, skulle de försäkrade egentligen ha tagit ansvar för ca 7.9-10.3 mdkr och arbetsgivarna för resterande ca 41.7-44.1 mdkr av det samlade underskottet per den 1 maj 1994 på ca 52 mdkr. Skulle samma principer tillämpas, som gällde när nuvarande finansieringssystem infördes 1989, skulle vidare en del av dessa avgifter egentligen belasta statsbudgeten. Det gäller de delar av underskottet som avser kostnader för vissa utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsutveckling, samt numera även bidrag till arbetsgivare vid s k utbildningsvikariat. De samlade kostnaderna

för dessa senare åtgärder, till den del de belastat arbetsmarknadsfonden - kan för perioden 1 januari 1989 till 1 maj 1994 skattas till ca 16 mdr kr. För 1993 uppskattas dessa utgifter uppskattas till ca 8 á 10 mdr kr. Se vidare kapitel 5 om fördelningen.

Finansieringsavgifterna bestrids med medlemsavgifter i kassorna på grundval av frivilliga medlemsskap. Det är således inte realistiskt att i efterhand belasta just dessa medlemmar med retroaktiva kostnader, utan att många av dessa medlemmar lämnar kassorna. Av riksdag och regeringen fattade beslut om arbetsmarknadavgiftens användning, kan inte heller i sig tas till intäkt för att i efterhand hävda att ungefär en tredjedel av underskottet skall belastas statsbudgeten.

Min utgångspunkt är därför att finansieringen i princip måste ses oberoende av hur underskottet uppkommit. Istället anser jag att följande aspekter bör vara vägledande för val av finansiering.

a) Underskottet skall fördelas på olika tänkbara betalare och i sådana former att finansieringens negativa inverkan på tillväxten blir så begränsad som möjlig samt hänsyn tas till olika gruppers förmåga att bära en avgift eller skatt

b) Om inte särskilda skäl talar emot, ska under i övrigt lika förväntningar om effekter, underskottet inte finansieras över statens allmänna budget utan direkt via avgifter/skatter från försäkrade och arbetsgivare (med "försäkrade" avses här i princip alla i arbetskraften)

c) Om en sådan finansiering via avgifter - av närmast skattekaraktär - ej förslår till att inom rimlig tid täcka underskottet, skall övervägas en allmän, tillfällig skatt, som uttas av alla inkomsttagare oberoende av om inkomsten härrör från arbete eller pension

d) Underskottet skall finansieras fullt ut inom en period av max 3 år fr. o. m. 1994, dvs underskottet skall vara täckt senast vid utgången av 1996, och därmed inte belastas kommande generationer

e) Effekterna av en viss finansiering av underskottet skall beaktas tillsammans med effekterna av en framtida försäkrings finansiering, varvid viss hänsyn dock skall tas till att den löpande finansieringen är att se som permanent och underskottets finansiering som tillfällig.

Det faller enligt min tolkning inte inom mitt uppdrag att lägga direkta förslag till besparingar inom områden som inte har en mer direkt anknytn-

ing till arbetslöshetsskyddet. Jag har därför avstått från att presentera sådana förslag.

13.7.2 Begränsade ökningar av arbetsgivaravgifter

Konkurrenskraften i svensk exportindustri har internationellt sett kraftigt förstärkts genom flytande kronkurs, sänkta arbetsgivaravgifter, låga eller inga lönekostnadsökningar och låg inflation. Hur stor fördelen blivit beror av olika förhållanden, t ex med vilket land jämförelsen sker, företagets verksamhet och import/exportandel, den valuta som normalt används i kontrakt m.m. I särskilda fall är den faktiska fördelen mycket betydande, i andra inte av avgörande betydelse för förmågan att bära ökade skatter eller avgifter.

De fördelar som exportindustrin erhållit påverkar omvänt även svensk hemmaindustri, som konkurrerar med utländsk import. Svenska företag med betydande import, som avsätts i Sverige, drabbas däremot av högre importpriser. Genom ökade kostnader och höjda priser på en marknad med svag efterfrågan, minskar förutsättningarna att bära kostnadsökningar genom bl.a. höjda arbetsgivaravgifter.

För kapitalintensiva företag innebär en ökning av arbetsgivaravgiften mindre för resultatet än samma ökning för arbetsintensiva företag.

Mot denna bakgrund blir frågan då om och i vilken utsträckning förhållandena 1994-96 tål ökade arbetsgivaravgifter, utöver finansieringen av löpande utgifter för arbetslöshetsskyddet, för att bidra till finansieringen av uppkommet underskott?

För finansieringen av grundförsäkringen (och bidrag till permitteringsersättning) höjs arbetsgivaravgiften redan den 1 januari 1994 från 2,04% (den 1 januari 1994, idag 2,12%) till 4,2%. Ett genomsnittsföretag - vid 100% anslutning till tilläggsförsäkring - får även enligt mitt förslag vidkännas ökade kostnader för tilläggsförsäkringen på ytterligare motsvarande ca 0,8% av löneunderlaget. Avvikelser kan dock förekomma både uppåt och nedåt, beroende på branschens arbetslöshet. Tillsammans höjs företagets kostnader således med i genomsnitt ca 2,9-3,0% av utgående löner och förmåner. I en arbetsintensiv verksamhet, där kostnaderna för personal är ca 70%, betyder detta att företagets kostnader stiger med ca 2 % totalt. I en mer normal verksamhet, med en lönekostnadsandel på t.ex. 40%, betyder förslaget att de totala kostnaderna stiger med ca 1,2 %.

Varje bedömning av företagens förmåga att i dagsläget bära ökade kostnader, är förenad med betydande osäkerhet, såväl vad avser exportinriktad som hemmamarknadsinriktad industri och övrigt näringsliv. På grundval av bl a de slutsatser Lindbeck - kommissionen redovisat bedömer jag att viss försiktighet är tillrådig för att redan 1994 höja företagens kostnader ytterligare.

Samtidigt kan i löneförhandlingar, grundade på rationella beteenden, detta slag av ökade kostnader för företagen m fl arbetsgivare, komma att påverka löneutrymmet vid förhandlingar med de anställdas organisationer. Löneökningarna kan förväntas minska, när lönekostnaderna stiger p.g.a. ökade kostnader för arbetsgivaravgifter eller ökade kostnader beroende på annat än ökade direkta löner. Därmed kan arbetsgivarnas indirekt förväntas lyfta över en del av en ökad avgiftsbelastningen på de anställda.

Jag anser det därför rimligt att en del av underskottet finansieras genom avgifter på företagen. Det är min förhoppning att sådana kostnadsökningar av parterna skall beaktas vid lönebildningen och inte genom prisökningar flyttas över till hushållen, med ökad inflation som följd. I ett sådant perspektiv gör jag bedömningen att det är möjligt att försiktigt höja arbetsgivaravgifterna tillfälligt under en treårsperiod, för att bidra till att finansiera uppkommet underskott.

För min del skulle jag därför vilja föreslå att de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för 1994, 1995 och 1996 tillfälligt höjs med en särskild arbetsmarknadsavgift på 1,0% av det normala underlaget för arbetsgivaravgifter. Samma avgift skall uttas på underlaget för fysiska personers inkomst av näringsverksamhet, d.v.s. underlaget för den s.k. egenavgiften.

Ett sådant uttag skulle innebära att en dryg tredjedel av underskottet finansieras av arbetsgivarna, eller ca 6.3 á 6.5 mdkr per år. Intäkten är beroende av hur underlaget utvecklas, vilket i sin tur beror av löneutveckling, aktiviteten i ekonomin mm.

13.7.4 Särskilda avgifter från alla i arbetskraften

En ungefär lika stor del av underskottet som företagen skall bära anser jag skall läggas ut på samtliga fysiska personer med inkomst av tjänst eller näringsverksamhet - såsom en särskild avgift till arbetslöshetsförsäkringen under 1994, 1995 och 1996. Vid lika uttag under de tre åren, blir avgiftsuttaget 1% summan av nettointäkt av tjänst och näringsverksamhet. Avgiften - som till sin karaktär är en skatt - är inte avdragsgill på sätt gäller för den

individavgift som föreslås för finansiering av arbetslöshetsförsäkringens löpande kostnader.

En avgift på hushållen medför minskad köpkraft - allt annat lika. Begränsningar i köpkraften påverkar i sin tur negativt efterfrågan på för hushållen eftertraktade varor och tjänster. Samhällsekonomiskt är detta mindre bra i en lågkonjunktur.

En icke avdragsgill avgift på t.ex. 1 % på bruttoinkomsterna, kan kvantitativt beräknas minska hushållens disponibla inkomster med i storleksordningen ungefär lika mycket. Detta beror bl a på att hushållen också är mottagare av medel genom olika transfereringssystem, förutom nettolöner.

Enligt min bedömning medför en köpkraftsindragning i en lågkonjunktur samhällsekonomiska nackdelar av sådan art att ett sådant förslag - under andra omständigheter än de vi idag upplever - möjligen skulle ha skjutits på framtiden. Men jag vill samtidigt understryka att även ett uppskjutet uttag av avgifter från hushållen för att finansiera underskottet, har samhällsekonomiska effekter som inte kan negligeras.

Underskottet i fonden och den därav nödvändiga upplåningen, bidrar till att - i ett läge med ett från statsbudgeten härstammande budgetunderskott på en för utvecklade länder unik nivå - statens lånestock ytterligare ökar. Med ökade lånebehov finns också betydande risker för högre räntenivåer - allt annat i princip lika. Ökad räntenivå betyder för de flesta hushåll - direkt eller indirekt - ökade kostnader och därmed minskat utrymme för annan konsumtion. Enligt mitt synsätt skall "nettoeffekterna" av en köpkraftsindragning av måttligt slag därför inte överdrivas. Därför ser jag f.n. inget skäl till att föreslå att avgiften på hushållen börjar uttas senare än 1994.

En procentuell avgift innebär att var och en bidrar efter inkomst. Högre inkomsttagare betalar mer, lägre inkomsttagare mindre. Jag har även övervägt att ytterligare flytta del av bördan från de lägsta inkomsttagarna, genom att utta avgiften på tidigare angivet underlag, men med avdrag för de första 50.000 kr. Detta innebär att underlaget för uttag av avgiften minskar med ca 300 mdr kr per år. Avgiften behöver då egentligen höjas med mer än 50% för att ge samma inkomst. Samtidigt underlättar en sådan modell för lägre inkomsttagare bl a pensionärer, att bära en andel av underskottet. En modell med lägre avgift i inkomstskiktet 0-100.000 kr och en högre för inkomster därutöver har också övervägts.

Tabell 13:3
Obligatorisk individavgift för fysiska personer för att finanasiera underskott i arbetsmarknadsfonden

Inkomst kr/mån	Premie/ avgift kr/mån
8000	35
8500	41
9000	48
9500	54
10000	61
10500	67
11000	74
11500	80
12000	87
12500	93
13000	100
13500	106
14000	113
14500	119
15000	126
15500	132
16000	139
16500	145
17000	152
17500	158
18000	165
18500	171
19000	178
19500	184
20000	191
20500	197
21000	204
21500	210
22000	217
22500	223
23000	230
23500	236
24000	243
24500	249
25000	256

Jag har emellertid stannat för att föreslå en avgift på 1,3% av fysiska personers sammanlagda beskattningsbara inkomst av tjänst och näringsverksamhet, sedan de första 50.000 kr undantagits från avgift. Detta ger ett faktiskt underlag på ca 500 mdr kr och därmed en inkomst på ca 6,5 mdr kr per år.

Totalt sett beräknar jag att inkomsten kommer att uppgå till 6 á 7 mdr kr per år för 1994-96, delvis beroende på hur basen för avgiftsuttag utvecklas.

13.7.5 Finansiering genom belastning av statsbudgeten

Inkomsterna av ökade arbetsgivaravgifter och avgifter från samtliga inkomsttagare, är tillsammans otillräckliga för att täcka underskottet inkl ränta tills underskottet helt avvecklats.

Staten har - genom att under de "goda åren" ändra grunderna för vad som skall finansieras med arbetsmarknadsavgiften, men utan att förändra avgiftens storlek - bidragit till att minska fondens kapacitet att tåla belastningen av en ökad arbetslöshet. I huvudsak synes syftet med dessa beslut ha varit att avlasta statsbudgeten i tider när fonden haft ett betydande överskott. Det är givetvis ett beslut som varit förståeligt, inte minst i ett läge då ingen förväntade sig att fonden skulle komma att belastas på sätt numera sker varje månad. När nu situationen förändrats, skulle i och för sig kunna anföras att detta bör korrigeras genom att statsbudgeten belastas, just därför att överflyttningen av kostnader sannolikt inte skulle ha skett om utvecklingen hade varit känd.

Detta är emellertid inte mitt huvudskäl för att föreslå att den del av underskottet som inte täcks av föreslagna avgifter på arbetsgivare och inkomsttagare, skall täckas över statsbudgeten. Istället är det andra skäl.

För det första gör jag bedömningen att det inte är samhällsekonomiskt realistiskt att i den konjunktur som kan förutses de närmaste åren höja föreslagna avgifter ytterligare. För det andra ger en finansiering över statsbudgeten indirekt andra och fler möjliga finansieringar. För det tredje kan en sådan del uppskjutas under ytterligare något år - om det ekonomiska läget inte medger en belastning av statsbudgeten - genom att tillfälligt finansiera denna del genom lån. För det fjärde kan det finnas anledning överväga om finansiering kan ske genom besparingar på andra områden. Till den del det är möjligt att spara utgifter - som dock till en del är inkomster för hushållen - underlättas finansieringen och uppstår mindre allvarliga samhällsekonomiska effekter än vid ökat avgiftsuttag eller ökad

beskattning.

Jag beräknar att statsbudgeten i princip varje år under perioden 1994-96 skall belastas med ca 7.5 mdkr som bidrag för att täcka uppkommet underskott. Beroende på hur avgiftsbaserna utvecklas, kan bidraget möjligen komma att minska under de senare åren.

13.8 Sammanfattning av förslag till finansiering

Förslaget till finansiering av av underskottet i arbetsmarknadsfonden innebär att underskottet i princip täcks på tre år. Varje år tillförs fonden totalt ca 20-21 mdkr genom en temporär arbetsgivaravgift på 1%, som ger ca 6,5 mdkr/år i genomsnitt, genom en temporär individavgift på 1,3% av den beskattningsbara inkomsten över 50.000 kr för samtliga fysiska personer, vilken avgift beräknas bidra med ca 6,5 mdr kr per år samt slutligen genom bidrag över statsbudgeten på ca 7,5 mdr kr per år.

Den föreslagna finansieringen är resultatet av ett antal olika avvägningar och bedömningar enligt vad som redovisats ovan. Hänsyn har även tagits till de samlade effekterna av avgiftsökningar m.m. för att klara de löpande kostnaderna för arbetslöshetsskyddet. Det löpande underskottet i dagens försäkring, KAS, m.fl. ändamål, kommer härmed att belasta fonden fram till ikraftträdandet av den föreslagna nya försäkringen den 2 maj 1994. Detta trots att jag föreslår att de nödvändiga höjningarna av avgifter för att täcka löpande kostnaderna - på sätt framgår av kapitel 10 - skall börja uttas redan den 1 januari 1994. Skälet till detta är att den nya försäkringen bedöms träda i kraft vid ett tillfälle, då belastningen är större än beräknat genomsnitt för en femårsperiod. Därmed uppstår ett finansiellt underskott tillfälligt. Istället för att finansiera detta med en ny kredit, används de högre inkomsterna under perioden 1 januari 1994 - 1 maj 1994 till en buffert för grundförsäkringen. Denna beräknas komma att uppgå till ca 5 mdkr per den 1 maj 1994. I övrigt se kapitel 10.

Det finns givetvis andra alternativ. Ett sådant alternativ som övervägts skulle ha inneburit att en större andel av underskottet skulle täckas redan första året, dock med i stort sett samma fördelning mellan hushållen, arbetsgivarna och staten. Detta alternativ har jag inte bedömt som realistiskt under rådande konjunkturer, även om jag gärna skulle ha sett att en större andel täckts upp tidigare eller hela underskottet täckts på kortare tid än som nu föreslås.

14. Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

14.1 Principiella synsätt

Den föreslagna försäkringen innebär i viktiga avseenden förändringar jämfört med dagens system för arbetslöshetsskydd. När ett nytt system träder i kraft kommer det att beröra många människor och deras ekonomiska förhållanden. Övergången från nuvarande arbetslöshetsskydd till ett nytt system är därför en mycket väsentlig fråga för många berörda.

Principiellt måste övergångsbestämmelserna i detta fall reglera:

- förmånerna för de försäkrade
- övergången till en förändrad administration
- finansiella frågor i samband med övergången.

Ikraftträdande: Den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring med det nya ersättningssystemet avses träda i kraft den 2 maj 1994 medan finansieringssystemet avses träda i kraft redan den 1 januari 1994. De av mig föreslagna övergångsbestämmelsena förutsätter att av riksdagen nu beslutade sänkning av kompensationsgraden i försäkringen från 90 - 80% är genomförd, liksom införande av fem karensdagar i försäkringen och KAS. Här skall först lagens ersättningsbestämmelser diskuteras, vad gäller de problem som måste lösas övergångsvis.

De försäkrade kommer att i flera viktiga avseenden ha olika förhållanden av betydelse för ersättningsrätten. De viktigaste förhållandena av betydelse för övergångsbestämmelserna knyts till om den försäkrade:

a) är ansluten till nuvarande a-kassesystem, med uppfylld eller inte uppfylld rätt till ersättning vid arbetslöshet efter ikraftträdandet

b) har upparbetat arbetsvillkor enligt bestämmelser om KAS vid ikraftträdandet

c) har varit arbetslös någon gång under de tolv månaderna före ikraftträdandet

d) blir arbetslös under någon av de första tolv månaderna efter ikraftträdandet

e) är arbetslös vid ikraftträdandet

f) omfattas av tilläggsförsäkring from ikraftträdandet.

Tidpunkten tolv månader från ikraftträdandet hänför sig till den kvalifikationstid som föreslås för rätt till tilläggsförmåner. Utan övergångsbestämmelser skulle därmed tilläggsförmåner inte kunna utgå de första tolv månaderna efter ikraftträdandet.

Parametrarna ovan ger ett stort antal möjliga kombinationer. Nedan skall de viktigaste situationerna behandlas tillsammans med förslag till övergångsbestämmelser.

14.2 Villkor för rätt till grundersättning

Vid ikraftträdandet av den nya lagen skall ersättning lämnas till de försäkrade enligt den nya lagen. De som inte uppfyller villkoren enligt den nya lagen, kan få ersättning enligt de särskilda övergångsbestämmelserna. Dessa är utformade så att den nya lagen i första hand skall tillämpas, i andra hand övergångsreglerna, om ersättning inte kan lämnas enligt den nya lagen. Övergångsbestämmelserna avses täcka i princip alla som under det första året efter ikraftträdandet skulle ha haft rätt till ersättning, om den gamla rättsordningen hade gällt. På så vis ges en rimlig anpassningstid till de nya bestämmelserna.

Här behandlas först rätten till ersättning från grundförsäkringen. Tilläggsförsäkringen kan lämnas för dagar som ersätts med grundförsäkringen. För samtliga ersättningsberättigade i grundförsäkringen lämnas ersättning vid heltidsarbetslöshet fr.o.m. ikraftträdandet med dagpenningen 285 (240) kr/dag. Den sammanlagda ersättningen från grund- och tilläggsförsäkringen behandlas i avsnittet 15.3 om tilläggsförsäkringen.

De som vid ikraftträdandet *är arbetslösa* och är berättigade till försäkringsersättning eller till KAS, föreslås vid fortsatt arbetslöshet få rätt till

grundersättning för det återstående antalet dagar i den period som de enligt tidigare lagstiftning är inne i, dock maximalt 200 (300) dagar. När de återstående dagarna är förbrukade, skall som villkor för rätt till ersättning antingen ett nytt allmänt arbetsvillkor vara upparbetat, eller också ett särskilt villkor. I bägge fallen gäller bestämmelserna i den nya lagstiftningen, vid behov även övergångsbestämmelserna.

Grundersättning vid arbetslöshet tillkommer efter ikraftträdandet alla som *blir arbetslösa* och som uppfyller arbetsvillkoren enligt den nya lagen. Bestämmelserna om arbetad tid och ramtid enligt nya lagen skall tillämpas efter ikraftträdandet, även i de fall villkoren har fullgjorts före ikraftträdandet.

