

Grundläggande drag i en ny arbetslöshets- försäkring

-alternativ och förslag

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Delbetänkande av Utredningen om ersättning vid
arbetslöshet och omställning, ARBOM

SOU 1996:51

Grundläggande drag i en ny arbetslöshets- försäkring

-alternativ och förslag

Delbetänkande av Utredningen om ersättning vid
arbetslöshet och omställning, ARBOM

SOU 1996:51



Statens offentliga utredningar
1996:51
Arbetsmarknadsdepartementet

A: Ret KB
Occ SOU
51

Grundläggande drag i en ny arbetslöshets- försäkring – alternativ och förslag

Delbetänkande av Utredningen om ersättning vid
arbetslöshet och omställning
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Margareta Winberg

Regeringen beslutade den 15 juni 1995 att bemyndiga chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur en ny arbetslöshetsförsäkring ska utformas (Kommittédirektiv 1995:92, Arbetslöshetsersättningen - en omställningsersättning). Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag länsöverdirektören Birgitta Isaksson Pérez som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet ARBOM-utredningen, Utredningen (A1995:12) om ersättning vid arbetslöshet och omställning. En kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget, arbetets uppläggning och föreliggande delbetänkandes inriktning ges i kapitel 1.

Som sekreterare i utredningen har från senhösten 1995 tjänstgjort hovrättsassessorn Claes-Göran Sundberg och fil. kand. Patrick Joyce. Avdelningsdirektören Olof Löfgren har på deltid tjänstgjort i utredningen och biträtt med ekonomiska analyser och modellarbete utifrån statistiskt underlag. Utredningsenheten och försäkringsenheten vid Arbetsmarknadsstyrelsen har varit utredningen behjälpliga med åtkomst till myndighetens databaser. Som bilaga redovisas en studie som gjorts inom Arbetsmarknadsdepartementet angående konsekvenser av införande av en definitiv borte gräns för ersättningsperiodens längd i arbetslöshetsförsäkringen. Studien som tagits fram fristående från utredningen har gjorts av ekonomen Stig Carlsson.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet SOU 1996:51, Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.

Stockholm i mars 1996

Birgitta Isaksson Pérez

Erstatningschef /Patrick Joyce

Erstatningschef Claes-Göran Sundberg

Innehållsförteckning

	Sida
Sammanfattning	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Kort om direktiven	12
1.3 Utredningsarbetets inriktning och uppläggning	14
2 Utgångspunkter	19
2.1 Grundläggande drag och samband	19
<i>En frivillig försäkring i privat regi</i>	19
<i>Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken</i>	20
<i>Stöd för strukturomvandlingen</i>	20
<i>Krav på omställning</i>	21
<i>Starka aktörer</i>	22
<i>Arbetslöshetsförsäkringens samband med andra politikområden</i>	23
<i>Kommunerna och det yttersta ansvaret</i>	25
<i>Nya villkor i arbetslivet?</i>	27
2.2 Utgångspunkter för reformarbetet	28
3 Tidigare behandling	31
3.1 Inledning	31
3.2 Utvecklingen fram till den första lagstiftningen	31
3.3 Förslag och förändringar efter år 1935	32
3.4 Utvecklingen från år 1974	34
3.5 Förändringar från år 1992	36
4 Arbetsmarknaden och arbetslöshetsersättningen i siffror	41
4.1 Arbetsmarknaden i siffror	41
4.2 Arbetslöshetsersättningen i siffror	50
5 Samband mellan arbetslöshetsersättning och arbetslöshet - teori och empiri	61
5.1 Efterfrågan eller utbud	61
5.2 Effekter på arbetsmarknadens parter	62
5.3 Effekter på individen	63
<i>Ersättningens storlek</i>	63
<i>Ersättningsperiodernas längd</i>	64
5.4 Ersättningsform och sökaktivitet	66
<i>Litteraturlista</i>	66

6	Nuvarande arbetslöshetsersättning - organisation och regler	69
6.1	Inledning	69
6.2	Administration av arbetslöshetsförsäkringen	70
	<i>Bakgrund</i>	70
	<i>Den nuvarande ordningen</i>	71
	<i>Beskrivning av de nuvarande arbetslöshetskassorna</i>	76
	<i>Samspel mellan arbetsförmedling och arbetslöshetskassor</i>	86
	<i>Tillsyn m.m.</i>	86
	<i>Arbetslöshetskassornas rättsliga ställning</i>	87
	<i>Samorganisationen</i>	87
6.3	Administration av KAS	88
6.4	Ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen	90
	<i>Allmänt</i>	90
	<i>Grundvillkoren</i>	90
	<i>Arbetsvillkoret</i>	92
	<i>Överhoppningsbar tid</i>	93
	<i>Med förvärsarbete jämställd tid</i>	93
	<i>Ersättningens storlek samt ersättningstid</i>	93
	<i>Regler om avstängning och återbetalning</i>	97
6.5	Ersättningsreglerna i KAS	98
	<i>Allmänt</i>	98
	<i>Grundvillkor och arbetsvillkor m.m.</i>	99
	<i>Med förvärsarbete jämställd tid</i>	99
	<i>Överhoppningsbar tid</i>	99
	<i>Utbildningsvillkor</i>	100
	<i>Ersättningens storlek samt ersättningstid m.m.</i>	100
6.6	Avtalslösningar	102
	<i>Allmänt</i>	102
	<i>Trygghetsavtal mellan SAF och LO</i>	102
	<i>Trygghetsavtal mellan SAF och PTK</i>	104
	<i>Trygghetsavtal på det statliga området</i>	106
	<i>Trygghetsavtal på det kommunala området</i>	107
6.7	Arbetslöshetsersättningens finansiering	108
	<i>Dagens finansiering</i>	108
	<i>Finansieringen före 1989</i>	109
	<i>Finansieringen efter 1989</i>	110
	<i>Arbetsmarknadsfondens funktion</i>	111
7	Överväganden och förslag	113
7.1	En allmän och sammanhållen försäkring	113
	<i>Utgångspunkter</i>	113
	<i>Antaganden om arbetsmarknadspolitiken</i>	113
	<i>Konturerna av en ny försäkring</i>	115

7.2	Ersättningsregler - olika alternativ	116
	<i>Överväganden</i>	116
	<i>Ersättningstidens längd</i>	116
	<i>Delperioder</i>	119
	<i>Arbetsmarknadsåtgärder och ersättningstiden</i>	119
	<i>Utbildning med arbetslöshetsersättning</i>	121
	<i>Ersättningsnivåer</i>	123
	<i>Kvalificeringsregler</i>	124
	<i>Lägre krav i vissa fall</i>	126
7.3	Efter utförsäkring	127
	<i>Ett nytt arbetsvillkor</i>	127
	<i>Anpassade lösningar</i>	127
	<i>Utbildning</i>	128
	<i>Grundersättning fram till pension</i>	128
	<i>Socialbidrag</i>	129
7.4	Försäkringens administration	129
	<i>Utgångspunkter</i>	129
	<i>Tidigare behandling</i>	129
	<i>Tidigare principiella resonemang</i>	131
	<i>Arbetslöshetskassornas ställning</i>	133
	<i>Försäkringens omfattning</i>	134
	<i>Tre alternativ</i>	136
	<i>Överväganden angående administrationen</i>	139
7.5	Sammanfattning av förslagen	141
8	Ekonomiska konsekvenser av förändringar i arbetslöshetsersättningen	143
8.1	Inledning	143
8.2	Ersättningstidens längd	145
8.3	Ersättningsnivåerna	148
	<i>Grundbeloppet</i>	148
	<i>Inkomstbortfallsersättningen</i>	149
8.4	Förändringar i ersättningstaket	150
8.5	Arbetsvillkorets längd	151
8.6	Höjd ersättning och en bortre gräns	153
8.7	Fler kombinerade beräkningar	156
Bilaga 1	Kommittédirektiv	159
Bilaga 2	Översikt över de förändringar som har föreslagits respektive genomförts i det kontanta stödet vid arbetslöshet fr.o.m. år 1992	173
Bilaga 3	Beräkningsmetoder och antaganden	193
Bilaga 4	Stig Carlsson: Den bortre parentes	203

Sammanfattning

Syftet med detta delbetänkande är att redovisa idémässiga förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring. En ny grundstruktur som syftar till att skapa en allmän och sammanhållen försäkring presenteras. I det fortsatta arbetet kommer förslaget att preciseras. Bara vissa av de frågeställningar som tas upp i utredningens direktiv finns behandlade i delbetänkandet. Bland annat behandlas inte frågan om företagares och uppdragstagares försäkring. Inte heller frågor som rör försäkringens finansiering tas upp i delbetänkandet.

I *kapitel 1* konstateras att ett stort antal utredningar arbetat med arbetslöshetsförsäkringen och andra ersättningsfrågor i samband med arbetslöshet. Valet mellan en obligatorisk eller en frivillig försäkring har hela tiden stått i fokus. Få av förslagen till reformeringar har genomförts. Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talets början kan emellertid ha medfört att det nu är möjligt att nå en långsiktigt stabil samsyn kring en reformerad arbetslöshetsförsäkring.

Utgångspunkterna för utredningens arbete redovisas i *kapitel 2*. Arbetslöshetsförsäkringen är en frivillig försäkring i privat regi. Samtidigt är den i huvudsak statligt finansierad. Försäkringen är en del i arbetsmarknadspolitiken och ska stärka arbetslinjen. Försäkringen har tillsammans med andra politiska åtgärder fungerat som ett stöd för näringslivets strukturomvandling. Löntagarna har via sina fackliga organisationer haft kontroll över arbetslöshetsförsäkringen vilket gett trygghet i omvandlingen. Försäkringen har alltid varit avsedd att stimulera omställning. Den har inte varit tänkt som en permanent försörjning.

Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken har ett nära samband med en rad andra politikområden. De viktigaste är utbildningspolitik, regional utveckling, näringspolitik, arbetslivsfrågor och socialpolitik liksom allmän ekonomisk politik. Dessa samband gör att avvägningar mellan renodling och samordning ständigt måste göras. Många olika mål kan leda till att politiken och regelverken inom ett område uppfattas som mindre effektiv.

En arbetsmarknadspolitik som gör att fler hamnar utanför arbetskraften leder till ett ökat ansvar för kommunerna. Striktare regler i arbetslöshetsförsäkringen kan få en sådan effekt.

I *kapitel 3* ges en historisk översikt med tyngdpunkt på förändringar i regelverket de senaste åren, dvs. efter den förra stora utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring (SOU 1993:52). Ett flertal förändringar i ersättningssystemet beslutades och genomfördes dessa år. Bland annat infördes andra halvåret 1994 en möjlighet att erhålla en inkomstrelaterad dagpenning inom KAS. Regeringsskiftet hösten 1994 ledde till att denna möjlighet avskaffades den 1 januari 1995 samtidigt som regelverket även i övrigt återställdes till vad som tidigare gällt. Under 1995 har ytterligare ett antal beslut fattats av riksdagen angående arbetslöshetsförsäkringen. Bland annat har kompensationsnivån fr.o.m. den 1 januari 1996 sänkts från 80 till 75 procent av inkomstbortfallet.

Utvecklingen på arbetsmarknaden, arbetslösheten och arbetslöshetsersättningen beskrivs i *kapitel 4* med hjälp av statistiska uppgifter. I takt med att arbetslösheten vuxit har också ersättningstiderna blivit längre. De deltidsarbetslösa utgör nästan en tredjedel av samtliga hos arbetsförmedlingarna registrerade arbetslösa.

Under 1990-talet har antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna ökat kraftigt trots att arbetskraften minskat. Av den totala arbetskraften omfattas ca 90 procent av dagens frivilliga arbetslöshetsförsäkring. Andelen enskilt anslutna medlemmar har också ökat kraftigt i vissa arbetslöshetskassor under samma period. Andelen av de arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har också vuxit under 1990-talet. Av de arbetslösa får ca en fjärdedel inte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS. Detta beror i huvudsak på att dessa arbetslösa inte uppfyller de arbetsvillkor och andra kvalifikationskrav som finns. Under 1995 lyfte nästan en miljon människor någon gång under året arbetslöshetsersättning. Genom det tak på ersättningsnivån som finns i försäkringen, är det stora grupper som vid arbetslöshet får mindre än 75 procent i ersättning. 1996 beräknas närmare tre fjärdedelar av de heltidsarbetande ha inkomster över taknivån.

Trots att forskningen om arbetslöshetsersättningens betydelse är ganska omfattande både i Sverige och i andra länder, så är resultaten långt ifrån entydiga. I forskningen behandlas både efterfrågans betydelse för arbetslöshetens storlek och hur ersättningens utformning påverkar lönebildning och utbudet av arbetskraft. På senare tid har ett antal svenska studier belyst de arbetslösas sökaktivitet i förhållande till hur länge de varit arbetslösa. *Kapitel 5* innehåller en översiktlig genomgång av olika studier och deras resultat.

Kapitel 6 ger en bred beskrivning av nuvarande system för arbetslöshetsersättning. Verksamheten inom arbetslöshetskassorna och deras utveckling redovisas. Antalet kassor är för närvarande 40 stycken varav fem är kassor för företagare. Samtliga kassor är medlemmar i den

gemensamma samorganisationen (SO). Kassorna är privaträttsliga organ men deras beslut utgör myndighetsutövning. Administrationen av det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) sker vid fyra länsarbetsnämnder.

I kapitel 6 beskrivs också det nu gällande regelverket. Centrala begrepp som arbetsvillkor, överhoppningsbar tid och jämställd tid förklaras. Vidare beskrivs de avtalslösningar som finns inom olika förhandlingsområden, dvs. trygghets- och omställningsavtal. Dessa ger kompletterande ersättningar t.ex. avgångsbidrag samt stödåtgärder av olika slag, som kompletterar arbetsförmedlingens insatser. Slutligen beskrivs arbetslöshetsersättningens finansiering och de förändringar som skett över tiden. Det nya system som infördes 1989, med bl.a. en arbetsmarknadsfond som skulle balansera inbetalade arbetsmarknadsavgifter och utbetalade ersättningar över åren, klarade inte den starkt ökade arbetslösheten under början av 1990-talet. 1994 infördes en egenavgift som avskaffades 1995. Arbetsmarknadsfonden avskaffades den 30 juni 1995 och hade då ett underskott på 87 miljarder kronor. Arbetslöshetsersättningen finansieras numera över den reguljära statsbudgeten.

I *kapitel 7* tecknas konturerna av en ny allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring som ska ge inkomstrygghet men också ställa höga krav på de arbetslösa att snabbt finna ett nytt arbete - en omställningsförsäkring. Försäkringen är tänkt att fungera inom ramen för en arbetsmarknadspolitik som är individuellt inriktad och där utbildning och kompetensutveckling är viktiga inslag. Ett större ansvar kommer som en följd härav att åvila den arbetslöse.

Försäkringen består av två delar. En obligatorisk del täcker alla förvärvsarbetande som uppfyller ett bestämt arbetsvillkor. Ersättningen är ett fast grundbelopp lika för alla. Försäkringen innehåller också en frivillig kompletterande inkomstbortfallsförsäkring. För att ha rätt till den måste den arbetslöse uppfylla ett arbetsvillkor samt vara ansluten till försäkringen. Anslutning sker genom medlemskap i en arbetslöshetskassa. Ersättningen från den nya försäkringen fungerar i stort enligt samma principer som i dagens system. Ersättningen - summan av grundbelopp och inkomstbortfallsersättning - uppgår till en bestämd andel av den tidigare inkomsten upp till ett tak. KAS avskaffas som en egen ersättningsform.

Den nya försäkringen föreslås administreras av befintliga arbetslöshetskassor. För att göra försäkringen heltäckande behöver en ny kassa skapas. Det finns idag ett antal personer som skulle ha möjlighet att ansluta sig till försäkringen men som inte gör det. Även om det finns möjlighet att vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att vara med i den intresseorganisation som har nära samband med kassan, så finns det ett antal personer som av principiella skäl inte anser sig kunna an-

sluta sig till försäkringen p.g.a. den nära kopplingen till intresseorganisationer. En ny obunden kassa föreslås bli inrättad. Därmed ges den enskilde ett alternativ för att ansluta sig till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen.

Den nya kassans huvudsakliga arbetsuppgift kommer dock att vara att administrera det obligatoriska grundbeloppet till de arbetslösa som inte är medlemmar i någon kassa. Den nya kassan föreslås bli utformad som övriga kassor, dvs. vara en förening och nära samverka inom ramen för den gemensamma samorganisationen. Därmed uppfylls kraven på enhetlighet och effektiv administration av arbetslöshetsförsäkringen. Staten föreslås utse en majoritet av ledamöterna i den nya kassans styrelse.

Den nya kassan är ett komplement till övriga kassor. Den kan komma att fungera som en uppsamlings- och genomgångskassa, en "transitkassa" till övriga kassor, vilka genom sin inriktning på olika yrkes- och verksamhetsområden kan ge en bättre service till sina medlemmar.

Ovanstående är utredningens två huvudförslag. I övrigt redovisas i kapitel 7 överväganden kring ett antal inslag i försäkringen, utan att slutlig ställning nu tas. Ersättningstidens längd behandlas, med särskild inriktning på frågan om en borte gräns för den sammanlagda ersättningstiden. Utredningen bedömer att om en sådan borte gräns införs, bör den inträda efter tre till fyra års ersättningstid. Hur lång tid detta i praktiken kommer att motsvara beror på hur regelverken konstrueras. En viktig fråga är om tid i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska räknas in i ersättningstiden eller inte. Möjligheterna att studera med arbetslöshetsersättning diskuteras, särskilt frågan om deltagande i längre reguljära utbildningar ska kunna finansieras av arbetslöshetsförsäkringen. Ett antal krav som i så fall bör ställas formuleras.

För att stärka inkomstryggheten övervägs höjning av ersättningsnivåerna, både när det gäller grundbeloppet och inkomstbortfallsersättningen. En avtrappning av ersättningen mot slutet av den maximala ersättningstiden diskuteras också, t.ex. att den arbetslöse under en sista delperiod enbart erhåller grundbeloppet.

Beträffande kvalificeringsreglerna övervägs en skärpning av arbetsvillkoret för full ersättning. Därmed stärks det försäkringsmässiga inslaget i försäkringen. För att inte stänga ute nytillträdande på arbetsmarknaden diskuteras en kompletterande möjlighet att vid ett lägre arbetsvillkor få rätt till grundbelopp under en begränsad tid. Detta skulle särskilt gynna ungdomar och andra nytillträdande med kort arbetslivserfarenhet i Sverige, t.ex. invandrare.

Om en borte gräns införs i ersättningstiden, kommer utförsäkring att ske. Några alternativa händelseförlopp i en sådan situation kom-

menteras. Sannolikt kommer en viss övervältring av kostnader att ske, i första hand till kommunerna. Incitamentseffekten av en bortre gräns är svår att uppskatta på förhand. Arbetsmarknadsläget har här stor betydelse.

I *Kapitel 8* redovisas ett antal beräkningar av ekonomiska konsekvenser av förändringar i arbetslöshetsersättningen. Kalkylerna är avgränsade till statens kostnader för ersättningar av olika slag. Vissa begränsade analyser görs även av effekterna för den kommunala sektorn. Beräkningarna bygger delvis på ny statistik som tidigare inte funnits tillgänglig. Det innebär att resultaten är preliminära och måste tolkas med försiktighet. Tiden har varit alltför knapp för att göra genomarbetade kontrollberäkningar. Ett stort antal antaganden har också varit nödvändiga att göra vid konstruktionen av den använda beräkningsmodellen. Att utredningen, trots dessa osäkerheter, valt att publicera ett relativt stort antal beräkningar, motiveras av att det tidigare inte funnits möjlighet att göra den här typen av analyser. Det presenterade materialet kan därför förhoppningsvis ha ett visst allmänintresse och inspirera till fortsatt metodutvecklingsarbete. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete att fördjupa och komplettera sina analyser.

I *kapitel 8* redovisas bl.a. ett antal kombinerade beräkningar där effekten av flera olika ändringar som införs samtidigt uppskattas. Dessa analyser tyder på att det finns ett flertal olika möjligheter att inom försäkringens ram balansera kostnadshöjande inslag mot besparingsåtgärder. Beräkningarna ska i samtliga fall enbart ses som illustrationer, inte som förslag.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det här betänkandet ingår i en lång rad av utredningar om arbetslöshetsförsäkring sedan 1900-talets början. Trots det stora antalet utredningar har ny grundläggande lagstiftning bara införts vid två tillfällen. År 1935 trädde den första lagen i kraft. År 1973 tillkom nuvarande lag om arbetslöshetsförsäkring, samtidigt som en helt ny lag om kontant arbetsmarknadsstöd infördes. 1973 års lagar innebar inte någon i grunden ny försäkring eller ändrad organisation, annat än att ett statligt kontantstöd infördes för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Flera stora utredningar har under årtiondenas lopp lagt förslag till reformering av försäkringens grundstruktur, men förslagen har inte genomförts. Särskilt omfattande sådana förslag presenterades år 1948 och år 1978. Dessa förslag hade betydande likheter.

Vid sidan om de heltäckande översynerna har ett stort antal utredningar lagt förslag till ändringar i delar av lagstiftningen. Många sådana ändringar har beslutats av riksdagen. Det har gällt frågor som ersättningsnivåer, ersättningsperiodernas längd, karenstid, deltidsarbete, regler för äldre respektive yngre, finansiering etc. Dessa ändringar har ofta föranlett omfattande debatt både före och efter beslut.

Av direktiven till den här utredningen framgår att det återigen finns ambitioner om att göra en översyn av hela försäkringen, inklusive dess hörnstenar. Dessutom ska alla delar i regelverket ses över. Den mest centrala hörnstenen i arbetslöshetsförsäkringen är frågan om den ska vara frivillig eller obligatorisk. En obligatorisk försäkring kallas ibland allmän. Det är denna fråga som alla de stora utredningarna behandlat, och stupat på. Bakom diskussionen om en allmän arbetslöshetsförsäkring ligger skilda inställningar till kopplingen mellan intresseorganisationer och arbetslöshetskassor. På den här punkten har under hela 1900-talet funnits partipolitiska åsiktsskillnader.

Mot bakgrund av den historiska utvecklingen ter det sig som en synnerligen svår uppgift att arbeta fram ett förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring, som både ska uppfylla utredningens direktiv och leda

till riksdagsbeslut om genomförande. Det finns dock vid nittioalets mitt några förhållanden som gör det meningsfullt att ta sig an uppgiften, trots de i grunden dåliga förutsättningarna.

För det första är läget på arbetsmarknaden så svårartat att viljan till omprövning av regelverk, beteenden och traditioner ökat inom olika samhällsområden och hos olika grupper. För det andra har under senare år beslut om betydande förändringar i delar av regelverket för arbetslöshetsersättning fattats av olika regeringar. Reformerna har för första gången inneburit sänkta ersättningsnivåer och andra slag av försäkringar för de arbetslösa. För det tredje beslutade riksdagen våren 1994 om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, dock utan att 1973 års lag ersattes. Den allmänna och obligatoriska försäkringen hann både införas och avskaffas under andra halvåret 1994. Den nya riksdagsmajoritet som fanns efter valet hösten 1994 återställde försäkringen till vad som tidigare gällt, dvs. en försäkring som bygger på ett frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa.

Sammantaget innebär denna händelseutveckling att ett nytt läge kan ha uppkommit, när det gäller möjligheterna att reformera försäkringen i sin helhet.

1.2 Kort om direktiven

Utredningens direktiv innebär att förslag ska lämnas till en ny arbetslöshetsförsäkring. Det försäkringsmässiga inslaget i försäkringen ska prövas. Syftet med försäkringen ska vara att kompensera för förlorad arbetsinkomst. Reglerna i försäkringen ska utformas så att de betonar försäkringens karaktär av omställningsförsäkring. Samtidigt ska de hävda arbetslinjen och de försäkrades ansvar. Reglerna i försäkringen ska vidare bidra till flexibilitet på arbetsmarknaden och motverka flaskhalsar och inlåsnings effekter. På det sättet ska försäkringen vara ett tydligt inslag i en tillväxtpolitik.

Målet ska vara en stabil arbetslöshetsförsäkring som tål konjunktursvängningar och är långsiktigt finansierad. Utredningen ska lämna förslag till förenklingar och renodling av vissa huvudprinciper för försäkringen. Företagares, uppdragstagares, frilansares och liknande gruppers ersättningsrätt ska klargöras.

Utredningen ska vidare studera förutsättningarna för en sammanhållen försäkring som innebär en integrering av arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Förslag ska lämnas som tydliggör arbetslöshetsförsäkringens roll inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitik. Med den utgångspunkten ska frågor om ersättningsnivåer, ersättningstak och ersätt-

ningsperiodernas längd prövas. Även frågor om vilka grundläggande principer som ska gälla för arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete, de äldre arbetstagarnas situation och avgångsvederlag ska tas upp. Vidare ska arbetslöshetsförsäkringens roll vid säsongarbete och andra arbeten av tillfällig karaktär ses över liksom de studerandes anknötning till försäkring. I direktiven framhålls också att klarhet behöver skapas kring kravet på anträffbarhet under arbetslösheten samt begreppet att vara oförhindrad att ta arbete. Detsamma gäller skyldigheten att ta anvisat arbete och vilka kriterier som ska gälla för att ett anvisat arbete ska anses som lämpligt.

Bakgrund till direktiven är de senaste årens höga arbetslöshet och de därav orsakade stora påfrestningarna på arbetslöshetsförsäkringen. Avsikten är att en bred uppslutning ska bli möjlig, såväl politiskt som från parterna på arbetsmarknaden, så att försäkringen i sina huvuddrag kan ligga fast under en längre tid. Anpassning ska ske till arbetsmarknadens framtida drag och till den förnyelse av arbetsmarknadspolitiken som pågår.

Förslag ska lämnas till konstruktionen av och principerna för en långsiktigt finansierad arbetslöshetsförsäkring på olika arbetslöshetsnivåer, ersättningsnivåer och ersättningstak. Olika modeller bör övervägas för huvudmannaskap och finansiering, vilka speglar ett gemensamt ansvar mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat.

Direktiven i sin helhet återges i bilaga.

Utanför utredningens ram har regering och riksdag under hösten 1995 fattat beslut angående arbetslöshetsförsäkringen. Detta har påverkat utredningens arbete. I den s.k. tillväxtpropositionen (prop.1995/56:25) betonades att arbetslinjen borde förstärkas. Arbetsvillkoret i försäkringen skulle skärpas. Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring markerades ännu en gång. Nu konkretiserades detta genom konstaterandet att "det måste finnas en borte parentes". Härmed avsågs att den s.k. rundgången i systemet mellan kontant stöd och försörjning via arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka samtidigt kvalificerar för en ny ersättningsperiod, skulle begränsas. Vidare innehöll propositionen förslag som syftade till att stärka kontraktet mellan den enskilde och samhället, i första hand via förlängda avstängningstider. Förslag om skärpning av sanktionsmöjligheterna fanns också med i propositionen. Riksdagen fattade den 19 december 1995 beslut i huvudsak enligt propositionens förslag.

Regeringen redovisade i tillväxtpropositionen i november 1995 sin avsikt att be bl.a. ARBOM-utredningen att i februari 1996 redovisa överväganden och förslag i centrala frågor. Regeringen önskade att i ett sammanhang kunna ta ställning till underlag från alla de utredningar som arbetar med frågor som rör arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén har i början av mars 1996 i sitt slutbetänkande "Aktiv arbetsmarknadspolitik" (SOU 1996:34) ställt sig bakom den inriktning av arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen som refererats ovan. Man skriver bl.a. att det bör "finnas en borte parentes. Den framtida försäkringen bör utformas på ett sådant sätt att den innebär tydliga krav på aktivitet från den försäkrades sida".