Det nya allmänna arbetsvillkoret är förändrat jämfört med arbetsvillkoren i såväl nuvarande försäkring som för KAS. Enligt min mening bör därför övergångsvis en alternativ regel gälla, som innebär att detta villkor genomföras successivt under nio månader från ikraftträdandet. Denna reglering skall tillämpas, om den försäkrade inte fullt ut har uppfyllt det allmänna arbetsvillkoret enligt lagen.

Jag föreslår således att timkravet på totalt arbetad tid samt kravet på spridning över visst antal månader i det allmänna arbetsvillkoret övergångsvis får följande innebörd:

Ikraftträdandetid-punkt(I) plus antal månader	*Timkrav Totalt antal timmar*	*Spridning i antal månader*
<(I + 3)	300	5
(I + 3) -- (I + 6)	400	6
(I + 6) -- (I + 9)	500	7
>(I + 9)	600	8

Förslaget innebär att det nya allmänna arbetsvillkoret gäller fullt ut vid arbetslöshet som inträffar fr.o.m. nio månader efter ikraftträdandet, medan för arbetslöshet dessförinnan gäller ett lindrigare villkor. Under dessa nio månader ställs inga krav på minst 60 timmar per månad, som i övrigt föreslås i det allmänna arbetsvillkoret. Ramtiden är alltid tolv månader och i övrigt gäller förslaget till ny lag (p 4 övergångsbestämmelserna).

Försäkrade som blir arbetslösa under övergångsåret och som inte blir berättigade till ersättning enligt den nya lagen fullt ut eller enligt ovanstående mildare regler, har möjlighet att få ersättning med stöd av p 5 övergångsbestämmelserna. Denna regel motsvarar det särskilda arbetsvillkoret i den

nya lagen och förutsätter att arbetslöshet med ersättning har förelegat inom ett år tillbaka i tiden, räknat från arbetslöshetens inträde. Om så är fallet får det nya arbetsvillkoret uppfyllas enligt bestämmelserna i 8 §, som reglerar det särskilda arbetsvillkoret. Den föregående ersättningsperioden skall räknas som uppfylld genom det allmänna arbetsvillkoret enligt 6 §. Det senare innebär att det vid fortsatt arbetslöshet efter period nummer två bara kan utgå ytterligare en ersättningperiod uppfylld genom det särskilda arbetsvillkoret. Därefter kan ersättning lämnas bara om ett allmänt arbetsvillkor uppfylls.

Ovanstående regler innebär att den som blir arbetslös efter ikraftträdandet i första hand skall ha en ersättningsperiod enligt de nya reglerna och att en tidigare ersättningsperiod skall anses vara förbrukad, även om alla ersättningsdagar inte utnyttjats. Detta medför att karensvillkoret enligt den nya lagen skall fullgöras. För den som vid arbetslöshet efter ikraftträdandet inte kan få ersättning enligt ovanstående regler, skall ändå om han eller hon tidigare har varit arbetslös och därvid uppburit a-kasseersättning eller KAS mindre än tolv månader dessförinnan (se p 7 i övergångsbestämmelserna), har ändå rätt till grundersättning för det antal dagar, som återstår av den gamla perioden, dock maximalt 200 dagar. I detta fall behöver karensvillkoret enligt den nya lagen inte fullgöras.

Sammanfattningsvis skall ersättning till den som blir arbetslös under övergångsåret ges på grund av följande, varvid det första alternativ som ger ersättning skall väljas,

1) allmänt arbetsvillkor enligt 6 §,

2) allmänt arbetsvillkor enligt p 4 övergångsbestämmelserna,

3) särskilt arbetsvillkor enligt 8 § och p 5 övergångsbestämmelserna eller

4) återstående ersättningsdagar i "gammal" ersättningsperiod enligt p 7 övergångsbestämmelserna.

Genom ovanstående förslag till övergångsbestämmelser lindras effekterna av förändringen under en period av ett i vissa delar mer krävande arbetsvillkor för rätt till ersättning.

14.3 Förmåner från tilläggsförsäkringen - övergångsbestämmelser

Tilläggsförsäkringen blir enligt förslaget frivillig, liksom nuvarande arbetslöshetsförsäkring. För tilläggsförsäkringen skall gälla en kvalifika-

tionstid på tolv månader, innan rätt till ersättning föreligger. Härutöver gäller som villkor för rätt till ersättning, att premie erlagts enligt de regler som skall gälla för betalning m.m.

Bidrag kan under vissa villkor utgå till den som meddelar tilläggsförsäkring. Lagstiftaren kan såsom villkor för rätt till bidrag ställa vissa krav på försäkringens utformning. Avsikten är också att tilläggsförsäkringen skall bygga på aktuariska principer och finansieras på ett sunt och ansvarsfullt sätt.

Lagstiftaren kan därmed inte reglera övergångsbestämmelserna för tilläggsförsäkringen lika långtgående som för grundförsäkringen, utan att också erbjuda sig att ta ansvar för de finansiella konsekvenserna. Däremot bör staten kunna ställa vissa krav på övergångsregler i samband med tillståndsgivning.

Till de finansiella konsekvenserna för tilläggsförsäkringen återkommer jag särskilt i avsnitt 15.5 nedan. I stället är det reglerna för ersättning under en övergångstid på i första hand tolv månader, som jag nu skall behandla.

Utan övergångsregler skulle ingen vara berättigad till tilläggsförmåner under de första tolv månaderna efter ikraftträdandet. Detta är inte acceptabelt, varför mina övergångsregler inriktas på att finna former för att under dessa tolv månader kunna utge och finansiera tilläggsförmåner till dem som skulle ha omfattats av nuvarande frivilliga försäkring vid arbetslöshet.

Två generella övergångsvillkor för rätt till förmåner under de första tolv månaderna skall enligt mitt förslag gälla:

- dels att den försäkrade omfattas av tilläggsförsäkringen fr.o.m ikraftträdandet, vilket innebär b.la. att premier skall ha erlagts enligt gällande regler

- dels att den försäkrade före ikraftträdandet varit medlem i en a-kassa under så lång tid att denna tid, tillsammans med tid i tilläggsförsäkringen uppgår till minst tolv månader när arbetslösheten inträffar; om kompensationsgraden i den tilläggsförsäkring den försäkrade väljer understiger 80% skall också dagpenningen jämkas i motsvarande mån; om tilläggsförsäkringen innehåller begränsningar i ersättningsperioden eller t.ex. särskilda karensvillkor, skall även dessa gälla för förmåner efter ikraftträdandet.

Den som inte uppfyller dessa villkor skall inte vara berättigad till tilläggsförmåner från en bidragsberättigad försäkring. Den som enbart haft rätt till KAS skall inte kunna erhålla tilläggsförmåner förrän han eller hon tillsammans med medlemstid i en a-kassa varit tilläggsförsäkrad i minst tolv månader. Formellt eller reellt finns inget hinder för enskilda eller grupper att - om någon vill meddela sådan försäkring och utge förmåner utan rätt till bidrag - teckna en frivillig, men icke-bidragsberättigad försäkring.

Vidare föreslås den som är arbetslös vid ikraftträdandet erhålla förmåner sammanlagt motsvarande den faktiska dagpenningen i nuvarande system, dock lägst 285 kr. Den som i nuvarande system har rätt till en dagpenning över 285 kr/dag, skall inplaceras i en tilläggsförsäkring på en nivå som ger en dagpenning motsvarande dagens, minskad med 285 kr. Rätt att uppbära sådan tilläggsdagpenning skall gälla för samma antal dagar som kvarstår av innevarande period i grundförsäkringen. Den som upparbetar ett nytt allmänt eller särskilt arbetsvillkor för en ny period, skall även under den del av denna period som infaller inom tolv månader från ikraftträdandet, äga rätt att uppbära samma tilläggsdagpenning. Därefter gäller den nya tilläggsförsäkringens villkor fullt ut.

För den som inte var arbetslös vid ikraftträdandet, men som drabbas av arbetslöshet inom tolv månader, dvs. innan kvalifikationstiden upparbetats i tilläggsförsäkringen, skall först kravet för ersättning vara minst tolv månader totalt som medlem i nuvarande arbetslöshetsförsäkring och som tilläggsförsäkrad. Om detta villkor är uppfyllt - liksom givetvis att premien betalats - skall tilläggsdagpenning lämnas enligt grunderna i den nya lagen. Härvid skall vid starten av de nya tilläggsförsäkringarna ges en respittid av ett kvartal från ikraftträdandet för att ingå avtal med arbetsgivare, teckna tilläggsförsäkring och betala premie. Det kan alltså bli fråga om retroaktiva avtal och retroaktiva inbetalningar av premien för tilläggsförsäkringen för tiden den 2 maj - den 31 juli 1994. Fram till den 2 maj 1993 skall medlemsavgiften till a-kassan betalas.

Genom förändringen förbättras villkoren med 2.000 kr/månad för de som tidigare varit berättigade till KAS. Vidare höjs taket för ersättningsgrundande inkomst till ca 16.500 kr/månad eller med ca 1.000 kr/månad.

Sammantaget vill jag således föreslå att den som är arbetslös vid ikraftträdandet inte skall beviljas ersättning på förmånligare grunder än den som senare blir arbetslös, men innan ett år gått efter ikraftträdandet. Dagpenningen skall inte heller kunna bli högre än den skulle ha varit i det gamla systemet bara på grund av tilläggsförsäkringen. Vidare föreslår jag att den som blir arbetslös innan han eller hon hunnit kvalificera sig enligt

de nya grunderna, ändå skall ha rätt till ersättning om han eller hon för den felande tiden varit medlem i a-kassa. Ersättning under de första tolv månaderna efter ikraftträdandet skall dock inte utgå på gynnsammare grunder än som motsvarar den tilläggsförsäkring som den försäkrade faktiskt omfattas av.

14.4 Ersättningstagare i nuvarande försäkring under 18 år

Mitt förslag till ny försäkring innebär att den som är under 18 år inte kan erhålla ersättning i form av vare sig grundersättning eller tilläggsersättning. I nuvarande arbetslöshetsförsäkring, men ej i KAS, kan ersättning utgå till den som är under 18 år och uppfyller arbetsvillkoret. För rätt till KAS skall den arbetslöse ha uppnått 20 års ålder.

Vid övergången till en ny försäkring föreslår jag att den som är under 18 år och arbetslös vid ikraftträdandet skall kunna ha rätt till ersättning under maximalt de antal dagar som kvarstår av perioden, dock aldrig fler än 200 dagar. När dagarna i perioden gått till ända skall ny period dock inte kunna erhållas, oavsett vilket arbetsvillkor som upparbetats, allmänt eller särskilt, förutsatt den försäkrade inte uppnått 18 års ålder.

14.5 Avstängningsregler vid övergången

Den som före ikraftträdandet är avstängd från förmåner enligt försäkringens regler eller KAS regler, skall enligt mitt förslag även i den nya försäkringen vara avstängd från ersättning under kvarstående del av beslutad avstängningstid. Ingen skall således befrias från tidigare beslut i samband med införande av ny lag.

14.6 Finansiering av förmåner i samband med övergången

14.6.1 Grundförsäkring

Ersättning till arbetslösa från grundförsäkringen föreslås till 100% finansieras av medel från Arbetsmarknadsfonden, vilken i sin tur finansieras genom lagstadgade arbetsgivaravgifter och obligatoriska individavgifter. Effekterna av förbättringar i samband med ikraftträdandet är därmed ur finansiell synvinkel inget specifikt problem relaterad till just övergången från ett system till ett annat.

Övergången till den nya grundförsäkringen får som effekt för de försäkrade att det fr.o.m. den 1 januari 1994 påförs en individavgift om 0,6% över skattsedeln jämte 3,2% för företagarna i form av egenavgift. För arbets-

givarna blir effekten att arbetsgivaravgiften höjs till 4,2% fr.o.m. den 1 januari 1994.

14.6.2 Ersättning från tilläggsförsäkring - olika alternativ

Tilläggsförsäkringen är frivillig. Tilläggsförsäkring kan komma att tecknashos olika försäkringsgivare. En försäkrad kan fritt välja att lämna en försäkringsgivare och teckna sin försäkring hos en annan som erbjuder en bättre produkt eller bättre villkor.

Mitt förslag enligt ovan är att de som är arbetslösa vid ikraftträdandet, eller blir arbetslösa under kvalifikationstiden för tilläggsersättning, skall kunna erhålla dagpenning från tilläggsförsäkringen. Därmed kommer för de försäkrade övergången att kunna ske smidigt, eftersom förmånerna i princip bibehålls.

Men denna teknik kolliderar i viss mån med de grundläggande tankegångarna om fritt val av försäkringsgivare och försäkringsgivares möjligheter att själv ange sitt huvudsakliga verksamhetsområde. En försäkringsgivare är ointresserad av att meddela tilläggsförsäkring till grupper med redan från början hög arbetslöshet eller med omedelbar rätt till ersättning. Försäkringstagare, som inte är arbetslösa, kan komma att söka sig till grupper med låg arbetslöshet och därmed låga premier.

Det finns då olika sätt att överbrygga detta problem. Jag har övervägt följande huvudalternativ:

a) höga bidrag under en viss tidsperiod - från samma källa som finansierar grundförsäkringen - lämnas försäkringsgivare, som utbetalar tilläggsersättning till dem som på normalt sätt inte kvalificerat sig till tilläggsförmåner

b) de som är arbetslösa vid ikraftträdandet eller under de följande tolv månaderna erhåller sin ersättning från en enda försäkringsgivare, med staten som huvudman; denne försäkringsgivare erhåller bidrag av en sådan omfattning att försäkringen helt finansieras med premier från försäkrade samt bidrag från samma källa som grundförsäkringen

c) de som är arbetslösa vid ikraftträdandet behandlas enligt alternativet b) ovan, medan den av den försäkrade valde försäkringsgivaren har att utge ersättning till de som blir arbetslösa efter ikraftträdandet; för dessa senare reduceras förmånerna, alternativt tillförs dessa särskilda bidrag under en begränsad tidsperiod.

Såsom framgår av förslagen till övergångsregler anser jag inte att den enskilde arbetslöse skall drabbas av övergången till ett nytt system, om han eller hon inte har haft möjlighet att tilläggsförsäkra sig.

Vidare är det enligt min mening bäst om den som är arbetslös vid ikraftträdandet, eller blir arbetslös innan kvalifikationstiden tolv månader gått till ända, redan från början får sin ersättning från den försäkringsgivare han eller hon normalt skulle ha valt. Även om det administrativt skulle finnas vissa fördelar av att samla dem som vid ikraftträdandet är ersättningsberättigade i en a-kassa, är det inte möjligt att förutse vilka som kommer att bli arbetslösa under kvalifikationsåret. Intressekonflikten mellan att garantera dem som vid övergången är arbetslösa - liksom dem som blir arbetslösa innan de hunnit kvalificera sig genom att teckna tilläggsskydd - och intresset att medge frihet för individ och försäkringsgivare att hantera tilläggsskyddet utan alltför mycket reglering, talar enligt min bedömning för en övergångslösning enligt alternativ a) ovan.

Jag vill således föreslå att övergången löses med en tillfällig finansiell reglering under 18 månader från ikraftträdandet.

14.6.3 Temporärt bidrag under 18 månader till försäkringsgivare som utger vissa tilläggsförmåner

Mitt förslag till lösning av problemet med utgående ersättning till *dem som är arbetslösa vid ikraftträdandet* innebär följande.

En försäkringsgivare som utbetalar ersättning till denna grupp skall särredovisa kostnader och intäkter för just denna grupp. Ett *övergångsbidrag* utgår från Arbetsmarknadsfonden med belopp som för varje period innebär att summan av premierna från de arbetslösa, det generella bidraget och eventuellt selektivt bidrag, samt övergångsbidraget tillsammans skall uppgå till summan av förmånsbetalningar till gruppen, gruppens andel av administrationskostnaderna samt gruppens andel av avsättningar till buffert och kostnader för återförsäkring. Övergångsbidrag till denna grupp försäkrade skall kunna utgå under en period av 18 månader från ikraftträdandet. Ersättningar efter denna period bärs av försäkringsgivaren utan särskilt övergångsbidrag.

Tilläggsförmåner till *dem som blir arbetslösa under de första tolv månaderna efter ikraftträdandet,* föreslår jag löses på följande sätt. Ett *övergångsbidrag* utbetalas såsom en andel av faktiska förmånsbetalningar, vilket

bidrag tillsammans med det generella bidraget svarar mot följande andel av förmånsbetalningarna:

Period i mån från ikraftträdandet	*Totalt bidrag i procent av faktiska förmånsbetalningar*
0-3	90
3-6	80
6-9	75
9-12	75

Efter tolv månader behandlas denna grupp på normalt sätt ur finansiell synvinkel. Mitt förslag enligt ovan - utan detaljregleringar - innebär att försäkringsgivaren har betydande frihet att själv bedöma premier, avsättningar till buffert, m.m.

Mina förslag kommer att innebära att för en övergångsperiod kommer en väsentlig del av tilläggsförsäkringen att finansieras av medel som inte uttagits på grundval av olika risk och kostnader för tilläggsskydd. Detta är enligt min bedömning en ofrånkomlig effekt av att övergå från ett system som det vi idag har till ett system med differentierade avgifter. Givetvis hade en omläggning underlättats av en situation med låg arbetslöshet, då utbetalningarna i absoluta belopp varit mer begränsade.

Det är en medveten strävan att så fort som möjligt avskaffa särregleringar i samband med övergången, men också att undvika alltför mycket regleringar av tilläggsskyddet. Min bedömning är att 12 resp. 18 månader är en skälig period, under vilken en anpassning sker. Först därefter får systemet den eftersträvade differentieringen.

14.6.4 Finansiella beräkningar av övergångsbidrag

Övergångsbidraget är beroende av förmånsutbetalningarna till de två grupperna, av premiepolicy hos försäkringsgivarna m.fl. faktorer. Särskilt är övergångsbidraget beroende av vilket generellt bidrag som en försäkringsgivare kan erhålla. För mina översiktliga finansiella bedömningar kommer samma förutsättningar att gälla som för kostnadskalkylerna i övrigt.

De totala förmånsbetalningarna från tilläggsförsäkringen beräknas således bli ca 16 mdr kr för det första året, vid 6% öppen arbetslöshet och

fullständig anslutning till tilläggsförsäkringen. Det generella bidraget till förmånsbetalningar beräknas efter en övergångsperiod totalt till ca 5 mdr kr, medan resterande del av kostnaderna skall finansieras av arbetsgivare och försäkrade. I kalkylerna har förutsatts att parterna betalar 50% vardera. I totalkostnadskalkylerna har inga särskilda avsättningar till buffertar inräknats, vilket i och för sig skulle kunna övervägas. Samtidigt är det inte givet att sådana avsättningar skall ske i lägen med hög arbetslöshet. Vidare har de totalt sett mindre betydelse för samtliga försäkringsgivare tillsammans över tiden (vissa sätter av, andra använder reserverade medel). Det skall särskilt noteras att under övergångsåret blir utgifterna för tilläggsförsäkringen i princip desamma som ett vanligt år vid samma förutsättningar. Skillnaden jämfört med normala förhållanden hänför sig helt till att finansieringen förändras mot en minskad andel av kostnaderna finansierad med differentierade avgifter.

Utan övergångsregler skulle - enligt vad som närmare framgår av kapitel 11 - tilläggsförmånerna vid 6% öppen arbetslöshet till ca 70% finansieras med differentierade avgifter. Övergångsreglerna beräknas överslagsmässigt medföra att följande andel av tilläggsförmånerna betalas med differentierade avgifter:

Period efter ikraftträdandet månader	*Fördelning av avgifter i procent av totala förmånsbetalningar*	
	generella	*differentierade*
0-3	95	5
3-6	90	10
6-9	85	15
9-12	80	20
12-15	75	25
15-18	75	25
18-	70	30

Ett genomsnitt för de första tolv månaderna innebär ca 88% resp. 12%. Vid de kalkylerade volymerna skulle det innebära att differentierade premier skulle uttas med ca 5 mdr kr och generella med ca 35 mdr kr.