Kommittén anför vidare att

"det bör ankomma på ARBOM-utredningen att i sitt fortsatta arbete närmare utforma förslag om detta. Därvid är det väsentligt att en rimlig avvägning görs mellan sociala mål och arbetsmarknadspolitiska mål. Försäkringsperioden måste vara så lång att den erbjuder den försäkrade en rimligt lång tidsrymd att hitta mest lämpliga arbete. Det måste klargöras vilka alternativ som står till buds inför en annalkande utförsäkring. Här måste samhället ta ett ansvar och erbjuda olika alternativa lösningar, exempelvis utbildning, rehabilitering eller sysselsättning i kommunal regi. Likaså måste frågan om möjligheterna att i framtiden kvalificera sig för ny ersättningsrätt i försäkringen behandlas. Oavsett vilken form den framtida utformningen av arbetslöshetsförsäkringen får, är det enligt Arbetsmarknadspolitiska kommitténs uppfattning rimligt att betydande insatser görs från arbetsförmedlingens sida för de personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa eller långtidsinskrivna." (Sid. 157)

1.3 Utredningsarbetets inriktning och upp- läggning

Utredningens direktiv är omfattande. Två frågor framstod tidigt som grundläggande och samtidigt mycket svårlösta. Den ena handlar om att skapa en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla som uppfyller vissa kvalifikationskrav. Kring denna frågeställning finns ett omfattande material från tidigare utredningar. Den andra frågan handlar om att konstruera bra lösningar på företagares respektive uppdragstagares försäkringsbehov. Här finns i ringa utsträckning tidigare analyser gjorda. Utredningen startade sitt arbete med inriktning på dessa två frågeställningar av principiell karaktär. I föreliggande delbetänkande redovisas överväganden och förslag när det gäller huvuddragen i en ny arbetslöshetsförsäkring som är allmän och sammanhållen. Beträffande företagares och uppdragstagares ställning i försäkringen återkommer utredningen i huvudbetänkandet.

Mot bakgrund av riksdagens uttalande angående en s.k. borte parentes i ersättningsperiodens längd, redovisar utredningen också vissa överväganden och alternativa förslag på den punkten. I detta

sammanhang har utredningen kunnat ta del av resultaten från en kartläggning av vilka kategorier av arbetslösa som skulle utförsäkras, om en striktare bortre gräns infördes. Kartläggningen, som har skett inom Arbetsmarknadsdepartementet och helt fristående från ARBOM-utredningen, redovisas som bilaga.

Övriga frågeställningar som tas upp i direktiven kommer att behandlas i huvudbetänkandet. Särskilt bör påpekas att inga överväganden rörande försäkringens finansiering redovisas i delbetänkandet.

Det finns i tidigare utredningar ett omfattande material av relevans för arbetet. Under nittioalet har två stora arbeten presenterats. SOU 1993:52, "Ersättning vid arbetslöshet", har en bred ansats. Ännu bredare perspektiv finns i ESO-rapporten "En social försäkring", Ds 1994:81. Mot bakgrund av att båda dessa ganska nyligen publicerade verk finns att tillgå, har ARBOM-utredningen valt att göra sina bakgrundsbeskrivningar kortfattade. Särskilt rapporten "En social försäkring" innehåller klagörande analyser av stort värde. När det gäller förslagsdelarna har ARBOM-utredningen dock inte hämtat så mycket från nyssnämnda rapporter. I stället har SOU 1948:39, "Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring", samt SOU 1978:45, "Allmän arbetslöshetsförsäkring", i viss utsträckning gett uppdrag.

Internationella översikter finns i båda de förstnämnda verken. I "En social försäkring" görs en intressant analys av förhållandena i Tyskland, Nederländerna, Frankrike och Danmark. Det konstateras att oberoende av socialförsäkringarnas utformning, så uppkommer, när de ekonomiska förutsättningarna ändras, likartade problem överallt. Men försöken att lösa problemen ser olika ut. Vad som i ett land uppfattas som en lösning på problemen, betraktas i andra länder som en bidragande orsak till problemen, enligt ESO-rapporten. Detta resonemang gäller även för de problem och lösningar som diskuteras i Sverige, påpekas i rapporten. Slutsatsen blir dock att en process mot konvergens i socialförsäkringarna kan skönjas inom EU.

En internationell översikt har nyligen presenterats i rapporten "Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries", där bl.a. Sverige ingår. I rapporten bekräftas den komplexa och motsägelsefulla bild som ESO-rapporten lyfte fram.

ARBOM-utredningen redovisar i delbetänkandet inte någon egen internationell översikt och jämförelse utan hänvisar till ovan refererade källor. Utredningen har gjort vissa studier av de nordiska ländernas system för arbetslöshetsförsäkring. En genomgång av det danska systemet har gjorts vid en överläggning med Arbejdløshedskassernes Samvirke, motsvarigheten till SO, Arbetslöshetskassornas Samorganisation i Sverige. De danska reglerna om orlov, dvs. ledigheter med er-

sättning från arbetslöshetsförsäkringen och erfarenheterna därav, behandlades särskilt.

Utredningen ska enligt sina direktiv samråda med ett antal parallella utredningar. Så har också skett. Särskilt central är Arbetsmarknadspolitiska kommittén, vars slutbetänkande innehåller en bred beskrivning av arbetsmarknaden och den förda arbetsmarknadspolitiken. I den mån det tidsmässigt har varit möjligt, har ARBOM-utredningen tagit del av förslag från nämnda kommitté, från Beredningen för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, från Studiestödsutredningen och Utredningen om ett nationellt kunskapslyft för vuxna. ARBOM-utredningen har bara i begränsad utsträckning inför dessa utredningar kunnat redovisa vad föreliggande delbetänkande skulle innehålla.

Utredningen har valt att arbeta utan kommitté. Under det hittillsvarande arbetet har kontakter tagits med arbetsmarknadens parter, med Arbetsmarknadsstyrelsen, med ett antal arbetslöshetskassor och med SO, Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Tre seminarier med ekonomer - forskare och utredare från universitet, myndigheter och organisationer - har genomförts. Samtliga nämnda har med stor generositet ställt upp och delgett utredningen sina kunskaper, erfarenheter och synpunkter. Utredningen har också fått många direkta kontakter från arbetslösa, från arbetsförmedlare och andra som lever med de frågeställningar som utredningen har att hantera.

De överväganden och förslag som redovisas ska uppfattas som en idémässig bas för det fortsatta arbetet. Omprövningar kan komma att ske. Det har inte varit möjligt att, under den korta tid som utredningsresurser funnits tillgängliga, hinna tränga in i alla aspekter och konsekvenser. Detta får ske i det fortsatta arbetet. Utredningen har gjort stora ansträngningar för att kunna redovisa kostnadsanalyser av olika alternativa utformningar av försäkringen. Information från databaser som tidigare inte varit tillgängliga för den här typen av kalkyler har använts. Resultaten av analyserna måste betraktas som preliminära, med tanke på att det statistiska materialet först på ett mycket sent stadium blivit tillgängligt för utredningen. Tidspressen har medfört att tillräckliga kontroller och justeringar av bl.a. de modeller som använts för simuleringar inte hunnit göras. Utredningen har därför valt att redovisa bara sådana resultat som med ovanstående förbehåll ändå bedöms vara rimligt tillförlitliga.

För att göra det möjligt att läsa enstaka kapitel och ändå få en rimlig bakgrundsteckning, finns vissa upprepningar i texten.

Utredningens huvudbetänkande ska redovisas i slutet av september 1996. Förhoppningen är att delbetänkandet leder fram till vägledande politiska ställningstaganden för det fortsatta arbetet. På den här punkten vill utredningen bara erinra om erfarenheterna från en av sina före-

gångare, 1937 års socialvårdskommitté, som formulerade sig så här i sitt betänkande 1948 angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring:

”Enligt de erfarenheter kommittén under sin verksamhet gjort, har ingen socialförsäkringsgren givit anledning till så svårbedömbara frågor som just arbetslöshetsförsäkringen.”

2 Utgångspunkter

2.1 Grundläggande drag och samband

En frivillig försäkring i privat regi

Arbetslöshetsförsäkringen är till skillnad från andra socialförsäkringar inte en obligatorisk och allmän statlig försäkring. Arbetslöshetsförsäkringen är en frivillig försäkring som bygger på medlemskap i arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är formellt civilrättsliga organisationer, inte myndigheter.

De första kassorna bildades för drygt 100 år sedan i anslutning till de tidigaste fackliga organisationerna. Formerna för statligt stöd till de arbetslösa diskuterades och utreddes under flera årtionden innan riksdagen 1934 fattade beslut i frågan. Då valde man att införa en frivillig försäkring administrerad av erkända arbetslöshetskassor med statsbidrag. Alternativet, en obligatorisk allmän försäkring som funnits med i utredningsarbetet, genomfördes således inte.

Detta vägval när det gäller arbetslöshetsförsäkringen gäller ännu idag. Arbetslöshetsförsäkringen är frivillig och bygger på medlemskap i arbetslöshetskassor. 35 av dagens kassor är startade på initiativ av fackliga organisationer. Sedan slutet på sextiotalet finns även ett antal arbetslöshetskassor för företagare. De är för närvarande fem stycken och har i praktiken en nära samverkan med olika småföretagarorganisationer, även om det formella sambandet ser något olika ut hos de olika företagarkassorna. Vissa steg mot en allmän försäkring togs genom införandet av det kontanta arbetsmarknadsstödet, KAS, år 1974. Den möjlighet till frivillig påbyggnad på KAS som tillfälligt existerade andra halvåret 1994, var ett försök att införa en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Statens inflytande sker genom ett detaljerat regelverk i lag och förordning samt genom AMS som har flera roller, både när det gäller kassornas löpande ärendehantering och som tillsynsansvarig myndighet. Det statliga regelverket är starkt styrande och ger små möjligheter till

variationer annat än med AMS godkännande. Statens roll baseras på att försäkringen i huvudsak är statligt finansierad. En utveckling mot att allt mer uttalat betrakta arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen som myndighetsutövning pågår. Detta framgår bl.a. av de beslut och uttalanden JO och JK har gjort. Arbetslöshetskassorna själva har inte aktivt drivit fram denna utveckling, men de har inte heller tydligt invänt mot det ökade inslaget av myndighetskaraktär i deras verksamhet.

Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken

I Sverige räknas inte, till skillnad från i flertalet andra länder, arbetslöshetsförsäkringen som en av socialförsäkringarna. Den har en annan ställning än trygghetsförsäkringarna inom socialförsäkringsområdet, t.ex. sjuk- och arbetsskadeersättning, föräldrapenning, pensioner m.m. Arbetslöshetsförsäkringen är en trygghetsförsäkring inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetslöshetsförsäkringens uppgift är att ersätta den enskilde för inkomstförlust vid arbetslöshet under en omställningsperiod fram till ett nytt arbete. Det ursprungliga försörjningsmotivet bakom de första arbetslöshetskassorna har med tiden kompletterats med andra och för samhällsutvecklingen centrala mål. Det samhälleliga stödet till arbetslöshetsförsäkringen syftar till att genom arbetslöshetsförsäkringens utformning stärka arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken. Därmed avses att den arbetslöse så fort som möjligt ska övergå i reguljärt arbete igen.

Stöd för strukturomvandlingen

Arbetslöshetsförsäkringens hemvist inom intresseorganisationerna på arbetsmarknaden, dvs. fackliga organisationer, bransch- och småföretagarorganisationer, har i Sverige betraktats som en styrka. Förankringen i arbetslivet har under årtiondena efter andra världskriget garanterat en nära koppling till lönepolitiken, arbetsmarknadspolitiken och i förlängningen till den ekonomiska politiken. Den s.k. solidariska lönepolitiken var en viktig del i en ”aktiv arbetsmarknadspolitik” som i sin tur syftade till att underlätta strukturomvandlingen i näringslivet. Politiken hade också betydande framgång ekonomiskt och socialt.

Parterna på arbetsmarknaden har i Sverige kunnat lösa frågor om rationaliseringar, i förvisning om att de anställda som fått lämna sina arbeten skyddats av arbetslöshetsförsäkringen och stöttats med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Anställda, framför allt äldre, som

inte längre uppfattats klara de allt högre krav som arbetslivet ställt, har efter uppgörelser mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer fått mer eller mindre frivilliga erbjudanden om att lämna arbetsplatserna. Den ekonomiska tryggheten har varit garanterad. Även om kollektivavtal med inslag av ekonomiskt och annat stöd vid uppsägning slutits, har det fortsatta ansvaret för dem som blivit arbetslösa inte direkt åvilat berörda arbetsgivare. Branscher med snabb strukturomvandling har inte själva drabbats av höga kostnader för den ibland omfattande utslagning från arbetsmarknaden de orsakat. Hela arbetsmarknaden har delat på den kostnaden.

En viktig förklaring till att löntagarna i Sverige på detta sätt ställt upp på strukturomvandlingens krav är att man via sina fackliga organisationer haft kontroll över arbetslöshetsförsäkringen. Det har gett trygghet och samtidigt förändringsvilja. En rent statlig arbetslöshetsförsäkring administrerad av en myndighet hade antagligen inneburit att strukturomvandlingen blivit mer tidskrävande och konfliktfylld.

De fackliga organisationerna har genom sitt engagemang i arbetslöshetsförsäkringen också motiverats till ett socialt ansvar för sina arbetslösa medlemmar. Olika aktiviteter, arbetslöshetscentra m.m. har under perioder med hög arbetslöshet förekommit i facklig regi. Denna verksamhet har under nittioalets höga arbetslöshet haft en stor omfattning. Syftet är att ge stöd och uppmuntran till arbetslösa medlemmar i ansträngningarna att få ett nytt arbete. Det är arbetslinjen som gäller.

Krav på omställning

I föreställningen om arbetslinjen ligger också att den enskilde har ett stort ansvar för att göra sitt bästa för att få ett arbete. Outtalat finns här också synen att man inte ska ligga sina arbetskamrater, dvs den gemensamma arbetslöshetskassan, till last annat än när det verkligen behövs. Denna inställning medför bl.a. att de lokala fackliga organisationerna, där så är möjligt, aktivt bevakar arbetstillfällen för sina arbetslösa medlemmar. Försäkringen har i första hand varit avsedd att ge skydd vid ofrivillig arbetslöshet. Det har medfört att sanktionsregler alltid funnits för dem som själva orsakat sin arbetslöshet, t.ex. genom egen uppsägning. Arbetslöshetsförsäkringen har dessutom alltid varit tidsbegränsad. Den har aldrig varit avsedd att ge en permanent försörjning.

De fackliga organisationernas uppslutning bakom de stränga krav på den enskilde som arbetslinjen medfört, har funnits med sedan arbetslöshetskassornas start. Hårda krav på omställning till nya arbetsuppgifter, nya arbeten, andra arbetsplatser och flyttning till andra orter har accepterats. Med tiden har dock arbetsmarknadspolitiken utveck-

lats åt ett håll som inneburit att kraven på omställning minskat. Särskilt tydligt är detta under perioder av hög arbetslöshet. De fackliga organisationerna och deras arbetslöshetskassor har pekat på det meningslösa i att så länge bristen på lediga arbeten är stor, försöka öka omställningsbenägenheten hos de arbetslösa. Det finns ändå inga jobb att få, menar man.

Den väg som samhället valt att organisera arbetslöshetsförsäkringen kan beskrivas som en hittills fungerande allians mellan arbetslivets självständiga organisationer och staten. Intresseorganisationernas grundläggande behov av att försäkra sina medlemmar om inkomstrygghet vid arbetslöshet har ett givet och nära samband med målen att eftersträva goda arbets- och lönevillkor. Detta i sin tur förutsätter acceptans av att arbetslivet utvecklas och förändras. Statens motiv är, vid sidan av det rent sociala målet att garantera de arbetslösa försörjning under en omställningsperiod till ett nytt arbete, också att kunna styra mot arbetsmarknadspolitiska mål. Organisationerna och staten har genom det ömsesidiga engagemanget förstärkt målpuffyllelsen.

Starka aktörer

Genom att arbetslöshetsförsäkringen förvaltats av intresseorganisationer har en aktiv bevakning av villkoren för försäkringen funnits. Detta har inneburit att regering och riksdag, när man har försökt genomföra förändringar, har mötts av en kunnig och stark aktör med klara uppfattningar om hur försäkringen bör vara utformad. Arbetslöshetskassorna har uppträtt samlat, dvs. fackligt anknutna kassor och småföretagarkassor har i allmänhet haft gemensamma uppfattningar. I femtio år har arbetslöshetskassorna samverkat genom den gemensamma samorganisationen, som utvecklats till ett effektivt språkrör.

Detta starka engagemang i försäkringen beskrivs ibland som ett problem. De politiska partierna i riksdag och regering påstås ha haft svårt att styra försäkringen. Antalet offentliga utredningar om försäkringen har, som inledningsvis påpekats, under tidernas lopp varit mycket stort. Den politiska ambitionen att förändra har således varit hög. Men många utredningar har lämnat förslag som sedan inte genomförts. Detta skulle kunna tolkas som att förändringsviljan hos arbetslöshetskassorna och deras huvudmän har varit låg när det gäller försäkringen.

Å andra sidan har under olika regeringsperioder de facto ett mycket stort antal beslut fattats om förändringar i olika delar av försäkringen. Förändringarna har successivt lett till ett mycket komplicerat och svårtillgängligt regelverk, där de politiska målen ibland inte förmår

tränga igenom och bli tydliga för den enskilde på avsett sätt. Försäkringen har blivit svåradministrerad. Organisationernas kritik har ofta handlat om effekter av detta slag. I grunden är sannolikt det starka engagemanget för arbetslöshetsförsäkringen från ansvariga organisationer en styrka, inte minst när det gäller att bevaka att regelverket blir möjligt att tillämpa på ett effektivt och enhetligt sätt.

Arbetslöshetsförsäkringens samband med andra politikområden

Ett grundläggande drag hos arbetslöshetsförsäkringen är att den, eftersom den är en central del av arbetsmarknadspolitiken, har ett nära samband med övriga politikområden. Arbetslöshetsförsäkringens utformning får effekter inom andra samhällssektorer, ibland avsedda men oftast inte det. Ibland har t.o.m. effekterna varit oförutsedda. Regelutformning inom andra politikområden påverkar i sin tur hur arbetslöshetsförsäkringen används. Arbetsmarknadspolitiken anklagas ibland för låg effektivitet p.g.a. oklara målformuleringar. Mål från regional- och näringspolitik, utbildnings- och socialpolitik liksom från allmän ekonomisk politik och stabiliseringspolitik har förts in i arbetsmarknadspolitiken och därmed gjort den mindre kraftfull, hävdas det. Samma resonemang kan föras även när det gäller arbetslöshetsförsäkringens utveckling.

Att samband finns mellan olika samhälls- och politikområden är självklart, men det är inte lika givet hur man ska förhålla sig till dessa beroendeförhållanden. Varje politikområde har sina mål och behöver sina medel och instrument. Motsägelsefulla mål har ibland medfört att incitament som leder åt olika håll byggts in i regelverken. Avvägningen mellan renodling och samordning är svår och har sett olika ut under olika omständigheter och perioder.

I 1996 års arbetsmarknadspolitiska kommittés slutbetänkande finns ansatser till en renodling av arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt betonas vikten av ökad samverkan med andra samhällssektorer. Särskilt framhålls sambandet med *utbildningspolitiken*. Arbetslinjen påstås ha övergått till att bli en arbets- och kompetenslinje, något som kommittén tillstyrker. Den här typen av ställningstaganden får direkta konsekvenser för synen på arbetslöshetsförsäkringen och hur den ska kunna användas. Detta framgår också i Arbetsmarknadspolitiska utredningens förslagsdel.

Arbetslöshetsförsäkringen har flera gränssnitt mot utbildningspolitiken. Frågan om vilka utbildningar som ska kunna ingå i arbetsmarknadsutbildning har varit föremål för ständig debatt och omprövning. Detsamma gäller villkoren för studier samtidigt som arbetslöshets-

sättning uppbyggs. Samhällets stödformer för vuxenutbildning liksom det generella studiestödets nivå jämförs med arbetsmarknadsutbildningens villkor. De uppenbara skillnaderna kritiseras ofta. Dessa frågor utreds för närvarande av två offentliga utredningar, Studiestödsutredningen och Utredningen om ett nationellt kunskapslyft för vuxna.

Arbetslöshetsförsäkringen har stor praktisk betydelse för *den regionala utvecklingen*. Sättet som försäkringen har använts på under de senaste årtiondena har dämpat kraven på geografisk omflyttning av arbetskraften, vilket särskilt i glesbygd har haft inverkan på befolkningsutvecklingen. År 1991, ett år som inte karakteriserades av hög arbetslöshet, var i landets glesbygdsområden 41 procent av de hushåll, där de vuxnas medelålder låg mellan 20 och 29 år, för sin försörjning helt eller delvis beroende av arbetsmarknadsstöd (kontanta stöd eller utbildningsbidrag).¹ Drivkrafterna till omställning var således inte särskilt starka ens för yngre personer med lång tid i arbetskraften framför sig.

Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen har under årens lopp inneburit att anpassningar av regelverket gjorts för olika näringar och branscher. Ett generellt regelverk kan inte alltid överföras till delar av arbetsmarknaden utan att specialregler och undantag tillåts. Detta har varit särskilt märkbart inom vissa tjänstenärings t.ex. turism och transporter, bygg- och anläggningsverksamhet, jord- och skogsbruk, fiskerieringen, liksom inom kultursektorn. Som bieffekt av dessa anpassningar har arbetslöshetsförsäkringen, mer eller mindre medvetet, utvecklats till ett *närings- och branschstöd*. Inom kulturområdet är detta särskilt tydligt, med arbetslöshetsnivåer på 20 procent och mycket stora arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Försäkringens generösa regler vid säsongarbete bidrar till att näringar med inslag av regelbundna årssvängningar i aktivitet och efterfrågan, t.ex. turism och areella näringar, stöttas. Arbetslöshetsförsäkringen fungerar här som ett slags inkomstutfyllnad för dem som säsongarbetar regelbundet. Ofta fungerar arbetslöshetsförsäkringen dessutom också som ett slags regionalpolitiskt stöd i dessa sammanhang. Inkomstutfyllnad handlar det också om vid deltidsarbetslöshet. Särskilt inom vård och omsorg har deltidsarbetet stor omfattning, vilket hittills underlättats av de generösa reglerna för deltidsersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringen har här fungerat som ett stöd till kommuner och landsting som inte behövt inrätta heltidstjänster i den utsträckning som annars skulle ha varit nödvändigt för att kunna rekrytera och behålla arbetskraft. Deltidsreglerna har ändrats många gånger och åt olika håll. Nu senast har en skärpning skett.

¹ Studie gjord på HINK-data. Redovisad i Ds 1994:81.

Risk för att arbetslöshetsförsäkringen används som löneutfyllnad finns också när företagare använder försäkringen. Därigenom kan konkurrensförhållandena snedvridas. Av dessa skäl är reglerna för när företagare ska betraktas som arbetslösa och ha rätt till ersättning snäva. Verksamheten måste i princip vara helt avvecklad. Detta försvårar å andra sidan möjligheterna för småföretagare som blivit arbetslösa att komma igen med sitt företagande. Samtidigt erbjuds arbetslösa arbetstagare hjälp att starta egna företag genom s.k. starta eget-bidrag, som i och för sig inte ingår i det kontanta arbetslöshetsstödet men som ligger på samma ersättningsnivå. Signalerna om vikten av nya småföretag för att skapa jobb uppfattas som motsägelsefulla.

Ersättningsregler i olika *välfärdssystem* påverkar varandra och individernas beteenden. Olika ersättningsnivåer i sjukförsäkring, pensionssystem och arbetslöshetsersättning kan leda till överströmning mellan systemen. Förändringar i en ersättning påverkar de övriga. Ett sådant samband finns även med kontantstödet inom *socialtjänstens* individ- och familjeomsorg, dvs. socialbidragen. Dessa samband innebär att mål och styrsignaler som byggts in i arbetslöshetsförsäkringen inte alltid får genomslag.

Kommunerna och det yttersta ansvaret

Kommunerna påverkas i hög grad av läget på arbetsmarknaden, arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringens utformning. Kommunerna är själva stora aktörer på detta fält och samverkar med de statliga arbetsmarknadsmyndigheterna på många olika sätt. Kommunernas engagemang och ansvar handlar både om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ekonomiskt stöd till arbetslösa kommuninnevånare. Kommunerna har ett legitimt intresse av att minska sina kostnader orsakade av arbetslösheten, dvs. av att försörjningsansvaret övergår från kommun till stat. Kommunerna kan genom egna åtgärder se till att arbetslösa kommunmedborgare förs från socialbidragsberoende till arbetslöshetsersättning.

I den s.k. tillväxtpropositionen (prop. 1995/96:25) förespråkades ett utökat ansvar för kommunerna när det gäller insatser för att motverka arbetslöshet. 1996 års arbetsmarknadspolitiska kommitté är av samma uppfattning. Samtidigt betonas att arbetsmarknadspolitiken i grunden är ett statligt ansvar.

De ökade anspråken på kommunala insatser rör framför allt s.k. svårplacerade personer, dvs. arbetslösa som av olika anledningar har svårt att få fäste på den reguljära arbetsmarknaden. Det handlar både om sådana grupper som har stora svårigheter att över huvud taget komma in, t.ex. ungdomar, invandrare och handikappade, och sådana

som slås ut p.g.a. bristande kompetens, låg omställningsbenägenhet, sociala problem etc.

Arbetsmarknadspolitikens med tiden allt högre ambitionsnivåer ledde år 1975 till att målet full sysselsättning ersattes med parollen "Arbete åt alla". Ett sådant mål kräver mycket stora arbetsmarknadspolitiska insatser även vid hög efterfrågan på arbetskraft. Under nittio-talets första år med överhettning på arbetsmarknaden och sällsynt låg arbetslöshet var antagligen måluppfyllelsen unikt hög på den här punkten.

En viss reträtt från målet "Arbete åt alla" har skett under de senaste åren i och med den höga arbetslösheten. Arbetslöshetsförsäkringen ska återigen bara vara till för dem som verkligen är aktivt arbetssökande. Arbetsmarknadspolitiska kommitténs förslag om en bortre gräns i arbetslöshetsförsäkringens ersättningsperiod skulle kunna tolkas som ett uttryck för en sådan inställning. Samtidigt som kommittén betonar vikten av att minska långtidsarbetslösheten genom att återföra de arbetslösa till reguljärt arbete, föreslås att de som varit arbetslösa länge överförs till andra aktiviteter och ansvarsområden, i första hand det kommunala. Sannolikt berörs gruppen "svårplacerade" i hög grad av ett eventuellt införande av regler om en bortre gräns. Dessa arbetslösa är antagligen överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna hos arbetsförmedlingarna.

Genom de vida möjligheter till kvalificering för arbetslöshetsersättning som funnits, ryms idag inom försäkringen många långtidsarbetslösa med mycket begränsad egen anknytning till arbetslivet. Dessa arbetslösa kommer antagligen att i framtiden hamna under ett kommunalt ansvar. De nyligen skärpta kvalificeringsreglerna för ersättning - arbetsvillkoret - leder i samma riktning för de nytillträdande grupper som nu har svårt att komma in på och få en fast anknytning till arbetsmarknaden.

De politiska ställningstaganden som på senare tids gjorts för striktare arbetsvillkor och för en bortre gräns i arbetslöshetsförsäkringen handlar antagligen inte bara om att föra bort de personer som inte klarar av att få fasta arbeten. Det handlar förmodligen också om att ge en signal till dem som inte uppfattas vara aktivt arbetssökande, dvs. den grupp arbetslösa som lyfter ersättning utan att i praktiken stå till arbetsmarknadens förfogande. (Den studie som redovisas i bilaga 4 handlar om denna frågeställning. Studien visar att gruppen är liten.) Balanspunkten mellan den enskildes ansvar och samhällets flyttas. Större krav på aktivitet och omställning från den arbetslöses sida är den avsedda effekten.

Nya villkor i arbetslivet?

Det framhålls dagligen i olika sammanhang att arbetsmarknaden är inne i en stark förändringsprocess. Nya anställningsformer som tillfälliga anställningar, korttidsjobb, oreglerade arbetstider, uthyrning av arbetskraft, konsult- och uppdragsverksamhet framhålls som tecken på detta. Det är emellertid svårt att med statistik över en längre period belägga denna förändring både när det gäller arbets- och anställningstider och olika kontraktsformer. Det handlar inte om några i sig nya villkor i arbetslivet. Tillfälliga jobb, säsongarbete m.m. fanns det sannolikt mer av i äldre tider med otryggare arbetsvillkor. Det som upplevs som en ny tendens är antagligen att dessa villkor numera ökar inom tjänstenäringarna. Arbetsmarknaden blir mindre trygg inom de sektorer som tillväxer, medan den reglerade tryggheten under lång tid har ökat inom de traditionella näringarna, för dem som har kvar sina jobb.

Det är naturligt att de anställda genom sina fackliga organisationer försöker motverka anställningsvillkor som man upplever som mindre trygga. Hela den fackliga historien har gått ut på detta. Tillfälliga anställningar bör göras om till fasta, korta jobb bör göras längre, kontraktsformer som är oklara, t.ex. uppdragstagare som inte arbetar på reglerad tid, försöker man stöpa om till tydliga arbetstagaravtal. Problem uppstår när regelverk som formats utifrån arbetsvillkor som dominerat på en äldre arbetsmarknad ska tillämpas på nya situationer. Detta gäller i hög grad arbetslöshetsförsäkringen.

Kärnan i det fackliga arbetet handlar om löne- och arbetsvillkor. Det handlar om villkoren när någon anställs, villkoren i själva arbetet och villkoren när arbetet upphör. Vikten av att kontrollera arbetslöshetsförsäkringen blir i detta perspektiv uppenbar. Låg ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen riskerar att påverka lönenivåerna. Risker för uppsägning och arbetslöshet möts med krav på arbetsrätt och arbetslöshetsförsäkring. Dessa samband gäller på en principiell och övergripande nivå. Det är däremot svårt att finna belägg för att tydliga samband finns på en mer konkret nivå, t.ex. mellan lönebildning och arbetslösheten inom olika sektorer styrs av många olika förhållanden, vilket gör enkla orsak-verkansamband svåra att styrka empiriskt. Forskningen kring denna frågeställning ger inte heller några tydliga svar (se kapitel 5).

2.2 Utgångspunkter för reformarbetet

Vid allt reformarbete är det viktigt att studera förhistorien, utgå från samtiden och sikta på framtiden. I det här fallet finns det mycket förhistoria som förklarar samtiden. Det är därför nödvändigt att ha ett historiskt perspektiv. Detta innebär att utredningens förslag inte ser ut som de skulle göra om det handlade om att för första gången lägga förslag om en arbetslöshetsförsäkring. Detta i och för sig självklara påstående är en central utgångspunkt för arbetet. Det finns vissa hörnstenar i försäkringen som är mycket gamla - trygghet, arbetslinje, arbetslöshetskassor. Utredningen omprövar utformningen av dessa hörnstenar, men byter inte ut dem. Utredningen är inte heller beredd att byta namn på försäkringen. Den bör även i framtiden heta arbetslöshetsförsäkring. Så blir namnet tydligt och begripligt. Detta hindrar inte att arbetslöshetsförsäkringen till sin karaktär är en omställningsförsäkring.

En annan utgångspunkt för utredningen är att de förslag som lämnas också ska bli genomförda. Detta kräver en bred uppslutning inte bara i riksdagen utan också från arbetsmarknadens aktörer. En bred uppslutning krävs också för att garantera att försäkringen blir stabil över tiden och inte utsätts för förändringar varje gång ett regeringsskifte sker. Den nya försäkringen ska vara robust inte bara i ett samhällsekonomiskt perspektiv utan också politiskt. Det är mycket som talar för att de inslag i försäkringen som hittills visat sig robusta och stabila, har kraft nog att vara det även i fortsättningen.

Försäkringen ska vara enkel och begriplig. Därmed ökar rättssäkerheten och likabehandlingen. Det blir också lättare att kontrollera att försäkringen inte missbrukas.

En ny arbetslöshetsförsäkring ska omfatta alla, den ska vara allmän. Försäkringen är inte bara till för dem som är fast etablerade på arbetsmarknaden, utan för alla som aktivt vill och kan arbeta och försörja sig själva. Rättigheter och förmåner kan dock vara olika. Tydliga krav ska ställas på de försäkrade.

Det kontanta stödet ska överbrygga inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Det ska inte vara ett behovsprövat bidrag utan en försäkring mot inkomstförlust.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte en permanent försörjningsinrättning. Den ska stimulera till omställning; yrkesmässigt, kompetensmässigt och geografiskt.

Försäkringen ska innehålla både en obligatorisk och en frivillig del. Den ska även i fortsättningen ges inom ramen för arbetslöshetskassor.

Alternativ ska finnas för de personer som inte vill bli medlemmar i dagens kassor. Alla ska kunna ha tillgång till den frivilliga delen på samma villkor.

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig del i en arbetsmarknadspolitik som bygger på arbetslinjen. Försäkringen ska fortsätta att vara fristående från socialförsäkringssystemet, socialtjänsten, studiestödsystem m.m., men regelverken bör anpassas till varandra. Andra effekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning än de rent arbetsmarknadspolitiska ska beaktas, men bör ha mindre tyngd och inte få belasta försäkringen på ett inte avsett sätt.

Ett kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken ska underlättas, inte försvåras, av försäkringens utformning. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör dock vara mycket tydlig. Detta underlättar samverkan.

Dessa utgångspunkter innebär betoning av begrepp som tydlighet och ansvar. Det är också viktigt med ett perspektiv som i ESO-rapporten "En social försäkring" (jämför ovan) beskrivs som "en realistisk människosyn". I rapportens sakliga analys finns under denna rubrik också följande reflektion:

"Det är en ödets ironi att i en tid av stora förändringar, och då det verkligen finns behov av att försvara arbetslöshetsförsäkringen såsom en omställningsförsäkring i en sökprocess, då är graden av nödvändig repression mot de arbetslösa den korrigeringsmekanism som diskuteras mest."

3 Tidigare behandling

3.1 Inledning

Inledningsvis följer en mycket översiktlig redogörelse för utvecklingen av regleringen av det kontanta stödet vid arbetslöshet fram till mitten av år 1992. För en mer detaljerad framställning av arbetslöshetsförsäkringens historia under samma tid hänvisas till betänkandet "Ersättning vid arbetslöshet" (SOU 1993:52) av utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring. I nämnda betänkande hänvisas dessutom till historiska översikter i tidigare utredningar.

Härefter följer en kortfattad genomgång av den utveckling som ägt rum avseende bestämmelserna om det kontanta stödet vid arbetslöshet för tiden därefter. I bilaga 2 ges en fördjupad beskrivning av utvecklingen de senaste åren, dvs. från och med år 1992.

3.2 Utvecklingen fram till den första lagstiftningen

I slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet bildades de första arbetslöshetskassorna. Det var kassor som bildades på frivillig grund av fackliga organisationer. Syftet med bildandet av arbetslöshetskassor var att dessa skulle bistå medlemmarna vid arbetslöshet.

Första gången frågan behandlades i riksdagen var år 1908. I en motion hemställdes om utredning angående försäkring mot arbetslöshetens ekonomiska följder, men den avslogs.

Tiden därefter fram till år 1932 var frågan om ersättning vid arbetslöshet föremål för flera utredningar. År 1932 tillkallades fem sakkunniga. Dessa lämnade år 1933 ett sakkunnigförslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring för lönearbetare som skulle finansieras genom statsbidrag, avgifter från de försäkrade och arbetsgivarbidrag. I prop. 1933:209 framlades för riksdagen ett förslag med i huvudsak samma innehåll som sakkunnigförslaget. Förslaget antogs inte av riksdagen.

År 1934 återkom regeringen med ett omarbetat förslag (prop. 1934:38). Förslaget antogs av riksdagen och det infördes förordningar

om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till sådana kassor. Dessa förordningar trädde i kraft den 1 januari 1935.

Den införda försäkringen omfattade bara löntagare. Föreningsrättsligt skulle kassorna vara registrerade som understödsföreningar. För att få statsbidrag krävdes att kassorna var antagna och registrerade som erkända arbetslöshetskassor.

För att få rätt till ersättning fordrades bl.a. att medlemmen hade erlagt 52 veckoavgifter, varav 26 under de senaste tolv månaderna. Ersättning skulle utgå i form av daghjälp (som högst fick vara sex kr). Understödstiden fick av kassornas bestämmas till högst 120 dagar och lägst 90 dagar under 52 på varandra följande veckor. Kassorna hade också rätt att betala ut bidrag för att täcka res- och flyttningskostnader.

3.3 Förslag och förändringar efter år 1935

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

År 1948 överfördes tillsynen till AMS och en särskild delegation för försäkringsfrågor inrättades inom styrelsen.

1937 års socialvårdskommitté presenterade år 1948 två alternativ till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Alternativ I avsåg en sådan försäkring administrerad av en samhällelig myndighet med centrala och lokala organ. Alternativ II, som var kommitténs huvudförslag, gällde en obligatorisk grundförsäkring som gällde alla, men med möjlighet att tillhöra en arbetslöshetskassa som dels skulle svara för en tilläggsförsäkring, dels också utbetala grundbeloppen till medlemmarna. Inget av förslagen ledde till någon förändring.

År 1953 genomfördes förbättringar av ersättningar och statsbidrag. År 1956 gavs större möjligheter för företagare att tillhöra försäkringen. Dessutom infördes bl.a. ett försäkringsår omfattande tiden september - augusti, karenzbefrielse i vissa fall, möjlighet att utge halv dagpenning samt en möjlighet att ha längre ersättningsperioder än vad som varit möjligt tidigare.

År 1964 infördes bl.a. bestämmelser som innebar att försäkringen anpassades till femdagarsvecka. Vidare förlängdes ersättningstiden med fyra veckor till högst 150 dagar eller, efter särskilt medgivande, till högst 200 dagar.

År 1966 tillkallade departementschefen en särskild utredare som skulle se över frågor om kontant stöd vid arbetslöshet. Kommittén, som antog namnet KSA-utredningen, framlade i april 1971 sitt slutbetänkande "Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet" (SOU 1971:42). Utredningen redovisade i betänkandet bl.a. analyser över arbetskraften och arbetslösheten. I fråga om försäkringen gick utredningen in på de allmänna villkoren för medlemskap och ersättningsrätt, bl.a. frågor 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 arbetslöshetskassor, skulle bibehållas samt att en supplementär stödform för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle införas, nämligen ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd. Detta skulle ersätta det statsunderstödda kommunala kontantunderstödet vid arbetslöshet.

I prop. 1973:56 lade regeringen fram ett förslag som byggde på utredningens förslag. Förslaget antogs efter smärre justeringar av riksdagen och man införde lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF-lagen) respektive lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS-lagen). Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 1974. Reformen innebar, såvitt den avsåg arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. följande.

Ersättningstiden förlängdes från 150 till 300 dagar respektive 450 dagar för medlem över 55 år. Dagpenningen blev skattepliktig inkomst och utgick under högst fem dagar per vecka med ett belopp mellan 40 och 130 kr. Statsbidragsreglerna ändrades i syfte att förbättra den ekonomiska situationen för kassor inom verksamhetsområden med högre arbetslöshet.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) utgick med ett fast belopp av 35 kr per dag under fem dagar i veckan. Ersättningen var skattepliktig inkomst. Ersättningstiden fastställdes till högst 150 dagar för varje ersättningsperiod med längre ersättningstid för den som uppnått 55 års ålder.

För arbetslöshetsförsäkringen utgick statsbidrag i form av progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Finansieringen av KAS jämte grundbidrag till arbetslöshetskassorna, vilket bidrag motsvarade KAS normalbelopp, täcktes genom avgifter från arbetsgivarna med två tredjedelar och av statsverket med en tredjedel. Övriga bidrag finansierades av staten.

3.4 Utvecklingen från år 1974

År 1974 tillsattes en ny utredning om arbetslöshetsförsäkring, ALF-utredningen. Utredningen presenterade i maj 1978 ett betänkande med förslag till försäkringsvillkor och ersättningssystem. I betänkandet "Allmän arbetslöshetsförsäkring" (SOU 1978:45) fanns även förslag om administrationen av en allmän arbetslöshetsförsäkring

Förslaget innebar att man skulle ersätta arbetslöshetsförsäkringen och KAS med en allmän arbetslöshetsförsäkring administrerad av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer. Utredningen föranledde inget regeringsförslag.

Från och med år 1976 beslutade riksdagen vid ett flertal tillfällen om kompletteringar av antalet dagpenningklasser och höjning av KAS.

Den 1 juli 1982 ändrades statsbidragssystemet. Syftet med ändringen var att minska statens utgifter. Före ändringen bestod statsbidragen till arbetslöshetskassorna av grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Grundbidragen uppgick även i fortsättningen till samma belopp som i KAS. Progressivbidragen kom att beräknas endast på den del av dagpenningen som låg inom ramen för ett visst högsta belopp. Progressivbidragets fasta del slopades och ersattes med en uppräkningsdel av den rörliga delen. Förvaltningsbidraget slopades. Man ändrade även avstängningsreglerna bl.a. genom att förlänga avstängningstiderna.

En tidigare begränsningsregel, den s.k. 50-dagars regeln, för deltidsarbetande slopades den 1 juli 1984. I stället överläts till regeringen och AMS att utfärda begränsningar i ersättningsrätten vid deltidsarbetslöshet. Efter tre år förordnade regeringen att ersättningstiden skulle begränsas till 150 dagar.

Under år 1983 förenklades arbetsvillkoren för KAS. Dessutom begränsades tiden under vilken överhoppningsbar tid fick räknas till två år.

Den 1 januari 1985 infördes en reglering av permitteringslönesystemet som innebar att arbetstagarna fick rätt till lön under permittering.

I november 1985 förordnades en särskild utredare (A-kassekommittén) för att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén lämnade sina förslag dels i ett delbetänkande "Arbetslöshetsförsäkringen - högsta dagpenning och finansiering" (Ds 1987:4), dels i ett slutbetänkande "Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor" (SOU 1987:56). I delbetänkandet lämnades förslag bl.a. på hur finansieringen av kontantstödet borde ske och hur statsbidragen till arbetslöshetskassorna borde utformas. I slutbetänkan-

det, som lämnades i oktober 1987, lämnades förslag till ändringar av försäkringsvillkoren.

I prop. 1987/88:114 lade regeringen fram A-kassekommitténs förslag med vissa avvikelser och justeringar. Vid efterföljande utskottsbehandling biträdde utskottet huvudpunkterna i regeringens förslag.

Utskottsbetänkandet antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1989. Dessa lagändringar innebar bl.a. följande.

Den högsta dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen samt KAS-ersättningen höjdes successivt så att dessa fr.o.m. den 2 januari 1989 blev 450 kr respektive 158 kr. Storleken på ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen och KAS fr.o.m. år 1990 anpassades till löneutvecklingen för lönearbetare. Dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen skulle vara högst 90 procent av den försäkrades dagsförtjänst och karensdagarna togs bort.

Det infördes en uttrycklig regel om att arbetslöshetsersättning inte fick utgå i samband med studier om det inte fanns särskilda skäl.

Statsbidraget till arbetslöshetskassorna skulle betalas ut direkt i samband med utbetalningen av ersättningen till de arbetslösa. Vidare upphörde de fonderingskrav som tidigare hade ålegat arbetslöshetskassorna. Kostnaderna för försäkringen skulle inte längre till någon del finansieras över statsbudgeten utan genom arbetsgivaravgifter, den s.k. arbetsmarknadsavgiften, samt genom medlemsavgifter, den s.k. finansieringsavgiften.

Den 1 juli 1989 ändrades arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Det bestämdes att förvärvsarbete skulle utföras under minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader under ramtiden, dvs. tolv månader före arbetslöshetens inträde. Endast dag då den försäkrade hade arbetat minst tre timmar fick tillgodoräknas. Vidare genomfördes förändringar i reglerna om vilken tid som fick överhoppas vid fastställandet av ramtiden samt i bestämmelserna om bisysslor.

År 1990 genomfördes på förslag från en särskild utredare en översyn av de föreningsrättsliga bestämmelserna som gällde för arbetslöshetskassorna. Dessa förändringar innebar bl.a. att regleringen av kassornas verksamhet gjordes oberoende av lagstiftningen om ekonomiska föreningar. Vidare togs begreppet "erkänd" arbetslöshetskassa bort.

I november 1990 tillkallades en särskild utredare, ALFI-utredningen, som fick till uppgift att utvärdera och förenkla finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. ALFI-utredningen lämnade flera alternativa förslag som redovisades i betänkandet SOU 1991:57 "Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet". Förslagen genomfördes aldrig.

3.5 Förändringar från år 1992

Den 17 december 1992 genomfördes förändringar i ersättningsnivåerna. Dels bestämdes att lägsta respektive högsta dagpenningbelopp enligt arbetslöshetsförsäkringen skulle vara 210 kr per dag respektive 598 kr per dag, dels bestämdes att kontant arbetsmarknadsstöd skulle lämnas med 210 kr per dag. Vidare infördes en bestämmelse som innebär att deltidsarbetslösa endast kunde uppbära ersättning under 150 dagar från arbetslöshetsförsäkringen. Denna regel upphävdes den 1 maj samma år.

I den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) våren 1993 lämnades vissa förslag om förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och i KAS. De föreslagna ändringarna rörde karensdagar, företagarbegreppet samt avräkning av avgångsvederlag. Efter behandling i arbetsmarknadsutskottet genomfördes bl.a. följande förändringar.

I de båda regelsystemen infördes karensvillkor. Vidare bestämdes att det skulle vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigade att föreskriva speciella inskränkningar avseende deltidsarbetslösa i fråga om ersättningsrätten och om karenstid utöver vad som stadgades i respektive lag. Man gjorde även vissa förändringar av företagarbegreppet eftersom detta begrepp enligt lagstiftaren hade fått en alltför vidsträckt tolkning. I syfte att tydliggöra vem som skulle anses vara företagare infördes kompletterande bestämmelser i de båda regelverken. Kompletteringarna innebär att man stadgade att som företagare ansågs den vara som ägde eller var delägare i näringsverksamhet som han var personligen verksam i och som han hade ett väsentligt inflytande över. Genom förändringen ville man bl.a. markera att även närstående kunde vara anställda och att dessa vid arbetslöshet skulle behandlas på samma sätt som andra anställda.

Det genomfördes även förändringar av ersättningsnivåerna. Dels bestämdes att lägsta dagpenningen för arbetslöshetsersättning skulle vara 198 kr per dag och den högsta 564 kr per dag, dels att KAS skulle lämnas med 198 kr per dag. Sistnämnda bestämmelser trädde i kraft den 5 juli 1993.

Under den här perioden hade det tillsatts en särskild utredare som bl.a. skulle utreda och föreslå utformningen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredaren förordnades den 20 februari 1992 och lämnade sitt slutbetänkande den 1 juni 1993. Utredarens förslag innebär i huvudsak följande.

Den dåvarande arbetslöshetsförsäkringen och systemet med KAS skulle ersättas av en ny arbetslöshetsförsäkring som skulle omfatta en

allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Grundförsäkringens villkor skulle regleras i lag medan tilläggsförsäkringen skulle utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare på av lagstiftaren angivna minimivillkor. Alla skulle dock ha rätt att teckna en tilläggsförsäkring. Försäkringen skulle administreras av de redan etablerade arbetslöshetskassorna samt av två allmänna kassor som skulle inrättas. De allmänna kassorna skulle ha staten som huvudman. Den ena allmänna kassan skulle erbjuda administration av grundförsäkringen tillsammans med tilläggsförsäkring för anställda. Den andra skulle ge motsvarande service för företagare. Det skulle finnas möjlighet för andra intressenter, exempelvis försäkringsbolag, att bli försäkringsgivare av tilläggsförsäkringen. Tillsynen över den nya försäkringen skulle skötas av en speciell myndighet. Det skulle även inrättas en speciell ombudsfunktion.

Efter remissbehandling av ovan nämnda utredning föreslog regeringen (prop. 1993/94:80) att det skulle införas en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som skulle finansieras genom en oförändrad arbetsmarknadsavgift och en egenavgift som skulle vara avdragsgill vid taxeringen.

Vid riksdagsbehandlingen ställde sig utskottet bakom inriktningen att skapa en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och att den skulle finansieras på sätt regeringen föreslagit. Riksdagen beslutade om en ny lag: lagen (1993:1441) om allmän avgift för finansieringen av kontantförmåner vid arbetslöshet. Lagen innebar att det infördes en allmän avgift som skulle finansiera kontantförmåner vid arbetslöshet.

Den 30 mars 1994 lämnade regeringen ett förslag till en ny allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Detta förslag antogs av riksdagen den 10 juni 1994 och delar av detta trädde i kraft den 1 juli samma år. Förslaget innebar i huvudsak följande.

För att uppnå ett enhetligt system anpassades de båda regelverken arbetslöshetsförsäkringen och KAS till varandra. Vidare infördes en möjlighet i KAS att erhålla en inkomstrelaterad dagpenning. För att få rätt till dagpenning måste den arbetslöse uppfylla ett arbetsvillkor och ett avgiftsvillkor. Motsvarande regler gällde även för arbetslösa som var medlemmar i arbetslöshetskassor, dvs. det fanns inte något krav på att man skulle ha varit medlem i någon arbetslöshetskassa under en viss tid.

Avgiftsvillkoret innebar att den arbetslöse under tolv månader, inom en 24-månaders period, skulle ha betalat en allmän avgift.

Arbetsvillkoret var uppdelat i ett allmänt och ett särskilt arbetsvillkor.

Det allmänna arbetsvillkoret innebar att sökanden under en ramtid av tolv månader skulle ha utfört förvärvsarbete i minst 5 månader, varvid hänsyn endast togs till månad då förvärvsarbete hade utförts i

minst 75 timmar, eller om sökanden inte uppfyllde detta villkor, i minst tio månader, varvid hänsyn togs till månad då förvärvsarbete hade utförts minst 65 timmar.

Det särskilda villkoret innebar att för den som inte uppfyllde kraven på förvärvsarbete enligt det allmänna arbetsvillkoret, skulle med tid då förvärvsarbete skulle ha utförts, jämföras tid då sökanden under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört beredskapsarbete, deltagit i arbetsmarknadsutbildning m.m.

För att första gången ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller dagpenning från KAS måste sökanden uppfylla ett allmänt arbetsvillkor. I fråga om grundbeloppet enligt KAS fick den första ersättningsperioden även grundas på ett särskilt arbetsvillkor eller utbildningsvillkor.

Om en person hade erhållit en ersättningsperiod grundad på ett särskilt arbetsvillkor hade denne inte rätt till en ny ersättningsperiod om han eller hon inte uppfyllde ett allmänt arbetsvillkor. Genom denna konstruktion ville man undvika den rundgång som man ansåg funnits i det tidigare systemet.

Den överhoppningsbara tiden skulle vara obegränsad i båda systemen. Ersättningsperioden för dagpenning var längst 300 dagar. För den som hade fyllt 55 år var ersättningsperioden längst 450 dagar.

Grundbeloppet utgick i högst 150 dagar till den som inte hade fyllt 55 år. För den som hade fyllt 55 men inte 60 år var ersättningsperioden längst 300 dagar. Därefter var ersättningsperioden längst 450 dagar.

Dagpenning lämnades med högst 80 procent av sökandens dagsförtjänst. Dagpenningen var högst 564 kr och lägst 245 kr.

Det infördes inte några nya kassor utan administrationen av den nya dagpenningen i KAS administrerades av de redan existerande KAS-kontoren.

I samband med regeringsskiftet hösten 1994 återinfördes den reglering som gällt före ovannämnda förändringar. Förändringen trädde i kraft den 1 januari 1995.

Under våren 1995 lade regeringen fram ett flertal förslag som berörde det kontanta stödet vid arbetslöshet (prop. 1994/95:218, prop. 1994/95:100 och prop. 1994/95:150). Förslagen ledde till följande förändringar.

Från och med den 1 juli 1995 går en procent av vad arbetslöshetskassorna erlägger i finansieringsavgift till AMS tillsyn av kassorna. Som ett led i AMS tillsynsverksamhet har AMS fr.o.m. den 1 oktober 1995 rätt att överklaga arbetslöshetskassornas, länsarbetsnämndernas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa. Samtidigt har

AMS upphört som överklagningsinstans i ärenden som rör nämnda frågor.

Möjligheterna att få s.k. utfyllnadsersättning vid deltidsarbetslöshet har begränsats. Personer som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han eller hon i övrigt är arbetslös och vid ersättningsperiodens utgång fortsätter en tillsvidareanställning på deltid får inte längre rätt till utfyllnadsersättning. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 september 1995.

Vidare har beslutats att permitteringslönesystemet skulle upphöra fr.o.m den 1 juli 1995.

Från och med den 1 januari 1996 har kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänkts till 75 procent av dagsförtjänsten. Vidare har KAS och den lägsta nivån i arbetslöshetsförsäkringen sänkts till 230 kr. Avstängningsreglerna har skärpts för dem som lämnat sitt arbete utan giltig anledning, skilts från det utan giltig anledning, avvisat erbjudet olämpligt arbete m.m.. Därtill har villkoren för rätten till en första ersättningsperiod skärpts på så sätt att det i huvudsak bara är reguljärt arbete som kan vara bidragsgrundande.

Från och med den 1 maj 1996 kommer arbetslöshetskassorna att vara motpart i ärenden där enskild har klagat över kassans beslut till allmän förvaltningsdomstol.

4 Arbetsmarknaden och arbetslöshetsersättningen i siffror

4.1 Arbetsmarknaden i siffror

För en mer utförlig redovisning hänvisas till "Aktiv arbetsmarknads- politik", SOU 1996:34, kapitel 1.

Högkonjunkturen under slutet av 1980-talet nådde sin kulmen för arbetsmarknadens del under år 1990. Då var arbetskraften² större och antalet sysselsatta³ fler än de någonsin varit i Sverige. Närmare 85 procent av befolkningen i arbetsför ålder⁴ befann sig i arbetskraften. Mellan åren 1990 och 1994 minskade sysselsättningen med närmare 500 000 personer. Samtidigt försvann över 300 000 personer från arbetskraften. Sedan arbetsmarknaden började återhämta sig under 1994 har en del av dessa återvänt. Arbetskraftens andel av befolkningen väntas dock stanna långt under 1990 års nivå under resten av 1990-talet. Se tabell 4.1.

² Definierad enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU. Omfattar alla sysselsatta och arbetslösa.

³ Definierad enligt AKU. Omfattar anställda, företagare samt medhjälpande familjemedlemmar, tillfälligt frånvarande från arbete p.g.a tjänstledighet, värnpliktstjänstgöring, sjukdom, samt personer i skyddade arbeten och beredskapsarbeten.