För att finansiera övergångsbidragen står valet mellan två principiellt olika lösningar. En metod är att förändra de generella individavgifterna (0,6%) och de lagstadgade arbetsgivaravgifterna (4,2%). En annan metod är att låta samtliga tilläggsförsäkrade själva bära hela kostnaden för tilläggsförmånerna. Jag anser för min del att det finns fler nackdelar av att temporärt reglera de generella avgifterna, än att under övergångsperioden utjämna avgifterna för tilläggsförsäkringen mellan olika försäkringsgivare. Jag vill

därför föreslå att alla tilläggsförsäkrade i och för utjämningar i samband med övergången - skall erlägga en tillfällig grundpremie, som inte beror av arbetslösheten hos den egna försäkringsgivaren. Denna premie skall endast relateras till de försäkrade förmånerna, dvs på visst sätt följa inkomsten.

Utjämningen skulle *under de första 12 månaderna* efter ikraftträdandet behöva uppgå till skillnaden mellan ca 70% och 88% av försäkringens kostnader eller vid 6% öppen arbetslöshet 7 - 7,5 mdr kr. Med antagandet om ca 3 milj tilläggsförsäkrade, skulle detta innebära en genomsnittlig (efter försäkrade förmåner) *"grundpremie"* på ca 200 kr/månad och försäkrad att bäras till kalkylmässigt hälften var av försäkrad och arbetsgivare. Härtill kommer en *differentierad premie* som genomsnittligt kan beräknas till ca 110 - 120 kr/försäkrad och månad, men som varierar mellan olika försäkrade. Även här förutsätts att premien delas lika mellan försäkrad och dennes arbetsgivare.

Det skall *återigen betonas att det inte är fråga om totalt sett höjda kostnader, utan om en temporärt annan fördelning mellan gemensamma och differentierade delar av den totala finansieringen.*

En temporär grundpremie innebär att samtliga tilläggsförsäkrade delar bördan under en period. Samtidigt finns en viss risk för att grupper med låg arbetslöshet avstår från tilläggsförsäkring eller väljer en tilläggsförsäkring, som inte är bidragsberättigad. Med en hög grundpremie för utjämning kan en sådan lösning i vissa fall vara billigare.

Ett alternativ är att under de första tolv månaderna höja generella arbetsgivaravgifter och obligatoriska individavgifter med sammantaget ca 1,2 - 1,3% av löneunderlaget, samtidigt som tilläggsförsäkringspremierna hålls mycket låga.

Trots de risker som kan finnas för ett negativt urval vid en "grundpremie" av den storlek som angivits ovan, är det min bedömning att det har fördelar att redan från ikraftträdandet av ett nytt system försöka uppnå den ordning som framdeles skall gälla. Detta underlättas av kollektiva lösningar, som jag för min del bedömer helt kommer att dominera tilläggsförsäkringen.

För perioden 12 - 18 månader efter ikraftträdande kan "grundpremien" i genomsnitt sänkas från ca 200 kr/månad och försäkrad (varav hälften var på försäkrad och arbetsgivare) till ca 50 kr per försäkrad och månad. Försäkringsgivarna kommer då att i stället att behöva öka de differentierade

premierna med i genomsnitt lika mycket, men med en spridning efter risk för arbetslöshet och förmånsbetalningar.

Sammantaget kan finansieringen under en övergångsperiod på 18 månader belysas enligt följande uppställning.

Finansieringskälla	*Fördelning under olika perioder, procent av tilläggsförsäkringens kostnader*			
	0-6 mån	6-12 mån	12-18 mån	18 mån -
Generellt bidrag	30	30	30	30
Övergångsbidrag	62	52	45	0
Differentierade premier	8	18	25	70

Grundpremien" beräknas enligt tidigare till ca 100 kr/försäkrad och månad under tolv månader från ikraftträdandet och ca 25 kr/försäkrad och månad under ytterligare sex månader för att därefter upphöra.

Totala fördelningar återspeglar genomsnitt, men säger inget om den enskilda försäkringsgivarens situation. Generellt gäller efter 18 månader vad tidigare behandlats i kapitel 11 rörande differentieringen. För tiden dessförinnan ger differentieringen ett betydligt mer begränsat genomslag.

"Grundpremien" har förutsatts uttas i relation till försäkrade förmåner, dvs det belopp som kan erhållas från tilläggsförsäkringen. Grundpremien utbetalas av resp försäkringsgivare såsom ett slags utjämningsavgift under övergångsperioden, förslagvis direkt till arbetsmarknadsfonden. Den praktiska hanteringen bör kunna utformas av den föreslagna s.k. A-myndigheten.

14.7 Särskilda frågor rörande företagarna och övergången till en ny försäkring

Villkoren för ersättning till de som i försäkringen är att anse som företagare förändras jämfört med den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. Generellt gäller för arbetslösa företagare i princip samma regler som för övriga. Den som blivit arbetslös före ikraftträdandet har - i de fall rörelsen avvecklats - beviljats ersättning, om övriga villkor är uppfyllda. Trots att reglerna efter ikraftträdandet innebär karenstid i dessa fall, drabbas den som är ersättningsberättigad vid ikaftträdandet ej av denna karens. Rätt till tilläggsförsäkring följer de generella reglerna.

Den företagare, som tillfälligt lagt ner verksamheten i rörelsen och som enligt de nya reglerna kan bli ersättningsberättigad efter en viss karenstid,

kan inte räkna sådan tid före ikraftträdandet. Orsaken härtill är att denne arbetslöse inte är att anse som arbetslös enligt nuvarande regler.

14.8 Övergångsbestämmelser avseende administrationen

Såsom framgått på annat håll föreslår jag att den nya försäkringen skall träda i kraft måndagen den den 2 maj 1994. Vid detta tillfälle skall den nya organisationen fungera och den gamla kan börja avvecklas.

Som framgått av administrationskapitlet föreslår jag att en organisationskommitté inrättas - inom ramen för kommittéväsendet, för att förbereda en ny försäkring. Ett av syftena med en sådan kommitté är att detaljplanera för övergången.

Mitt förslag är att frågor rörande avveckling av nuvarande a-kassor samt överföringen av administrationen till de nya a-kassorna läggs på organisationskommittén.

15 Specialmotivering

15.1 Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkring

1 - 3 §

Lagen är uppbyggd efter i stort sett samma systematik som nuvarande lagar om arbetslöshetsförsäkring och KAS. Vid införande av denna försäkring upphör dessa lagar att gälla. Lagen innehåller reglering av grundförsäkringen i första avdelningen, tilläggsförsäkringen i andra avdelningen samt adminsitrationen i tredje avdelningen.

De inledande tre paragraferna i lagen är nya på grund av försäkringens nya konstruktion. I 1 § finns en inledande upplysning om försäkringens två delar, grund- och tilläggsförsäkringen. Grundförsäkringen gäller alla lika, är solidariskt finansierad och administreras av a-kassor, nuvarande och tillkommande, varav två allmänna. A-kassorna skall vara tilläggsförsäkringsgivare, och/eller förmedlare av tilläggsförsäkringen om de skall kunna sköta grundförsäkringen. Försäkringsgivare, som inte vill eller inte får tillstånd att sköta grundförsäkringen, måste överlåta tolkningen av försäkringsavtalet till en av de allmänna kassorna. För alla kassor/tilläggsförsäkringsgivare resp. tilläggsförsäkringsgivare krävs godkännande av A-myndigheten.

Den som är försäkrad för grundförsäkringen äger rätt att också vara tilläggsförsäkrad. Tilläggsförsäkringen är dock beroende av frivilligt deltagande från den försäkrades sida. Tilläggsförsäkringen är finansierad dels solidariskt genom bidrag från Arbetsmarknadsfonden, dels genom avgifter från arbetstagare och arbetsgivare. Finansieringsordningen bestäms i lagen. Tilläggsförsäkringen måste uppfylla vissa kriterier angivna i lagen. I övrigt får parterna bestämma villkoren.

Grundförsäkringen är allmän och omfattar alla som har fyllt 18 år och inte uppnått den ordinarie pensionsåldern, f.n. 65 år. Försäkringen gäller

bosatta i Sverige och de som omfattas av konventioner. Både anställda och företagare omfattas av försäkringen.

För rätt till ersättning förutsätts att den sökande är försäkrad och att ersättningsvillkoren enligt lagen i övrigt är uppfyllda. Villkoren stadgas i 4 - 10 §§. Ersättningens form och omfattning, ersättningsperioder, begränsningar i ersättningsrätten, återkrav m.m. regleras i de därpå följande paragraferna i första avdelningen. Ytterligare en förutsättning för rätt till ersättning är att den arbetslöse gör en ansökan om ersättning hos en a-kassa. Dessa regler, liksom regler för överklagande, finns i tredje avdelningen.

4 §

Denna paragraf motsvarar 4 § i nuvarande lagar. AMS uppgifter övertas av A-myndigheten. Andra stycket innehåller en nyhet vad gäller rätt till dagpenning under kortare sjukdomsfall. Denna ordning regleras i 24 §. Vad som enligt tredje stycket skall anses vara särskilda skäl att lämna arbetslöshetsersättning under tid för studier, regleras i en förordning. Se vidare avsnitt 9.3.3.

I nuvarande tredje stycket stadgas att företagare skall anses vara arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om inte AMS av särskilda skäl förskriver annat. I den nu föreslagna paragrafen har regeln om företagare tagits bort här. Detta betyder inte att företagare inte omfattas av den nya försäkringen, jfr 3 §. Emellertid har regeln i detta sammanhang endast haft den funktionen att markera att företagare måste vara mer än tillfälligt arbetslösa för att vara berättigade till ersättning. Företagarbegreppet i arbetslöshetsförsäkringens mening har inte varit definierat i lag utan har utarbetats i praxis.

Inte heller i den föreslagna lagen är företagarbegreppet definierat. I den allmänna motiveringen finns en diskussion rörande detta begrepp och förslag till riktlinjer för tillämpningen. Dessutom finns i 13 § en reglering av karenstider vid företagares arbetslöshet. Där konstateras att en företagare skall antingen ha lagt ned verksamheten helt eller ha upphört med den annat än tillfälligt för att rätt till arbetslöshetsersättning skall kunna finnas. Dessutom kan företagare som lämnat en rörelse som drivs vidare av annan också få ersättning.

AMS har idag beträffande företagare rätt att föreskriva att ersättning kan lämnas också om arbetslösheten är tillfällig, om särskilda skäl föreligger. Sådana föreskrifter finns för bl.a. fiskare och åkeriägare. I den föreslagna

lagen tas denna möjlighet bort, vilket innebär att alla som i försäkringens mening är att betrakta som företagare behandlas på samma sätt.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § i lagarna. I p.1 har "yrkesvana" ersatts med "kompetens" för att markera att hänsyn skall tas till den försäkrades förmåga i stort, inte bara yrkesmässigt utan även exempelvis utbildningsmässigt. "Tidigare inkomstförhållanden" har lagts till för att markera att den försäkrades tidigare inkomster skall ingå i bedömningen av om ett erbjudet arbete skall anses vara lämpligt. Enligt vad som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen kan den försäkrade få hävda att det erbjudna arbetet är olämpligt, om lönen i detta är lägre än 70% av tidigare inkomst, upp till en nivå som motsvarar sju och ett halvt basbelopp. Regelns syfte är att den försäkrade skall ha en trygghet i att kunna fortsätta att uppbära arbetslöshetsersättning, om det erbjudna arbetet är avlönat så att alltför stor inkomstförlust skulle uppstå om han eller hon tar detta arbete.

Beträffande kriterierna för vad som skall anses vara skäliga anställningsförmåner i ett erbjudet arbete då kollektivavtal inte finns anges i p. 2 att jämförelse skall göras med jämförliga företag, "om möjligt i närområdet". Regeln är härigenom mer preciserad än den gällande, som bara anger jämförliga företag.

När det gäller förhållandena på arbetsplatsen ur arbetsmiljösynpunkt är i p. 4 tillagt att hänsyn skall tas till vad som kan anses vara skäligt på grund av anpassning till funktionshinder.

6 §

Med denna lag har arbetsvillkoret fått en annan utformning än i gällande lagstiftning. Lagen om arbetslöshetsförsäkring har ett dagbegrepp, dvs. 75 dagars arbete skall ha utförts under en ramtid av tolv månader och dagarna skall vara fördelade på minst fyra månader. Arbete måste ha utförts under minst tre timmar per dag. Lagen om KAS har ett månadsbegrepp, dvs. arbete skall under en ramtid av tolv månader ha utförts i minst fem månader, minst 75 timmar per månad. Den nuvarande försäkringen förutsätter för rätt till ersättning medlemskap i en a-kassa under minst tolv månader. För att göra arbetsvillkoret tydligare och för att det skall vara mer neutralt på vilket sätt den försäkrade lägger ut sin arbetstid under ramtiden, t.ex. som heltid eller deltid, har arbetsvillkoret ändrats så att

arbete skall ha utförts ett visst antal timmar under ramtiden, fördelade på ett antal månader.

Ramtid är den tid före arbetslöshetens inträde under vilken arbetsvillkoret måste vara uppfyllt. Vid fall av överhoppningsbar tid enligt 10 § förskjuts ramtiden bakåt för att den försäkrade skall ha möjlighet att uppfylla arbetsvillkoret, trots att han eller hon inte har arbetat av olika anledningar. Ramtidsbegreppet är detsamma i denna lag som i nuvarande. Vad som skall anses vara överhoppningsbar tid är dock förändrat med hänsyn till att det som skall anses vara med arbete jämställd tid är förändrat, vilket regleras i 7 §.

Arbetsvillkoret delas upp i ett s.k. allmänt och ett s.k. särskilt arbetsvillkor, vilket innebär en nyordning jämfört med dagens system. Det allmänna arbetsvillkoret, som är inträdet till ersättningsrätt enligt huvudregeln, är att den försäkrade skall ha arbetat i minst 600 timmar under ramtiden av tolv månader före arbetslösheten. Timmarna skall vara fördelade på minst åtta månader. För att en månad skall få räknas krävs arbete under minst 60 timmar den månaden. Dessa regler innebär att arbete kan ha utförts under samtliga tolv månader, eller ned till bara under åtta månader av ramtiden. Ingen dagberäkning sker och inte heller någon beräkning av timmar per dag. Det särskilda arbetsvillkoret regleras i 8 §.

Vid beräkning av arbetsvillkor används begreppet kalendermånad på samma sätt som nu gäller för KAS. Detta innebär bl.a. att arbetad tid under ramtiden beräknas kalendermånad för kalendermånad så nära arbetslöshetens inträde som möjligt, vilket underlättar beräkningen av arbetsvillkoret. Se vidare 10 §.

Regeln om att förvärvsarbete inte får räknas mer än en gång för uppfyllande av arbetsvillkoret är densamma som i nuvarande lagar. Regeln gäller både det allmänna och det särskilda arbetsvillkoret.

7 §

Arbete i försäkringens mening är som idag ordinärt arbete och arbete med arbetsmarknadspolitiskt stöd, t.ex. beredskapsarbete och arbete med rekryteringsstöd. I nuvarande system jämställs dessutom med arbete en rad andra aktiviteter. Dessa är t.ex. tid för arbetsmarknadsutbildning, viss tid med värnplikt och föräldrapenning, semester och ledighet med lön av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse. För att renodla försäkringen och anknyta den mer till reellt arbete än idag är dessa alternativa kvalificeringsvägar utmönstrade, så när som på semester och

ledighet med lön av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse. Den sistnämnda typen av ledighet kan exempelvis avse ledighet för fackliga och politiska uppdrag eller för studier. Det avgörande för om tiden skall jämställas med arbete är som idag om arbetsgivaren har utgett lön, helt eller delvis. Uppsägningstid och viss tid för avgångsvederlag enligt 27 § andra stycket räknas också som arbetad tid.

8 §

Som angetts i kommentaren till 6 § är det särskilda arbetsvillkoret en ny konstruktion. Inträde till ersättning från försäkringen sker genom att den försäkrade uppfyller ett allmänt arbetsvillkor. Om arbete inte erhålls tills vidare eller så att den försäkrade uppfyller ett nytt allmänt arbetsvillkor innan arbetslöshetsersättning söks på nytt, får det särskilda arbetsvillkoret tillämpas. Detta innebär lägre krav på arbetad tid och att, om arbete inte erhålls, andra aktiviteter än arbete får jämställas med arbete. Arbete och/eller de andra aktiviterna skall under en ramtid på tolv månader ha utförts under 240 timmar fördelad på minst fyra månader. De jämställda aktiviterna anges i 9 §. Det särskilda arbetsvillkoret får också tillämpas när den försäkade har kvalificerat sig för den första ersättningsperioden genom att fullfölja en minst ettårig heltidsutbildning enligt 11 § (utbildningsvillkoret).

I andra stycket stadgas att regeringen, om särskilda skäl föreligger, får för samtliga försäkrade bestämma det särskilda arbetsvillkoret till ännu kortare tid. Lagens regel får således mildras genom beslut av regeringen. Denna möjlighet kan behöva tillgripas i tider av hög arbetslöshet, då de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna måste begränsas eller då sådana åtgärder för de flesta inte bedöms som meningsfulla annat än som kortvariga insatser. Denna möjlighet att korta arbetsvillkoret finns inte idag.

9 §

Med arbete jämställd tid för uppfyllande av det särskilda arbetsvillkoret överensstämmer i stort sett med vad som idag är jämställd tid. I den föreslagna lagen kommer det dock att med jämställd tid att vara möjligt att uppfylla arbetsvillkoret bara till en andra och tredje period av arbetslöshetsersättning, inte som idag till ett obegränsat antal.

Förutom vad som anses som jämställd tid vid det allmänna arbetsvillkoret gäller som jämställd tid vid det särskilda arbetsvillkoret tid för arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering om utbildningsbidrag utgått och åtgärderna fullföljts. Därtill kommer fullföljd verksamhet för

arbetslivsutveckling. Arbetslivsutveckling är redan idag jämställd med arbete, vilket regleras i 2 § lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling. Däremot jämställs i förslaget inte tid för värnpliktstjänstgöring och föräldrapenning, vilken idag jämställs för sammanlagt högst två månader. Dessa tider hänförs i stället helt och hållet till överhoppningsbar tid enligt 10 §.

Som jämställd tid tillförs, som en nyhet i den föreslagna försäkringen vad gäller det särskilda arbetsvillkoret, tid då den försäkrade fullgjort en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd kunnat utgå. Detta innebär att sådan utbildning som den försäkrade under arbetslös tid själv initierar jämställs med arbetsmarknadsutbildning ifråga om rätt att efter utbildningen erhålla arbetslöshetsersättning. Sättet att finansiera studierna får därmed inte någon betydelse för rätten till arbetslöshetsersättning. Till skillnad från om den försäkrade kvalificerar sig för ersättning genom utbildningsvillkoret i 11 §, behöver ingen karenstid fullgöras efter denna utbildning.

10 §

Denna paragraf reglerar den s.k. överhoppningsbara tiden. Detta är tid som inte tas med när arbetsvillkoret skall beräknas. Effekten av att det finns överhoppningsbar tid är att ramtiden på tolv månader förlängs bakåt i tiden så att mer utrymme skapas för att arbetsvillkoret skall kunna uppfyllas. Ramtiden tolv månader blir således fler månader än så, i kalendertid räknat.

Genom att arbetsvillkoret har renodlats har flera av de aktiviteter som i dagens lagar jämställs med arbetad tid i stället överförts till kategorin överhoppningsbar tid. Dessutom kvarstår flera av de aktivieter som idag är överhoppningsbara. Vissa aktiviteter har utmönstrats helt. Vad som kvarstår oförändrat är styrkt sjukdom, vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år, beslut enligt smittskyddslagen eller beslut/föreskrifter enligt livsmedelslagen samt tid för föräldrapenning, värnpliktstjänstgöring, arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering. Överfört från kategorin jämställd tid är fullföljd arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt sammanlagt två månaders värnpliktstjänstgöring och/eller tid med föräldrapenning. Utmönstrat är nykterhetsvård på anstalt och frihetsberövande på kriminalvårdens område, som idag är överhoppningsbart.

Idag gäller att heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i fem månader är överhoppningsbar tid. I förslaget ändras regeln på så sätt

att den arbetade tiden skall ha uppgått till minst åtta månader. Därmed blir arbetsvillkoret i detta fall jämbördigt med det allmänna arbetsvillkoret.

I förslaget tillkommer för försäkringens del en regel i lagen som redan gäller i lagen om KAS, nämligen att tid för vård i enskilt hem av åldring eller handikappad blir överhoppningsbar.

Andra stycket innehåller en begränsningsregel liknande den som finns i 8 § sista stycket lagen om KAS. Förslaget innebär att begränsningen sätts vid fyra år före arbetslöshetens inträde genom att kvalifikationstid dessförinnan inte kan räknas för uppfyllande av arbetsvillkoret. Begränsningsregeln gäller dock inte såvitt den överhoppningsbara tiden bestått av tid då beslut enligt smittskyddslagen eller beslut/föreskrifter enligt livsmedelslagen gällt eller tid då den försäkrade har varit sjuk på grund av arbetsskada. I dessa fall får fyraårsgränsen sträckas ut bakåt i tiden i samma mån som dessa förhållanden pågått.

På grund av kalendermånadsberäkningen behövs regler om hur många dagar i en månad som skall vara överhoppningsbara för att månaden skall överhoppas och hur den månad under vilken den försäkrade blir arbetslös skall betraktas när det gäller beräkning av ramtiden. För det kontanta arbetsmarknadsstödet, som har kalendermånadsberäkning, finns tillämpningsföreskrifter som anger att arbetslöshetens inträde skall räknas med utgångspunkt i ett månadsskifte. Om sökanden har arbetat mer än 75 timmar den månaden arbetslösheten inträder, skall denna månad räknas in i ramtiden. Om sökande inte har arbetat minst 75 timmar skall ramtiden räknas från närmast föregående månadsskifte om sökanden anmält sig under de första femton dagarna i månaden och från nästföljande månadsskifte om sökanden anmält sig under resten av månaden. En månad under ramtiden som innehåller både tillgodoräkningsbara dagar och överhoppningsbara dagar, skall månaden inte inräknas i ramtiden om antalet överhoppningsbara dagar överväger.

Den nya försäkringen bör i dessa delar reglera detta i tillämpningsföreskrifter på motsvarande sätt. Om månaden under vilken den försäkrade blir arbetslös, innehåller minst 60 timmars arbete, skall denna månad räknas med i ramtiden, annars inte. Om en månad under ramtiden innehåller överhoppningsbara dagar till ett antal av elva eller mer, skall hela månaden överhoppas, annars inte.

11 §

Regeln om en alternativ ingång i grundförsäkringen på grund av ett utbildningsvillkor är uppbyggd med regeln om utbildningsvillkor 9 § i lagen om KAS som förebild.

12 §

Dagpenningbegreppet behålls som i nuvarande försäkring. Grunddagpenningens storlek bestäms till ett i lagen angivet krontal. Ändring av dagpenningens storlek skall således inte längre ske genom regeringsbeslut. Dagpenningen från grundförsäkringen skall minskas i den mån den, tillsammans med den tilläggsförsäkring den försäkrade får, överstiger 80% av dagsförstjänsten. Den sammanlagda dagpenningen måste alltså bestämmas, innan utbetalning sker.

13 §

Lagen innehåller, liksom idag, ingen definition av företagarbegreppet, bara att ersättning får lämnas till försäkrade som anställda eller som företagare, 3 §. Begreppet får även fortsättningsvis bestämmas i praxis. Begreppet diskuteras i avsnitt 9.7. Den som är både företagare och anställd, kan komma att i praktiken ha två skilda försäkringar. Vid arbetslöshet betraktas vederbörande som företagare om han eller hon blir arbetslös från företaget och vice versa. Bisyssla, som inte räknas som arbete i försäkringens mening, behandlas i 16 § fjärde stycket.

Karensvillkoret övertas oförändrat från den försäkring som enligt riksdagens beslut skall gälla fr.o.m. den 6 september 1993 vad gäller de som i den nya försäkringen betraktas som anställda. Dessa skall fullgöra fem karensdagar i varje ersättningsperiod. Om perioden avbryts med arbete och sedan återupptas, skall nya karensdagar inte räknas. För företagare gäller samma regler men karensdagarna är flera. Företagarna indelas för beräkning av karensdagar i tre grupper, nämligen de som avvecklat företaget helt, de som låter företaget vila och de som annat än tillfälligt upphör att arbeta i ett företag som drivs vidare av annan eller andra. Den första gruppen skall fullgöra 20 karensdagar, de två senare grupperna 60. Den sistnämnda gruppen utgörs av anhöriga, som anses som företagare i försäkringens mening, och som i nu gällande ordning inte kan få arbetslöshetsersättning om företaget drivs vidare, utom i särskilda fall. I denna grupp ingår också delägare som slutar att arbeta i företaget. Eftersom ersättning inte skall lämnas då företagarens arbetslöshet bara är tillfällig, skall för de två sistnämnda grupperna en längre karenstid gälla.

Av kontrollskäl skall de två sistnämnda grupperna företagare i samband med ansökan om arbetslöshetsersättning lämna ett intyg om att verksamhet inte bedrivs eller att företagaren själv har lämnat verksamheten annat än tillfälligt. Intyget skall vara utfärdat av en trovärdig person med insyn i förhållandena. A-kassan kan eventuellt utforma en blankett för ett sådant intyg. Dessutom skall företagaren, om a-kassan så begär, lämna intyg utfärdat av en kvalificerad revisor. Detta intyg skall grundas på granskning av företagets bokföring.

För anställda gäller att arbete kan fullgöras även under den arbetslösa tiden. De arbetade dagarna räknas då som s.k. hinderdagar och gör att ersättningsperioden skjuts framåt i tiden. För företagare gäller samma regler om företagaren tar anställning utanför det egna företaget under annars arbetslös tid. Om arbete utförs tillfälligt i det egna företaget avbryts däremot karenstiden och denna måste därefter fullgöras på nytt, innan ersättning kan lämnas. Denna regel finns för att ersättning inte skall lämnas till företagare under tillfällig arbetslöshet. Av samma skäl måste företagaren vara helt arbetslös och får inte arbeta deltid i rörelsen, om rätt till ersättning skall kunna föreligga.

14 §

Normalarbetstid är samma begrepp som nuvarande försäkring, men skall avse den faktiska tid som den försäkrade har arbetat före arbetslösheten. Frånvarotid skall alltså inte räknas som arbetstid, om det inte är fråga om sådan tid som jämställs med arbetad tid enligt 7 eller 9 §§. Om frånvarotiden utgörs av överhoppningsbar tid enligt 10 §, kommer denna tid inte att påverka normalarbetstiden negativt.

Till skillnad från nuvarande tillämpning, skall normalarbetstiden beräknas på grund av hela den tid under vilken arbetsvillkoret uppfylls. Har den försäkrade haft oregelbundna arbetstider skall räknas den genomsnittliga tiden. Idag får de bästa tre månaderna räknas. Det föreslagna tidsmåttet blir således mer knutet till de faktiska arbetsförhållandena. För den som har haft fast arbetstid och arbetat i enlighet med denna, kommer ändringen att sakna betydelse.

Andra stycket syftar på en situation, då den försäkrade uppfyller ett särskilt arbetsvillkor och fullgör detta genom att arbeta eller fullgöra en arbetsmarknadspolitisk åtgärd av annat slag. Tillgången på arbete eller åtgärder kan vara sådan att den försäkrade måste nöja sig med en kortare arbetstid eller studietid än vad han eller hon hade i sitt tidigare arbete. Denna kortare arbetstid kan vara motiverad utifrån syftet med eller innehållet i

arbetet eller åtgärden i fråga eller utifrån tillgången på åtgärder. Arbetstiden i detta arbete eller i dessa åtgärder skall därför inte utgöra normalarbetstiden inför en andra ersättningsperiod, om det skulle innebära att normalarbetstiden blir kortare än vid föregående ersättningsperiod.

För företagare räknas normalarbetstiden på genomsnittet av arbetad tid under tre år före arbetslösheten. Som tidsmått skall användas år för vilka pensionsgrundande inkomst har fastställts enligt 11 kap. 3 § lagen om allmän försäkring. Om företaget har drivits kortare tid än så, räknas den kortare tiden, dock minst åtta månader.

Normalarbetstiden skall fastställas till högst 40 timmar i veckan. Försäkringen avses därmed täcka endast den arbetstid som anses vara tillräcklig för de allra flesta att klara försörjningen.

Eftersom grundförsäkringen har ett fast ersättningsbelopp per dag, behövs här inga regler om dagsförtjänst. Dessa återfinns i avdelningen om den inkomstrelaterade tilläggsförsäkringen, 38 - 39 §§ .

15 §

Beräkningsreglerna för ersättningen är i stort sett desamma som i dagens försäkring. Skillnaden är att den försäkrade inte skall kunna utvidga arbetsutbudet under arbetslösheten utöver normalarbetstiden. Variationer upp till normalarbetstiden bör kunna tillåtas, om den försäkrade har särskilda skäl till det.

16 §

Reglerna om bisyssla kvarstår oförändrade från nuvarande lagar. Dock skall inkomsterna från bisysslan till viss del samordnas med arbetslöshetsersättningen för att undvika att ersättning utges vid sidan av alltför stora inkomster. Vad som överstiger ett belopp om 5.000 kr per månad samordnas helt med arbetslöshetsersättningen. Inkomsterna från bisysslan skall förutsättas vara desamma under tiden för arbetslösheten som före. Om inkomsterna ökar, utan att bisysslan utvidgas, får detta för enkelhetens skull inte några konsekvenser för samordningen. Om arbetsinsatsen ökar, upphör emellertid bisysslan att vara bisyssla och skall betraktas som arbetad tid fullt ut. Den försäkrade kan då komma att få ersättning som deltidsarbetslös.

17 §

Regeln om begränsning av ersättningsrätten vid säsongarbetslöshet är överförd från nuvarande lagar. Regeringen eller A-myndigheten, som övertar AMS roll, bör begränsa ersättningsrätten för försäkrade med regelbundet återkommande arbete.

18 §

Regeln gäller idag.

19 - 23 §§

Reglerna om ersättningsperioder m.m. i dessa paragrafer överensstämmer med nuvarande regler utom i några avseenden. Ersättningsperiodernas längd förkortas från normalt 300 till 200 dagar. För äldre gäller andra periodlängder.

Antalet ersättningsperioder begränsas till tre, om endast det särskilda arbetsvillkoret uppfylls mellan perioderna, 23 § första stycket. Denna begränsning gäller inte om regeringen enligt andra stycket förordnar annat för äldre försäkrade. Med hänsyn till nuvarande pensionsålder gäller denna möjlighet de som har fyllt 63 år. Dessa får dock, tillsammans med tilläggsförsäkringen, vid de "extra" ersättningsperioderna inte uppbära dagpenning som är större än 70% av tidigare inkomst. Vid försäkringens ikraftträdande bör regeringen på grund av nuvarande arbetsmarknadsläge förordna om ett sådant undantag under tre år.

Vid deltidsarbetslöshet har funnits en begränsning av ersättningsrätten till 150 dagar, den s.k. 150-dagarsregeln. Begränsningen tillkom genom en förordning på grundval av på bestämmelsen i 23 § men har upphävts fr.o.m. den 1 maj 1993. Att bestämmelsen kvarstår i lagen möjliggör för regeringen att åter förordna om inskränkningar vid deltidsarbetslöshet, om man finner detta påkallat.

24 §

Regeln om samordning vid kortare sjukdomsfall finns inte idag. Den syftar bl.a. till att administrationen förenklas och att överflyttningar mellan ersättningssystemen undviks vid kortvariga sjukdomar. Regeln skall inte tillämpas förrän den försäkrade har börjat att uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det skall därför inte behöva uppstå någon tveksamhet om den försäkrade skall vända sig till försäkringskassan eller

till a-kassan när ett sjukdomsfall inträffar. Om den försäkrade har börjat uppbära arbetslöshetsersättning, behöver han eller hon vid sjukdom endast markera detta förhållande på kassakortet och, om sjukperioden pågår mer än sju dagar, visa upp läkarintyg för dagarna som återstår i sjukfallet. A-kassan får göra samma prövning av rätten till ersättning som en arbetsgivare som utger sjuklön.

De dagar som enligt denna bestämmelse skall styrkas med läkarintyg och som också är styrkta på detta sätt, skall om det visar sig behövas i slutet av ersättningsperioden, läggas till perioden. I övrigt skall dagarna betraktas som vanliga ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen och alltså inräknas i perioden. De första sjukdagarna kommmer därför inte att förskjuta ersättningsperioden framåt.

Bestämmelsen får som konsekvens att den försäkrade inte behöver stå till arbetsmarknadens förfogande under sjukdomstiden, trots att dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas. Detta avsteg från en av försäkringens huvudprinciper markeras i 4 § andra stycket. Den försäkrade har således inte någon besöksskyldighet hos den offentliga arbetsförmedlingen under dessa dagar och behöver inte delta i jobbsökaraktiviteter eller dylikt. Om sjukdomstillståndet fortsätter efter de 14 dagarna, skall sjukdomsfallet överföras från a-kassan till försäkringskassan. Därmed skall ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte längre lämnas vid sjukdomsfallet. Försäkringskassan skall betrakta de första 14 dagarna som en arbetsgivarperiod.

25 §

Regeln om att arbetslöshetsersättning inte kan lämnas under tid då föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring utgår gäller redan idag. Den har preciserats så att hänsyn tas till om föräldrapenningen lämnas för hel dag eller för del av dag.

26 §

Denna regel om reducering av dagpenningen vid ålderspension av visst slag finns idag. Dessutom finns en ytterligare reduceringsregel, som har att göra med dagpenningens storlek. Genom den regeln begränsas den försäkrades dagpenning till högst 65 % av dagsförtjänsten. Eftersom grunddagpenningen är ett enhetligt belopp, har den ytterligare reduceringsregeln uteslutits i den föreslagna lagen. Däremot finns en allmän reduceringsregel i 27 §, som innefattar både grund- och tilläggsförsäkringen och som tar sikte bl.a. på pensioner i samband med anställningens upphörande.

27 §

Denna bestämmelse reglerar samordning av arbetslöshetsersättningen med avgångsvederlag, ersättning på grund av trygghetsavtal och pensioner, som inte samordnas enligt 26 §, samt alla övriga ersättningar som hålls tillgängliga under den angivna tidsrymden och som betalas direkt av arbetsgivaren eller finansieras av denne på grund av åtaganden genom kollektivavtal eller på annat sätt. För att ge utrymme för viss överkompensation jämfört med vad som utgår som mest från arbetslöshetsförsäkringen, tillåts ett "fribelopp" på en månadslön innan samordning sker. Därmed tas hänsyn till att visst ekonomiskt skadestånd kan vara befogat vid avgången, om detta inte är alltför stort. Allmänt skadestånd, dvs ideellt sådant, undantas från samordningsregeln på grund av dess speciella karaktär.

Samordningen skall ske enligt följande principer. Lön under den lagstadgade uppsägningstiden jämte ev. ytterligare uppsägningstid enligt kollektivavtal skall först undantas från samordning. Under uppsägningstid är den försäkrade inte att betrakta som arbetslös och kan inte få arbetslöshetsersättning. Uppsägningstiden räknas som arbetad tid enligt 7 och 9 §§. Lön utöver uppsägningstiden, avgångsvederlag el.dyl. skall omvandlas till genomsnittliga månadslöner inklusive semesterersättning och läggas ut månad för månad under den arbetslösa tiden. Hänsyn skall tas till eventull bonuslön. Det belopp som därvid motsvarar högst en månadslön, betraktas också som uppsägningslön och tiden den lönen motsvarar betraktas som arbetad tid. Därefter beräknas arbetslösheten ha inträffat. De belopp som återstår fördelas på tiden därefter och samordnas helt och hållet med arbetslöshetsersättningen. Vad som sammanlagt lämnas från arbetslöshetsförsäkringen och avgångsvederlaget skall därigenom uppgå till högst 80% av tidigare lön. Denna tid inräknas i arbetslöshetsförsäkringens ersättningsperiod. Eventuell minskning av arbetslöshetsersättningen sker av grundbeloppet. När vederlaget beräknas ha tagit slut, kan arbetslöshetsersättning lämnas utan reducering, om det finns dagar kvar i ersättningsperioden.

Närmare föreskrifter om beräkningen ges av regeringen eller A-myndigheten.

Under hela den tid då den försäkrade anses arbetslös, skall han eller hon stå till arbetsmarknadens förfogande och vara arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, om arbetslöshetsersättning söks. Detta krävs för att undvika att den försäkrade får passivt stöd under lång tid och därigenom riskerar passivisering och utslagning. Om den försäkrade väljer att inte söka arbetslöshetsersättning för att undvika samordning, blir följden

att, om arbetslösheten fortsätter och ersättning söks senare, tid som enligt ovan inte är att jämställa med arbetad tid, inte heller kan grunda rätt till arbetslöshetsersättning. För att uppfylla det allmänna arbetsvillkoret, måste den försäkrade i praktiken anmäla sig som arbetslös och stå till arbetsmarknadens förfogande senast fem månader efter uppsägningstidens utgång.

28 §

Regeln om anmälningsskyldighet korresponderar med regeln i 34 § om återbetalningsskyldighet.

29 §

Regeln om samordning med retroaktivt utgivna ersättningar är överförd från gällande lagar.

30 §

Denna bestämmelse om avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning är överförd från gällande lagar. Vad som skall anses vara "otillbörligt uppförande" enligt p. 2, skall som hittills bedömas självständigt av a-kassan.

31 §

Denna paragraf innebär en förenkling av nuvarande bestämmelser på så sätt att skillnad inte görs beträffande avstängningstiden mellan en situation då den försäkrade har lämnat/skilts från sitt arbete och en situation då han eller hon inte tagit ett erbjudet arbete. Avstängningstiden blir i normalfallet i båda dessa situationer 20 dagar. Idag gäller detta om den försäkrade inte tar ett arbete, medan avstängningstiden om han eller hon lämnar/skiljs från sitt arbete är 25 dagar. Begränsningen av antalet avstängningsdagar till ett antal kalenderdagar har slopats.

Genom bestämmelsen i andra stycket införs att avstängningsdagarna skall inräknas i ersättningsperioden. Detta innebär att den försäkrade tappar ersättningsdagar under avstängningstiden. Idag skjuts ersättningsperioden framåt och ersättningsdagarna kan vid fortsatt arbetslöshet tas ut till oreducerat antal. Den föreslagna regeln innebär alltså en skärpning jämfört med gällande rätt.

Vid upprepade avstängningar föreslås samma regel som idag med en ökning av antalet avstängningsdagar jämfört med vad som gäller vid första

avstängningstillfället under en ersättningsperiod. Därtill finns ett tillägg som innebär en begränsning av det sammanlagda antalet avstängningsdagar under ersättningsperioden.

Regeln om att en försäkrad vid uppenbar arbetsovilja skall vara avstängd till dess arbete utförts ett antal dagar gäller idag. Ordalydelsen har preciserats till "minst två tillfällen" i stället för "upprepade tillfällen". Antalet arbetade dagar har ökats från 20 till 30. Denna regel skall, som idag, användas bara vid uppenbara fall. Om den försäkrade under samma ersättningsperiod handlar så att han eller hon ådrar sig avstängning vid två tillfällen eller mer är det, särskilt om risken bedöms vara stor att den försäkrade blir långtidsarbetslös, mycket som talar för att avstängning skall ske med stöd av denna regel. Hänsyn skall dock tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

32 §

Avstängning får redan idag tillämpas för arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering. I kompletteringspropositionen föreligger förslag om att regeln skall finnas även för arbetslivsutveckling. Mitt förslag innebär att avstängning vid arbetslivsutveckling skall ske med halva antalet dagar. Därtill kommer att de aktiviteter som arbetsförmedlingen kan finna vara påkallade under pågående kontantstöd från försäkringen också skall ingå i kretsen. Om den försäkrade utan giltiga skäl vägrar att delta i sådana aktiviteter, t.ex. jobbsökaraktiviteter utanför arbetsmarknadsutbildning, skall a-kassan besluta om avstängning med en fjärdedel av dagarna.

33 §

Det skall som idag vara möjligt att frånkänna en försäkrad ersättning, om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar felaktiga uppgifter som kan påverka rätten till ersättning. A-kassan bör få avgöra hur länge frånkännandet skall gälla. Idag är denna tid begränsad till högst ett år.

34 §

Regeln om återbetalningsskyldighet är oförändrad.

35 §

Tilläggsförsäkringen är en ny konstruktion jämfört med gällande rätt. Grundprincipen är att alla som är försäkrade för grundförsäkringen också har rätt att teckna tilläggsförsäkring. Denna är till sin grund privaträttslig.