⁴ Mellan 16 och 64 år

Tabell 4.1 Antal i arbetskraften samt arbetskraftens andel av befolkningen 16-64 år perioden 1990-2000

Tusen personer respektive procent

År	Arbetskraften	Arbetskrafts- deltagande
1990	4560	84,5
1991	4530	83,5
1992	4442	81,6
1993	4320	79,1
1994	4268	77,7
1995	4320	78,2
1996*	4353	78,7
1997*	4399	79,3
1998*	4446	79,9
1999*	4464	80,0
2000*	4481	80,0

*) Prognos oktober 1995

Källa: SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) samt Finansdepartementet

Nedgången i arbetskraftsdeltagandet var lika stor för båda könen. Se tabell 4.2. Relationen mellan mäns och kvinnors deltagande i arbetskraften var nästan exakt densamma år 1995 som år 1990. Den långsiktiga trenden mot en allt mindre skillnad mellan mäns och kvinnors deltagande i arbetskraften bröts dock tillfälligt under första halvan av 1990-talet.

Tabell 4.2 Män och kvinnor i arbetskraften 1990-1995

Tusental respektive procent

År	Arbetskraften		Arbetskrafts- deltagande	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
1990	2372	2188	86,6	82,3
1991	2356	2174	85,6	81,4
1992	2309	2134	83,5	79,6
1993	2245	2076	80,9	77,2
1994	2219	2049	79,5	75,7
1995	2251	2069	80,3	76,1

Källa: AKU

Av de sysselsatta år 1995 var ca nio tiondelar anställda och en tiondel egna företagare. Den stora merparten företagare var män. Drygt 60 procent av de anställda år 1995 arbetade inom den privata sektorn. Männen arbetade i huvudsak inom den privata sektorn. Kvinnorna var relativt jämnt fördelade mellan sektorerna dock med en liten övervikt för den offentliga sektorn. Se tabell 4.3.

Tabell 4.3 Sysselsatta år 1995 efter kön och anställningens art

Tusental

Kön	Anställda		Företagare		Alla
	Offentligt	Privat	Företagare	Fam.medl.	
Män	374	1362	316	8	2061
Kvinnor	994	809	112	11	1927
Båda könen	1368	2171	428	19	3988

Källa: AKU

Nedgången på arbetsmarknaden mellan 1990 och 1994 ledde till en mycket kraftig ökning av arbetslösheten. Se tabell 4.4. Både antalet personer i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder fyrdubblades mellan 1990 och första delen av 1994. Under 1994 började arbetsmarknaden sakta återhämta sig och arbetslösheten föll

långsamt. Den totala arbetslösheten kommer dock troligen att ligga kvar på en historiskt sett mycket hög nivå under återstoden av 1990-talet. En del av nedgången i arbetskraften förklaras av att personer i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte räknas som en del av arbetskraften. Två tredjedelar av dem som befann sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder år 1995 räknades utanför arbetskraften. Tabell 4.4 visar den totala arbetslösheten som andel av arbetskraften och personer i åtgärder utanför arbetskraften.

Tabell 4.4 Den totala arbetslösheten 1990–2000

Helårsgenomsnitt. Tusental respektive procent av den underliggande¹ arbetskraften

År	Öppen arbetslöshet	I åtgärder	Total arbetslöshet	Total arbetslöshet, procent
1990	75	57	132	2,9
1991	134	93	227	5,0
1992	233	165	398	8,7
1993	356	189	545	12,2
1994	340	226	566	12,8
1995	332	196	528	11,8
1996*	278	227	505	11,2
1997*	271	200	471	10,4
1998*	275	177	452	9,9
1999*	275	170	445	9,8
2000*	278	170	448	9,8

1) Arbetskraften (enl. AKU) plus personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utanför arbetskraften

*) Prognos oktober 1995

Källa: AKU samt Finansdepartementet

I takt med att arbetslösheten vuxit har också arbetslöshetstiderna blivit längre. Som framgår av tabell 4.5 hade under år 1995 mer än en tredjedel av de öppna arbetslösa befunnit sig i öppen arbetslöshet mer än sex månader i sträck. De registrerade långtidsarbetslösa skulle vara fler, och den genomsnittliga tiden i öppen arbetslöshet längre, om inte perioderna i öppen arbetslöshet regelmässigt bröts med arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Antalet långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingarna har ökat starkt under 1990-talet. Hälften av de arbetslösa har varit inskrivna mer än ett år och närmare 30 procent mer än två år.

Tabell 4.5 Antal öppet arbetslösa samt arbetslöshetens varaktighet 1990-1995

Årsgenomsnitt, tusental

År	Arbetslösa	Arbetslösa mer än 6 mån ¹	Arbetslöshets- veckor medeltal ¹
1990	75	11	14,7
1991	134	22	16,3
1992	233	58	21,1
1993	356	114	23,5
1994	340	130	27,6
1995	332	117	26,6

1) Avser pågående perioder i öppen arbetslöshet

Källa: AKU

Arbetslösheten fördelar sig ojämnt mellan åldrar och kön. Se tabell 4.6. Unga människor har betydligt högre arbetslöshet än äldre och arbetslösheten är högre bland män än bland kvinnor. Att arbetslösheten främst har drabbat yngre personer trots stora uppsägningar inom industrin under de första åren av lågkonjunkturen tyder på att turordningsreglerna i stort sett följts. Den högre arbetslösheten bland män beror på att sysselsättningen föll kraftigast i den privata sektorn under början av lågkonjunkturen. De senaste åren har industrin och den privata tjänstesektorn delvis återhämtat sig, medan sysselsättningen inom den offentliga sektorn har fortsatt att utvecklas svagt. Skillnaden i arbetslöshet mellan män och kvinnor har blivit mindre.

Tabell 4.6 Öppet arbetslösa fördelade efter kön och ålder år 1995

Procent av arbetskraften

Ålder	Män	Kvinnor	Båda könen
16-24 år	16,7	13,9	15,3
25-54	7,2	5,9	6,6
55-64	8,5	6,2	7,4
16-64	8,4	6,9	7,7

Källa: AKU

För båda könen gäller att arbetslösheten är betydligt högre bland lågutbildade. Personer med högskoleutbildning har lägre arbetslöshet än genomsnittet av befolkningen. Se tabell 4.7.

Tabell 4.7 Öppet arbetslösa fördelade efter kön och utbildning år 1995

Procent av arbetskraften

Utbildning	Män	Kvinnor	Båda könen
Förgymnasial	10,1	9,3	9,7
Gymnasial	10,2	7,3	8,7
högst 2 år			
Gymnasial mer än 2 år	8,7	9,0	8,8
Eftergymnasial	4,5	3,3	3,9
Samtliga	8,4	6,9	7,7

Källa: AKU

Tabell 4.8 Den öppna arbetslösheten fördelad på regioner och kön år 1995

Procent av arbetskraften

Region	Män	Kvinnor	Båda könen
Skogslän	10,5	7,1	8,9
Storstadslän	7,9	6,5	7,2
Övriga län	7,9	7,1	7,5
Riket	8,4	6,9	7,7

Källa: AKU

Arbetslösheten skiljer sig åt mellan olika regioner i landet. Detta är särskilt markant bland männen. I skogslänen i norra Sverige är arbetslösheten bland män betydligt högre än i övriga landet. Kvinnor har lägst arbetslöshet i storstäderna. Utanför storstäderna i södra och mellersta Sverige är skillnaden i arbetslöshet mellan könen liten. Se tabell 4.8.

Tabell 4.9 Undersysselsättningen i förhållande till det totala antalet arbetade timmar 1987-1995

Procent

År	Män	Kvinnor	Båda könen
1987	0,9	3,9	2,1
1988	0,6	3,0	1,6
1989	0,6	2,6	1,3
1990	0,8	2,6	1,5
1991	1,3	3,1	2,0
1992	1,7	4,2	2,7
1993	2,1	5,3	3,5
1994	2,2	5,9	3,8
1995	2,0	6,0	3,7

Källa: AKU

Ökningen av arbetslösheten ledde också till att allt fler av dem som hade arbete inte hade möjlighet att arbeta så mycket som de önskade. Tabell 4.9 visar undersysselsättningen, dvs. de sysselsatta som p.g.a.

arbetsbrist arbetar färre timmar per vecka än de skulle önska. Den ytterligare tid de skulle vilja arbeta redovisas i förhållande till det totala antalet timmar som *alla sysselsatta* på arbetsmarknaden arbetade det året. Om undersysselsättningen räknades om till personer skulle den år 1995 motsvara nästan fyra procent av de sysselsatta eller närmare 150 000 personer.

Som framgår av tabellen ökade undersysselsättningen kraftigt under lågkonjunkturen. Betydligt fler kvinnor än män arbetar ofrivilligt färre timmar än de skulle vilja. Tabell 4.10 visar inskrivna deltidsarbetslösa på arbetsförmedlingarna. Även bland dem är andelen kvinnor mycket stor. Nästan en tredjedel av samtliga arbetslösa är deltidsarbetslösa.

Tabell 4.10 Deltidsarbetslösa¹ 1990-1995 fördelade på kön

Årsgenomsnitt, tusental

År	Deltidsarbetslösa			Samtliga arbetslösa
	Män	Kvinnor	Båda könen	
1990	9	38	47	117
1991	12	45	57	198
1992	18	60	78	340
1993	25	82	107	484
1994	32	105	137	487
1995	34	118	152	495

1) Inskrivna deltidsarbetslösa vid arbetsförmedlingarna, årsmedeltal

2) Inskrivna arbetslösa vid arbetsförmedlingarna, årsmedeltal

Källa: AMS

Tabell 4.11 Tidsbegränsade anställningar 1987–1995

Procent av alla anställningar

År	Män	Kvinnor	Båda könen
1987	9,7	14,2	12,0
1988	9,1	14,3	11,7
1989	7,9	13,6	10,7
1990	7,4	12,8	10,1
1991	7,5	12,3	9,9
1992	8,5	12,7	10,6
1993	9,9	13,0	11,5
1994	12,3	14,6	13,5
1995	12,3	15,9	14,1

Källa: AKU

Under konjunkturuppgången de senaste åren har tillfälliga anställningar blivit vanligare. Det är normalt att arbetsgivare under en konjunkturuppgång till en början utökar sin personal genom tillfälliga anställningar. Om konjunkturen visar sig vara stabil torde anställningarna gå över i fast form. Kvinnor har oftare än män tillfälliga anställningar. Se tabell 4.11.

4.2 Arbetslöshetsersättningen i siffror

Under 1990-talet har antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna vuxit kraftigt trots att arbetskraften har minskat. De kassaanslutnas andel av arbetskraften är betydligt större i dag än år 1990. Se tabell 4.12. När risken att bli arbetslös spreds till allt fler yrkeskategorier på arbetsmarknaden valde personer som tidigare ställt sig utanför både intresseorganisationerna och arbetslöshetsförsäkringen att ansluta sig. Andelen s.k. enskilt anslutna medlemmar, dvs. personer som endast är medlemmar i arbetslöshetskassor utan att vara medlemmar i någon facklig organisation, har också blivit fler. (Se vidare kapitel 6. Tabell 6.2 visar antalet medlemmar i varje arbetslöshetskassa vid årsskiftet 1995/96.)

Tabell 4.12 Medlemmar i arbetslöshetskassorna samt deras andel av arbetskraften 1990-1995

31.12 respektive år

År	Antal tusen pers	Procent av arbetskraften
1990	3 555	78
1991	3 575	79
1992	3 668	83
1993	3 743	88
1994	3 757	89
1995	3 803	89

Källor: AMS, AKU samt SO, Arbetslöshetskassornas samorganisation

Tabell 4.13 Andel arbetslösa¹ med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och KAS 1990-1995

Årsgenomsnitt, procent

År	Arbetslöshetsförsäkringen	KAS	Utan ersättning
1990	63	8	29
1991	62	12	26
1992	67	12	21
1993	66	11	23
1994	67	10	23
1995	68	7*	26

1) Inskrivna vid arbetsförmedlingarna

*) Bättre statistik 1995. Andelen med KAS är troligen något överskattad tidigare år

Källa: AMS, utredningsenheten

Tre fjärdedelar av alla arbetslösa hade någon form av arbetslöshetsersättning år 1995. Se tabell 4.13. Andelen arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har vuxit under 1990-talet. Detta beror dels på att anslutningen till försäkringen ökat, dels på att när arbetslösheten har ökat har också fler personer som varit etablerade på arbetsmarknaden ställts utan arbete.

Tabell 4.14 Personer som blev utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen eller förbrukade alla ersättningsdagar i KAS per år mellan 1990 och 1994

År	Arbetslöshetsförsäkringen			KAS		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
1990	3723	3176	6899	910	687	1597
1991*			8000	2860	1540	4400
1992*	6903	4066	10969			12628
1993*	4316	2972	7288			14179
1994	3703	2699	6402	2437	1621	4058

*) Vissa uppgifter saknas dessa år

Källa: AMS

Som framgår av tabell 4.14 har hittills ytterst få arbetslösa förlorat rätten till ersättning. Detta beror på att arbetslösa har kunnat återkvalificera sig till nya ersättningsperioder från arbetslöshetsförsäkringen genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Till och med år 1995 var det även möjligt för personer att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning för första gången genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Sedan den 1 januari 1996 krävs det i princip reguljärt arbete för att få en första ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

Orsak till att en fjärdedel av de arbetslösa, ca 125 000 personer, inte får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS är i huvudsak att dessa personer inte uppfyller det arbetsvillkor som krävs. Detta framgår tydligare i tabellerna 4.15 och 4.16 som visar att ungdomar och utomnordiska medborgare - sannolikt flyktingar - är kraftigt överrepresenterade bland de arbetslösa som inte får arbetslöshetsersättning. Av de ca 125 000 arbetslösa som inte fick någon ersättning 1995 var ca 50 000 i åldern 18 till 24 år och ca 40 000 utländska medborgare.⁵

⁵ Summan av de båda grupper blir dock mindre än 90 000 eftersom samma personer kan tillhöra båda grupperna.

Tabell 4.15 Arbetslösa¹ år 1995 fördelade efter ersättningsform och ålder

Helårsgenomsnitt, procent

Ålder	Arbetslöshets- försäkringen	KAS	Utan ersättning	Arbetslösa ¹ (tusen pers.)
18-19 år	9	0	91	21
20-24 år	51	16	34	96
25-54 år	73	5	22	325
55-64 år	87	4	8	52
Samtliga	68	7	26	495

1) Inskrivna vid arbetsförmedlingarna

Källa: AMS

Andelen arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen växer med de arbetslösas ålder. Bara hälften av de arbetslösa mellan 20 och 24 år hade ersättning från arbetslöshetsförsäkringen år 1995 mot närmare 90 procent av de arbetslösa över 55 år. Den relativt höga andelen med ersättning från KAS i åldersgruppen 20-24 år beror antagligen på möjligheten att kvalificera till KAS genom utbildningsvillkoret.

Tabell 4.16 Arbetslösa¹ år 1995 fördelade efter ersättningsform och medborgarskap

Helårsgenomsnitt, procent

Medborgar- skap	Arbetslöshets- försäkringen	KAS	Utan er- sättning	Arbetslösa ¹ (tusen pers.)
Svenskar	73	6	21	421
Nordiskt	67	6	27	12
Utomnordiskt	32	11	57	61
Samtliga	68	7	26	495

1) Inskrivna vid arbetsförmedlingarna

Källa: AMS

Över hälften av de utomnordiska medborgarna har varken ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

Tabell 4.17 Arbetslösa¹ år 1995 fördelade efter ersättningsform och kön

Procent

Kön	Arbetslöshetsförsäkringen	KAS	Utan ersättning	Arbetslösa ¹ (tusen pers)
Män	69	7	25	267
Kvinnor	67	6	27	228
Samtliga	68	7	26	495

1) Inskrivna vid arbetsförmedlingarna

Källa: AMS

Ersättningsformen vid arbetslöshet skiljer sig inte nämnvärt åt mellan könen. En aning fler män än kvinnor har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Se tabell 4.17.

Tabell 4.18 Ersättningsdagar¹ från arbetslöshetsförsäkringen och KAS 1990–1995

Milj.dagar

År	Arbetslöshetsförsäkringen	KAS	Totalt
1990	16,3	1,7	18,0
1991	26,9	4,1	31,0
1992	50,3	7,9	58,2
1993	77,0	10,2	87,2
1994	79,2	9,1	88,3
1995	78,2	10,2	88,4

1) Exkl. ALU

Källa: AMS

I takt med att arbetslösheten blev större mer än fyrdubblades antalet ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen och KAS mellan åren 1990 och 1993. Se tabell 4.18. Antalet personer som lyfte ersättning någon gång under året blev fler och ersättningstiderna blev längre. År 1995 var det nästan en miljon människor som någon gång under året lyfte någon form av arbetslöshetsersättning. Tabell 4.19 visar antalet personer som lyfte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per person och år mellan åren

1990 och 1995. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna var troligen längre eftersom arbetslösheten kan fördelas på flera år och även brytas med tid i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 4.19 Personer¹ med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och KAS samt ersättningsdagar per person under året för perioden 1990-1995

Tusental personer

År	Arbetslöshetsförsäkringen	Dagar per person	KAS	Dagar per person
1990	262	62,2	36	45,9
1991	360	74,7	71	57,4
1992	564	89,3	120	65,7
1993	770	110,0	144	71,2
1994	857	104,6	136	66,9
1995	820	106,3	137	76,7

1) Inkl personer i ALU

Källa: AMS

Kostnaderna för arbetslöshetsersättningen ökade, efter inflationen, något långsammare än antalet ersättningsdagar mellan åren 1990 och 1995. Se tabell 4.20. Detta beror på att ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen sänktes från 90 till 80 procent av förlorad inkomst år 1993 och att ersättningen från KAS sänktes i motsvarande grad. Den högsta dagpenningen sänktes också från 599 kr till 564 kr år 1993. Om detta inte skett hade den genomsnittligt utbetalade dagersättningen troligen varit högre år 1995 än år 1990 eftersom arbetslösheten år 1995 berörde fler personer med högre inkomster än vad den gjorde år 1990.

Tabell 4.20 Totalt utbetalat belopp¹ från arbetslöshetsförsäkringen och KAS 1990-1995

Miljarder kr

År	Arbetslöshets- försäkringen	KAS	Totalt
1990	6,6	0,3	6,8
1991	12,0	0,7	12,7
1992	24,1	1,4	25,5
1993	36,6	2,0	38,6
1994	36,3	2,2	38,5
1995	36,1	2,8	38,9

1) Exkl. ALU

Källa: AMS

Tabell 4.21 Den offentliga sektorns kostnader för arbetslösheten åren 1995 och 1996

Miljarder kr

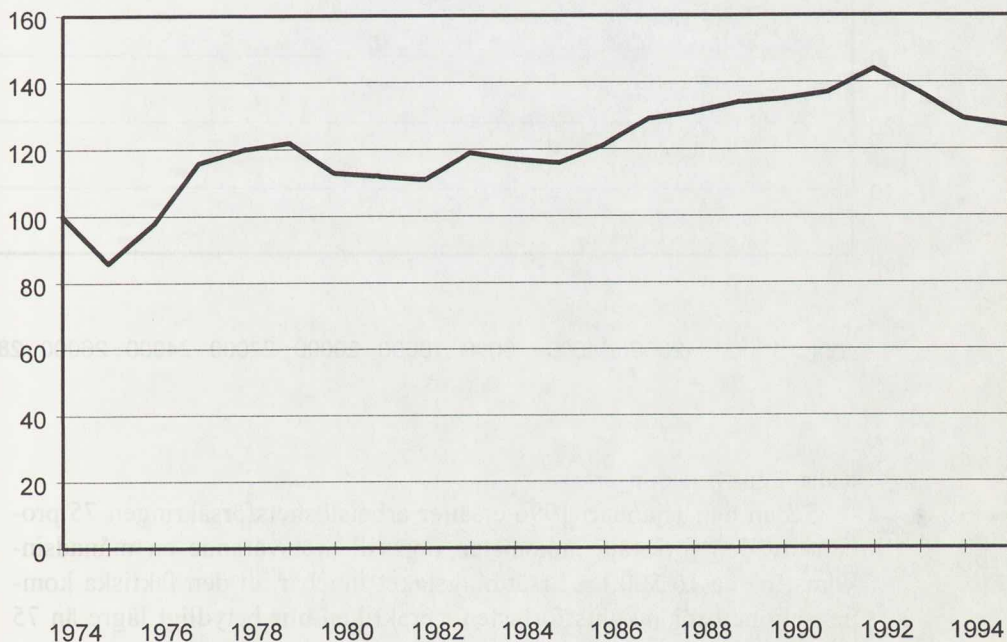
	1995	1996
Staten:	96	88
Kontantstöd	39	34
Åtgärder	28	24
Skattebortfall	29	30
Kommuner:	17	17
Socialbidrag	5	5
Åtgärder	4	4
Skattebortfall	8	8
Landsting	4	4
Totalt offentliga sektorn	117	109

Källa: AMS, Kommunförbundet samt egna beräkningar

Tabell 4.21 visar en uppskattning av den offentliga sektorns samlade kostnader för arbetslösheten per år 1995 och 1996. Förutom de direkta utgifterna för arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialbidrag ingår även skattebortfallet för stat, kommuner och landsting. För statens del består skattebortfallet till största delen av förlorade arbetsgivaravgifter och till en mindre del av minskade intäkter från moms och punktskatter. För kommuner och landsting består skattebortfallet av förlorad inkomstskatt på skillnaden mellan den inkomst de arbetslösa förlorar och den arbetslöshetsersättning eller det utbildningsbidrag staten betalar ut. Det skattebortfall som följer av att arbetskraften har minskat när arbetslösheten har vuxit ingår inte i tabellen. Det är värt att påpeka att även under år med en god arbetsmarknad finns det en viss arbetslöshet som den offentliga sektorn har kostnader för.

Diagram 4.1 Dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen 1974-1995

Realt prisindex 1974=100



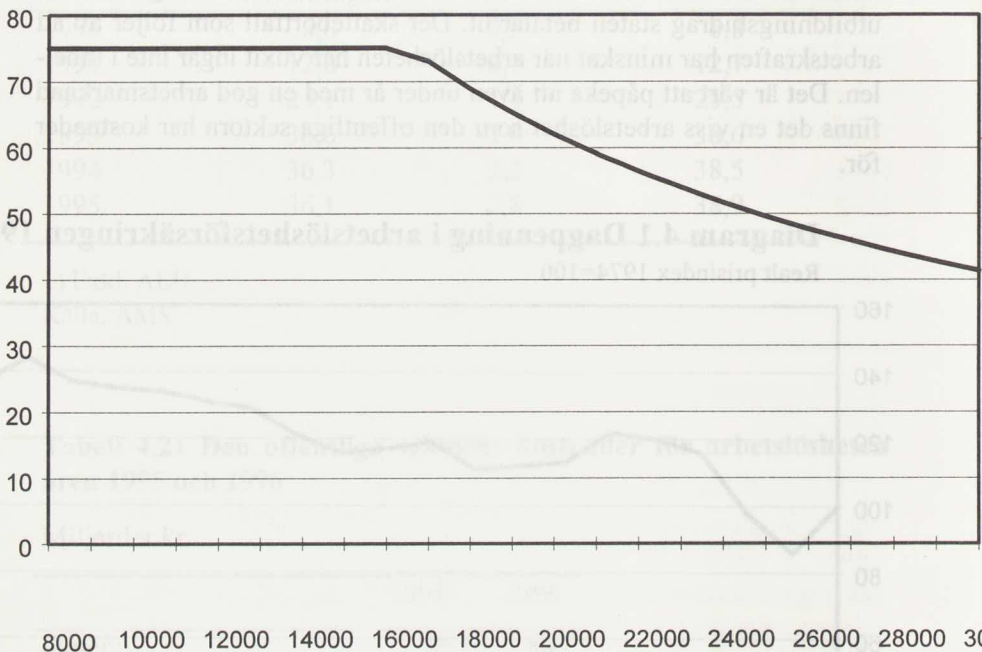
Källa: AMS

Diagram 4.1 visar hur den genomsnittliga utbetalade dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen har utvecklats bortsett från inflation sedan mitten av 1970-talet. Mellan åren 1974 och 1995 växte den genomsnittliga dagpenningen med 27 procent efter inflation. Den genom-

snittliga timlönen ökade med 30 procent efter inflation under samma tid. Förklaringen till att dagpenningen utvecklats relativt långsamt, trots att den genomsnittliga arbetstiden stigit under perioden, är sänkningen av ersättningsnivåerna i försäkringen samt ersättningstaket. Se även diagram 4.2.

Diagram 4.2 Faktisk ersättning vid arbetslöshet 1996

Procent av förlorad månadsinkomst



Källa: Egna beräkningar

Sedan den 1 januari 1996 ersätter arbetslöshetsförsäkringen 75 procent av den förlorade inkomsten upp till motsvarande en månadsinkomst på ca 16 500 kr. Ersättningstaket innebär att den faktiska kompensationen för inkomstförlusten i praktiken blir betydligt lägre än 75 procent för stora inkomstgrupper. Personer som har inkomster över 21 000 kr i månaden har 60 procents ersättning eller mindre. För personer med inkomster över 25 000 kr i månaden ersätter arbetslöshetsförsäkringen mindre än 50 procent av den förlorade inkomsten.

Beräkningar på HINK-data visar att närmare tre fjärdedelar av de heltidsarbetande⁶ 1996 har en månadsinkomst på över 16 500 kr. Närmare en fjärdedel av de heltidsarbetande tjänar mer än 21 000 kr i månaden och drygt 8 procent tjänar mer än 25 000 kr i månaden.

⁶ Beräkningen bygger på inkomstdata från 1993 framskrivna till 1996 års förhållanden. I denna grupp ingår förvärvsarbetande som arbetar heltid hela året. I gruppen ingår inte personer med sjukpenning, föräldrapenning eller arbetsmarknadsstöd som tillsammans överstiger ett basbelopp, 36 200 kr 1996.

5 Samband mellan arbetslöshetsersättning och arbetslöshet - teori och empiri

5.1 Efterfrågan eller utbud

Detta kapitel innehåller en kortfattad genomgång av forskningen kring samband mellan arbetslöshetsersättning och arbetslöshet. De antaganden och slutsatser som refereras är de enskilda forskarnas så som utredningen uppfattat dem.

Det råder betydande enighet bland forskarna om att den samlade efterfrågan på arbetskraft är den viktigaste förklaringen till sysselsättningens och arbetslöshetens storlek och att förhållandet mellan antalet arbetssökande och tillgången på arbetstillfällen har avsevärt större betydelse för hur många som utnyttjar arbetslöshetsförsäkringen än hur försäkringen är utformad.

Korpi (1995) har t.ex. visat att när den svenska arbetsmarknaden var mycket god i slutet av 1980-talet tog de långtidsarbetslösa i hög utsträckning korta tillfälliga arbeten i stället för att utnyttja arbetslöshetsförsäkringens möjligheter till rundgång mellan ersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samtidigt var villkoren i arbetslöshetsförsäkringen vid denna tid generösare än de är i dag. Se även Åberg (1995).

Det finns mycket teoretisk och empirisk forskning om hur arbetslöshetsersättningen kan påverka sysselsättning och arbetslöshet. Forskningen utgår från att ersättningens storlek och längd påverkar alla arbetstagare genom effekter på lönebildningen men tar även fasta på att ersättningen kan påverka de enskilda arbetstagarnas vilja att söka och acceptera erbjudna arbeten, dvs. utbudet av arbetskraft.

De teoretiska utgångspunkterna för denna forskningsinriktning är att:

- 1) Arbetslöshetsersättning mildrar inkomstförlusten för dem som inte lyckas få arbete. Detta ökar sannolikheten för att de fackliga

- organisationerna tar lättare på risken för arbetslöshet bland sina medlemmar och ställer högre lönekrav än de annars skulle.
- 2) Arbetslöshetsersättningen kan göra att de arbetslösa söker mindre energiskt efter arbete och ställer högre krav på lön m m för att de ska acceptera arbeten de blir erbjudna. Detta kan förlänga arbetslöshetsperioderna.
 - 3) Arbetslöshetsersättningen kan göra det lättare för arbetsgivare att säga upp personal och för de anställda att frivilligt säga upp sig. Detta kan öka inströmningen till arbetslöshet.
 - 4) Om arbete även ger rätt till arbetslöshetsersättning ökar det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete. Det kan få fler att söka sig ut på arbetsmarknaden.