Om tilläggsförsäkringen emellertid utformas enligt de bestämmelser som anges i denna lag, har den enskilde försäkringstagaren rätt till bidrag till premien från sin arbetsgivare med halva kostnaden. Dessutom har försäkringsgivaren rätt till bidrag från Arbetsmarknadsfonden för förmånsbetalningarna. Den enskildes rätt befästs genom att tilläggsförsäkringen till vissa delar är lagreglerad. Därmed har försäkringen också fått en offentligrättslig karaktär.

Arbetsgivarens skyldighet inskränker sig till anställningstiden. Om arbetstagaren slutar sin anställning och inte söker arbetslöshetsersättning finns enligt 38 § tredje stycket en rätt för den försäkrade att under sex månader fortsätta att vara ansluten till tilläggsförsäkringen genom att betala hela premien utan arbetsgivarbidrag. Om arbetstagaren är tjänstledig, skall den försäkrade ändå betala premien och arbetsgivaren arbetsgivarbidraget.

Om den försäkrade önskar erhålla tilläggsförsäkring av annan typ än vad som regleras i denna lag, står det honom eller henne fritt att teckna en sådan försäkring hos en försäkringsgivare. Därmed förlorar han eller hon rätten att få bidrag till premien från arbetsgivaren. För en sådan försäkring kan försäkringsgivaren inte få bidrag från Arbetsmarknadsfonden och utgående försäkringsersättningar samordnas med arbetslöshetsersättningen enligt 27 §.

36 §

Arbetstagare ansluts normalt till tilläggsförsäkringen genom kollektivavtal på arbetsplatsen. Om den anställde inte anmäler att han eller hon inte vill ansluta sig till den försäkring eller någon av de försäkringar som avtalats, blir han eller hon automatiskt ansluten och skyldig att betala premien. Om arbetstagaren avstår, har han eller hon inte rätt att individuellt teckna en tilläggsförsäkring med bidrag enligt lagen. Den försäkrade kan emellertid ändra sig och ansluta sig till en kollektivavtalad försäkring om kollketivavtalet tillåter detta. Kollektivavtalsrätten på arbetslöshetsförsäkringens område blir alltså unik i denna del. Övriga rättsverkningar av kollektivavtalet skall vara desamma som inom arbetsrättens område.

Genom kollektivavtalet får inte bestämmas att arbetsgivaren skall betala ett mindre bidrag än halva premien, om försäkringen skall vara bidragsberättigad. Den som står utanför kollektivavtal har individuell teckningsrätt för en bidragsberättigad försäkring. Denna rätt kan inte avtalas bort med bindande verkan för framtiden, utan den försäkrade kan när som helst teckna tillförsäkring enligt lagen och har i och med det rätt att få bidrag av arbetsgivaren.

Företagare skall för den egna försäkringen själv erlägga hela premien utan bidrag.

37 §

Arbetsmarknadsfondens bidrag till försäkringsgivarna är bestämda utifrån den relativa arbetslösheten i det kollektiv som försäkringsgivaren försäkrar. Bidragen är fastställda i en av lagstiftaren fastställd tabell. Rätten till bidrag förutsätter att försäkringen uppfyller de krav som är fastställda i lagen.

38 §

Den försäkrade måste vara ansluten till tilläggsförsäkringen under minst ett år innan ersättning får lämnas. Denna bestämmelse syftar till att förhindra att den som har lång uppsägningstid väntar med att teckna tilläggsförsäkring till dess att han eller hon blir varslad.

I andra stycket anges de ramar inom vilka tilläggsförsäkringen måste hållas, för att rätt till bidrag skall föreligga. Det står parterna fritt att avtala om en annan försäkring, under förutsättning att bidrag enligt lagen inte söks. Om grundförsäkring lämnas skall den sammanlagda ersättningen inte överstiga 80% av tidigare inkomst, annars skall minskning av grundförsäkringen ske.

En försäkringsgivare får inte missgynna en försäkrad som byter försäkring utan måste räkna samman försäkringstiderna vid bedömningen av rätt till ersättning. Försäkringsgivaren måste också vidmakthålla en försäkring då den försäkrade inte arbetar under en tid av sex månader, om premien betalas av den försäkrade.

Sista stycket innehåller en bestämmelse som avser att begränsa ersättningsrätten något vid deltidsarbetslöshet. En deltidsarbetslös skall inte kunna uppbära tilläggsförsäkring under längre tid än ett kalenderår under samma ersättningsperiod. För att hindra att den försäkrade, då året har löpt ut, lämnar deltidsarbetet för att få arbetslöshetsersättning med både grund- och tilläggsbelopp, gäller att han eller hon inte skall kunna få högre sammanlagd ersättning än vad som erhölls sammanlagt i deltidslön och grundbelopp från försäkringen.

39 §

Begreppet dagsförtjänst är detsamma som i gällande försäkring. Dagsförtjänsten skall beräknas till den genomsnittliga arbetsförtjänsten under de månader på grund av vilka normalarbetstiden bestäms.

Enligt 14 § andra stycket skall den försäkrades normalarbetstid vid ett särskilt arbetsvillkor bestämmas till minst samma tid som bestämdes vid det allmänna arbetsvillkoret. Eftersom dagsförtjänsten skall bestämmas på grund av samma tid som normalarbetstiden, kan det komma att inträffa att den försäkrade får behålla den ursprungliga dagsförtjänsten i andra och tredje ersättningsperioden, även om han eller hon för att uppfylla de särskilda arbetsvillkoren hade ett sämre betalt arbete eller en arbetsmarknadsutbildning etc.

Företagares dagsförtjänst skall beräknas efter den pensionsgrundande inkomsten. Om inkomståren inte sammanfaller med den tid under vilken arbetsvillkoret uppfylls, får år längre tillbaka i tiden räknas.

Administration och övergångsbestämmelser kommenteras i kap. 11 och 14.

Särskilt yttrande av Per-Ivan Andersson, Jaan Kolk och Sara Lönnerblad

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att det för såväl den enskilde individen som för blivande försäkringsgivare och avtalsslutande parter föreligger så stora svagheter och brister i den av Gerhard Larsson föreslagna nya försäkringsmodellen att det inte framstår som ansvarsfullt att genomföra förslaget. Vi avvisar därför förslaget i sin helhet.

Läget på arbetsmarknaden har försämrats dramatiskt under 1990-talets första år. Våren 1993 står mer än 12% av arbetskraften utanför den reguljära arbetsmarknaden och nya yrkeskategorier har drabbats av arbetslöshet. Alla prognoser tyder på en fortsatt hög arbetslöshet de närmaste åren.

Den dramatiska utvecklingen medför att arbetslöshetsersättningen får en allt större betydelse för allt fler människors försörjning. Försäkringens ersättningsregler påverkar inte endast inkomsten för över 300.000 arbetslösa utan reglerar dessutom ersättningen för 200.000 människor i bl. a. arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling och ungdomspraktik. Arbetslöshetsförsäkringen styr på så sätt inkomsterna för fler människor än vad något enskilt avtalsområde på arbetsmarknaden gör.

Den hittillsvarande arbetslöshetsförsäkringen har gett arbetslösa med en inkomst upp till omkring 14.600 kr i månaden ett gott skydd vid arbetslöshet genom att ersätta 90% av förlorad arbetsinkomst. Försäkringens inkomsttak (dvs. den maximala inkomst som försäkringen ersätter) medför emellertid en kompensation långt under 90% för stora grupper av arbetslösa.

Till detta kommer att ungefär en femtedel av de arbetslösa inte har någon ersättning alls, vare sig från arbetslöshetsförsäkringen eller från det kontanta arbetsmarknadsstödet - KAS.

Riksdagen beslutade i april att från den 5 juli 1993 sänka ersättningsnivån i försäkringen till 80%, införa fem karensdagar och att minska den maximala dagpenningen. Detta kommer att innebära att många arbetslösa kommer att få en ersättning nära eller under normerna för socialbidrag. Sammantaget innebär besluten en försämrad ersättning för alla arbetslösa.

Det förslag Gerhard Larsson lägger fram bidrar inte till att lösa dessa problem. Utredaren har arbetet under tidspress samtidigt som regeringen, nu senast i kompletteringspropositionen, under arbetets gång förändrat förutsättningarna. Formerna för utredningsarbetet har samtidigt gjort det omöjligt att på ett normalt sätt analysera och värdera utredarens förslag. Ett uttryck för detta är att vi som sakkunniga först vid slutsammanträdet fick överblick över utredarens förslag i sin helhet.

Detta är särskilt anmärkningsvärt då utredaren föreslår ett helt nytt försäkringssystem vid arbetslöshet som dessutom bygger på att centrala delar av försäkringen förs över till arbetsmarknadens parter.

Vår uppfattning är att utredarens förslag inte kan ligga till grund för en reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Våra invändningar gäller följande huvudpunkter:

* Utredarens förslag om en genomgripande omläggning av arbetslöshetsförsäkringen bygger på antaganden och principer som är oprövade både i Sverige och internationellt. Särskilt oklara är de tekniska och legala förutsättningarna för den tänkta tilläggsförsäkringen. Det är förvånande att ett sådant förslag läggs fram utan en närmare arbetsrättslig analys av konsekvenserna.

  Även om det är svårt att överblicka hur den föreslagna försäkringsmodellen i praktiken kommer att fungera är det sannolikt att den kommer att medföra ett försämrat skydd vid arbetslöshet. Såväl avgifter som ersättningsnivåer och ersättningsperioder kommer att variera kraftigt samtidigt som en stor grupp enbart kommer att omfattas av grundförsäkringen.

* Fler kommer att utestängas från ersättning vid arbetslöshet i strid med utredningens direktiv. Att andelen arbetslösa som får ersättning minskar är en följd dels av utredarens förslag när det gäller reglerna för att kvalificera sig för rätten till ersättning (bl.a. skärps det s k arbetsvillkoret), dels genom att ersättningsperioderna i försäkringen förkortas från normalt 300 dagar till 200 dagar samtidigt som antalet ersättningsperioder begränsas.

  De föreslagna förändringarna i regelsystemet kommer sammantagna sannolikt att utestänga mer än 15% av de som har

rätt till ersättning enligt dagens regelsystem. Behoven av socialbidrag kommer att öka.

* Övergångsproblemen är ofullständigt behandlade. På flera punkter hänvisas framåt till fortsatt utredningsarbete och till de nya försäkringsgivarna. Risken är uppenbar att själva omläggningen medför ett försämrat skydd för de arbetslösa och att många arbetslösa slås ut från arbetsmarknaden. Det är orimligt och orealistiskt att forcera genomförandet av ett helt nytt försäkringssystem till den 2 maj 1994.

Samtidigt som vi avvisar utredarens förslag redovisar vi vårt alternativ till en reformerad arbetslöshetsförsäkring. Förslaget bygger vidare på och tar tillvara de positiva delarna av dagens arbetslöshetsförsäkring. De grundas på följande huvudprinciper:

* Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetsmarknadspolitiken. Försäkringen ska både organisatoriskt och finansiellt behandlas fristående från socialförsäkringssystemet.

* Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska grundas på inkomstbortfallsprincipen. Försäkringen ska, liksom dagens försäkring, vara reglerad i lag.

* Dagens arbetslöshetsförsäkring och KAS integreras i ett sammanhållet inkomstrelaterat försäkringssystem. Inkomsttaket i försäkringen höjs så att det knyter an till andra inkomstrelaterade system. Samtidigt höjs också grundbeloppet i försäkringen över dagens KAS-nivå.

* Grundbeloppet i försäkringen ska utgå till alla arbetslösa som uppfyller kvalifikationsvillkoren. Den inkomstrelaterade ersättningen utgår till alla som därutöver erlägger medlemsavgifter till en a-kassa.

* Nuvarande kvalifikationskrav och ersättningsperioder bildar utgångspunkt också för den reformerade försäkringen. Andelen arbetslösa som får ersättning vidgas genom ökade möjligheter att uppfylla kvalifikationsvillkoren genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

* De nuvarande a-kassorna får ansvaret för administrationen av den reformerade försäkringen. Kassorna svarar för administration också för de som enbart erhåller grundbeloppet.

* Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom arbetsgivar- och medlemsavgifter (individavgifter) som förs till en arbetsmarknadsfond. Finansieringen renodlas genom att de delar av arbetsmarknadspolitiken som f.n. belastar arbetsmarknadsfonden finansieras över statsbudgeten.

* Regering och riksdag måste ta det yttersta ansvaret för finansieringen både av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Med dagens arbetslöshet som grund skulle ett försäkringssystem skapas som i praktiken innebar att man överger målet om full sysselsättning.

Våra utgångspunkter för en reformerad arbetslöshetsförsäkring

Arbetslinjen - dvs. att arbetslösa i första hand ska erhålla arbete, utbildning eller annan aktiv åtgärd - är en huvudprincip i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Först därefter ska arbetslösa erhålla kontant ersättning.

Den inkomsttrygghet som en väl anpassad arbetslöshetsersättning innebär underlättar och stimulerar samtidigt arbetstagarnas rörlighet och medverkar till omvandlingen av näringslivet och arbetsmarknaden. En omvandling som bidrar till ökad tillväxt och välfärd för hela samhället.

Arbetslöshetsförsäkringen är således en grundläggande del av en aktiv arbetsmarknadspolitik; en omställningsförsäkring som underlättar arbetsbyten och ökar människors motiv för att arbeta. Den är inte, och får inte vara, ett socialbidragssystem för att ge alla medborgare en viss lägsta grundtrygghet. Arbetslöshetsförsäkringen ska både organisatoriskt och finansiellt behandlas fristående från socialförsäkringssystmet.

Inkomstbortfallsprincipen

En arbetslöshetsförsäkring som ersätter inkomstbortfall under arbetslöshet bidrar tillsammans med en aktiv arbetsmarknadspolitik till att öka arbetsviljan och därigenom till ökad sysselsättning, produktion och tillväxt. Det är därför av största vikt att den framtida arbetslöshetsförsäkringen bygger på denna princip.

Låga ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen motiveras ibland med att detta skulle öka motivationen hos den arbetslöse att ta ett arbete. Svensk arbetsmarknadspolitik har hittills byggt på den motsatta tanken att positiva åtgärder som t.ex. utbildning och yrkesrådgivning är effektivare medel för att bryta arbetslösheten.

Fram till de senaste åren har Sverige haft en för västvärlden unikt hög sysselsättning. Samtidigt har arbetslöshetsersättningen legat på en, jämfört med omvärlden, hög kompensationsnivå. De låga ersättningsnivåerna i länder som exempelvis Frankrike, Storbritannien eller Italien har inte visat sig ha någon positiv effekt för att minska arbetslösheten.

En sammanhållen försäkring

Vårt alternativ till en reformerad arbetslöshetsförsäkring bygger på att den nuvarande försäkringen och KAS integreras i ett sammanhållet inkomstrelaterat försäkringssystem. En sådan sammanhållen försäkring kommer alltså att omfatta både dem som idag täcks av arbetslöshetsförsäkringen och de som har rätt till KAS.

Försäkringen ska, liksom dagens försäkring, vara reglerad i lag. Ersättningen ska ligga på en sådan nivå att kompletterande ersättningar normalt inte behövs. Samtidigt får den lagreglerade försäkringen inte begränsa den fria förhandlingsrätten.

Ett grundbelopp i försäkringen ska garantera arbetslösa som uppfyller kvalifikationsvillkoren i försäkringen en viss lägsta ersättning. Grundbeloppet för en heltidsarbetande ska ligga över KAS nivå från den 1 juli på 4 350 kronor/månad för deltidsarbetslösa reduceras beloppet i relation till arbetstiden.

Försäkringen ska över detta grundbelopp bygga på en inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet och den inkomstrelaterade försäkringen ska tillsammans ge kompensation för inkomstbortfall på nuvarande nivå. Inkomsttaket i försäkringen måste höjas över dagens nivå så att det knyter an till andra inkomstrelaterade system, dvs. 7,5 basbelopp.

Kvalifikationsvillkoren

Hur stor del av de arbetslösa som får ersättning inom försäkringen beror på hur villkoren för försäkringen formuleras. Det är således försäkringens arbetsvillkor och övriga kvalifikationskrav som i praktiken bestämmer hur många arbetslösa som försäkringen kommer att ge stöd till.

Försäkringen får inte uppfattas som ett generellt stöd till alla arbetslösa, oavsett anknytning till arbetsmarknaden. I vårt förslag till en reformerad försäkring ställs liksom i dagens arbetslöshetsförsäkring och KAS krav på tidigare förvärvsarbete, villighet att ta ett nytt arbete m.m. I annat fall skulle försäkringen utvecklas till en form av socialpolitisk "medborgarlön".

Även studier eller deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd av en viss omfattning och längd före arbetslösheten ska i vissa fall kunna kvalificera arbetslösa till ersättning. Andelen arbetslösa som får ersättning bör jämfört med dagens regler vidgas genom ökade möjligheter att uppfylla kvalifikationsvillkoren genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Administrationen

De nuvarande a-kassorna bör ges ansvaret för administrationen även av den reformerade försäkringen. De som blir arbetslösa kan därigenom, på samma sätt som nu, vända sig till de a-kassor man redan har naturliga kontakter med. Den arbetslöse får därigenom en individuell behandling av människor som är väl insatta i de förhållanden som gäller för dennes speciella arbetsmarknad. Samtidigt kan kassorna i samarbete med de fackliga organisationerna fungera som ett viktigt social stöd för människor i kritiska situationer.

Samarbetet mellan a-kassorna och de fackliga organisationerna ger den arbetslöse en naturlig och framåtsyftande anknytning till arbetslivet. Genom de fackliga organisationernas kunskaper om arbetsmarknaden inom olika områden och om enskilda arbetsplatser kan t.ex. snabb information om hotande varsel ge facket möjligheter att agera tidigt och förhandla om alternativ till öppen arbetslöshet. Uppsökande verksamhet eller träffpunkter för arbetslösa sköts ofta av de fackliga organisationerna. Där kan arbetslösa få råd om exempelvis lediga jobb, utbildningar samt hjälp med blanketter och ansökningar.

De nuvarande a-kassorna har lång erfarenhet av arbetslöshetsförsäkringen vilken skulle gå förlorad om en ny administration skulle byggas upp. Verksamheten i kassorna har successivt effektiviserats och de administrativa kostnaderna har kunnat begränsas. Kassornas dokumenterade (SOU 1987:56) kostnadseffektivitet borgar för en billig administration av en framtida arbetslöshetsförsäkring. Kassorna bör också ombesörja administrationen för dem som enbart erhåller grundbeloppet.

Finansieringen

Arbetslöshetsförsäkringens kostnader bestäms förutom av försäkringens utformning främst av arbetslöshetens storlek. Bedömningar om den framtid arbetslösheten som underlag för beslut om finansiering kommer därmed indirekt även att ange en ekonomiska politikens mål för sysselsättning och arbetslöshet i framtiden.

Produktionen i ett modernt industrisamhälle är ett invecklat och sammanflätat nät av många verksamheter. Verksamheten inom en sektor av varu- och tjänsteproduktionen är beroende av alla andra sektorer och ingen verksamhet står över den andra i betydelse.

Specialiseringen skapar en hög effektivitet men också sårbarhet och krav på en fortgående strukturomvandling. Det är bara en gemensam övergripande ekonomisk politik, näringspolitik oh arbetsmarknadspolitik som kan underlätta denna omvandling. Kampen mot arbetslöshet är ett gemensamt samhällsansvar där regering och riksdag har huvudansvaret för sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken.

Arbetslöshetsförsäkringen bör därför som hittills finansieras av arbetsgivar- och medlemsavgifter vilka förs till en arbetsmarknadsfond. Fonden bör samtidigt renodlas så att den endast omfattar arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. utbildningsbidragen till de som deltar i arbetsmarknadsutbildningen, ur arbetsmarknadsfonden.

De nuvarande höga arbetslöshetstalen kan inte ligga till grund för en långsiktig finansiering av arbetsmarknadsfonden. En hög arbetslöshet visar på fundamentala brister i ekonomins och arbetsmarknadens sätt att fungera. Med dagens arbetslöshet som kostnadsgrund skulle ett försäkringssystem skapas, som i praktiken innebär att man överger målen om full sysselsättning.

Vi menar att statsmakten aldrig kan frånhända sig ansvaret för arbetslöshetens kostnader. I en situation med en extremt hög arbetslöshet måste regering och riksdag ta det yttersta ansvaret för finansieringen både av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken.

Utredningens arbete och förslag

Utredningen har arbetat under stark tidspress samtidigt som förutsättningarna för arbetet förändrats under utredningens gång. Utredningsarbetet påverkades av krisuppgörelsen mellan regeringen och

socialdemokraterna hösten 1992. Därefter kom regeringens budgetproposition i januari 1993, regeringens tilläggsdirektiv till utredningen i månadsskiftet januari/februari samt förslagen i regeringens kompletteringsproposition i april.

Till detta kommer att formerna för utredningens arbete inte gjort det möjligt att på ett normalt sätt analysera och värdera utredarens förslag. Ett exempel är att utredarens första principskiss till ny arbetslöshetsförsäkring offentliggjordes i början av mars innan förslaget behandlades i utredningen. Ett annat uttryck för detta är att vi som sakkunniga i utredningen först vid utredningens sista sammanträde fick en överblick över utredarens förslag i helhet.

Detta är särskilt anmärkningsvärt då utredaren föreslår en genomgripande omläggning av arbetslöshetsförsäkringen som bygger på antaganden och principer som är oprövade både i Sverige och i andra västeuropeiska länder. Förslaget är ofullständigt och det är svårt att på centrala punkter överblicka hur det tänkta regelsystemet i praktiken kommer att fungera. Det gäller särskilt de tekniska och legala förutsättningarna till tilläggsförsäkringen.

Dessa oklarheter är desto mer allvarliga med hänsyn till att den nya försäkringen föreslås träda i kraft redan från den 2 maj 1994. Att på detta sätt forcera genomförandet av ett helt nytt försäkringssystem framstår som oacceptabelt och orealistiskt. Redan dessa skäl borde vara tillräckliga för att konstatera att utredarens förslag inte kan ligga till grunden för beslut om en ny arbetslöshetsförsäkring.

I det följande utvecklar vi vår kritik av utredarens förslag.

En krånglig och oförutsägbar försäkring

Utredaren framhåller i kapitlet om grundläggande värderingar att försäkringen ska vara utformad på ett så enkelt sätt att de försäkrade lätt ska kunna förstå hur den fungerar och vilket skydd han eller hon kan påräkna. De förslag utredaren lägger fram står i stark kontrast till detta. Förslaget medför istället, som framgår nedan, en krånglig och för den enskilde oförutsägbar försäkring.

Utredarens förslag bygger på en grundförsäkring som i princip omfattar alla på arbetsmarknaden och en frivillig tilläggsförsäkring. Tilläggsförsäkringen kan i sin del uppdelas i en del som gäller inkomster

upp till den s k brytpunkten för den statliga inkomstskatten och en del som gäller upp till inkomsttaket för den allmänna sjukförsäkringen.

Alla inkomsttagare får en lagstadgad rättighet att teckna en tilläggsförsäkring. Denna rätt för den enskilde innebär för berörda arbetsgivare en skyldighet att bidra med en lika stor andel av tilläggsförsäkringen som den enskilde själv betalar. Utredarens huvudalternativ är dock att det ska träffas kollektivavtal om tilläggsförsäkringen. Individens rätt till individuella överenskommelser om tilläggsförsäkringen gäller därför i de fall kollektivavtal om tilläggsförsäkringen inte träffas. Om det träffas kollektivavtal om tilläggsförsäkringen har individen enligt utredarens förslag rätt att avstå från av omfattas av detta.

I de tänkta kollektivavtalen om tilläggsförsäkringen tillåts både lägre ersättningsnivåer och andra ersättningsperioder än vad som följer av den lagreglerade tilläggsförsäkringen. Samtidigt införs i praktiken en form av avtalsförbud mot kollektivavtal som ger högre ersättningsnivåer än 80% av tidigare inkomst. Förslaget innebär i denna del en omotiverad och oacceptabel inskränkning den fria förhandlingsrätten. Den enda form av kollektivavtalsreglering som blir tillåten är sådana som innebär försämrade villkor jämfört med lagen.

Grundförsäkringen föreslås finansieras genom arbetsgivaravgifter och för alla inkomsttagare obligatoriska inidividavgifter. Tilläggsförsäkringen finansieras genom frivilliga individavgifter och arbetsgivaravgifter samt vid en viss nivå på arbetslösheten genom bidrag från grundförsäkringen.

Oavsett om tillläggsförsäkringen tecknas individuellt eller genom kollektivavtal så medför förslaget att kostnaderna mellan olika delar av arbetsmarknaden kommer att variera kraftigt. Arbetsgivare och arbetstagare inom områdena med en relativt sett hög arbetslöshet kommer att betala avsevärt högre avgifter än andra. Genom att inte bara avgifter utan också förmåner och ersättningsperioder sannolikt kommer att variera kraftigt motverkas rörligheten på arbetsmarknaden.

Av utredarens förslag är det dock mycket svårt att få grepp om hur finansieringen i praktiken kommer att se ut. På avgörande punkter hänvisas dels till en ny statlig myndighet med vidsträckta befogenheter dels till beslut av olika försäkringsgivare. Med hänsyn till arbetslöshetsförsäkringens stora betydelse för enskilda individer, för arbetsgivarna och för samhället i sin helhet är denna osäkerhet kring finansiering mycket otillfredsställande.

Oklara tekniska och legala förutsättningar

Utredaren utgår i sitt förslag från att praktiskt taget alla löntagare på ett eller annat sätt kommer att omfattas av den tänkta tilläggsförsäkringen och att denna i huvudsak kommer att tecknas via kollektivavtal. Detta förutsätter dock att parterna inom olika avtalsområden både önskar och förmår att sluta sådana avtal. Med hänsyn till arbetsgivarnas nuvarande syn på utrymme för kollektiva lösningar på arbetsmarknaden och motstånd mot rikstäckande kollektivavtal särskilt inom SAF och SAF-förbunden skulle tillkomsten av sådana avtal bli komplicerad och osäker. Därtill kommer att det på arbetsmarknaden finns många hundra avtalsområden och att ett betydande antal företag och individer inte automatiskt täcks av kollektivavtal.

Vår bedömning är att risken är uppenbar för att försäkringsskyddet för stora grupper på arbetsmarknaden reducera till grundförsäkringen. Det är också lätt att se att den enskilde i många fall kan komma i situationer där han eller hon utsätts för tryck att avstå ifrån tilläggsförsäkringen eller där tilläggsförsäkringen hamnar på en sådan nivå som medför behov av kompletterande socialbidrag vid arbetslöshet.

Den arbetsrättsliga konstruktion som utredaren föreslår för tilläggsförsäkringen är tidigare helt oprövad och saknar förutsägbara konsekvenser till men för den enskilde. Förslaget avspeglar utredarens bristande kunskaper och erfarenheter av kollektivavtalens uppbyggnad och rättsverkan bl.a. när det gäller rågången mellan kollektivavtal och andra former av avtal.

Det är förvånande att ett sådant förslag läggs fram utan en närmare arbetsrättslig analys av konsekvenserna. Det gäller särskilt den "innovation" som gjorts i § 36 om en rätt för arbetstagare att anmäla sig ur en kollektivavtalsreglering.

Den tillkrånglade och svåröverblickbara administrationsmodell som utredaren föreslår är en konsekvens av den föreslagna försäkringsmodellen. Vi begränsar oss här till att peka på de dubbla rollerna för den föreslagna A-myndigheten. A-myndigheten får enligt förslaget en central roll inom arbetslöshetsförsäkringen genom att statens roll ökar vad gäller reglering, tillsyn och kontroll. Samtidigt får myndigheten en dubbelroll som huvudman får två nya kassor och som kontrollant av övriga kassor. Den statliga myndigheten skall således genom två egna kassor konkurrera med övriga kassor samtidigt som den utövar tillsyn och har insyn i övriga kassors verksamhet.

Utredaren uppskattar också problemen när det gäller att bygga upp en administration för tilläggsförsäkringen. Som framgår av det underlag som inkommit till utredningen från olika försäkringsbolag måste en frivillig försäkring ha en betydande anslutning för att få en tillräcklig riskspridning över branscher och olika riskgrupper. Detta bl.a. beroende av problemen med de s k negativa urvalet, dvs. att de som anser sig ha en relativt sett liten risk för arbetslöshet avstår från att teckna en försäkring. Vidare måste inom tilläggsförsäkringen byggas upp en betydande fondering. Dessa problem analyseras dock inte närmare av utredaren utan de överlåts till de framtida försäkringsgivarna och till arbetsmarknadens parter samt till A-myndigheten.

Fler utestängs från ersättning i strid med utredningens direktiv

Det förhållande att den föreslagna grundförsäkringen i princip omfattar alla på arbetsmarknaden medför inte att alla arbetslösa kommer att erhålla ersättning vid arbetslöshet. Tvärtom kommer effekten av utredarens förslag bli att andelen arbetslösa som erhåller ersättning minskar. Detta är i strid med utredningens direktiv där det framhålls att en stor brist med den nuvarande försäkringen är att en så stor andel av de arbetslösa saknar ett tillfredsställande skydd vid arbetslöshet.

Att andelen arbetslösa som får ersättning minskar är en ofrånkomlig följd av de förslag som utredaren lägger fram. Det finns två huvudorsaker till att de arbetslösa inte erhåller någon ersättning. Dels att de inte uppfyller de villkor som ställs upp för att kvalificera sig för rätten till ersättning, dels att de blir utförsäkrade. På båda dessa områden föreslår utredaren försämringar av nuvarande regler.

Utredaren föreslår för det första att arbetsvillkoren för att få rätt till ersättning skärps. Enligt förslaget skall de arbetslösa ha arbetat 6 500 timmar under minst 8 månader inom en ramtid på 12 månader före arbetslösheten. Det är framför allt kraven på 8 månader som kommer att begränsa antalet ersättningsberättigade.

Trots att vi ett tidigt skede i utredningsarbetet ställa de krav på att utredaren skulle ta fram underlag för att belysa effekterna av skärpta arbetsvillkor har utredaren inte gjort några försök att bedöma de faktiska konsekvenserna. Inte minst med hänsyn till att utredaren hävdar att hans förslag leder till att fler arbetslösa får rätt till ersättning är detta synnerligen anmärkningsvärt. Beräkningar som gjorts av Arbetslöshetskassornas Samorganisation pekar på att det förändrade arbetsvillkoret kommer att utestänga stora grupper som idag har rätt till

ersättning. Det gäller främst deltidsarbetande och säsonganställda inom den privata tjänstesektorn och offentlig förvaltning, varav merparten är kvinnor.

Utredaren har inte heller i övrigt gjort någon analys av hur nuvarande regelsystem fungerar och redovisning av fördelar och brister. Trots detta har i utredarens förslag utöver arbetsvillkoret också en rad andra detaljregler i försäkringen fått nytt innehåll. Dessa justeringar får samma effekter som det föreslagna arbetsvillkoret, det blir färre arbetslösa som får ersättning.

För det andra förslår utredaren att ersättningsperioderna i försäkringen förkortas från normalt 300 dagar till 200 dagar samtidigt som antalet ersättningsperioder begränsas. Det senare är kopplat till utredarens förslag om att införa ett allmänt och ett särskilt arbetsvillkor. Vi stöder utredarens förslag om att införa en rätt för individen till arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter 6 månaders arbetslöshet men anser inte att detta är ett motiv för att förkorta ersättningsperioderna. Vi anser inte heller att det finns motiv för att införa två typer av arbetsvillkor. Bl.a. bygger förslaget på en godtycklig uppdelning av olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Vi vill när det gäller konsekvenserna av de olika regeländringarna också hänvisa till en närmare analys som gjorts av Ingvar Liljeroos, expert i utredningen och ordförande i Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Hans bedömning är att de sammantagna effekterna av utredarens förslag är att mer än 15 % av de som har rätt till ersättning enligt dagens regelsystem kommer att utestängas från möjligheterna till ersättning.

På ett område föreslår dock utredaren generösare regler. Det gäller möjligheterna för företagare och anhöriga till företagare att erhålla arbetslöshetsersättning. Vi anser i likhet med utredaren att nuvarande regelsystem och praxis inte avspeglar moderna förhållanden i arbetslivet och att det finns behov av att se över regelsystemet. Vi delar utredarens principiella syn på att egenföretagarna, till skillnad från vad som gäller idag, ska bidra till finansieringen av försäkringen på lika villkor.

Vi delar också utredarens syn att en arbetslös företagare i princip ska ha samma rätt till ersättning som en arbetslös anställd. Vi är samtidigt tveksamma till om syftet uppnås när det gäller bl.a. uppdragstagare som utredaren jämställer med företagare. Konsekvenserna av utredarens förslag kan bli att uppdragstagare i praktiken helt utestängs från möjligheterna till ersättning.

Arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken äventyras

Kontantstödet vid arbetslöshet är en rättighet som träder in när alla andra möjligheter för den arbetslöse till arbete, utbildning eller andra aktiva åtgärder prövats. Utredarens förslag om skärpta utförsäkringsregler riskerar att leda till ökad utslagning från arbetsmarknaden om inte reella förutsättningar skapas för individen och samhället att bryta den snabbt växande och förödande långtidsarbetslösheten. Detta är särskilt allvarligt med hänsyn till de förslag som nyligen avlämnats av arbetsrättskommittén om förändringar i anställningskyddslagen.

Utredaren hävdar att hans förslag stärker arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken. De förslag som lämnas bl.a. om att arbetsförmedlingen skall upprätta handlingsplaner för arbetslösa är emellertid inte beroende av förslaget till ny försäkringsmodell utan sammanhänger främst med resurser och prioriteringar inom AMV. Samtidigt innebär utredarens förslag till en uppsplittrad försäkring, med inbördes konkurrerande försäkringsgivare, att arbetslöshetsförsäkringens samspel med arbetsmarknadspolitiken kommer att försvåras. Frågor som uppkommer är t.ex. förutsättningarna för olika konkurrerande försäkringsgivare att medverka till att genom arbetsmarknadspolitiken förebygga och bryta arbetslösheten och vilka ersättningsnivåer som skall gälla vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder om tilläggsförsäkringarna får olika utformning.

Finansieringen av nuvarande underskott

Utredaren ska enligt sina tilläggsdirektiv föreslå en finansiering av det beräknade underskottet i arbetsmarknadsfonden. Som utredaren själv framhåller måste finansieringen av detta underskott ses oberoende av hur underskottet uppkommit. Finansieringen måste därför enligt vår mening ses som en del av problematiken kring det totala budgetunderskottet och kan inte lösas separat från detta.

Det förslag utredaren lägger fram måste således bedömas både med hänsyn till samhällsekonomin i stort och hur det påverkar förutsättningarna inför kommande avtalsrörelser. Mot den bakgrunden avvisar vi utredarens förslag också i denna del.

Övergångsproblemen ofullständigt behandlade

Utredarens analys och behandling av de övergångsproblem som skulle uppkomma vid ett genomförande av förslaget är mycket knapphändig. Med

hänsyn dels till de genomgripande förändringar som utredaren föreslår, dels till att förslaget föreslås bli genomfört redan från den 2 maj 1994 är emellertid övergångsreglerna av avgörande betydelse. Detta särskilt i nuvarande arbetsmarknadsläge. Risken finns att omläggningen i sig medför ett försämrat skydd vid arbetslöshet och en utslagning från arbetsmarknaden.

De prognoser som nu kan göras pekar på att 600 000 människor kommer att vara beroende av det nuvarande arbteslöshetsförsäkringssystemet vid årsskiftet 1993/94. Dessa har berättigade krav på en omläggning av försäkringen inte går ut över de som nu är arbetslösa. Det gäller främst möjligheterna för de som är arbetslösa när den nya försäkringen träder i kraft att omfattas av den tänkta tilläggsförsäkringen och de som blir arbetslösa under uppbyggnadsperioden. På flera punkter hänvisas dock i förslaget om övergångsbestämmelser dels till ett fortsatt utredningsarbete och dels till de kommande försäkringsgivarna.

Utredarens förslag innebär att 4,5 miljoner inkomsttagare i början av 1994 ska ta ställning till frågan om tilläggsförsäkringar. Detta ska ske individuellt eller inom ramen för de avtalslösningar som kan komma att aktualiseras.

Samtidigt ska en till stora delar helt ny försäkringsadministration byggas upp. Bl.a. ska en ny myndighet inrättas som ska auktorisera försäkringsgivare för både grund- och tilläggsförsäkringen och beslut om bidrag till tilläggsförsäkringen. Vidare ska myndigheten utarbeta tillämpningsföreskrifter för den nya försäkringen. De olika försäkringsgivarna måste var och en för sig ta ställning till premiernas storlek och behoven av fondbildningar bl.a. utifrån utformningen av eventuella kollektivavtal. De problem som kan uppkomma har bl.a. belysts av de försäkringsbolag som utredningen haft kontakt med.

Det är uppenbart att allt detta kommer att kräva omfattande förberedelser. Ett riksdagsbeslut om en ny arbetslöshetsförsäkring kan tidigast fattas i november. Efter detta återstår några månader för att lösa alla återstående frågor. Detta skall ske samtidigt med att de nuvarande a-kassorna har högsta arbetsbelastningen någonsin och med berättigade krav från medlemmar och tillsynsmyndigheter om en snabb och korrekt handläggning. Oavsett synen på utredarens förslag i övrigt framstår det därför som helt orealistiskt att genomföra en ny försäkringsmodell från den 2 maj 1994.

Sammanfattande bedömning

Utredaren hävdar att hans förslag innebär ett steg mot en allmän arbetslöshetsförsäkring. Detta är inte sant. Tvärtom innebär förslaget, jämfört med dagens situation, snarast ett steg bort från en allmän försäkring. Redan idag bygger det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet på en kombination av ett obligatoriskt grundskydd i form av KAS och en frivillig inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring. Kännetecknande för dagens frivilliga försäkring är att anslutningen är mycket hög (86% av arbetskraften) och att avgifter, förmåner och ersättningsperioder i princip är lika för alla.

Också utredarens förslag bygger på en kombination av ett obligatoriskt grundskydd och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Till skillnad från vad som gäller idag är dok avsikten att avgifter, förmåner, ersättningsperioder och villkoren i övrigt skall variera mellan olika individer och branscher/avtalsområden. Många kommer enbart att omfattas av grundförsäkringen samtidigt som stora grupper som idag har rätt till ersättning kommer att slås ut genom det skärpta regelsystemet. Till detta kommer att förslaget innebär en mycket splittrad bit när det gäller administrationen.

Vår sammanfattande bedömning efter en genomgång av utredningens arbete och förslag är att det för de enskilda individerna, blivande försäkringsgivare och avtalsslutande parter föreligger så stora svagheter och brister i den av Gerhard Larsson föreslagna nya försäkringsmodellen att det inte framstår som ansvarsfullt att genomföra förslaget. Vi avvisar därför förslaget i sin helhet.

Särkilt yttrande av Eva Bergkvist Deurell

Utredaren har enligt sina direktiv haft att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det poängteras i direktiven att personer som har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden bör vara undantagna från försäkringen. Utredaren har vidare haft i uppgift att pröva om ett allmänt grundskydd bör kompletteras med ett frivilligt påbyggnadssystem.

Utredningsmannens avsteg från direktiven vad avser ett allmänt grundskydd med ett **frivilligt** påbyggnadssystem, antagandena om den framtida arbetslöshetsnivån, de föreslagna försämringarna för företagarna i jämförelse med löntagarna kan jag på nedan angivna grunder ej ställa mig bakom. En för icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare och arbetstagare tvingande

tilläggsförsäkring kan jag inte ställa mig bakom. Jag delar inte heller utredningsmannens grundsyn angående för vilka försäkringen är avsedd. Enligt min uppfattning skall en arbetslöshetsförsäkring vara avsedd för dem som varit i arbetslivet och förlorat sitt arbete. Försäkringen bör enligt min uppfattning inte även avse de nytillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden. Skydd och stöd för ny- och återinträdande bör ges via arbetsmarknadspolitiska åtgärder och finansieras över statsbudgeten och inte enbart av arbetsgivare och arbetstagare. Förslaget syftar till att minimera kommunernas socialbidragsbudget och kommer totalt att kosta arbetsgivarna ca 6% i arbetsgivaravgift. Förslagets försäkringsmässiga samband är också svaga, vilket medför att arbetslöshetsförsäkringen riskerar att betraktas som ett arbetslöshetsbidrag finansierat med en "arbetslöshetsskatt", inte något försäkringssystem.