5.2 Effekter på arbetsmarknadens parter

I forskningen hävdas att om det finns en generös allmän arbetslöshetsersättning som finansieras av alla arbetstagare, blir inkomstförlusten för dem som förlorar sina arbeten inte så stor. Det ökar risken för att de fackliga organisationerna tar lättare på risken för arbetslöshet bland sina medlemmar och ställer högre lönekrav än de annars skulle. Se t.ex. Oswald (1986) eller Calmfors (1991).

En förutsättning för detta resonemang är att de fackliga organisationerna tar hänsyn till alla sina medlemmars inkomster när de förhandlar om lönerna. Om arbetslöshetsersättningen är låg eller om det inte finns någon ersättning alls kommer fackförbunden att ta stor hänsyn till hur sysselsättningen bland medlemmarna påverkas av de avtalade löneökningarna. Om däremot kostnaden för arbetslösheten bärs av alla arbetstagare genom en allmän försäkring behöver fackförbunden bry sig mindre om hur sysselsättningen bland deras medlemmar påverkas av löneavtalen.

Bland andra Holmlund och Lundborg (1988) hävdar att om kostnaden för arbetslöshetsersättningen skulle bäras av parterna inom avtalsområdet, t.ex. genom branschvisa försäkringar, skulle fackförbunden få motiv att hålla tillbaka löneökningarna.

Den s.k. insider-outsider-teorin (se t.ex. Lindbeck och Snower 1988) resonerar kring att fackförbunden i första hand tar tillvara sina etablerade medlemmars intressen. Arbetslösa och andra med lösare anställningsförhållanden som riskerar att bli arbetslösa skulle i så fall ha litet inflytande över fackföreningarnas politik. En annan följd av insider-outsider-teorin är att en generös arbetslöshetsersättning innebär att de arbetslösa inte konkurrerar lika hårt om de arbeten som finns, vilket gör det lättare för de fackliga organisationerna att öka lönerna.

Det finns visst empiriskt stöd för dessa teorier. Flera studier pekar på att högre arbetslöshetsersättning driver upp lönerna. På svenska data finns studier av bl.a. Holmlund (1989) samt Forslund (1992).

Björklund och Holmlund (1991) menar att två nackdelar med dagens skattesubventionerade system för arbetslöshetsersättning är att branscher med hög arbetslöshet subventioneras av branscher med stabil sysselsättning och att kassorna har förlorat sina motiv att hålla tillbaka utbetalningarna, när de egna medlemsavgifterna finansierar en så pass liten del av ersättningen.

Även amerikansk forskning, t.ex. Anderson och Meyer (1993), har visat att en gemensamt finansierad arbetslöshetsersättning konsekvent subventionerar branscher med stora variationer i sysselsättningen på bekostnad av branscher med stabil sysselsättning. Anderson och Meyer (1994) har funnit vissa belägg för att en generös arbetslöshetsersättning ökar sannolikheten för uppsägningar inom en bransch. Även Katz och Meyer (1988) och Meyer (1990) har funnit ett samspel mellan arbetslöshetsersättningen och tillfälliga uppsägningar av personal. Se även Atkinson och Micklewright (1991).

5.3 Effekter på individen

Ett väl fungerande system för arbetslöshetsersättning ska uppmuntra rörlighet när efterfrågan på arbetskraft inom ett område har minskat permanent, men den ska också ge möjlighet för arbetskraften att stanna kvar i en bransch eller på en ort om efterfrågan bara har minskat tillfälligt. I forskningen studeras om rörligheten påverkas av arbetslöshetsersättningen och om ansträngningarna att söka arbete minskar om ersättningen är hög.

Ersättnings storlek

Forskare hävdar att en generös arbetslöshetsersättning kan medföra att den arbetslöse mindre energiskt söker efter ett nytt arbete. En hög ersättning antas också göra att den arbetslöse kan höja kravet på den lägsta lön han är beredd att arbeta för. Se t.ex. Björklund och Holmlund (1991).

Dessa ej önskvärda effekter kan motverkas av krav på att de som lyfter ersättning måste söka arbete och acceptera erbjudna arbeten. Kraven på dem som uppbär ersättning har ökat i de flesta europeiska länder under 1980-talet. När arbetslösheten är låg är det enklare att övervaka dem som uppbär ersättning och ställa hårdare krav på att de söker arbeten och accepterar arbeten de blir erbjudna. Om de arbetslösa

är många blir övervakningen mycket kostsam, hävdas det, och det blir då svårare att ha generösa ersättningsregler utan att det får oönskade effekter.

De genomsnittliga tiderna i arbetslöshet har trendmässigt ökat i Sverige. Mellan 1960-talet och 1980-talet fördubblades den genomsnittliga tiden i arbetslöshet från ca sju till ca 15 veckor. Det finns visst empiriskt stöd för att den generösare arbetslöshetsersättningen kan ha bidragit till detta, se t.ex. Björklund och Holmlund (1989).

Ett flertal empiriska studier från i huvudsak USA och Storbritannien på data från 1970- och 1980-talen visar att såväl arbetslöshetsersättningens storlek som ersättningstiden förlänger tiden i arbetslöshet. Se Layard m.fl. (1991) eller Devine och Kiefer (1991) för en översikt. Studier har uppskattat att tio procent högre ersättning förlänger den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med mellan två och nio procent. Se t.ex. Narendranathan (1985) eller van den Berg (1990).

Vissa resultat tyder på att sambandet mellan ersättningens storlek och arbetslösheten är svagare under perioder av hög arbetslöshet. Narendranathan (1985) fann vidare att yngre arbetslösa påverkades mer av förändringar i ersättningen än äldre och van den Berg (1990) fann att lågutbildade påverkades mer än arbetslösa med högre utbildning.

Studier av Carling m.fl. (1994) tyder dock på att sambandet mellan ersättningens storlek och arbetslösheten är svagare i Sverige.

I Nederländerna ersätts inkomstbortfallsförsäkringen efter två års arbetslöshet med ett behovsprövat socialbidrag. Van den Berg (1990) fann ett starkare samband mellan nivån på socialbidraget och arbetslösheten än mellan inkomstbortfallsförsäkringen och arbetslösheten. Nederländerna hade vid tiden för studien en mycket stor andel långtidsarbetslösa.

Ersättningsperiodernas längd

Flera studier tyder på att ersättningsperiodernas längd har stor betydelse för hur intensivt arbetslösa söker nya arbeten. Se t.ex. Björklund och Holmlund (1991), Katz och Meyer (1990) samt OECD (1991). Ett flertal studier visar att de lönekrav en arbetslös ställer för att acceptera ett arbete minskar med tiden i arbetslöshet. Rätt till långvarig arbetslöshetsersättning antas motverka detta. Ett flertal amerikanska och brittiska studier tyder på att arbetslöshetsersättning ökar de lönekrav en arbetslös ställer för att acceptera ett arbete (Devine och Kiefer 1991).

Jämförelser mellan länder visar att länder med längre ersättningsperioder i gemen också har högre arbetslöshet, se t.ex. Layard m.fl. (1991) eller Forslund och Kreuger (1995).

Layard m fl (1991) fann ett tydligt samband mellan ersättningsperiodernas längd och andelen långtidsarbetslösa i en tvärsnittsjämförelse mellan industriländer. Ersättningsperiodernas längd förklarade mer av skillnaderna i arbetslöshet än storleken på ersättningen. Korta ersättningsperioder ansågs vara en förklaring till att den svenska arbetslösheten förblev låg under 1980-talet. Orsaken kan dock också vara den omvända. Om arbetslösheten är låg är det lättare att hålla ersättningsperioderna korta. När den svenska arbetslösheten stigit har det också visat sig att de formellt korta ersättningsperioderna i praktiken är mycket längre.

De extremt korta ersättningsperioderna i USA, som mest sex månader, framhålls ibland som en viktig förklaring till varför långtidsarbetslösheten är ett mindre problem i USA än i Europa.

Katz och Meyer (1988) studerade amerikanska data och fann tydliga samband mellan ersättningsperiodernas längd och arbetslösheten. En veckas förlängning av den möjliga ersättningsperioden ledde enligt deras uppskattning till att den genomsnittliga tiden i arbetslöshet förlängdes med mellan 0,16-0,20 veckor. Ham och Rea (1987) fann liknande samband på kanadensiska data.

Katz och Meyer (1988) samt Meyer (1990) fann att sannolikheten att en person övergick till arbete ökade mycket kraftigt strax innan ersättningen upphörde. Till en del förklarades dock detta av att vissa arbetsgivare återanställde sin personal när ersättningen var på väg att ta slut. En förklaring till detta kan vara att arbetslöshetsersättning gör det möjligt för arbetslösa att vänta på att bli återanställda på sin tidigare arbetsplats. AMS (1995) visar att det är vanligt även i Sverige att arbetslösa återanställs på sin tidigare arbetsplats. Detta förklarar till en del att vissa arbetslösa söker få arbeten i början av sin arbetslöshetsperiod.

Carling m.fl. (1994) visar att sannolikheten att få arbete ökar i Sverige när ersättningen är på väg att ta slut. Carling m.fl. fann ingen skillnad mellan dem som uppbar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och dem som uppbar KAS. Sannolikheten för övergång till arbete vid slutet av ersättningsperioden ökar dock inte lika mycket i Sverige som i andra industriländer, enligt studien. Det beror enligt författarna med allra största säkerhet på rätten att få en arbetsmarknadspolitisk åtgärd innan en ersättningsperiod tar slut. Att utförsäkringsgarantin inte helt har tagit bort motiven att söka arbete intensivare vid slutet av ersättningsperioden tyder på att många arbetslösa uppfattar en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ett sämre alternativ än kontant ersättning.

Edin och Holmlund (1994) tror dock att det i längden kommer att bli svårt att upprätthålla motiven för aktivt arbetsökande i ett system med en ovillkorlig garanti mot utförsäkring. De menar därför att regel-

förändringar i riktning mot kortare totala ersättningsperioder är väl motiverade.

5.4 Ersättningsform och sökaktivitet

Ackum-Agell (1995) studerade två urval arbets sökande under 1994 och fann att de arbetslösa som uppbar KAS eller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lade mer tid på att söka arbete än de som inte hade någon arbetslöshetsersättning. De som hade ersättning använde fler metoder att söka arbete än de som inte hade någon ersättning. Arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen sökte i större utsträckning arbete på egen hand utan hjälp av arbetsförmedlingen. Detta kan bero på att de hade pengar att finansiera eget sökande, brev, telefonsamtal, resor m. m. En annan förklaring kan också vara att de som har arbetslöshetsersättning är mer etablerade på arbetsmarknaden och har ett större kontaktnät att dra nytta av.

Inregia (1995) studerade ett urval arbetslösa ungdomar i Stockholm och fann att de som hade ersättning från försäkringen hade högre krav på lön, arbetstid m.m. för att acceptera arbete än andra arbetslösa ungdomar. De ungdomar som hade ersättning ägnade också mindre tid åt att söka arbete än andra arbetslösa ungdomar.

Det finns flera utländska studier på samma tema. Barron och Mellow (1979, 1981) fann att arbets sökande som hade ersättning lade ner mindre tid på att söka arbete men mer pengar. Wadsworth (1991) fann att arbetslösa i England som hade ersättning använde fler metoder att söka arbete. Blau och Robins (1990) fann samma samband i USA.

Litteraturlista

Ackum Agell S. (1995) Arbetslösas sökaktivitet. Rapport till arbetsmarknads- politiska kommittén. Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm.

AMS (1995) Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb. AMS utredningsenhet rapport 1995:4.

Anderson P. och B. Meyer (1993) The unemployment insurance payroll tax and interindustry and interfirm subsidies. I: Poterba (red) Tax policy and the economy, NBER, MIT Press, Cambridge Ma.

Anderson P. och B. Meyer (1994) The effects of unemployment insurance taxes and benefits on layoffs using firm and individual data. NBER working paper no 4960.

- Atkinson A. och J. Micklewright** (1991) Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature* vol. 29.
- van den Berg G.J.** (1990) Search behaviour, transitions to non-participation and the duration of unemployment. *Economic Journal* 100, 842-865.
- Barron J. och W. Mellow** (1979) Search effort in the labour market. *Journal of human resources* 14, 389-404.
- Barron J. och W. Mellow** (1981) Changes in the labor force status among the unemployed. *Journal of human resources* 16, 427-441.
- Björklund A. och B. Holmlund** (1989) The effects of extended unemployment compensation in Sweden. I B. Gustafsson (red) *The political economy of social security*. North-Holland.
- Björklund A. och B. Holmlund** (1991) The economics of unemployment insurance: the case of Sweden. I Björklund A. m.fl. *Labor market policy and unemployment insurance*. Oxford university press, Oxford.
- Blau D.M. och F.K. Robins** (1990) Job search outcome for the employed and unemployed. *Journal of political economy* 98, 637-655.
- Calmfors L.** (1991) Lönerna sysselsättningen och den ekonomiska politiken. *Ekonomisk debatt*, nr 4.
- Carling K., P-A Edin, A. Harkman och B. Holmlund** (1994) Unemployment duration, unemployment benefits and labor market programs in Sweden. *Journal of public economics* (under publicering).
- Devine T. och N. Kiefer** (1991) *Empirical labor economics*. Oxford university press, New York.
- Edin P-A och B. Holmlund** (1994) Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt. Bilaga 8 till 1995 års långtidsutredning, SOU 1995:4.
- Forslund A.** (1992) Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik. Bilaga 7 till 1992 års långtidsutredning, SOU 1992:19.
- Forslund A. och A. Kreuger** (1995) An evaluation of swedish active labor market policy: new and received wisdom. SNS occasional papers nr 65, SNS.
- Ham J. och S. Rea** (1987) Unemployment insurance and male unemployment duration in Canada. *Journal of labor economics*, 5(3), 325-353.
- Harkman A. och F. Jansson** (1995) Vad bestämmer sökaktiviteten? *Arbetsmarknad och arbetsliv* nr 2 1995. AMS.
- Holmlund B.** (1989) Wages and unemployment in unionized economies: theory and evidence. I Holmlund B. (red) *Trade unions, employment and unemployment duration*. Oxford university press, Oxford.
- Holmlund B. och P. Lundborg** (1988) Unemployment insurance and union wage setting. *Scandinavian journal of economics*, vol 90.
- Inregia** (1995) Hur söker arbetslösa ungdomar jobb? Rapport till arbetsmarknadspolitiska kommittén. Inregia AB, Stockholm.
- Katz L. och B. Meyer** (1988) The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. Harvard university and NBER mimeo.

Katz L. och B. Meyer (1990) Unemployment insurance, recall expectations and unemployment outcomes. *Quarterly journal of economics*, vol XXIX, s. 973-1002.

Korpi W. (1995) Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige. EFA 1995.

Layard R., S. Nickell och R. Jackman (1991) Unemployment. Macroeconomic performance and the labor market. Oxford university press, Oxford.

Lindbeck A. och D. Snower (1988) The insider-outsider theory of employment and unemployment. MIT press, Cambridge Mass.

Meyer B. (1990) Unemployment insurance and unemployment spells. *Econometrica*, 58(4), 757-782.

Narendranathan W. och S. Nickell (1985) Modelling the process of job search. *Journal of econometrics* 28, 29-49.

OECD (1991) Unemployment outlook 1991.

Oswald A. (1986) The economic theory of trade unions: An introductory survey. I Calmfors L. och H. Horn (red) Trade unions, wage formation and macroeconomic stability. Macmillan.

Wadsworth J. (1991) Unemployment benefits and search effort in the UK labour market. *Economica*.

Åberg R. (1995) Ekonomiska och sociala perspektiv på sökeffektivitet och långtidsarbetslöshet. Arbetsmarknad och arbetsliv nr 2 1995. AMS.

6 Nuvarande arbetslöshetsersättning - organisation och regler

6.1 Inledning

Det nuvarande kontanta stödet vid arbetslöshet består av två olika ersättningsformer: arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Av dessa ersättningsformer är arbetslöshetsförsäkringen den mest betydande. För att få rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att den sökande är medlem i en arbetslöshetskassa samt att han eller hon uppfyller vissa andra villkor. Ersättningen utgår som en inkomstrelaterad dagpenning. För närvarande är högsta respektive lägsta dagpenningen 564 kr respektive 230 kr per dag.

En person som är arbetslös men inte medlem i någon arbetslöshetskassa kan under vissa förutsättningar erhålla kontant arbetsmarknadsstöd. Detta gäller även den som är arbetslös och medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller villkoren som krävs för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det kontanta arbetsmarknadsstödet är ett bestämt belopp per dag. Beloppets storlek är lika för alla och uppgår för närvarande till 230 kr per dag.

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i ALF-lagen och förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring. Det kontanta arbetsmarknadsstödet regleras i KAS-lagen och förordningen (1994:933) om kontant arbetsmarknadsstöd. AMS har bemyndigats att utfärda tillämpningsföreskrifter till såväl ALF-lagen som KAS-lagen. AMS föreskrifter återfinns i dess författningssamling. Föreskrifterna jämte råd och kommentarer till de båda regelverken återfinns i av AMS utgivna regelböcker.

⁷ I vissa fall kan den lägsta dagpenningen vara lägre än 230 kr per dag. Om den ersättningsberättigade tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som lämnas p.g.a. förvärvsarbete kan den lägsta ersättningen bestämmas till tio kr per dag. I den fortsatta redogörelsen bortses dock från dessa fall.

6.2 Administration av arbetslöshetsförsäkringen

Bakgrund

Som framgår av den historiska översikten i kapitel 3 infördes den första lagstiftningen i Sverige om en frivillig, statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring år 1935. Denna lagstiftning anknöt till den då förekommande verksamheten, som innebar att vissa fackförbund lämnade ekonomiskt stöd till sina medlemmar vid arbetslöshet. Arbetslöshetskassorna var därför redan från början organiserade av de försäkrade själva. Även de kassor som har bildats därefter har tillkommit på initiativ av de blivande medlemmarnas intresseorganisationer. I vissa fall har det varit fråga om närstående organisationer som varit samlade i en kartell eller en huvudorganisation.

I samband med införandet av den frivilliga, statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen gjordes vissa förändringar i den då gällande lagen om understödsföreningar. I nämnda lag infördes bl.a. en bestämmelse som innebar att med understödsförening skulle förstås även sådan förening för inbördes bistånd, som avsåg att utan affärsmässigt drivande av försäkringsrörelse "bereda understöd vid arbetslöshet". Genom dessa förändringar knöts arbetslöshetskassorna i föreningsrättsligt hänseende till det system som gällde för understödsföreningar. Det fanns dock vissa specialbestämmelser för arbetslöshetskassorna. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas bestämmelser om medlemskap, understöd och avgifter.

För att en kassa skulle erkännas och därigenom få statligt stöd krävdes bl.a. att den var helt fristående från annan verksamhet och att den var registrerad som understödsförening. Den skulle vara öppen för alla inom kassans verksamhetsområde. Sistnämnda innebar att även personer som stod utanför de fackliga organisationerna men som arbetade inom det verksamhetsområde som angavs i arbetslöshetskassans stadgar hade rätt att bli medlemmar i kassan.

Sambandet mellan bestämmelserna för understödsföreningar och bestämmelserna för arbetslöshetskassor bestod även efter tillkomsten av lagen (1938:262) om understödsföreningar. Den 1 juli 1992 trädde en ny lag om understödsföreningar i kraft. I övergångsbestämmelserna till denna lag uttalades, att den gamla lagen alltså skulle gälla ifråga om de arbetslöshetskassor som hade registrerats före den nya lagens ikraftträdande.

När ALF-lagen trädde i kraft den 1 januari 1974 anknöts lagens bestämmelser om arbetslöshetskassor till den numera upphävda lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Anknytningen bestod bl.a. av hänvisningar till sistnämnda lag. I samband med en revidering av de föreningsrättsliga bestämmelser som gällde för arbetslöshetskassorna bestämdes att man skulle införa sådana förändringar i ALF-lagens andra kapitel som innebar att kassornas verksamhet gjordes oberoende av lagstiftningen om ekonomiska föreningar. Dessa förändringar trädde i kraft den 1 januari 1992. Förändringarna innebar bl.a. att beteckningen "erkänd arbetslöshetskassa" togs bort.

Även om det över tiden har skett vissa förändringar av arbetslöshetsförsäkringen har dessa inte inneburit någon väsentlig förändring av administrationen av försäkringen.

Den nuvarande ordningen

För att en förening ska kunna erhålla statsbidrag och därmed utöva verksamhet som arbetslöshetskassa fordras att den registreras hos AMS. För att föreningen ska kunna registreras som arbetslöshetskassa fordras att föreningen har minst 10 000 medlemmar samt att den har antagit stadgar som är avfattade i enlighet med de normalstadgar som fastställs av AMS. Sådana normalstadgar har fastställts av AMS senast år 1991. Om föreningens verksamhetsområde sammanfaller helt eller delvis med verksamhetsområdet för en redan registrerad arbetslöshetskassa kan AMS vägra registrering.

Medlemskap

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som arbetar inom det verksamhetsområde som anges i kassans stadgar. Undantagna från denna rätt till medlemskap är dels personer som redan tillhör en arbetslöshetskassa, dels personer som har fyllt 64 år och dels personer som förvärvsarbetar i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka. Sistnämnda regel har av vissa kassor tillämpats på så sätt att det för medlemskap varit tillräckligt att den inträdessökande förvärvsarbetat minst 17 timmar den vecka han eller hon ansökte om medlemskap. Denna tolkning innebär också att tillfälliga arbeten kan ge rätt till inträde i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde förvärvsarbetet omfattar. Regeln innebär dock att personer som stadigvarande arbetar deltid mindre än 17 timmar i veckan inte kan bli medlem i en arbetslöshetskassa. Någon nedre åldersgräns för

anslutning till försäkringen finns inte. Medlem får inte kvarstå i arbetslöshetskassa efter det att han eller hon har fyllt 65 år.

Ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa ska vara skriftlig och ställas till kassan. De flesta gör denna ansökan samtidigt som de ansöker om inträde i en facklig eller branschorganisation. I dessa fall går medlemsansökan via organisationen till kassan. Sådana medlemmar brukar benämnas "kollektivt" anslutna medlemmar. Medlemmar som ansöker om medlemskap i en arbetslöshetskassa utan att vara medlem i någon intresse- eller branschorganisation brukar benämnas "enskilt" anslutna.

En medlem kan i vissa fall uteslutas ur kassan. Grund för uteslutning kan vara att medlemmen inte uppfyller och inte heller de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i kassans stadgar om arbete inom ett visst område. Vidare kan medlemmen uteslutas om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden av betydelse för rätten till medlemskap eller ersättning.

En medlem får inte uteslutas av det skälet att hans eller hennes arbetstid har minskat till mindre än i genomsnitt 17 timmar per vecka. Inte heller det förhållandet att medlemmen deltar i beredskapsarbete inom ett annat verksamhetsområde eller i någon annan tillfällig arbetsmarknadspolitisk åtgärd utgör skäl för uteslutning. Att medlemmen uppbär s.k. starta-eget-bidrag utgör inte heller skäl för uteslutning.

Under vissa förutsättningar äger en medlem rätt att kvarstå i en svensk arbetslöshetskassa trots att han eller hon arbetar utomlands. Som exempel kan nämnas att medlemmen arbetar hos en arbetsgivare med säte i Sverige och att lönen betalas ut härifrån eller att han eller hon tjänstgör vid ett svenskt FN-förband.

Under medlemstiden kan det uppstå en rad olika situationer som aktualiserar frågan om den enskilde inte borde byta arbetslöshetskassa. Sådana situationer inträffar ofta i samband med perioder av arbetslöshet. I anslutning till arbetslöshetsperioder måste den enskilde ofta ta tillfälliga arbeten inom andra verksamhetsområden än den egna kassans. Nämnade förhållande är särskilt vanligt inom branscher som drabbats av hög arbetslöshet. Byggbranschen är ett exempel på en sådan bransch där arbetstagarna tvingats ta arbeten inom andra verksamhetsområden. För att undvika onödiga överflyttningar mellan arbetslöshetskassorna har AMS gett ut särskilda råd om vad som ska godtas när en medlem börjar arbeta inom en annan kassas verksamhetsområde. Av dessa råd framgår bl.a. att en medlem får kvarstå om han eller hon har erhållit tillfälligt arbete inom en annan

verksamhet om arbetet redan från början är begränsat till högst tolv veckor.

Bland arbetslöshetskassorna har det utbildats en praxis som innebär att en person som har utträtt ur en kassa av godtagbart skäl och som uppfyllde medlemsvillkoret vid utträdet, har rätt att återinträda till samma eller annan kassa inom fem år. En förutsättning är dock att ansökan om återinträde görs inom två månader från det att sökanden på nytt börjat förvärsarbeta. Som exempel på godtagbara skäl kan nämnas arbete utomlands i ett land där man inte har möjlighet att ansluta sig till en arbetslöshetskassa samt studier.

Arbetslöshetskassans ledning

Kassan ska ha en styrelse bestående av minst tre ledamöter. Av dessa ledamöter ska en utses av AMS på förslag av kassan. Övriga styrelseledamöter väljs av föreningsstämman. Dessa ledamöter ska vara medlemmar i arbetslöshetskassan. Styrelseledamöternas uppdragstid får inte överstiga fyra räkenskapsår. Styrelsen ska utse, förutom ordföranden och vice ordföranden, även en kassaföreståndare.

Styrelsen svarar för kassans organisation och förvaltningen av kassans angelägenheter. Detta innebär att styrelsen särskilt ska tillse att kassans verksamhet organiseras och drivs på det sätt som bäst tillgodoser medlemmarnas intresse, att kassans bokföring fullgörs i överensstämmelse med lag och givna föreskrifter samt att medelsförvaltningen är ordnad på betryggande sätt. Styrelsen företräder kassan och tecknar dess firma.

Kassaföreståndaren ska ha hand om den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Vid många kassor har man delegerat en del av styrelsens beslutanderätt till ett arbetsutskott.

Arbetslöshetskassorna ska hålla ordinarie föreningsstämma varje år om inte AMS medger annat. Medlemmarna företräds vid stämman av valda ombud. Ombuden ska vara medlemmar i arbetslöshetskassan. Kassorna ska även fastställa en valordning. Av valordningen ska framgå hur valet av ombud ska genomföras samt hur de olika distrikten ska vara indelade. Valordningen ska godkännas av AMS.

Medlemsavgifter

Arbetslöshetskassorna ska ta ut fasta medlemsavgifter. Avgifterna ska vara så bestämda att de i förening med andra inkomster täcker kassans förvaltningskostnader, finansieringsbidrag samt övriga kostnader.

Arbetslöshetskassorna har rätt att ta ut en högre medlemsavgift för de enskilt anslutna medlemmarna. Mellanskillnaden ska täcka de merkostnader som kassorna har för administrations-, aviserings-, påminnelse- och uppläggningsavgifter. Avgifterna ska registreras och godkännas av AMS. Enligt AMS får mellanskillnaden för närvarande inte överstiga 18 kr/månad.

Av tabell 6.1 framgår att storleken på avgifterna varierar från kassa till kassa. För närvarande har Sveriges fiskares arbetslöshetskassa den högsta medlemsavgiften med 1 200 kr/år för såväl s.k. kollektivanslutna som s.k. enskilt anslutna och Finansförbundets arbetslöshetskassa den lägsta med 408 kr/år för kollektivanslutna och 516 kr/år för enskilt anslutna.