Jag menar att utredningsmannens förslag har sådana brister att det inte bör läggas till grund för lagstiftning. Det gäller inte minst de valda författningsmässiga lösningarna.

Grundbelopp som är lika för alla

Utredningsmannens förslag med ett grundbelopp, en "flat rate" som är lika för alla, har större likhet med socialbidrag än med en försäkring. En i reell mening försäkring mot arbetslöshet utgör ersättning för inkomster som de arbetslösa haft under den tid de varit i arbete. Försäkringen bör vara aktuarisk, dvs. att förmån skall motsvara avgift. Ett fast grundbelopp, 6.300 kr, som utredningsmannen föreslår, bör alltså finansieras med en fast avgift oberoende av inkomst. Avgiften blir då legitim, eftersom den får direkt koppling till förmånens storlek.

Jag föreslår i stället som grundförsäkring en inkomstbaserad "ren" arbetslöshetsförsäkring på 60-70% av tidigare inkomst och som finansieras av arbetsgivare, arbetstagare och staten med en tredjedel vardera.

Tilläggsförsäkring

Utredaren föreslår en i princip obligatorisk tilläggsförsäkring. Mer än två tredjedelar av kostnaden för tilläggsförsäkringen kommer att bli obligatoriskt finansierad.

Den föreslagna tilläggsförsäkringens försäkringssamband störs av finansieringsformen. De föreslagna bidragen från grundförsäkringen försvagar kopplingen mellan inbetalning och förmån, vilket leder till att avgiften

riskerar att betraktas som en skatt utan tydlig förmån, inte som en legitim försäkringsavgift.

Kollektivavtalen betonas i utredningsmannens förslag. Den enskilde har rätt att kräva tilläggsförsäkring på i princip 80% av tidigare inkomst av den arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal. Den enskilde som arbetar på en arbetsplats där det finns kollektivavtal måste däremot finna sig i t ex 70%-ig inkomstkompensation om det genom kollektivavtal på arbetsplatsen så har avtalats.

En arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal kommer enligt förslaget att kunna meddela sin arbetsgivare att han inte önskar en tilläggsförsäkring. Arbetstagaren kan förklara att han föredrar höjd lön i stället för tilläggsförsäkring. Arbetstagaren har rätt att kräva av arbetsgivaren en tilläggsförsäkring på 80%. Det är dock oklart hur arbetstagaren skall ha rätt att häva överenskommelse med arbetsgivaren rörande avstående från tilläggsskydd.

Jag avstyrker den föreslagna regleringen. Tilläggsförsäkringen skall vara frivillig, vilket förutsattes i direktiven. Finansieringen av tilläggsförsäkringen bör bestämmas av försäkringsgivare och försäkringstagare. Det är således inte en fråga för lagstiftaren att ta ställning till.

Arbetsvillkor som rätt för ersättning

Utredaren föreslår att arbetsvillkoren skall indelas i allmänna arbetsvillkor, särskilda arbetsvillkor och ett s k utbildningsvillkor. Det allmänna arbetsvillkoret skall vara uppfyllt för att få ersättning under den första ersättningsperioden. Efter en period av arbetslöshetsersättning skall den försäkrade kunna få ersättning under en ny period om han/hon uppfyller ett särskilt arbetsvillkor. Uppdelningen i ett förstagångsvillkor respektive fortsättningsvillkor, finner jag vara väl avvägt. Jag delar dock inte utredningsmannens uppfattning vad avser villkorens utformning.

Utredningsmannens föreslagna allmänna arbetsvillkor, 600 timmar fördelade på minst 8 månader under en ramtid på 12 månader, dvs. mindre än 4 månaders heltidsarbete, ger enligt min uppfattning inte tillräcklig anknytning till arbetslivet. För att få ersättning vid arbetslöshet bör större krav på engagemang i arbetslivet ställas. Jag föreslår att arbete, gärna beräknat i timmar, skall ha utförts under minst 12 månader under en ramtid på 18 månader samt att krav på minsta antalet arbetade timmar i månaden skall ställas så att det motsvarar minst ett halvtidsarbete, cirka 70 - 80 timmar i månaden.

Som reguljärt arbete, kvalificerande som allmänt arbetsvillkor, skall enligt förslaget räknas beredskapsarbete. Jag anser att samtliga s k särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall värderas lika och kvalificera som särskilt arbetsvillkor men inte som allmänt arbetsvillkor. Det är inte någon skillnad på arbetsuppgifterna i ett beredskapsarbete och i ett annat arbete, men beredskapsarbetet är av tillfällig natur. Förslaget att jämställa beredskapsarbete och andra arbeten med arbetsmarknadspolitiskt stöd med reguljärt arbete skulle ge felaktiga signaler till arbetstagarna. Jag delar utredarens uppfattning att de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall kvalificera för rätt till ersättning vid en andra och tredje period. Det behövs dock hårdare krav för den första ersättningsperioden.

Utredningsmannens förslag, att som alternativ till allmänt arbetsvillkor godkänna heltidsutbildning på ett år, kan jag inte tillstyrka. En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som till stor del skall finansieras av de aktiva i arbetslivet, skall enligt min mening gälla för och endast omfatta dem i arbetslivet. Endast arbetad tid skall gälla som arbetsvillkor. Studier skall enligt min uppfattning således inte i något fall kunna gälla i stället för arbete för att få rätt till inträde i försäkringssystemet.

Utförsäkringsgaranti

Utredningsmannen föreslår att den försäkrade efter 130 dagars ersättning skall ha rätt till arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom beredskapsarbete. Den utförsäkringsgaranti som föreslås riskerar, enligt min uppfattning, få som effekt att försäkringen blir en evig medborgarlön för alla med ett belopp på 6.300 kronor i månaden. Jag avstyrker den föreslagna utförsäkringsgarantin. Eftersom beredskapsarbete enligt utredningsmannens förslag skall anses som reguljärt arbete som är kvalificerande som förstagångsvillkor i försäkringen, kommer utförsäkringsgarantin att kunna få den ovan angivna effekten.

De föreslagna arbetsvillkoren samt den föreslagna utförsäkringsgarantin kommer att leda till att de i arbetslivet får bekosta och ta över kommunernas kostnader för socialbidrag. Den senare kostnaden bör inte belasta en arbetslöshetsförsäkring. De föreslagna arbetsvillkoren kan leda till att grupper med svag knytning till arbetsmarknaden kommer att få höjda ersättningsnivåer. Jag delar härvidlag Lars Calmfors uppfattning som redovisas i bilaga 4 till ekonomikommissionens förslag, SOU 1993:16, att detta bör undvikas. Lars Calmfors poängterar att en övergång till ett obligatorium inte får innebära någon höjning av den genomsnittliga ersättningsnivån.

Allmänna villkor för rätt till ersättning

Den försäkrade skall enligt förslaget inte tvingas acceptera ett arbete där löneförmånerna är oskäliga jämfört med tidigare arbetsuppgifter, vilket beskrivs som arbete med en lön som understiger 70% av tidigare inkomst upp till 7,5 gånger basbeloppet. Arbetslösa med tidigare inkomster motsvarande 7,5 gånger basbeloppet behöver således inte acceptera ett arbete med 15.050 kronor i lön eftersom det anses oskäligt. Utredningsmannens definition av begreppet lämpligt arbete, är enligt min uppfattning för snäv. Rörlighet på arbetsmarknaden bör främjas. Förslaget kan ge inlåsningseffekter samt leda till att försäkringen blir en yrkesförsäkring. Den framtida arbetslöshetsförsäkringen bör vara en omställningsförsäkring och ge ersättning då den försäkrade är arbetslös.

"70-procentsregeln" kan uppfattas som en inkomstgaranti för framtida arbete. Kraven på att arbetslösa skall acceptera förslag på arbete bör enligt min uppfattning ställas högre ju längre tid individen varit utan arbete.

Som arbetslösa och berättigade till ersättning skall även vissa studeranden vara enligt förslaget. Den som deltar i arbetslivsutveckling skall erhålla medel från arbetslöshetsförsäkringen. Dessa medel skall benämnas utbildningsbidrag. Även annan utbildning, viss heltidsutbildning och deltidsutbildning skall kunna bedrivas med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det är här viktigt att framhålla att utredningsmannen enligt direktiven skall lämna förslag till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, inte lämna förslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Försäkringssystemet bör, enligt min mening, vara ett rent system, dvs. inte innehålla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är särskilt viktigt i perspektivet av den finansieringslösning som utredningsmannen föreslår, nämligen arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbildningsbidrag mm skall i sin helhet finansieras över statsbudgeten.

Regelteknik och avtalsfrihet

Jag anser att normer i största möjliga utsträckning skall ges i lag. Att i lagen ange en ram som skall fyllas med innehåll och definitioner genom myndighetsföreskrifter är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Definitioner i lag är till fördel för individen som därmed ges rimlig möjlighet att ta reda på vad som gäller. Lagstiftaren bör ej heller överlämna normgivningsmakt med ekonomiska konsekvenser till myndigheternas föreskriftsgivning. Lagstiftaren och de tilltänkta finansiärerna får då ingen reell möjlighet till insyn eller till att påverka det system som skall finansieras. Jag föreslår att det i §4, rörande i vilka fall ersättning skall

kunna ges till studerande, och i §23 rörande deltidsarbetslösa, mer tydligt och utförligt anges de normer som skall gälla. Jag föreslår vidare att begreppet företagare definieras i lag i enlighet med det förslag som anvisas i regeringens kompletteringsproposition (1992/93:150).

Den föreslagna lagen är tvingande och får inte avtalas bort mellan arbetsgivare och arbetstagare som inte är bundna av kollektivavtal. **Jag anser att det är oacceptabelt med en lagstiftningsteknik som innebär att lagen skiljer mellan företag med och utan kollektivavtal i syfte att negativt diskriminera de senare.** En sådan lagstiftningsteknik medför för de mindre företagen att de känner sig av lagen nödsakade att sluta hängavtal med facket. Hängavtal är många gånger inte anpassade till de mindre företagens särskilda förhållanden. Det är dessutom inte möjligt att täcka upp alla arbetsplatser i landet med kollektivavtal. **Cirka hälften av alla anställda i privat sektor är anställda i företag som saknar kollektivavtal.** Dispositivitet bör gälla för alla anställda och arbetstagare och får inte begränsas till de kollektivavtalsslutande parterna på arbetsmarknaden.

Företagarnas arbetslöshetsförsäkring

Utredarens förslag att medge företagare och närstående till företagare rätt till ersättning först efter karenstid kan jag inte tillstyrka. Karenstidens längd skall bli beroende av bevisning. Det finns enligt min uppfattning inget hållbart argument för att på detta sätt ge företagare och deras närstående sämre villkor än löntagare. Utredarens motiv för att särbehandla företagare är, att han anser att företagare är svåra att kontrollera. Eventuella missbruk, som skulle kunna hämma konkurrensen, stoppas inte med en karenstid. Om risk för missbruk skulle föreligga, kan detta lösas genom intyg som visar att verksamhet inte pågår i företaget. Jag kan ej heller se något stöd i direktiven för en försämring av företagarnas rätt till ersättning. En företagare har med nu gällande regler rätt till ersättning från första dagen efter att företaget avvecklats, och någon karenstid är inte krav för ersättning. Utredaren föreslår en månads karens vilket är oacceptabelt.

Begreppet "annat än tillfälligt" bör enligt min uppfattning utmönstras ur den blivande lagen. De företagare som inte avvecklat företaget helt utan "låtit företaget vila" som sägs i förslagets specialmotivering, skall fullgöra 60 dagars, dvs. 3 månaders karens. Företagaren skall enligt förslaget lämna intyg över att ingen verksamhet bedrivs i företaget. Av kontrollskäl skall a-kassan kunna besluta att en kvalificerad revisor skall utfärda särskilt intyg på bekostnad av den som söker ersättning. Utredaren beskriver i den allmänna motiveringen att företaget skall kännetecknas av vissa för-

hållanden för att en situation när ingen verksamhet bedrivs skall anses föreligga. **Jag föreslår att klara och tydliga regler anges i lagen.** En företagare som är arbetslös skall ha rätt till ersättning på villkor som är likvärdiga de som föreslås gälla för löntagare. Arbetslösheten skall enligt min uppfattning kunna intygas av oväldige män efter i lagen fastställda kriterier. Kriterierna bör enligt min uppfattning bestämmas så att det under period då a-kasseersättning utgår, ingen annan verksamhet än förvaltande av företagets tillgångar får bedrivas samt att enbart finansiella intäkter och kostnader får finnas. Någon verksamhet skall således inte bedrivas under perioden som genererar rörelseintäkter.

Förutom den föreslagna 3 månaders karenstiden försämrar utredningsmannen företagarnas möjligheter att få ersättning med följande inskränkande skrivning: "Normalt anser jag vidare att ersättningsrätt skall bygga på att verksamheten kommer att ligga nere sammanlagt minst 12 månader". Skrivningen motverkar grundsynen att företagare skall i princip ges samma rätt till trygghet som anställda.

En företagare kan enligt utredaren själv påverka perioder av arbete respektive arbetslöshet. Anställda närstående skall jämställas med företagare. En närstående, som inte längre kan beredas sysselsättning i företaget, skall enligt förslaget kunna få ersättning efter samma karenstid som skall gälla för den företagare som låter företaget vila. Förslaget innebär att en dotter som är anställd i ett företag där hennes far är en av tre delägare kommer att diskrimineras i förhållande till "vanliga" anställda. Hon kommer enligt förslaget ett generellt drabbas av 60 ersättningsdagars karens, dvs. 3 månader. Förslaget är oacceptabelt och är grundat på en felsyn. Dottern i mitt exempel torde inte ha något inflytande som på minsta vis kan påverka hennes trygghet i anställningen.

Utredaren har valt att inte definiera begreppet företagare. Företagarbegreppet skall enligt förslaget även fortsättningsvis bestämmas i tillämpningen. De närståendes situation föreslås därmed inte få någon lösning. Det är enligt min uppfattning beklagligt att utredningsmannen inte tagit intryck av det förslag till lösning av företagarbegreppet som anvisas i regeringens kompletteringsproposition (1992/93:150). Regeringen föreslår att som företagare skall anses sådan delägare som både aktivt deltar i verksamheten och som har ett väsentligt inflytande över företaget. Jag anser att regeringens förslag är en ändamålsenlig metod för att möjliggöra för närstående som är anställda i företag att kunna få ersättning vid arbetslöshet.

Finansiering

Jag anser att kostnaden för en allmän arbetslöshetsförsäkring bör bestridas av såväl arbetsgivare, arbetstagare som av staten med 1/3 vardera. Denna uppfattning framförs även i ekonomikommissionens förslag, SOU 1993:16, som uttalar att det kan "vara lämpligt att staten, företagen och löntagarna betalar en tredjedel vardera". Ersättning vid arbetslöshet är till stor del ett samhällsintresse och bör därmed även finansieras över statsbudgeten. **Det är inte rimligt att de små företagen, som är arbetskraftsintensiva underleverantörer till de större företagen, skall finansiera de senares bortrationalisering av arbetskraft.** Utredarens föreslagna finansieringsmodell riskerar gynna de stora kapitalintensiva företagen på de mindre, arbetsintensivas bekostnad.

Utredaren baserar sitt finansieringsförslag på ett antagande av 6,0% öppen arbetslöshet avseende femårsperioden 1994-98. Jag anser det vara mindre lämpligt att basera kalkylen på antaganden av den öppna arbetslösheten, eftersom försäkringen även föreslås täcka kostnader för ersättning för de arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t ex för dem som erhåller utbildningsbidrag.

Den antagna arbetslöshetsnivån är därtill väl låg. Den öppna arbetslösheten riskerar överstiga antagna 6% under perioden 1994-98. Enligt arbetsmarknadsstyrelsen var den 1 mars 7,5% öppet arbetslösa och 4,8% föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilket innebär en total arbetslöshet på 12,3%. Tyvärr finns risk för att denna nivå inte kommer att kunna sjunka nämnvärt under nämnda femårsperiod. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens vårprognos kommer 10% att vara öppet arbetslösa våren 1994. 16,5% av arbetskraften kommer att stå utanför den reguljära arbetsmarknaden. Finansieringsbehovet riskerar således enligt min uppfattning bli väsentligt större, vilket jag beaktar då jag tar ställning till utredarens förslag i sin helhet.

Den förslagna finansieringen är oacceptabel då arbetsgivare och arbetstagare enligt utredningsmannen även skall finansiera delar av arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall vare sig beslutas eller finansieras av arbetsgivare och arbetstagare. Detta talar starkt för den finansieringslösning jag ovan föreslagit, nämligen att arbetsgivare, arbetstagare och staten bestrider försäkringen med 1/3-del vardera.

Finansieringsförslaget är utomordentligt tillkrånglat. Grundförsäkringen skall finansieras av arbetstagarna med ca 0,6% av lönen, aldrig mer, och av arbetsgivaren med 4,2% arbetsgivaravgift eller mer. Den drygt 4%-iga

arbetsgivaravgiften skall även finansiera ett bidrag till tilläggsförsäkringen. Del av den i praktiken obligatoriska tilläggsförsäkringen skall finansieras på samma sätt, dvs. ytterst lite av arbetstagaren och till största delen av arbetsgivaren. Resterande kostnad för tilläggsförsäkringen skall bekostas med differentierade avgifter. Förhållandet mellan delarna av tilläggsförsäkringen kommer att vara beroende av nivån på arbetslösheten.

Finansiering av tilläggsförsäkringen

Grundförsäkringen kommer enligt förslaget att överfinansieras mer än vad som behövs för att täcka dess kostnader. Genom en individavgift på 0,6% av lön upp till 200.000 kr och med en arbetsgivaravgift på ca 4,2%, kommer kostnaden för grundförsäkringen att täckas med stor marginal. Detta överskott skall ges i bidrag för att täcka kostnaden för tilläggsförsäkringen. Storleken på bidraget från grundförsäkringen till tilläggsförsäkringen skall enligt förslaget variera från tid till annan och vara beroende av arbetslöshetens nivå. Genom den föreslagna bidragskonstruktionen döljs en stor del av finansieringen av och kostnaden för tilläggsförsäkringen. Det som är kvar, ca hälften av kostnaden, skall till hälften tvångsvist betalas av arbetsgivaren. Härigenom får arbetsgivaren en kostnad på i princip hela grundförsäkringen, mer än 86%, och på mer än 72% av kostnaden för tilläggsförsäkringen. Arbetsgivarna föreslås således bekosta mer än 76% av den totala försäkringen. Systemet med bidrag för grundförsäkringen stör försäkringsmässigheten i tilläggsförsäkringen.

Systemet är dessutom spärrat eftersom arbetstagaren för tilläggsförsäkringen aldrig skall behöva betalar mer än 1,8% av lönen. Om inte arbetsgivaren smygvägen genom överfinansiering av grundförsäkringen lämnade bidrag till tilläggsförsäkringen så skulle 1,8% individavgift inte kunna täcka 50% av premien för tilläggsförsäkringen. Konstruktionen är tydlig vad avser premien för tilläggsförsäkring men otydlig avseende kostnaden för tilläggsförsäkringen.

Förslaget är oacceptabelt. Det hade varit enklare med ett förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som täcker ca 80% av tidigare inkomst och som bekostas till 80-90% av arbetsgivaren. **Jag föreslår som grundförsäkring en inkomstbaserad "ren" arbetslöshetsförsäkring på 60-70% av tidigare inkomst och som finansieras av arbetsgivare, arbetstagare och staten med en tredjedel vardera.**

Tilläggsförsäkringen bör vara helt frivillig. Finansieringen av tilläggsförsäkringen bör bestämmas av försäkringsgivare och försäkringstagare. Det är således inte en fråga för lagstiftaren att ta ställning till.

Finansiering av ackumulerat underskott i arbetsmarknadsfonden

Enligt förslaget skall det ackumulerade underskottet per den 31 december 1993 på 43 miljarder kronor täckas genom en tillfällig arbetsgivaravgift och en tillfällig egenavgift på 1% under åren 1995, 1996 och 1997. Fysiska personer med inkomst av tjänst eller näringsverksamhet föreslås erlägga 1% i icke avdragsgill avgift under 1994, 1996 och 1997. Avgiften skall baseras på inkomster över viss nivå.