Tabell 6.1 Sammanställning över arbetslöshetskassornas medlemsavgifter år 1996

Arbetslöshetskassa	Avgift per år	
	s.k. kollektivt anslutna	s.k. enskilt anslutna
Akademikernas	492	564
Bleck- och plåtslagarnas	672	816
Byggnadsarbetarnas	720	840
Elektrikernas	600	816
Farmacitjänstemännens	444	444
Fastighetsanställdas	516	732
Finansförbundets	408	516
Försäkringsanställdas	456	624
Försäkringstjänstemännens	480	552
Grafiska arbetarnas	480	660
Hamnarbetarnas	780	780
Handelsanställdas	420	624
Handelsrepresentanternas	624	804
Handelstjänstem.	504	696
Hotell-, kafé - restaurangans.	660	768
Industrifackets	504	720
Industritjänstemännens	444	660
Journalisternas	576	576
Kommunalarbetarnas	396	576
Kommunal tjänstemännens	504	624
Köpmännens	588	768
Lantarbetarnas	576	792
Ledarnas	540	756
Livsmedelsarbetarnas	552	768
Lärarnas	492	708
Metallindustriarbetarnas	588	768
Musikernas	780	780
Målarnas	840	960
Pappersindustriarb.	624	624
Petroleumhandlarnas	740	800
SEKO:s	456	672
Skogs- och lantbrukstj.	612	804
Skogsarbetarnas	504	720
Småföretagarnas	552	552
Statstjänstemännens	492	708
Sveriges arbetares	600	720
Sveriges fiskares	1 200	1 200
Sveriges teaterverk-sammans	660	876
Transportarbetarnas	540	756
Träindustriarbetarnas	444	660

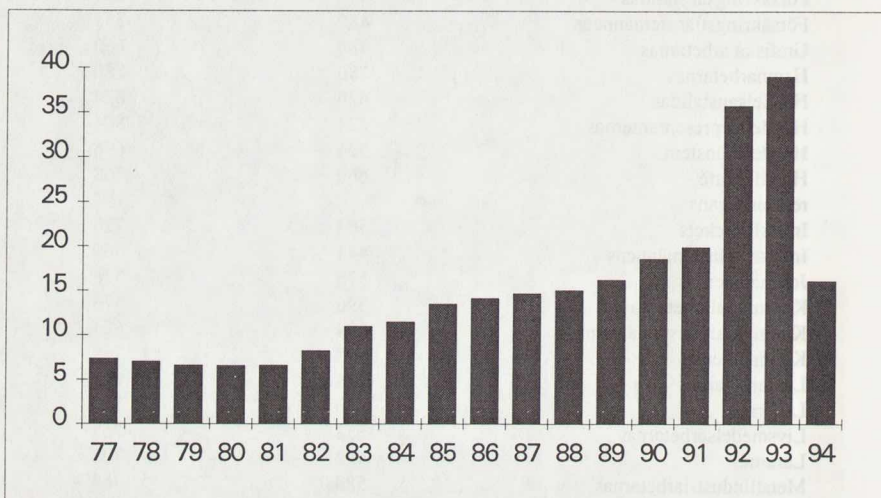
Källa: AMS

Som framgår av diagram 6.1 ökade den genomsnittliga medlemsavgiften för medlemmarna i arbetslöshetskassorna från början av 1980-talet fram till år 1994. Därefter minskade den. År 1993 var den

genomsnittliga medlemsavgiften för samtliga kassor 39.04 kr/månad och år 1994 var den 16.17 kr/månad, dvs. en minskning med 59 procent. Skälet till att avgiften sjönk mellan dessa år var att den finansieringsavgift som kassorna tidigare hade erlagt till staten avskaffades under år 1994. Denna avgift har införts igen, varför den genomsnittliga avgiften för år 1995 (ännu inte framräknad) bör vara ungefär lika hög som avgiften för år 1993.

Diagram 6.1 Genomsnittlig medlemsavgift

kr/mån



Källa: AMS

Beskrivning av de nuvarande arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas antal

För närvarande administreras arbetslöshetsförsäkringen av sammanlagt 40 arbetslöshetskassor. Av dessa kassor har 35 en nära anknytning till arbetstagarorganisationer och fem en nära anknytning till intresseorganisationer för företagare.

Sedan år 1935 har det funnits sammanlagt 69 arbetslöshetskassor men som flest 48 stycken samtidigt. Under åren har det skett fusioner mellan olika kassor. Det har även tillkommit nya. Senast i år, dvs. år 1996, har det tillkommit en arbetslöshetskassa, Lärarnas ar-

betslöshetskassa. Kassen är bildad av medlemmar i Lärarförbundet. Tidigare var dessa arbetstagare medlemmar i Statstjänstemännens arbetslöshetskassa. I slutet av år 1995 fusionerades Sjöfolkets arbetslöshetskassa med Arbetslöshetskassan för Service och Kommunikation. Denna fusion skedde samtidigt som Sjöfolksförbundet införlivades med SEKO Facket för Service och Kommunikation.

Arbetslöshetskassornas medlemsantal

Som framgår av tabell 6.2 uppgick det totala antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna den 31 december 1995 till 3 802 763. Detta var en ökning med ca 30 000 medlemmar jämfört med året före, då det totala medlemsantalet den 31 december 1994 var 3 770 703.

Vidare framgår av tabellen att skillnaderna i antal medlemmar mellan arbetslöshetskassorna är mycket stora. Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa är störst med ca 674 000 medlemmar och Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa är minst med ca 1 500 medlemmar. Fyra arbetslöshetskassor har fler än 300 000 medlemmar. Dessa kassor har ca 1 683 000 medlemmar vilket motsvarar ca 44 procent av det totala antalet medlemmar i samtliga arbetslöshetskassor. Det genomsnittliga antalet medlemmar per kassa är ca. 95 000. Antalet medlemmar fördelar sig mellan kassorna enligt tabell 6.2. Den största s.k. företagarkassan är Småföretagarnas arbetslöshetskassa.

Tabell 6.2 Antal kassamedlemmar vid årsskiftet 1995/96

Arbetslöshetskassa	Antal medlemmar	Arbetslöshetskassa	Antal medlemmar
Akademikernas	345 797	Köpmännens	29 814
Bleck- och plåtslag.	5 817	Lantarbetarnas	18 406
Byggnadsarbetarnas	116 252	Ledarnas	70 222
Elektrikernas	25 614	Livsmedelsarbetarnas	53 094
Farmacitjänstem.	6 017	Lärarnas	176 950
Fastighetsanställdas	44 200	Metallindustriarbetarnas	334 461
Finansförbundets	45 694	Musikernas	5 403
Försäkringsanst.	16 240	Målarnas	18 198
Försäkringsstjänst.	17 605	Pappersindustriarb.	29 673
Grafiska arbetarnas	36 262	Petroleumhandlarnas	3 518
Hamnarbetarnas	1 620	SEKO:s	145 095
Handelsanställdas	183 266	Skogs- och lantbrukstj.	1 520
Handelsrepresent.	11 612	Skogsarbetarnas	14 615
Handelstjänstem.	204 760	Småföretagarnas	109 741
Hotell-, kafé - restaurangans.	62 010	Statsjänstemännens	247 358
Industriefackets	88 363	Sveriges arbetares	14 149
Industritjänstem.	329 100	Sveriges fiskares	2 058
Journalisternas	14 910	Sveriges teaterverk.	8 218
Kommunalarb.	673 867	Transportarbetarnas	71 559
Kommuntjänstem.	165 443	Träindustriarbetarnas	54 262
		Samtliga	3 802 763

Källa: AMS.

Den övervägande delen av kassorna har, som framgått ovan, bildats på initiativ av fackförbund. Vissa fackförbund valde att bilda gemensamma kassor. Som exempel på en sådan kassa kan nämnas Akademikernas erkända arbetslöshetskassa.

Tabell 6.3 visar medlemsutvecklingen hos samtliga kassor från år 1986 t.o.m. år 1995. Som framgår av tabellen har det totala antalet medlemmar ökat med ca tio procent under denna period.

Tabell 6.3 Totala antalet medlemmar i samtliga arbetslöshetskassor åren 1986-1995

År	Antalet medlemmar	År	Antalet medlemmar
1986	3 447 416	1991	3 621 498
1987	3 509 932	1992	3 713 380
1988	3 536 960	1993	3 764 992
1989	3 566 911	1994	3 770 703
1990	3 558 083	1995	3 802 763

Källa: SO

Facklig organisationsgrad

De flesta arbetslöshetskassorna är knutna till fackliga organisationer. Traditionellt har medlemskap i en facklig organisation obligatoriskt inneburit medlemskap i en arbetslöshetskassa. Detta gäller med vissa undantag även i dag⁸. Den övervägande andelen arbetstagare tillhör en facklig organisation och har genom organisationen anslutits till en arbetslöshetskassa.

Tidigare var det inte så vanligt med enskilt anslutna medlemmar, men den andelen ökar alltmer. För att belysa denna förändring redovisas i tabell 6.4 hur många av medlemmarna i Akademikernas Erkända arbetslöshetskassa (AEA) som är enskilt anslutna och hur medlemsutvecklingen har varit under perioden åren 1986-1995. Som framgår av tabellen har såväl det totala antalet medlemmar som antalet enskilt anslutna medlemmar ökat under denna period. År 1986 var ca två procent av AEA:s medlemmar enskilt anslutna och år 1986 var de nio procent.

⁸ Som exempel på arbetstagare som bara är anslutna till den fackliga organisationen kan nämnas medlemmar som arbetar mindre än 17 timmar per vecka, studerandemedlemmar och sådana medlemmar som har flera arbeten.

Tabell 6.4 Antalet medlemmar i AEA åren 1986-1995

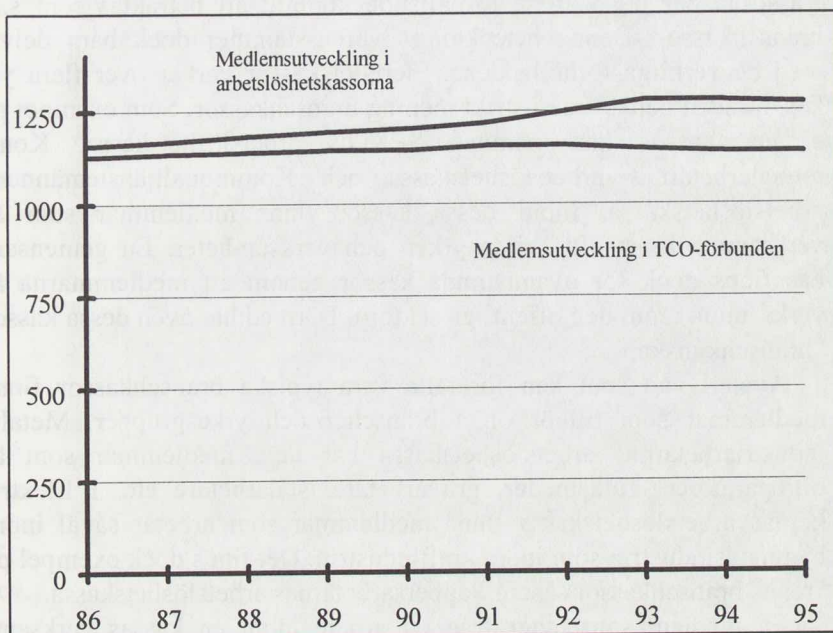
År	Antal medlemmar totalt	Enskilt anslutna
1986	231 596	4 713
1987	242 977	5 641
1988	252 811	6 871
1989	261 849	8 130
1990	270 678	9 271
1991	286 668	14 448
1992	303 736	20 980
1993	319 349	25 265
1994	331 148	27 833
1995	345 797	31 521

Källa: AEA

För att ytterligare belysa denna utveckling har en jämförelse gjorts mellan TCO-förbundens medlemsutveckling avseende aktiva medlemmar under åren 1986-1995, se diagram 6.2, och medlemsutvecklingen under samma tid i de arbetslöshetskassor till vilka TCO-förbunden kollektivt ansluter sina medlemmar.

Diagram 6.2 Antalet aktiva medlemmar i TCO-förbunden och antalet medlemmar i arbetslöshetskassor till vilka TCO-förbundens medlemmar ansluter sig åren 1986-1995.

Tusen medlemmar



Källor: TCO och SO samt egna beräkningar

Som framgår av ovanstående diagram har antalet aktiva medlemmar i TCO-förbunden i stort sett varit oförändrat under den aktuella perioden medan antalet medlemmar i de arbetslöshetskassor TCO-förbundens medlemmar tillhör har ökat. Av detta följer att antalet enskilt anslutna medlemmar i arbetslöshetskassorna har ökat. Denna ökning beror inte på att de fackliga organisationerna har förlorat medlemmar utan på att oorganiserade i högre grad än tidigare har valt att ansluta sig till någon arbetslöshetskassa.

Man kan anta att det finns en liknande tendens inom de kassor till vilka LO-förbundens medlemmar ansluter sig. Ökningen av antalet enskilt anslutna medlemmar är dock här betydligt svagare än i de kassor till vilka TCO- och SACO-förbundens medlemmar ansluter sig.

Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

Flertalet arbetslöshetskassors verksamhetsområden överensstämmer med verksamhetsområdena för respektive intresseorganisation. Kassorna har p.g.a. detta förhållande kommit att betraktas som s.k. branschkassor. Denna beteckning överensstämmer dock bara delvis med de verkliga förhållandena. Flertalet kassor verkar över flera yrkesområden och är inte i strikt mening branschkassor. Som exempel på sådana kassor kan nämnas SEKO:s arbetslöshetskassa, Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa och Kommunaltjänstemännens arbetslöshetskassa. Inom dessa kassor finns medlemmar som är verksamma inom vitt skilda yrken och verksamheter. En gemensam bas finns dock för ovannämnda kassor genom att medlemmarna är verksamma inom den offentliga sektorn. Därmed har även dessa kassor "branschkunskap".

Även i vad som kan förefalla vara typiska branschkassor finns medlemmar som tillhör olika branscher och yrkesgrupper. Metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa har t.ex. medlemmar som är bilreparatörer, guldsmeder, gruvarbetare, stålarbetare etc. I Elektrikernas arbetslöshetskassa finns medlemmar som arbetar såväl inom byggnadsindustrin som inom kraftindustrin. Det finns dock exempel på "rena" branschkassor såsom Pappersarbetarnas arbetslöshetskassa.

En medlem som byter från ett arbete inom en kassas verksamhetsområde till ett arbete inom en annan kassas verksamhetsområde stannar ofta kvar i sin gamla kassa. Om det nya arbetet är tillfälligt behöver medlemmen, vilket redovisats ovan, inte byta kassa. Det är inte heller ovanligt att medlemmar övergår från att ha varit anställda till att bli egna företagare. Detta medför att vissa arbetstagarkassor även försäkrar företagare. Denna förändring har lett till att Akademikernas erkända arbetslöshetskassa och Ledarnas arbetslöshetskassa, efter medgivande från AMS den 20 september 1994 respektive den 27 juni 1995, har öppnat sina verksamhetsområden för företagare. Detta innebär att det numera finns andra kassor än de traditionella "företagarkassorna" som försäkrar företagare.

Central eller lokal administration

Som framgått av redogörelsen för den gällande ordningen har arbetslöshetskassorna en viss handlingsfrihet inom ramen för den givna lagstiftningen. Arbetslöshetskassornas uppbyggnad och administration är därför inte enhetlig. Det går att dela upp kassorna i två

huvudgrupper: arbetslöshetskassor som har s.k. central administration och arbetslöshetskassor som har s.k. lokal administration.

Skillnaden mellan central och lokal administration kan illustreras med följande exempel.

Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa är en kassa med central administration. Vid kassans huvudkontor i Stockholm finns ca 25 handläggare som arbetar med ersättningsärenden rörande arbetslöshetsförsäkringen. Dessa handläggare fattar samtliga beslut som rör ärendena. Om kassans beslut går den enskilde emot ska beslutet omprövas av kassan. Eftersom sådan omprövning ska ske på en högre beslutsnivå görs omprövningen av en särskild handläggargrupp. På respektive förbund finns s.k. redogörare. Deras arbetsuppgifter är, förutom sedvanliga medlemskontakter, att ta emot de arbetslösa medlemmarnas ersättningsansökningar. Är dessa ansökningar ofullständiga ska redogörarna inhämta erforderliga kompletteringar. För närvarande finns det ca 40 redogörare knutna till kassan.

Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa är en kassa med lokal administration. Kassans administration består av ett huvudkontor och 36 lokalkontor. Lokalkontorens uppgift består i att ta emot ersättningsansökningar från medlemmarna och att fatta de s.k. första besluten. Vid varje lokalkontor finns en redogörare som fattar beslut i ersättningsärenden. Till sin hjälp har redogöraren ett antal handläggare. För närvarande finns det sammanlagt ca 135 handläggare på lokalkontoren. Dessa sysslar även med annat än kassaärenden. Vid huvudkontoret handläggs i första hand omprövningsärenden. Dessa beslut fattas antingen av kassaförståndaren eller av behörig handläggare. Det finns för närvarande två handläggare vid huvudkontoret. Vissa ärenden prövas av kassastyrelsens arbetsutskott.

Som framgår av dessa exempel är den väsentligaste skillnaden mellan lokal och central administration på vilken nivå inom organisationen man rent faktiskt fattar ersättningsbesluten.

För närvarande har 24 arbetslöshetskassor enbart central handläggning, medan 16 arbetslöshetskassor delegerat beslutanderätten lokalt.

Utbetalningsrutiner

Utbetalning av ersättning till de arbetslösa medlemmarna sköts av Sparbanken via en för alla kassor gemensam utbetalningsrutin benämnd SUS (Sparbankernas utbetalningssystem). Utbetalningssystemet är sammankopplat med överföringen av statsbidrag och medlemsavgifter (finansieringsavgifter).

Förvaltningskostnader

I arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader, dvs. de kostnader kassorna har för administration av försäkringen, ingår bl.a. kostnader för löner, lokaler, porto och information. Vidare ingår utgifter för återbetalning av statsbidrag avseende felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning.

Förvaltningskostnaderna uppgick under år 1994 till totalt 665,9 miljoner kr i samtliga kassor⁹. Av nedanstående tabell 6.5 framgår att förvaltningskostnaden per medlem skiljer sig mellan kassorna. Det kan noteras att de små arbetslöshetskassorna generellt sett har högre förvaltningskostnader än de större. Detta beror delvis på att en del av dessa kostnader är fasta, dvs. oberoende av antalet medlemmar. Inom vissa verksamhetsområden är ersättningsärendena vidare betydligt mer komplexa än inom andra.

⁹ Uppgifterna om arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader för år 1995 är när detta betänkande publiceras inte sammanställda.

Tabell 6.5 Kassornas förvaltningskostnader i kr per årsmedlem åren 1990-94.

Arbetslöshetskassa	1990	1991	1992	1993	1994
Akademikernas	89	81	97	111	116
Beklädnadsarbet.	212	249	295	-	-
Bleck- och plåtslag.	207	229	258	310	399
Byggnadsarbetarnas	147	194	266	313	347
Elektrikernas	97	129	260	224	227
Fabriksarbetarnas	166	200	245	-	-
Farmacitjänstem.	130	138	111	159	160
Fastighetsanställdas	86	97	138	221	189
Finansförbundets *	31	36	47	68	81
Försäkringsanst.	82	86	100	109	118
Försäkringstjänst.	73	76	88	85	106
Grafiska arbetarnas	79	100	114	130	139
Gruvindustriarb.	306	312	403	-	-
Hamnarbetarnas	305	395	387	458	427
Handelsanställdas	110	103	113	131	132
Handelsrepresent.	113	124	151	264	332
Handelstjänstem.	93	125	139	187	188
Hotell-, kafé - restaurangans.	361	396	414	417	562
Industriefacketets	-	-	-	260	242
Industritjänstem.	55	62	76	106	140
Journalisternas	62	81	132	118	148
Kommunalarb.	70	82	80	91	108
Kommuntjänstem.	83	101	104	128	166
Köpmännens	202	254	229	235	282
Lantarbetarnas	201	193	207	279	353
Ledarnas **	44	43	68	76	95
Livsmedelsarb.	126	145	181	179	280
Metallindustriarb.	85	104	155	218	235
Musikernas	522	523	542	547	540
Målarnas	86	132	217	394	414
Pappersindustriarb.	111	133	161	177	234
Petroleumhandlarnas	147	199	196	238	296
Sjöfolkets	304	262	279	282	355
Skogsarbetarnas	189	241	304	358	380
Skogs- och Lantbr.	147	141	199	234	221
Småföretagarnas	141	172	206	305	267
Statsanställdas ***	42	48	61	82	111
Statstjänstemännens	46	55	68	101	131
Sveriges arbetares	307	353	335	353	393
Sveriges fiskares	811	1010	1094	1408	1423
Sveriges teaterv.	262	296	355	349	445
Transportarbetarnas	152	209	290	631	395
Träindustriarbetarna	81	96	115	139	171
Samtliga	89	104	126	154	177

Anmärkning: Beklädnads och Fabriks arbetslöshetskassor redovisas fr.o.m. år 1993 som Industriefacketets arbetslöshetskassa. Gruvindustriarbetarnas arbetslöshetskassa ingår i Metalls arbetslöshetskassa fr.o.m. år 1993. * f.d. Banktjänstemännens arbetslöshetskassa ** f.d. Arbetsledarnas arbetslöshetskassa *** numera SEKO:s arbetslöshetskassa. *Källa :AMS*

Samspel mellan arbetsförmedling och arbetslöshetskassor

Ett villkor för att den arbetslöse medlemmen ska få ersättning är att han eller hon är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. En sådan anmälan sker vid ett personligt besök på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen lämnar därvid ett s.k. kassakort på vilket förmedlingen styrker att den arbetslöse är anmäld som arbetssökande. Detta kort ska sökanden lämna till sin arbetslöshetskassa. På kassakortet fyller sökanden dag för dag i vad han eller hon har gjort.

Om arbetsförmedlingen bedömer att den arbetssökande avvisat ett erbjudet lämpligt arbete, ska förmedlingen anmäla detta till arbetslöshetskassan för utredning och beslut.

För att få rätt till ersättning ska sökanden också bifoga ett arbetsgivarintyg som visar omfattningen av det tidigare arbetet samt skälet till varför anställningen upphörde.

Tillsyn m.m.

Tillsynsorgan för arbetslöshetskassorna är AMS. Uppgiften utförs vid AMS försäkringsenhet. Tillsynen omfattar dels information för att förebygga fel och brister, dels granskning av verksamheten, bl.a. genom besök på kassorna. Granskningen innefattar kontroll av regeltillämpning, administrativa system och rutiner m.m. samt granskning av enskilda ersättningsärenden. Granskningen kan bl.a. leda till beslut om återbetalning av statsbidrag m.m.

AMS prövar också arbetslöshetskassornas ansökningar om statsbidrag. Vidare ser man till att det förs över erforderliga medel till betalningssystemet för utbetalning av ersättningarna. AMS sammanställer också ekonomisk information om arbetslöshetskassorna samt gör beräkningar av utjämningsbidrag, finansieringsavgift etc. AMS utfärdar även tillämpningsföreskrifter. AMS ska godkänna vissa förändringar som kassorna vidtar såsom stadgeändringar m.m.

AMS företräder staten i ersättningsärenden som har överklagats till allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynen finansieras genom att en procent av vad arbetslöshetskassorna erlägger i finansieringsavgift går till tillsynsverksamheten.

Arbetslöshetskassornas rättsliga ställning

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga föreningar som handlägger arbetslöshetsersättningar finansierade med statliga bidrag. Även om kassorna således är privaträttsliga organ, anses deras beslut avseende ersättningsfrågorna utgöra myndighetsutövning. Deras beslut kan överklagas till länsrätt. Från och med den 1 maj 1996 kommer kassorna att vara part i överklagade ärenden. Kassorna står i sin myndighetsutövande verksamhet även under tillsyn av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Staten har ansetts vara skadeståndsskyldig för felaktiga åtgärder som kassans personal vidtagit vid myndighetsutövning.

Samorganisationen

De nuvarande i Sverige verksamma arbetslöshetskassorna är samtliga anslutna till en organisation benämnd Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO). Sammanslutningen bildades år 1946. Medlemskapet i sammanslutningen är frivilligt.

SO:s uppgift är att företräda kassorna vid framställningar och yttranden till myndigheter och att medverka vid information om arbetslöshetsförsäkringen. Vidare ska SO utveckla för kassorna gemensamma administrativa rutiner samt i övrigt företräda kassorna då anledning föreligger till gemensamt uppträdande.

Dessa uppgifter fullgörs bl.a. genom anordnande av föreståndar- och handläggarkonferenser, deltagande vid konferenser anordnade av länsarbetsnämnderna och genom informella kontakter med AMS. Vidare ger SO ut ett informationsblad som, förutom till arbetslöshetskassorna och intresseorganisationerna, även distribueras till andra berörda såsom arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder m.m. Informationsbladet ges ut i ca 13 000 exemplar. Utöver detta bedriver SO omfattande kursverksamhet för kassornas personal.

SO har låtit utveckla ett nytt datasystem för arbetslöshetskassorna benämnt OAS. Detta system prövas nu av vissa kassor. SO har därutöver skapat ett system för beslutstöd åt kassorna. I systemet som är datoriserat finns uppgifter om gällande lagar och bestämmelser, hänvisningar till olika avgöranden m.m. Kassorna kan genom att ansluta sig till systemet på ett enkelt sätt ta del av denna information.

SO:s högsta beslutande organ är årsmötet. Varje arbetslöshetskassa har rätt att representeras av två ombud. Vid årsmötet behandlas vissa i stadgarna angivna ärenden. Bland dessa ärenden ingår bl.a. val av

styrelseledamöter. Mellan årsmöten finns även möjlighet att hålla extra möten.

Mellan de olika mötena leds SO:s verksamhet av en styrelse. Styrelsen består av 16 ledamöter. Av dessa ledamöter väljs 13 av årsmötet. De övriga tre ledamöterna utses utan särskilt val av Landsorganisationen, Tjänstemännens Centralorganisation och Sveriges Akademikers Centralorganisation med en vardera. Av de ledamöter som utses av årsmötet väljs ordföranden och sex ledamöter det ena året och övriga ledamöter det andra året.

Inom styrelsen ska finnas ett arbetsutskott. Det ska bestå av fyra ordinarie ledamöter. Utskottet kan mellan styrelsesammanträdena fatta beslut i ärenden av brådskande natur. Utskottet bereder också ärenden på uppdrag av styrelsen.

SO finansierar sin verksamhet huvudsakligen genom s.k. avslutningsavgifter som medlemskassorna erlägger årligen samt genom kursavgifter.

6.3 Administration av KAS

Det kontanta arbetsmarknadsstödet har sedan tillkomsten år 1974 handlagts av AMS och länsarbetsnämnder. Utbetalningen av stödet ombesörjs av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Den 1 juli 1990 centraliserades administrationen till fyra KAS-regioner benämnda Norra, Västra, Östra och Södra regionerna. Regionerna är uppdelade på följande län.

Norra regionen: Uppsala, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

Västra regionen: Jönköpings, Hallands, Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands och Örebro län

Östra Regionen: Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och Gotlands län

Södra regionen: Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län

Dessa regioner administreras av länsarbetsnämnderna i Gävleborgs, Älvsborgs, Gotlands respektive Blekinge län. Den västra och den östra regionen handlägger ungefär en tredjedel vardera av samtliga ersättningsbeslut i landet. De övriga två regionerna handlägger ungefär en sjättedel vardera.

Handläggningen av KAS-ärendena är lokaliserad till fyra s.k. KAS-kontor: Ljusdal (norra regionen), Borås (västra regionen), Hemse (östra

regionen) och Olofström (södra regionen). Dessa kontor är självständiga enheter inom respektive länsarbetsnämnd.

KAS-kontoren leds av en kontorschef som är direkt underställd länsarbetsdirektören. Vidare finns vid kontoren handläggare samt viss övrig personal. Handläggarnas uppgifter är att bereda ärenden och fatta beslut i ersättningsfrågor. Omprövningsärenden handläggs av särskilda handläggare. Det finns totalt ca 80 handläggare vid samtliga KAS-kontor. Samtliga handläggare vid KAS-kontoren ska kunna fatta alla sorts beslut som rör ersättningsfrågorna.

KAS-kontorens administration finansieras genom att länsarbetsnämnderna erlägger en avgift för varje beslut ett KAS-kontor fattar och som berör en arbetslös med hemvist i respektive område länsarbetsnämnden är ansvarig för. Denna avgift är för närvarande 135 kr/beslut.

En arbetslös som kan få kontant arbetsmarknadsstöd erhåller information om denna stödform när han eller hon anmäler sig på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen tillhandahåller även ansökningshandlingar och s.k. deklarationskort. Deklarationskortet motsvarar det kassakort som förekommer inom arbetslöshetsförsäkringen. Handläggarna på arbetsförmedlingen bör dock inte uttala sig om huruvida den arbetslöse är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd eller inte. Den sökande kan lämna ansökningshandlingarna jämte deklarationskortet och ett arbetsgivarintyg/studieintyg till förmedlingen som vidarebefordrar handlingarna till behörigt KAS-kontor som prövar ansökningen.

Det nuvarande KAS-systemet innebär att den arbetslöse blir aktuell hos någon av länsarbetsnämnderna först när hon eller han blir arbetslös. Om en arbetslös, som uppbär kontant arbetsmarknadsstöd och är medlem i en arbetslöshetskassa, under sin arbetslöshetsperiod uppnår kvalifikationskraven för arbetslöshetsförsäkringen, övergår hon eller han till att uppbära ersättning ur det sistnämnda systemet. Sådana fall är inte ovanliga och kan exemplifieras på följande sätt.

A har den 1 januari år 1 erhållit ett heltidsarbete som restaurangbiträde. Arbetet, som är ett vikariat, pågår i sex månader. I samband med att A påbörjar sitt arbete ansöker han om och erhåller medlemskap i en arbetslöshetskassa. När anställningen upphör blir han arbetslös. Eftersom han inte har varit medlem i arbetslöshetskassan i ett år kan han inte erhålla ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Han får då kontant arbetsmarknadsstöd i stället. A fortsätter dock att vara medlem i kassan. När han har uppburit kontant arbetsmarknadsstöd under sex månader konstateras att han uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Efter ansökan erhåller

han ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i stället för kontant arbetsmarknadsstöd.

6.4 Ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen

Allmänt

För att en arbetslös ska få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att den arbetslöse, om han eller hon är arbetstagare, har varit medlem i en arbetslöshetskassa minst tolv månader innan arbetslösheten inträdde (medlemsvillkoret). Vidare krävs att den arbetslöse under en viss period har utfört en viss mängd förvärvsarbete (arbetsvillkoret) samt att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande m.m. (grundvillkoren). Den arbetslöse har rätt till ersättning under en viss period vars längd är beroende av hans eller hennes ålder. Om medlemmen gör avbrott i en pågående ersättningsperiod för att förvärvsarbeta, och detta avbrott inte överstiger ett år, fortsätter han eller hon efter arbetets avslutande på sin påbörjade ersättningsperiod. När denna period är slut får det senast upparbetade arbetsvillkoret ligga till grund för en ny ersättningsperiod. Arbetsvillkoret kan vid bestämmandet av en ny ersättningsperiod även grundas på tid i arbetsmarknadsutbildning m.m., så kallad med arbete jämställd tid.

Grundvillkoren

En arbetslös medlem erhåller ersättning om han eller hon är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och inte har kunnat erhålla lämpligt arbete. Ersättning lämnas inte till den som deltar i utbildning, om det inte finns särskilda skäl.

Med arbetslös förstås att medlemmen inte utför arbete för annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i förvärvssyfte. En medlem som uppbär lön, exempelvis under semester, uppsägningstid eller permittering anses inte vara arbetslös. Permitteringar kan i vissa fall anses ge rätt till arbetslöshetsersättning. Det krävs dock att permitteringen är tillåten enligt kollektivavtal och att det inte utgår

någon lön. Som exempel kan nämnas permittering vid semesterstängning.

En medlem som har blivit arbetslös p.g.a att arbetsgivaren har gått i konkurs kan i vissa fall få arbetslöshetsersättning som förskott på det statliga lönegarantibeloppet. Tjänstledighet anses normalt inte som arbetslöshet. Vid bedömning av om en person kan anses vara arbetslös tas inte hänsyn till bisysslor, om dessa inte hindrar medlemmen från att utföra förvärvsarbete.

Ett erbjudet arbete ska anses som lämpligt om inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden. Detta innebär att ett arbete inte är olämpligt enbart av det skälet att det inte överensstämmer med medlemmens utbildning eller yrkesverksamhet. Anställningsförmånerna ska vara förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, vara skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer. Arbetet får inte hänföra sig till en arbetsplats där en olovlig konflikt pågår och förhållandena på arbetsplatsen ska motsvara stadgade skyddsbestämmelser.

Om arbetsgivaren anser att medlemmens kvalifikationer är tillräckliga och vill anställa honom eller henne, är arbetet i regel att anse som lämpligt även om medlemmen själv inte anser sig ha tillräckliga kunskaper eller färdigheter för det. Om det fordras särskild behörighet för ett arbete och medlemmen saknar denna behörighet är arbetet att anse som olämpligt. Vid bedömningen av om ett arbete är lämpligt kan hänsyn även tas till den arbetslöses ålder. Detta förhållande kan ha betydelse bl.a. i de fall där en medlem kan erbjudas arbete som förutsätter goda kropps krafter och medlemmen inte tidigare haft ett sådant arbete.

Den arbetslöse har ingen rätt att få sitt arbetsutbud begränsat till hemortens naturliga arbetsområde. Han eller hon måste finna sig i att flytta under förutsättning att bostadsfrågan kan lösas eller det är möjligt att veckopendla mellan hemmet och arbetet. Lokal bundenhet kan dock accepteras i vissa fall, exempelvis av familjeskäl. Om medlemmen måste pendla till arbetsplatsen ska hänsyn tas till att kommunikationerna kan lösas på ett tillfredsställande sätt och att kostnaderna står i rimlig proportion till den tänkta lönen. En medlem utan barn anses inte behöva acceptera en daglig bortovaro från hemmet som överstiger tolv timmar.

Bisyssla eller kommunalt uppdrag är under skälig avvecklingstid att anse som godtagbart hinder för att ta arbete på annan ort.

I vissa fall kan ett erbjudande om arbete avvisas på den grunden att medlemmen har löfte om ett annat lämpligare arbete. Det krävs enligt

praxis att det vid tiden för erbjudandet finns ett dokumenterat löfte om anställning hos annan arbetsgivare, att anställningen ska tillräddas inom 14 dagar från arbetserbjudandet och att det väntade arbetet bedöms som lämpligare.

Den lön man har haft i ett tidigare arbete får i princip inte vara avgörande för om ett erbjudet arbete ska anses vara lämpligt eller inte. Endast om den erbjudna lönen väsentligen understiger kassaersättningen kan arbetet anses vara olämpligt. Med väsentligt avses att den erbjudna lönen understiger kassaersättningen med mer än tio procent. Detta innebär att den arbetslöse i princip måste acceptera en lön som kraftigt understiger vad han eller hon tidigare har haft. En person som innan arbetslösheten inträdde hade en inkomst av 16 500 kr per månad, vilket idag ger högsta möjliga ersättning, förväntas således acceptera en lön på ca 11 000 kr per månad, dvs. ca 35 procent under tidigare lön.

Arbetsvillkoret

Arbetsvillkoret innebär att den arbetslöse medlemmen för att få rätt till ersättning måste ha förvärvsarbetat under minst 80 dagar fördelade på minst fem månader under en ramtid av tolv månader före arbetslöshetens inträde. Med tolv månader avses 365 kalenderdagar. Endast dagar som förvärvsarbete utförts i minst tre timmar får räknas. Vad gäller arbetsvillkoret har AMS medgett vissa kassor att tillämpa särregler. Som exempel kan nämnas att Musikernas arbetslöshetskassa har tillåtits att räkna varje uppdrag oavsett tidslängd som en dags arbete.

Vid bestämmande av arbetsvillkoret ska man när ersättning söks första gången inte beakta s.k. utbildningsvikariat, beredskapsarbetet eller arbete som bedrivits med s.k. starta-eget-bidrag. Vidare ska man inte beakta sådana bisysslor som medlemmen före arbetslöshetens inträde varaktigt utfört vid sidan av sitt heltidsarbete. I övrigt ska all tid med inkomst av förvärvsarbete räknas in oavsett om arbete har utförts eller inte. Som exempel på sådan tid kan nämnas tid med permitteringslön, helglön, väntetidsersättning, semesterlön och uppehållslön. Även vissa arbeten som har utförts utomlands får tillgodoräknas. Vid bestämmande av ramtiden ska man inte räkna med överhoppningsbar tid. Ramtiden kan förlängas bakåt i tiden i princip hur långt som helst.

Överhoppningsbar tid

Överhoppningsbar tid är sådan tid under vilken medlemmen har varit förhindrad att arbeta p.g.a. 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 adoptivbarn 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 jämföras med arbetad tid. Även arbetslivsutveckling kan räknas som överhoppningsbar tid.

Med förvärvsarbete jämförd tid

Som framgår av den tidigare redogörelsen gäller att medlem, som inte tidigare påbörjat en ersättningsperiod, inte får grunda arbetsvillkoret på annat än förvärvsarbete. Om medlemmen har påbörjat en ersättningsperiod kan han eller hon kvalificera sig för en ny ersättningsperiod med hjälp av vissa andra aktiviteter. Dessa aktiviteter är fullföljd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering, fullgörande av totalförsvarspflicht, vård av barn m.m.

Ersättningens storlek samt ersättningstid

Ersättningsnivåer

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen utgår som tidigare nämnts i form av dagpenning, dvs. ett per dag beräknat belopp. Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt karens- och avstängningsdagar uppgå till högst fem dagar. Dagpenning lämnas således högst fem dagar per kalendervecka och får i princip inte lämnas för lördag och söndag.

Dagpenning lämnas med 75 procent av den försäkrades dagsförtjänst. Högsta dagpenning är som angetts inledningsvis för närvarande 564 kr. Beloppet motsvarar 75 procent av en månadslön på ca 16 500 kr.

Dagsförtjänst

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, ifråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade, den s.k. normalarbetstiden.

Saknas underlag för beräkning av dagsförtjänsten ska som medlemmens dagsförtjänst räknas den i orten vanliga arbetsförtjänsten per arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som medlemmen.

Vid beräkning av dagsförtjänsten beaktas lön och andra ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst. Tillfälliga ersättningar räknas inte. Detta innebär bl.a. att ersättning för stadigvarande övertid ska räknas med. Om det arbete som har medräknats vid fastställandet av normalarbetstiden p.g.a av överhoppningsbar tid ligger längre tillbaka i tiden än tolv månader från ansökan om ersättning, ska inkomsten uppräknas enligt senast gällande kollektivavtal.

Det finns särskilda beräkningsregler som gäller vid bestämmandet av dagsförtjänsten för cirkelledare, biståndsarbetare och företagare.

Normalarbetstid

Normalarbetstid är den genomsnittliga arbetstiden antingen i det förvärvsarbete som medförde att arbetsvillkoret uppfylldes eller, om detta är förmånligare för den försäkrade, i allt förvärvsarbete som utförts under ramtiden.

Vid bestämning av normalarbetstiden är enligt AMS föreskrifter huvudregeln följande.

En jämförelse ska göras mellan normalarbetstiden beräknad som den genomsnittliga arbetstiden i det förvärvsarbete som utförts under de senast kalendermånaderna med minst 75 timmars arbete och den genomsnittliga arbetstiden i allt förvärvsarbete som utförts under samtliga kalendermånader med minst 75 timmars arbete inom ramtiden. Det för medlemmen förmånligaste alternativet ska väljas.

Om det inom ramtiden inte finns minst fem kalendermånader med minst 75 timmars arbete ska genomsnittsberäkningen göras på den arbetade tiden under de fem kalendermånader inom ramtiden som innehåller det högsta antalet arbetade timmar.

Om medlemmen har haft samma veckoarbetstid under de kalendermånader på vilka beräkningen av normalarbetstiden baseras, ska

enligt föreskrifterna normalarbetstiden utgöra den tid som medlemmen varit anställd för att arbeta per vecka.

Det finns utöver de nu angivna beräkningssätten för normalarbetstid ytterligare anvisningar hur denna tid ska kunna beräknas.

Ersättningstid

Arbetslöshetsersättning utgår under längst 300 dagar (ersättningsperiod). Om den försäkrade under ersättningsperioden uppnår 55 års ålder är perioden i stället 450 dagar. Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år. Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden har gått till ända har den försäkrade utan ny prövning av arbetsvillkoret rätt till ersättning under återstående dagar av perioden. Detta gäller dock inte om det har förflutit en sammanhängande tid av tolv månader sedan han eller hon senast fick ersättning. Vid sådant förhållande måste ett nytt arbetsvillkor upparbetas för att ersättning ska utgå. Detta gäller inte om delar av perioden består av sådana aktiviteter som innebär överhoppningsbar tid. Enligt AMS föreskrifter är tolv månader i detta fall 365 kalenderdagar. Om ersättningsperioden gått till ända, men ett nytt arbetsvillkor har upparbetats under perioden, har den försäkrade rätt till ytterligare en ersättningsperiod.

När man bestämmer den nya ersättningsperioden har det i praxis fastslagits att den normalarbetstid som den arbetslöse hade när han eller hon påbörjade den första ersättningsperioden ska ligga till grund för bestämmandet av normalarbetstiden för den andra ersättningsperioden.

Karensvillkor

Dagpenning får inte lämnas till den ersättningsberättigade medlemmen förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av tolv månader varit arbetslös fem dagar. Denna regel tillämpas bara en gång per ersättningsperiod.

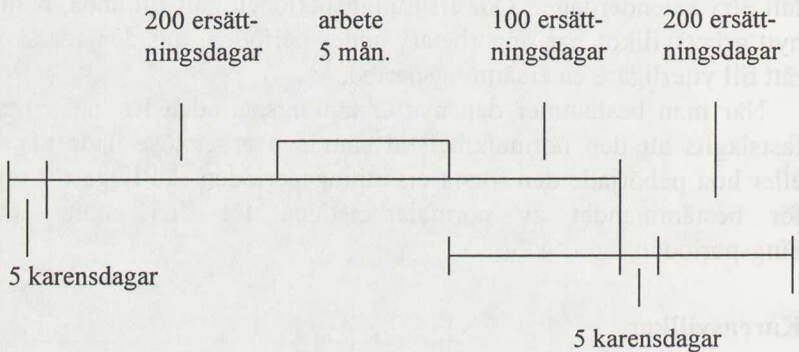
Den s.k. avräkningsregeln

En vanligt förekommande uppfattning är att när medlemmen erhåller rätt till en ny ersättningsperiod får han eller hon rätt till 300 nya ersättningsdagar. Formellt sett förhåller det sig på det sättet, men i det enskilda fallet är det ofta annorlunda. Detta beror på bestämmelsen i 1 kap. 15 § tredje stycket i ALF-lagen som stadgar att den nya ersättningsperioden löper fr.o.m. den första ersatta dagen efter den sista

tillgodoräkningsbara dagen som använts i arbetsvillkoret, den s.k. avräkningsregeln. Denna bestämmelse innebär att den nya ersättningsperioden omfattar 300 (alternativt 450) dagar minus de ersättningsdagar som medlemmen fått efter den sista tillgodoräknade dagen i arbetsvillkoret. Eftersom det är fråga om en ny ersättningsperiod ska den inledas med att fem karensdagar avräknas. Det nu nämnda förhållandet kan belysas med följande exempel.

Exempel A

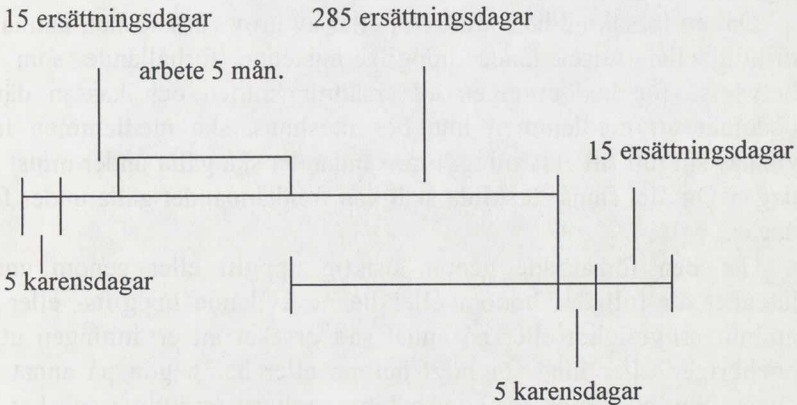
Sökanden har tidigare arbetat heltid och har nu blivit arbetslös. Efter det att sökanden erhållit 200 ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen får han ett arbete. Han arbetar under fem månader och är därefter arbetslös ytterligare 100 dagar. När arbetslöshetskassan gör sin bedömning om han har kvalificerat sig till en ny period eller inte, konstateras att sökanden har rätt till ytterligare 300 ersättningsdagar. Samtidigt konstateras att från de 300 ersättningsdagarna ska avdrag göras för de 100 ersättningsdagar som A erhållit efter det att han uppfyllt arbetsvillkoret. Detta kan illustreras på följande sätt.



Kommentar: Som framgår av exemplet innebär avräkningsregeln att den enskilde rent faktiskt bara får rätt till ytterligare 200 ersättningsdagar.

Exempel B

Antagandena är i huvudsak desamma som för exempel A med den skillnaden att sökanden först uppbär ersättning under 15 dagar. Därefter arbetar han 5 månader och är sedan arbetslös i 285 dagar.



Kommentar: Som framgår av detta exempel kan avräkningsregeln innebära att den enskilde erhåller få ersättningsdagar under den andra ersättningsperioden.

Denna avräkningsregel tillkom vid införandet av den nuvarande ALF-lagen. Syftet med bestämmelsen var att ett nytt uppfyllt arbetsvillkor skulle ge lika många ersättningsdagar oavsett när arbetslösheten inträdde.

Regler om avstängning och återbetalning

Försäkrad ska avstängas från rätt till ersättning om han eller hon har lämnat sitt arbete utan giltig anledning, har skilts från arbetet p.g.a otillbörligt uppförande, har avvisat erbjudet lämpligt arbete, eller, utan att uttryckligen har avvisat sådant arbete, ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställningen inte har kommit till stånd. Avstängningstiden beräknas i normalfallet till 45 ersättningsdagar i det fall den försäkrade lämnat sitt arbete utan anledning och till 60 ersättningsdagar i övriga fall. I avstängningstiden inräknas bara dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får i normalfallen inte överstiga 112 respektive 168 kalenderdagar. I fråga

om kortvariga anställningar som den försäkrade har lämnat eller avvisat gäller kortare avstängningstider.

Om medlemmen har avstängts från rätt till ersättning påverkar inte avstängningen ersättningsperiodens längd på annat sätt än att perioden skjuts framåt i tiden.

Om en försäkrad har, medvetet eller av grov vårdslöshet, lämnat en oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som har betydelse för bedömningen av ersättningsrätten och kassan därvid bedömer att medlemmen inte bör uteslutas, ska medlemmen fränkännas sin rätt till ersättning. Fränkännandet ska gälla under minst 130 dagar. Om det finns särskilda skäl kan fränkännandet gälla under färre dagar.

Har den försäkrade genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom eller henne åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättningen utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han eller hon insett detta, ska det som betalats ut för mycket återbetalas. Om det föreligger särskild anledning kan återbetalningsskyldigheten helt eller delvis efterges.

6.5 Ersättningsreglerna i KAS

Allmänt

Kontant arbetsmarknadsstöd utges som tidigare nämnts till arbetslösa som inte är försäkrade enligt ALF-lagen och till sådana som är medlemmar i en arbetslöshetskassa men som av ett eller annat skäl inte uppfyller kraven för rätt till arbetslöshetsersättning. Vidare ges kontant arbetsmarknadsstöd till arbetslösa som har utförsäkrats från rätt till arbetslöshetsförsäkring efter 60 års ålder. Kontant arbetsmarknadsstöd lämnas tidigast den 1 juli det år den arbetslöse fyller tjugo år, dock längst till den arbetslöse fyller 65 år.

För att en arbetslös ska få kontant arbetsmarknadsstöd krävs att han eller hon har arbetat under en viss period och har utfört en viss mängd förvärvsarbete (arbetsvillkor) samt att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande m.m (grundvillkor). Till skillnad från ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen kan den arbetslöse kvalificera sig till ersättning genom ett utbildningsvillkor. Det kontanta

arbetsmarknadsstödet utgår i form av ett per dag beräknat belopp under en viss begränsad period.

Om stödtagaren uppfyller ett nytt arbetsvillkor innan en pågående ersättningsperiod gått till ända erhåller stödtagaren rätt till ytterligare en ersättningsperiod. Arbetsvillkoret kan i dessa fall uppfyllas genom med arbete jämställd tid.

Grundvillkor och arbetsvillkor m.m.

Grundvillkoren är utformade i överensstämmelse med villkoren i ALF-lagen, dvs. den arbetslöse ska stå till arbetsmarknadens förfogande m.m. Har den arbetslöse uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa p.g.a att han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, lämnas inget kontant arbetsmarknadsstöd under en tid av ett år från uteslutningen.

Arbetsvillkoret för rätt till kontant arbetsmarknadsstöd är att sökande ska 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.

I likhet med arbetslöshetsförsäkringen gäller i normalfallet att om den arbetslöse inte tidigare har påbörjat en ersättningsperiod får han eller hon inte grunda arbetsvillkoret på annat än förvärvsarbete.

Med förvärvsarbete jämställd tid

De aktiviteter som jämställs med arbetad tid är desamma som i ALF-lagen. I KAS-systemet jämställs därutöver med arbetad tid sådan tid under vilken sökanden i enskilt hem har vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Överhoppningsbar tid

Reglerna om överhoppningsbar tid är i princip desamma för det kontanta arbetsmarknadsstödet som för arbetslöshetsförsäkringen. Den skillnad som finns är att den tid som inte räknas in i ramtiden enligt bestämmelserna avseende KAS inte får överstiga två år. Begränsningen infördes bl.a. av det skälet att det hade visat sig vara svårt att få fram

utredning om tid som låg långt tillbaka. Detta innebär att längre tid tillbaka än tre år från första arbetslösa dagen inte kan påverka rätten till KAS.

Utbildningsvillkor

Den som inte uppfyller arbetsvillkoret för rätt till KAS kan kvalificera sig genom att uppfylla ett utbildningsvillkor. För detta krävs att följande förutsättningar är uppfyllda.

Den som i minst 90 kalenderdagar, under en ramtid av tio månader i anslutning till att han eller hon avslutat en utbildning på heltid som omfattat minst ett läsår och som berättigat till studiesocialt stöd, stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd. Vid bestämmandet av ramtiden räknas inte tid då den sökande har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande p.g.a sjukdom, totalförsvarstjänstgöring, havandeskap eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

All slags heltidsutbildning över grundskolenivå som berättigar till studiesocialt stöd kan grunda rätt till KAS. Utbildningens innehåll saknar betydelse. Det kan t.ex. vara fråga om universitetsstudier, folkhögskolestudier eller gymnasieutbildning vid den kommunala vuxenutbildningen. Studier utan påvisbart resultat, t.ex. universitetsstudier i enstaka ämnen utan fullgjorda prov eller enstaka ämnen på gymnasienivå godtas inte som grund för rätt till KAS.

Ersättningens storlek samt ersättningstid m.m.

Ersättningsnivåer

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår som tidigare nämnts i form av ett per dag beräknat belopp. KAS-beloppet är detsamma som lägsta dagpenning, dvs. 230 kr/dag, dock högst fem dagar per vecka. KAS utgår med samma belopp oavsett tidigare inkomst.

För beräkning av ersättningen ska sökandens normalarbetstid fastställas. Normalarbetstiden fastställs i hela arbetstimmar. 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 ska alltid fastställas till lägst 17 och högst 40 timmar per vecka.

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

Ersättningstid och avräkningsregeln

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår högst 150 dagar (ersättningsperioden). Har stödtagaren uppnått 55 års ålder innan ersättningsperioden gått till ända, är perioden i stället 300 dagar. Sedan stödtagaren uppnått 60 års ålder, är ersättningsperioden 450 dagar.

Om ersättningsperioden gått till ända men ett nytt arbetsvillkor har upparbetats under perioden har stödtagaren rätt till en ny ersättningsperiod. Även vad gäller stödtagare försöker arbetsförmedlingen så långt som möjligt att bereda dem tillfälle att bli föremål för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att därigenom undvika att de blir utan kontant arbetsmarknadsstöd.

När en stödtagare erhåller en ny ersättningsperiod tillämpas en avräkningsregel som överensstämmer med den som finns i ALF-lagen.

Karensvillkor

I detta avseende finns det en bestämmelse som överensstämmer med karensbestämmelsen i ALF-lagen.

Övrigt

Vad gäller reglerna om avstängning, och återbetalning överensstämmer dessa i huvudsak med bestämmelserna i ALF-lagen. Vidare finns regler om indragning av stödet vilka i huvudsak överensstämmer med fränkännandereglerna i ALF-lagen.

6.6 Avtalslösningar

Allmänt

Vid sidan av de statliga eller statsbidragsfinansierade systemen för kontant arbetslöshetsersättning har arbetsmarknadens parter inom ett flertal avtalsområden träffat uppgörelser avseende olika åtgärder vid uppsägningar p.g.a arbetsbrist, s.k. trygghetsavtal. Trygghetsavtalen innebär i de flesta fall att den uppsagde arbetstagaren ska ges rådgivning och hjälp att finna en ny sysselsättning. Den enskilde kan även få ekonomiskt stöd vid utbildning, vid start av eget företag etc. I en del trygghetsavtal prioriteras åtgärder som hjälper företagen att utvecklas för att därigenom minska risken för neddragningar. Trygghetsavtalen innehåller även bestämmelser som innebär att den arbetslöse erhåller olika ersättningar som kompletterar det kontanta stödet vid arbetslöshet. Dessa ersättningar reducerar inte den ersättning som den enskilde får från arbetslöshetsförsäkringen och KAS.

Trygghetsavtal har träffats såväl på det privata som på de statliga och kommunala områdena. För att belysa avtalens innehåll och omfattning lämnas en redogörelse för de största avtalsområdena.

Trygghetsavtal mellan SAF och LO

Mellan SAF och LO har träffats avtal om arbetsmarknadsförsäkringar som bl.a. innehåller en försäkring om avgångsbidrag (AGB). Parterna har också bildat en stiftelse.

Konstruktionen av avgångsbidragen skiljer sig från det kontanta stödet vid arbetslöshet på det sättet att AGB innehåller två ersättningsformer, A-belopp respektive B-belopp. A-beloppet är ett engångsbelopp som utbetalas i samband med att arbetstagaren förlorar sin anställning. B-beloppet är en periodisk ersättning som utgår under arbetslöshetsperioden.

En arbetstagare som har förlorat sin anställning kan erhålla AGB-förmåner i två olika fall, dels om arbetstagaren sagts upp från sin anställning på grund av att företaget förändrat sin verksamhet och detta har lett till en varaktig minskning av personalstyrkan (företagsfallet), dels om arbetstagaren har varit anställd i en bransch som tillämpar en anställningsform som innebär att man anställs för visstidsbegränsat

arbete och arbetstagaren inte har kunnat erhålla ett nytt arbete i branschen inom sex månader (branschfallet). Som exempel på sådana branscher kan nämnas byggnads- och anläggningsbranschen samt måleribranschen. Branschfallet gäller dock inte för säsongarbetare.