Utredningsmannens förslag till finansiering av det uppsamlade underskottet i arbetsmarknadsfonden kan jag inte tillstyrka. Jag anser att det är principiellt felaktigt att täcka underskottet inom ramen för eller i samband med detta system. I likhet med andra stödåtgärder bör detta underskott i sin helhet tas ur statsbudgeten. För egenföretagarnas del, dvs. de företagare som driver företaget som enskild firma eller handelsbolag och erlägger egenavgift, är förslaget rent stötande. Egenföretagarna skall mitt under en kraftig lågkonjunktur tvingas betala 2% extra i skatt för att täcka tidigare uppkomna underskott utan någon som helst motprestation från statens sida.

Särskilt yttrande av Sune Eriksson

Regeringens direktiv gav intrycket att beroendet av socialbidrag vid arbetslöshet skulle effektivt motverkas genom en obligatorisk försäkring som inom arbetsmarknadspolitikens ram skulle tillgodose rimliga krav om trygghet för uppehället vid arbetslöshet. Utredarens förslag motsvarar enligt min mening inte denna ambition även om det innebär vissa förbättringar i förhållande till nuvarande KAS-regler.

En viktig fråga är hur stor andel av de arbetslösa som får rätt till ersättning. Utredaren har inte redovisat någon analys av sitt förslags konsekvenser i detta hänseende. Det är så som villkoren utformats sannnolikt att det föreslagna systemet utestänger en större andel av de arbetslösa från rätt till ersättning än nu gällande regler. Effekten blir då att arbetslösa i ökad utsträckning hänvisas till försörjning genom socialbidrag.

När rätt till ersättning föreligger är det ersättningens nivå som avgör om behov av socialbidrag uppkommer. Med den ersättningsnivå som föreslagits för den obligatoriska försäkringen (6.300 respektive 5.300 kronor per månad, skattepliktigt) kommer i stor utsträckning behov av kompletterande socialbidrag att föreligga. Det är uppenbart otillfredsställande att kombination med frivillig försäkring skall vara nödvändig för att garantera acceptabel ersättningsnivå.

Problembilden beträffande ersättningsnivå har klara beröringspunkter med motsvarande problem inom socialförsäkringssystem. Vad gäller sjukförsäkring är de praktiska sambanden också påtagliga. Enligt min mening är det angeläget att detta beaktas, vilket inte varit möjligt med de förutsättningar som gällt för utredningen om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Frivillig försäkring blir till följd av låg ersättningsnivå i den obligatoriska försäkringen ett betydelsefullt inslag i den föreslagna modellen. Det är svårt att nu bedöma förutsättningarna för lösning av frågan om frivillig försäkring genom kollektivavtal. Om sådana kommer till stånd endast för delar av arbetsmarknaden eller uppvisar stora variationer kan det försämra förutsättningar för arbetskraftens rörlighet. Därmed försvåras det vidmakthållande och understödjande av arbetslinjen som i direktiven tillmättes stor vikt.

På grund av den höga arbetslösheten är ett mycket stort antal människor för sin försörjning beroende av ersättning från nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Vid introduktion av ett nytt försäkringssystem är övergångsreglernas konstruktion därför en mycket viktig fråga. De arbetslösa måste ges möjlighet till ny ersättningsperiod. Utredarens förslag till lösning av detta problem förutsätter arbetsmarknadspolitiska åtgärder av mycket betydande omfattning. Det kan ifrågasättas om detta är realistiskt. På det hela taget kan konstateras att utredaren förutsätter avsevärda förstärkningar av insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. Det finnas goda motiv härför men det är en brist att kostnadskonsekvenserna inte rodovisats.

Till följd av tilläggsdirektiv har utredaren redovisat förslag om täckning av bristen i arbetsmarknadsfonden. Det förslaget innebär bl.a. skyldighet för arbetsgivarna att erlägga en särskild arbetsmarknadsavgift under åren 1995-97. I sammanhanget åberopar utredaren sänkningen av arbetsgivaravgifterna fr.o.m 1993. Effekten därav för kommunerna har dragits in till staten. Jag kan inte se någon möjlighet för kommunerna att bära belastningen av särskild arbetsmarknadsavgift utan påtagligt negativ påverkan av förutsättningarna för finansiering av verksamhet.

Särskilt yttrande av Sture Johansson och Carl Magnus Pontén

Förslaget är bra genom att det ger en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Bra är även att avgifterna till försäkringen differentieras med hänsyn till arbetslöshetens omfattning. Härigenom

skapas incitament till hänsynstagande hos arbetsmarknadens parter till kostnaderna för arbetslösheten.

Vi har dock ett antal allvarliga erinringar mot förslaget

1. Alla som kan påverka arbetslöhetens omfattning bör bära kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Förutom arbetsgivare och arbetstagare bör alltså staten ha ett ansvar för finansieringen av försäkringen.

2. Vad gäller de avgifter som de försäkrade ska erlägga till försäkringen går utredaren inte tillräckligt långt i sitt förslag till avgiftsuttag. De försäkrade borde bära en större del av kostnaderna för försäkringen.

3. Utredaren föreslår att från grundförsäkringen kostnadsbidrag lämnas till tilläggsförsäkringen. Denna har i sin tur differentierade avgifter. Detta är ett onödigt tillkrånglat system som dessutom ger risk för inlåsningseffekter. Det är sålunda risk för att tilläggsförsäkringen, när den har en så förhållandevis stor ekonomisk betydelse som i förslaget, av olika avtalsslutande parter utformas så att inte rörligheten av arbetskraft mellan olika avtalsområden på arbetsmarknaden främjas. Enklare och "renare" vore om grundförsäkringen gav ett inkomstskydd om 60-70% upp till en genomsnittlig inkomstnivå samt att tilläggsförsäkringen betalades helt av olika avtalsslutande parter.

   I grundförsäkringen föreslår utredaren att om kostnaderna för försäkringen stiger skall detta bara ge utslag beträffande arbetsgivaravgifterna medan arbtstagarnas avgifter är fasta. Detta är i princip felaktigt. Alla inblandade parter skall märka förändringar i kostnaderna för försäkringen.

4. Det blir för lätt att kvalificera sig för försäkringsersättning genom enbart studier. Enligt förslaget skall det räcka med ett års studier samt att vederbörande står till arbetsmarknadens förflogande under tre månader. Därefter skall enligt förslaget grundbeloppet 6.300 kronor per månad utges. Detta är en alltför förmånlig regel som kommer att locka till spekulation.

5. Den s k egenavgiften för företagare höjs från att idag inte uttagas till 3,2%. Företagarna skall dessutom betala en

obligatorisk individavgift. Den föreslagna egenavgiften är visserligen 1% lägre än vad som föreslås för arbetsgivare i allmänhet men bör ändå göras mindre. Den är för hög för denna typ av företag.

6. Finansieringen av det upptagna underskottet i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen bör enligt vår mening enbart finansieras genom besparingar över statsbudgeten.

7. Den nya arbetslöshetsförsäkringen blir obligatorisk. Den bör därför inte administreras av intresseorganisationer eller intresseorganisationer närstående arbteslöshetskassor. Det är även av andra skäl olämpligt att låta den nu befintliga strukturen av a-kassor bestå i framtiden. A-kassorna sägs kunna verka inom "huvudsakliga verksamhetsområden", vilket överensstämmer med dagens system. Därigenom upparbteas säkerligen en kunskap om arbetsmarknaden på detta område. Emellertid leder systemet lätt till "inlåsning" av arbetskraften till kassans verksamhetsområde genom att såväl de försäkrade som kassans personal inte i tillräckligt hög grad beaktar att hela arbetsmarknaden står till den arbtssökandes förfogande. Både denna föråldrade organisation och förslaget om en jämförelsevis stor tilläggsförsäkring motverkar en väl fungerande arbetsmarknad.

Skilda a-kassor fattar i dag olika beslut i likartade frågor. I en modern och obligatorisk försäkring måste tillämpningen bli enhetlig. Även detta förhållande är ett skäl till en ny och enhetlig organisation för den nya arbetslöshetsförsäkringen. Förslagsvis bör grundförsäkringen administreras av försäkringskassorna som har god erfarenhet av försäkringstillämpning och en i alla landets kommuner spridd administration. Det finns inte anledning att tro att en sådan ordning skulle bli dyrare.

8. Utredaren föreslår att ärenden om ersättning från tilläggsförsäkringen skall beslutas av den a-kassa som administrerar den försäkrades grundförsäkring. Tilläggsförsäkringen skall enligt utredaren i första hand skapas genom kollektivavtal. Vilket organ som skall besluta om rätt till ersättning från tilläggsförsäkringen bör avgöras av de parter som överenskommer om tilläggsförsäkringen. Endast de kollektivavtalsparter som överenskommit om ett avtal om

tilläggsförsäkring kan rimligen avgöra hur avtalet skall tolkas. Beslutsfunktionen kan därför inte utan vidare genom lagstiftning fråntagas de som överenskommer om tilläggsförsäkringen. Till detta kommer att enligt utredarens förslag skall de nuvarande a-kassorna bestå och således kunna få fatta beslut om tilläggsförsäkring. Men a-kassorna är oftast nära knutna tilll den ena parten i den tänkta kollektivavtalen om tilläggsförsäkring.

Det måste vara direkt olämpligt att lagstifta om att en organisation som kan antagas ha intressegemenskap med ena parten i ett kollektivavtal skall få tolka detta avtal. Blir lagstiftningen sådan lär den knappast underlätta tillkomsten av sådana kollektivavtal.

Särskilt yttrande av Kerstin Redig

Jag begränsar mig i detta särskilda yttrande till övergripande, principiella frågor.

Utredaren har under utredningens gång presenterat olika förslag till arbetslöshetsförsäkring. Sakkunniga och experter som varit knutna till utredaren har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen. Det innebär att det förslag som föreligger i betänkandet är en kompromisslösning. Det föreslagna lösningen har tyvärr inte blivit enklare i sin konstruktion än nuvarande arbetslöshetsförsäkring.

Sannolikt innebär kompromissförslag att ingen part är helt tillfredsställd med lösningen. Den konstruktion av försäkringen som innebär att en del av tilläggsförsäkringen kan anpassas till den arbetslöshet en bransch eller sektor har, gynnar dock landstingen. Arbetsgivaren och de fackliga organisationerna kan i viss mån påverka arbetslösheten genom en ansvarsfull personal- och lönepolitik.

Arbetslösheten i Sverige har stigit dramatiskt. Alla måste givetvis ta sitt ansvar för att människor som drabbas ges en rimlig försörjning under omställningstiden till nytt arbete. Den ökade kostnad som detta innebär för arbetsgivare kommer att bli mycket betungande för landstingen med risk för ökad arbetslöshet som följd. Landstingens möjlighet att öka sina intäkter är begränsade. I tider med hög arbetslöshet kan man dessutom förvänta sig att sjukvårdskonsumtionen snarare ökar än minskar. Det är olyckligt om landstingen nödgas dra ned på verksamheten i detta läge p g a ökade arbetsgivaravgifter. Om en ökad personalavveckling skall kunna

undvikas vid en höjning av arbetsgivaravgiften enligt förslaget krävs att sektorn tillförs ökade ekonomiska resurser.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:24

Utredning om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Dir. 1992:24

Beslut vid regeringssammanträde 1992–02–20

Chefen för Arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Hörnlund, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas med uppgift att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Bakgrund

Arbetsmarknadspolitiken skall åstadkomma en effektiv arbetsmarknad och därigenom skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och full sysselsättning.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är inriktad på att hävda den s.k. arbetslinjen. Det innebär att aktiva åtgärder såsom platsförmedling och utbildning skall väljas före kontantstöd. En stor andel av de arbetslösa, ca en fjärdedel, får emellertid för närvarande inte någon form av arbetslöshetsersättning. Många arbetslösa är därför ofta för sitt uppehälle hänvisade till socialbidrag. Ur rättvise- och trygghetssynpunkt är det en stor brist att en så stor andel av de arbetslösa saknar ett tillfredsställande ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Under en följd av år har lönebildningen i Sverige resulterat i kostnadsökningar som inte haft täckning i produktivitetsutvecklingen. Detta har drivit upp kostnadsläget och skapat svåra konkurrensnackdelar för svenskt näringsliv. För att motverka denna fortgående försämring av kostnadsläget i relation till omvärlden har ett antal devalveringar genomförts när sysselsättningen varit hotad. Tidigare har även utbyggnaden av den offentliga sektorn medverkat till att ge sysselsättning.

Mot bakgrund av att svensk ekonomi blir alltmer internationaliserad är det i framtiden inte möjligt att vidmakthålla en låg arbetslöshet genom devalveringar eller en expansion av sysselsättning inom den offentliga sektorn.

Förutsättningarna för att bekämpa arbetslösheten har förändrats och nya metoder måste övervägas. Målet måste vara en lönebildning som utan korrigeringar är förenlig med kraven på tillväxt och full sysselsättning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att föreslå utformningen och finansieringen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall inledningsvis närmare analysera nuvarande systems funktionssätt och effekter. Jämförelser med motsvarande försäkringssystem i andra länder bör redovisas. Utifrån denna analys skall utredaren föreslå utformningen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Om utredaren finner det befogat kan denne redovisa alternativa lösningar.

Jag vill framhålla att utredaren skall beakta att reglerna för en obligatorisk försäkring skall vara utformade på ett sådant sätt att den s.k. arbetslinjen kan vidmakthållas och understödjas.

Utredaren skall föreslå vilka kategorier som skall omfattas av försäkringen. En obligatorisk försäkring skall i princip omfatta all arbetskraft. Undantagna bör vara sådana som har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden. Det innebär att de personer som i dag får KAS bör omfattas av försäkringen.

Till frågan om vilka som skall omfattas av försäkringen hör även vilka kvalifikationsvillkor som skall gälla för rätt till ersättning. Enligt nuvarande regler fordras t.ex. ett visst minsta mått av arbetstid för att vara berättigad till ersättning. Utredaren skall föreslå utformningen av vilka kvalifikationsvillkor som bör gälla för rätt till ersättning i en obligatorisk försäkring. I detta sammanhang bör utredaren särskilt uppmärksamma enskilda företagares behov av ett försäkringsskydd som fungerar på ett konkurrensneutralt sätt.

Utredaren skall föreslå hur ersättningssystemet skall utformas. Hit hör frågor om hur hög ersättningsnivån och hur lång ersättningsperioden bör vara. Utredaren skall härvid pröva möjligheten och lämpligheten i att komplettera ett allmänt grundskydd med ett frivilligt påbyggnadssystem, som med en tilläggsavgift ger bättre kompensation.

En central uppgift för utredaren bör bli att föreslå hur finansieringsordningen skall vara utformad. I den nuvarande finansieringsordningen finns inte ett omedelbart samband mellan arbetslöshetens omfattning och de kostnader som arbetsmarknadens parter har för försäkringen. En möjlighet är att mer påtagligt knyta såväl arbetsgivares som arbetstagares finansiering av försäkringen till lönebildningen. Därmed skulle det hos parterna skapas motiv för att sluta avtal som inte urholkar konkurrenskraften och driver upp

arbetslösheten. Skulle det visa sig att en sådan finansieringsordning inte är möjlig att utforma bör utredaren överväga andra alternativ. Oavsett vilken form som föreslås bör dock finansieringssystemet utformas så att det sker en god fördelning av kostnaderna mellan grupper som löper stor respektive liten risk för att bli arbetslösa.

Utredaren skall föreslå utformningen av administrationsordningen för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. När det gäller administrationsordningen kan olika lösningar övervägas. Viktigt är emellertid att administrationen av försäkringen organiseras på ett sådant sätt att handläggningen av enskilda ersättningsärenden utmärks av snabbhet, objektivitet och likformighet samtidigt som administrationskostnaderna är låga. En utgångspunkt skall därvid vara att KAS-administrationen läggs ihop med den för arbetslöshetsförsäkringen.

Genomförandet av uppdraget

Den särskilde utredaren bör bedriva arbetet skyndsamt och bör ha avslutat sitt arbete senast den 31 mars 1993. Utredaren får, om det befinns lämpligt, avge delbetänkande.

Som en utgångspunkt för utredarens arbete skall gälla att alla förslag skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Detta innebär att, om förslag redovisas som medför ökade utgifter, utredaren samtidigt måste visa hur förslagen kan finansieras genom besparingar inom det direkta utredningsområdet. Även i övrigt gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och angående beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43). Utredaren bör särskilt uppmärksamma EG:s rådsförordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet på arbetstagare, självständigt förvärvsverksamma personer och deras familjemedlemmar som flyttar inom gemenskapen.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med uppdrag att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk försäkring,

att besluta om sakkunniga, experter och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans framställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

Kommittédirektiv

Dir. 1993:5

Tilläggsdirektiv till utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Dir. 1993:5

Beslut vid regeringssammanträde 1993-01-28

Chefen för Arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Hörnlund, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att den särskilde utredaren med uppdrag att föreslå utformningen och finansieringen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (dir. 1992:24) genom tilläggsdirektiv ges ett utvidgat uppdrag såvitt avser finansieringen av de kontanta understöden.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade jag den 20 februari 1992 en särskild utredare med uppdrag att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (dir. 1992:24). Sedan utredaren tillsattes har kostnaderna för de kontanta understöden stigit snabbt och ett växande finansiellt problem har uppstått.

Kostnaderna för det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) och arbetslöshetsförsäkringen finansieras med en socialavgift, benämnd arbetsmarknadsavgift, och såvitt avser arbetslöshetsförsäkringen dessutom med en avgift från arbetslöshetskassorna benämnd finansieringsavgift. Dessa avgifter samlas på ett konto hos Riksgäldskontoret, vanligtvis kallat arbetsmarknadsfonden, varifrån kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen, KAS, permitteringslöneersättningen samt vissa utbildningsbidrag täcks.

Det nuvarande finansieringssystemet bygger på principen att de avgifter som flyter in till arbetsmarknadsfonden under en konjunkturcykel fullt ut skall täcka statens kostnader för de ändamål som finansieras från fonden.

Detta finansieringssystem klarar emellertid inte den nuvarande kostnadsutvecklingen och omfattningen på arbetslösheten. Ett växande underskott har därför uppstått i arbetsmarknadsfonden. Detta medför ett stort upplåningsbehov för staten som kan uppskattas till över 40 000 miljoner kronor vid utgången av budgetåret 1993/94.

Utredningsuppdraget

Det är inte rimligt att under någon längre tid fortsätta att täcka underskottet i arbetsmarknadsfonden genom upplåning. Den finansiella grunden för arbetsmarknadsfonden måste förstärkas. Utredaren skall därför föreslå utformning av ett system som medger en ansvarsfull finansiering utan upplåning.

Utredaren skall lägga fram alternativa förslag till finansiering. Han skall vidare vid utformningen av sina förslag föreslå en nivå på de förmåner och avgifter som sammantaget behövs för att klara finansieringsbehovet på både lång och kort sikt.

Utredaren skall i sitt fortsatta arbete beakta att arbetsgivarna och de förvärvsarbetande även i framtiden skall ha huvudansvaret för finansieringen av de kontanta understöden. Med anledning av den mellan regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet träffade överenskommelsen skall utredaren även beakta att ett förstatligande av arbetslöshetsförsäkringen inte är aktuell.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv till utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

Sakkunniga
Per-Ivan Andersson, Landsorganisationen i Sverige
Eva Bergkvist Deurell, Företagarnas Riksorganisation
Sune Eriksson, Svenska Kommunförbundet
Sture Johansson, Arbetsgivaralliansen
Jaan Kolk, Tjänstemännens Centralorganisation
Sara Lönnerblad, Sveriges universitetslärarförbund/Svenska Akademikers Centralorganisation
Carl Magnus Pontén, Svenska Arbetsgivareföreningen
Kerstin Redig, Landstingsförbundet

Experter
Dan Andersson, Landsorganisationen i Sverige
Anders Björklund, Institutet för social forskning, Stockholms universitet
Tor Eriksén, Värmlands läns allmänna försäkringskassa
Lars Ingvardsson, Arbetsmarknadsstyrelsen
Mats Johansson, Finansdepartementet
Ingvar Liljeroos, Arbetslöshetskassornas samorganisation
Manne Pavón, Arbetsmarknadsdepartementet
Lars Svensson, Arbetsmarknadsdepartementet

KUNGL. BIBL.
1993-07-22
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]