En förutsättning för att man ska ha rätt till ersättning från AGB är att man har tjänat in minst tre hela s.k. AGB-år i samma företag under de fem år som ligger närmast före uppsägningsåret samt under uppsägningsåret. För att uppfylla ett AGB-år måste man ha arbetat 832 timmar eller mer under ett kalenderår. Detta motsvarar en veckoarbetstid på minst 16 timmar. Om man arbetat mindre än 832 timmar men minst 208 timmar under ett kalenderår tillgodoräknas man en del av ett AGB-år. Denna del får man fram genom att dividera den arbetade tiden med 832. AGB-år tillgodoräknas fr.o.m det år arbetstagaren fyller 28 år.

För att erhålla A-belopp krävs förutom angivna villkor att arbetstagaren har fyllt 40 år innan uppsägningstiden har löpt ut eller att arbetstagaren har tillgodoräknats sju hela AGB-år. A-beloppet består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet är 5 700 kr och utges i form av ett engångsbelopp. Har arbetstagaren fyllt 40 år när han eller hon förlorar sin anställning, får arbetstagaren ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet är 300 kr för varje levnadsår utöver 40 år t.o.m. 54 år. Därefter är tilläggsbeloppet 400 kr för varje levnadsår t.o.m. 62 år.

För att erhålla B-belopp krävs att arbetstagaren uppnått 40 års ålder innan uppsägningstiden löpt ut. Vidare krävs att arbetstagaren har tillgodoräknats tre hela AGB-år under de senaste fem åren och att han eller hon har blivit arbetslös i samband med uppsägningen eller inom fem år från denna samt står till arbetsmarknadens förfogande. B-belopp kan även utgå till den som genomgår utbildning vilken kan leda till nytt arbete.

B-belopp utbetalas första gången i företagsfallet efter tre månaders arbetslöshet med 3 000 kr och i branschfallet efter sex månader med 6 000 kr. Därefter utbetalas var tredje månad ett belopp om 3 000 kr så länge arbetslösheten består. Efter det att arbetstagaren har fyllt 64 år sänks beloppet till 1 800 kr. Ersättningen utbetalas längst till den månad den arbetslöse fyller 65 år eller till dess att sammanlagt 27 000 kr har utbetalats. För den som har fyllt 60 år när han eller hon förlorat sin anställning höjs den maximala ersättningen från 27 000 kr till 39 000 kr.

Om arbetstagaren i samband med uppsägningen erhåller ett avgångsvederlag från arbetsgivaren kan ersättningarna komma att reduceras beroende på avgångsvederlagets storlek.

Avgångsbidragen administreras av Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag. Premien för de anslutna företagen uppgick för åren

1994 och 1995 till 0,34 procent respektive 0,37 procent av lönesumman. Under år 1994 utbetalades ca 580 miljoner kr i avgångsersättningar.

Som framgår av ovan har SAF och LO bildat en stiftelse, Trygghetsfonden SAF-LO. Den bildades i samband med 1983 års avtalsförhandlingar. Stiftelsens uppgift är att främja tryggheten för arbetare som löper risk att bli uppsagda eller blivit uppsagda till följd av driftsinskränkning, företagsnedläggelse eller rationalisering av företagets verksamhet m.m. Vidare ska stiftelsen främja sysselsättningen genom utveckling och effektivisering av företag samt nyföretagande. Trygghetsfonden kan som ett led i denna verksamhet ge bidrag till utbildning, produkt- och teknikutveckling, starta-eget stöd m.m. Trygghetsfonden ger inte ut något kontantstöd till arbetslösa eller förtidspensionerade.

Trygghetsfonden tillförs medel via en kollektivavtalsgrundad avgift på lönesumman. Avgiften för åren 1994 och 1995 var 0,06 procent respektive 0,01 procent på lönesumman. Trygghetsfonden uppgick år 1994 till 1,7 miljarder kr. Under år 1994 uppgick fondens kostnader för stödåtgärder till ca 520 miljoner kr.

Trygghetsavtal mellan SAF och PTK

Mellan SAF och PTK gäller sedan den 17 augusti 1994 det s.k. omställningsavtalet. Detta avtal ersatte ett tidigare avtal, Trygghetsöverenskommelsen, som gällde mellan parterna sedan den 5 april 1974. I omställningsavtalet förband sig parterna att bilda Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsrådet (nedan kallad Trygghetsrådet). Trygghetsrådet ersatte ett annat organ, Trygghetsrådet SAF-PTK, som administrerade ett tidigare mellan parterna gällande trygghetsavtal.

Omställningsavtalet innebär att uppsagda arbetstagare i vissa fall tillförsäkras olika former av stöd vid arbetslöshet. Trygghetsrådet kan inom ramen för detta avtal ge individuellt anpassat stöd. Exempel på stödåtgärder är vägledning, stöd till att starta eget etc. Omställningsavtalet innebär vidare att de uppsagda arbetstagarna vid sidan av arbetslöshetsersättningen ska erhålla avgångsersättning (AGE). Avgångsersättningen prövas av Trygghetsrådet.

För att vara berättigad till avgångsersättning krävs att den anställde har arbetat minst 16 timmar per vecka och blivit uppsagd p.g.a arbetsbrist i ett företag som är anslutet till Trygghetsrådet, att han eller hon har varit anställd utan avbrott i samma företag eller koncern de senaste fem åren och att vederbörande har fyllt 40 år senast den dag då anställningen upphörde. Om den anställde inte har fem anställningsår

hos den senaste arbetsgivaren kan anställningstiden hos den närmast föregående arbetsgivaren tillgodoräknas i vissa fall. Det krävs dock att den tidigare arbetsgivaren har varit ansluten till Trygghetsrådet.

Avgångsersättningen utbetalas i delbelopp, s.k. rater. Avsikten är att avgångsbidraget tillsammans med ersättningen från arbetslöshetskassan ska ge den arbetslöse en inkomstnivå på ca 75 procent av den tidigare lönen. Ersättningen utbetalas i första hand under högst 14 månader eller, om den arbetslöse fyllt 55 år under högst 21 månader. Om den arbetslöse erhåller 75 procent av sin lön genom kontant arbetslöshetsersättning utgår vissa schablonbelopp.

Utbetalningen av avgångsersättningen kan beskrivas på följande sätt.

Om den anställde är arbetslös vid uppsägningstidens slut och inte heller har träffat någon överenskommelse om en ny anställning betalas ett första ersättningsbelopp ut, rat 1. Rat 1 uppgår till ett schablonbelopp som motsvarar halv månadslön. Varje rat motsvarar en tid av 150 ersättningsdagar från arbetslöshetskassan. Om den arbetslöse genom utbetalningen av rat 1 och sju månaders ersättning från arbetslöshetskassan inte uppnår 75 procent av sin tidigare lön under de första sju månaderna, utbetalas efter tre månader ett tillägg till rat 1 så att en ersättningsnivå om 75 procent av den tidigare lönen uppnås.

Efter sju månaders arbetslöshet sker en ny prövning. Om arbetstagaren alltfjämt är arbetslös och det har gått sju månader sedan han eller hon slutade sin anställning beviljas ett nytt ersättningsbelopp, rat 2:1.

För de arbetslösa som har rätt till 450 dagars arbetslöshetsersättning kan efter ytterligare sju månader en ny utbetalning ske, rat 2:2.

Har den enskilde upparbetat en rätt till en ny ersättningsperiod från arbetslöshetskassan kan ytterligare en rat utgå.

Utöver de ovan angivna ersättningarna kan även löneutfyllnad utgå. Löneutfyllnad innebär att den som har erhållit en ny anställning med betydligt lägre lön under en kortare övergångsperiod kan erhålla löneutfyllnad.

Trygghetsrådet finansierar sin verksamhet genom en avgift som beräknas på företagens totala lönesumma för de anställda som omfattas av omställningsavtalet. Avgiften är uppdelad i en grundavgift, som omfattar bastjänster och AGE, och en avgift för tilläggstjänster. Grundavgiften är 0,35 procent av lönesumman och avgiften för tilläggstjänster är 0,20 procent. De företag som står utanför SAF men som har tecknat ett s.k. hängavtal med ett PTK-förbund, s.k. säranslutna, får betala en extra avgift. Under år 1994 uppgick kostnaderna för stödåtgärder till 646 miljoner kr. Av detta belopp utgjorde 310 miljoner kr kostnader för aktivt stöd till uppsagda samt till olika utvecklings- och utbildningsprojekt som har till syfte att motverka uppsägningar.

Trygghetsavtal på det statliga området

På det statliga området finns också trygghetsavtal. För att bedriva den verksamhet som förutsätts enligt avtalet har parterna bildat en stiftelse benämnd Trygghetsstiftelsen. Stiftelsens verksamhet finansieras genom avsättning av belopp som bestäms genom avtal mellan parterna. Parterna har enats om att fr.o.m. den 1 april 1995 ska 0,7 procent av myndigheternas lönesumma årligen tillföras stiftelsen. Detta motsvarar drygt 400 miljoner kr/år.

Avtalet gäller för alla tillsvidareanställda som sägs upp p.g.a. arbetsbrist. Dessa arbetstagare omfattas av avtalet redan från första anställningsdagen. Avtalet gäller även för tjänstlediga. Avtalet gäller även för en arbetstagare vars arbete omlokaliseras till annan ort under förutsättning att arbetstagaren är skyldig att flytta med till den nya orten.

Avtalet gäller även i vissa fall för visstidsanställda. Det krävs dock att den anställde har haft sammanlagt fem års statlig visstidsanställning.

Trygghetsstiftelsen kan i sitt arbete använda verksamhetsanknutna och individuella trygghetsåtgärder.

Verksamhetsanknutna trygghetsåtgärder innebär att en arbetsgivare kan erhålla stöd från stiftelsen för utbildning eller annan utvecklingsåtgärd som arbetsgivaren bedömer kan bereda uppsägningshotade fortsatt anställning inom myndigheten.

Individuella trygghetsåtgärder innebär att stiftelsen kan medverka till och bekosta utbildning, starta-eget bidrag, inskolning vid övergång till annan anställning, medflyttandehjälp m.m.

Avtalet innebär vidare för den enskilde dels att uppsägningstiderna förlängs jämfört med anställningsskyddslagen och andra mellan parterna gällande kollektivavtal, dels att han eller hon erhåller ekonomiska förmåner.

Vad gäller de ekonomiska förmånerna kan följande anföras.

Om en arbetstagare övergår till en ny anställning med lägre lön erhåller han eller hon ett inkomsttrygghetstillägg.

Arbetstagare som inte har erhållit något nytt arbete har rätt till avgångsersättning som tillsammans med ersättningen från arbetslöshetskassan motsvarar 75 procent av den tidigare månadsinkomsten. Den som uppbär kontant arbetsmarknadsstöd får avgångsersättning med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan 75 procent av den tidigare månadsinkomsten och det belopp som skulle ha utbetalats om arbetstagaren hade haft ersättning från arbetslöshetskassa. Ersättningen betalas ut under lika lång tid som ersättningen från arbetslöshetskassa respektive det kontanta arbetsmarknadsstödet. Ersättningen kan i vissa

fall förlängas efter det att rätten till avgångsersättning har upphört. Har den som entledigats fyllt 60 år och väljer att inte söka nytt arbete har han eller hon rätt till pensionsersättning. Sådan pensionsersättning kan i vissa fall även utgå till den som fyllt 55 år.

Under år 1994 betalade Trygghetsstiftelsen ut ca 370 miljoner kr i stödåtgärder samt avgångsbidrag. Av detta belopp utgjorde ca 90 miljoner kr avgångsbidrag, dvs. cirka 24 procent.

Trygghetsavtal på det kommunala området

Mellan Landstingsförbundet och Kommunförbundet, som företrädare för arbetsgivarsidan, och arbetstagarorganisationerna på det kommunala området har träffats ett centralt avtal om avgångsförmåner, AGF-KL. Mellan kommunerna och de lokala arbetstagarorganisationerna har därefter träffats överenskommelser i anslutning till det centrala avtalet.

AGF-KL innehåller bestämmelser om förmåner som ska utgå under vissa förhållanden när en arbetstagare har sagts upp från sin anställning hos arbetsgivaren till följd av en sådan omorganisation, omlokalisering, varaktig inskränkning eller nedläggning av verksamheten som beslutats av arbetsgivaren och arbetstagaren har blivit arbetslös. Förmånerna utgörs av engångsersättning eller periodisk avgångsersättning. Förmånsbestämmelserna tillämpas för arbetstagare som vid tidpunkten för uppsägningen är tillsvidareanställd och för vilken gäller det kommunala kollektivavtalet om pensioner (PA-KL). Vidare krävs att arbetstagaren har haft en sådan anställning hos arbetsgivaren i vilken PA-KL gällt för arbetstagaren under sammanlagt minst 36 månader. Arbetstagaren ska dessutom ha fyllt 25 år och inte uppnått den tidpunkt då avgångsskyldighet inträtt enligt PA-KL. Arbetstagaren ska stå till arbetsmarknadens förfogande genom anmälan hos och fortlöpande kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen. Förmåner ska i vissa fall inte utgå om arbetstagaren erhåller en ny anställning.

Engångsersättningen utgör - för varje helt anställningsår räknat - en tredjedel av arbetstagarens normala månadsinkomst omedelbart före tidpunkten för anställningens upphörande. Engångsersättningen kan högst uppgå till ett belopp motsvarande sex normala månadsinkomster för arbetstagaren. För att erhålla sex månadsinkomster krävs 18 års anställningstid.

För att arbetstagaren ska ha rätt till periodisk avgångsersättning krävs att han eller hon vid anställningens upphörande också uppfyller vissa krav på sammanlagd anställningstid. Dessa krav framgår av en i

avtalet intagen tabell. Som exempel kan nämnas att om arbetstagaren är 45 år krävs en sammanlagd anställningstid på 210 kalendermånader.

Periodisk avgångsersättning i form av egenersättning motsvarar beloppsmässigt den ålderspension som skulle ha utgetts enligt PA-KL om arbetstagaren hade uppnått pensionsålder eller den övre gränsen av sin pensioneringsperiod vid tidpunkten för anställningens upphörande. Egenersättningen minskas med tio procent intill den tidpunkt då avgångsskyldighet skulle ha inträtt enligt avtal. Minskning ska dock inte ske om arbetstagaren har högst 60 kalendermånader kvar till tidpunkten för avgångsskyldighet eller en sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren av minst 240 hela kalendermånader.

För tid under vilken arbetstagaren uppbär ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd ska egenersättningen i stället för vad som tidigare redovisats utges med ett belopp som motsvarar 75 procent av arbetstagarens månadsinkomst före arbetslösheten.

Egenersättningen utbetalas månadsvis.

Arbetstagare som tidigare har blivit arbetslös men inte blivit berättigad till avgångsförmåner p.g.a. att han eller hon erhållit anställning hos annan arbetsgivare har, under vissa förutsättningar, rätt till efterskydd då ny arbetslöshet inträffar.

Administrationn av avgångsbidragen sköts av kommunerna själva som även bestrider kostnaderna. Utbetalningarna av avgångsbidragen sköts av Kommunernas pensionsanstalt (KPA).

6.7 Arbetslöshetsersättningens finansiering

Dagens finansiering

Till arbetslöshetsersättningens utgiftssida räknas under budgetåret 1995/96 kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), samt utbildningsbidrag för ALU och datortek. I utgifterna ingår även räntekostnaderna för skulden i arbetsmarknadsfonden, i princip det samlade saldot för arbetslöshetsersättningen mellan halvårsskiftet 1988 och halvårsskiftet 1995. Fonden är under avveckling.

Utgifterna ovan finansieras till största delen genom den allmänna arbetsmarknadsavgiften som sedan den 1 januari 1996 uppgår till 5,42 procent av lönesumman. Arbetslöshetskassornas medlemmar bidrar

med en mindre del av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens finansiering. Återstoden av utgifterna täcks med allmänna skattemedel.

Ersättningen från den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen täcks 1996 till ca 97 procent av intäkterna från arbetsmarknadsavgiften. De återstående tre procenten kommer från arbetslöshetskassorna som betalar in en del av sina medlemsavgifter till staten i form av en finansieringsavgift¹⁰.

Administrationen av arbetslöshetsförsäkringen finansieras helt genom medlemsavgifterna till kassorna. För att jämna ut en del av skillnaderna i administrationskostnad mellan kassorna lämnar staten utjämningsbidrag till vissa kassor. Bidraget finansieras av kassorna själva genom en utjämningsavgift som varje kassa erlägger till staten.

Finansieringen före 1989

Den frivilliga statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen har funnits sedan 1935. Till en början finansierade arbetslöshetskassornas medlemmar och de fackliga organisationerna huvuddelen av försäkringens kostnader. Statsbidragen täckte ca en tredjedel av ersättningen. Återstoden betalades genom medlemsavgifter och med hjälp av startfonder som de fackliga organisationerna bidragit med samt ränteintäkter. I början av 1960-talet infördes ett statsbidragssystem med ett proportionellt och ett progressivt bidrag. Det progressiva bidraget var knutet till antalet ersättningsdagar och syftade till att utjämna medlemsavgifterna mellan kassorna. Statsbidraget betalades ut till kassorna årsvis i efterskott.

Med tiden tog staten ett allt större ansvar för arbetslöshetsförsäkringen. Statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen höjdes och uppgick 1974 till närmare två tredjedelar av utbetalda ersättningsbelopp.

Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen finansierades länge helt med allmänna skattemedel. År 1974 infördes en särskild arbetsgivaravgift, arbetsmarknadsavgiften, på 0,4 procent av lönesumman, för att finansiera en del av statsbidraget till försäkringen. Samtidigt höjdes statsbidraget till ca 77 procent av ersättningen.

År 1983 höjdes statsbidraget till minst 80 procent av den utbetalda ersättningen. Kassor med hög arbetslöshet kunde få statsbidrag upp till motsvarande 98 procent av den utbetalda ersättningen. Statsbidraget bestod dels av ett grundbidrag som skulle motsvara 80 procent av den

¹⁰ Finansieringsavgiften kallas i dagligt tal för egenavgiften, men bör inte förväxlas med den statliga egenavgift till arbetslöshetsförsäkringen som var i bruk under 1994.

utbetalda ersättningen, dels av ett progressivbidrag som utgick enligt en stigande skala efter det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem och år i varje kassa. Statsbidraget finansierades till 65 procent med arbetsmarknadsavgiften och till 35 procent med allmänna skattemedel. Arbetsmarknadsavgiften höjdes flera gånger under 1980-talet och uppgick 1988 till 2,16 procent av lönesumman.

Statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen betalades ut med ett preliminärt å kontobelopp varje månad som grundade sig på statsbidraget föregående år. En slutlig beräkning av ersättningar och statsbidrag gjordes en gång om året i samband med en slutavräkning mellan AMS och kassorna. För att klara av sina utbetalningar under perioder av stigande arbetslöshet, när de preliminära statsbidragen inte täckte utbetalningarna, höll arbetslöshetskassorna egna fonder. Vissa kassor fick trots detta periodvis ekonomiska problem och AMS tvingades ibland att göra extra å kontobetalningar till kassorna under året.

Finansieringen efter 1989

När finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen gjordes om 1989 var ambitionen att skapa ett slutet system där arbetslöshetsersättningen inte finansierades med allmänna skattemedel utan helt med arbetsmarknadsavgiften. Tanken var att de kostnader som påverkades mest av förhållanden som arbetsmarknadens parter rådde över borde finansieras direkt av dessa genom avgifter på lönesumman.

Arbetsmarknadsavgifterna fördes in i den s.k. arbetsmarknadsfonden som skulle finansiera arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslönersättningen. Finansieringen av KAS och utbildningsbidragen fördes in under arbetsmarknadsfonden fr.o.m budgetåret 1991/92. Under perioder med låg arbetslöshet skulle fonden bygga upp ett överskott som skulle användas till att finansiera utbetalningarna när arbetslösheten var hög.

En annan ambition med reformen var att arbetslösheten inom den egna kassans verksamhetsområde inte skulle påverka den enskilde medlemmens avgift till försäkringen. Statsbidraget höjdes så att det täckte hela den utbetalda ersättningen. Kassorna ålades också att betala in en del av sina medlemsavgifter till arbetsmarknadsfonden som finansieringsavgift. Arbetsmarknadsfonden jämnade ut en del av skillnaderna i förvaltningskostnader mellan kassorna genom att ta ut en utjämningsavgift från kassorna.

En annan viktig del av reformen var att kassorna fick statsbidragen i omedelbar anslutning till sina utbetalningar. Kassorna behövde inte

längre ligga ute med några pengar under året. Arbetslöshetskassorna hade därmed inte något behov av sina fonder och dessa upplöstes.

Arbetsmarknadsfondens funktion

Den statliga arbetsmarknadsfonden, som i praktiken var ett konto hos Riksgäldskontoret, bildades för att jämna ut tillfälliga över- och underskott i arbetslöshetsersättningen. Fonden finansierades i huvudsak med arbetsmarknadsavgiften samt mindre avgifter från kassorna.

Arbetsmarknadsfonden bildades 1988 och visade den första tiden överskott. Under åren 1990-91 användes därför medel från fonden för andra ändamål. När arbetslösheten steg kraftigt under 1991 började dock fonden gå med allt större underskott. Fonden var för liten för att uppfylla sitt syfte att kunna bära hela kostnaden för arbetslöshetsersättningen. Riksgäldskontoret fick rätt att särskilt låna upp pengar för att finansiera underskottet i fonden.

Tabell 6.8 Arbetsmarknadsfondens saldo åren 1988–1995

Miljarder kr

Tidpunkt	Saldo
1.7 1988	0
30.6.1989	2,2
30.6 1990	11,1
30.6 1991	17,8
30.6 1992	6,8
30.6 1993	-22,5
30.6 1994	-53,2
30.6 1995	-86,7

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet

För att stärka finansieringen av arbetsmarknadsfonden införde den dåvarande regeringen vid årsskiftet 1994 en obligatorisk egenavgift på en procent av lönesumman till arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt togs kassornas finansieringsavgift till försäkringen bort. Vid årsskiftet 1995 avskaffade den nya regeringen egenavgiften till arbetslöshetsförsäkringen. I stället höjdes arbetsmarknadsavgiften från 2,2 procent på lönesumman till 4,32 procent och kassornas finansieringsavgift återinfördes.

Den 30 juni 1995 avskaffade regeringen arbetsmarknadsfonden som då hade ett samlat underskott på 87 miljarder kr. Fonden består som ett konto hos Riksgäldskontoret men disponeras inte längre för arbetslöshetsersättningen. Denna finansieras numera över den reguljära statsbudgeten. Räntorna på den kvarstående skulden vid halvårsskiftet 1995 belastar dock anslagen till arbetslöshetsersättningen. Troligen kommer underskottet i arbetsmarknadsfonden att läggas in i den övriga statsskulden vid årsskiftet 1997 och räntorna på fondens underskott att lyftas bort från anslaget till arbetslöshetsersättningen.

Tabell 6.8 Arbetsmarknadsfonden, balansräkning, miljarder kr.

År	Varaktiga tillgångar	Övriga tillgångar	Skulder	Övriga passiva
1995	100	100	100	100
1996	100	100	100	100
1997	100	100	100	100
1998	100	100	100	100
1999	100	100	100	100
2000	100	100	100	100
2001	100	100	100	100
2002	100	100	100	100
2003	100	100	100	100
2004	100	100	100	100
2005	100	100	100	100

7 Överväganden och förslag

7.1 En allmän och sammanhållen försäkring

Utgångspunkter

I detta kapitel tecknas konturerna av en ny arbetslöshetsförsäkring som ska ge inkomsttrygghet men också ställa höga krav på de arbetslösa att snabbt finna ett nytt arbete - en omställningsförsäkring. Direktiven lyfter fram att utredningen ska belysa arbetslöshetsförsäkringens uppgift som en tillfällig lösning vid ofrivillig arbetslöshet. I avvägningen mellan trygghet och stimulans till omställning är ersättningsnivå, ersättningstaket, ersättningsperiodernas längd och reglerna för kvalificering till ny ersättning antagligen de faktorer som har störst betydelse, framhålls det. Utredningen ska också pröva det försäkringsmässiga inslaget i arbetslöshetsförsäkringen. Här nämns bl.a. vilka krav som bör finnas på minsta anställningstid för att kvalificera till ersättning.

Direktiven framhåller vidare att utredningen ska studera förutsättningarna för att skapa en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring av dagens KAS och kassaersättning. Utredningen ska också söka kartlägga varför ett antal personer valt att stå utanför den frivilliga försäkringen och föreslå lösningar för dem.

Riksdagen har i december 1995 tagit ställning för förslagen i den s.k. tillväxtpropositionen (1995/96:25). Däri ingick bl.a. ställningstagande för en bortre gräns i arbetslöshetsförsäkringen.

Övriga utgångspunkter för de överväganden och förslag som behandlas i detta kapitel redovisas i kapitel 2.

Antaganden om arbetsmarknadspolitiken

Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetsmarknadspolitiken. Hur arbetslöshetsförsäkringen bör se ut beror till stor del på vilka principer som styr arbetsmarknadspolitiken. Utredningen utgår från att den

framtida arbetsmarknadspolitiken i sina huvuddrag kommer att bygga på de riktlinjer som presenterats i Arbetsmarknadspolitiska kommitténs slutbetänkande i mars 1996 (SOU 1996:34).

Där slås fast att arbetsmarknadspolitiken ska fortsätta att utvecklas mot ett mer individuellt inriktat arbetssätt. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den arbetslöse utforma en individuell handlingsplan som innehåller en strategi för arbetssökande, arbetspraktik och utbildning. Handlingsplanen ska ses som ett kontrakt mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen och vara ett villkor för fortsatt arbetslöshetsersättning.

Arbetsmarknadsutbildning i kombination med praktik anges som ett av de viktigaste instrumenten inom de individuella handlingsplanerna. Om den arbetslöse saknar grundläggande kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en yrkesinriktad utbildning, så ska han eller hon först gå igenom nödvändig grundutbildning. Studier inom det reguljära utbildningsväsendet ska kunna ingå i arbetsmarknadsutbildningen för arbetslösa. I första hand avses grundläggande kunskaper på grundskole- och gymnasienivå. En gräns baserad på ålder och arbetslivserfarenhet bör finnas för deltagande i reguljär utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildningens ersättningsvillkor. Långtidsarbetslösa över 30 år bör därvid prioriteras, anser kommittén.

Utredningen om ett nationellt kunskapslyft för vuxna föreslår i sitt delbetänkande (SOU 1996:27) att grundläggande utbildning ska finansieras genom ett reformerat studiestöd, en fråga som även Studiestödsutredningen arbetar med.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén förordar att en s.k. omställningsförsäkring ska försörja de arbetslösa både när de är öppet arbetslösa och när de deltar i arbetsmarknadsutbildning. Förslaget innebär att de arbetslösa som deltar i reguljär utbildning får en ersättning som i flertalet fall är förmånligare än i andra studiefinansieringsformer. Detta gäller även om de förslag som de två studiefinansieringsutredningarna presenterat genomförs. Kommittén försvarar denna effekt med att studiefinansieringssystemet för vuxenstudier inte kan vara neutralt i förhållande till individens situation på arbetsmarknaden. Det är samhällsekonomiskt rationellt att låta de arbetslösa behålla den s.k. omställningsförsäkringen vid studier, menar man.

En eventuell förändring av arbetsmarknadspolitiken i riktning mot att arbetslöshetsförsäkringen tas i anspråk för allt fler ändamål kommer att kräva förändringar i försäkringens regelverk. ARBOM-utredningen drar den slutsatsen att reglerna för försäkringen i så fall måste bli mer flexibla än i dag och tillåta mer av individuella anpassningar. Ansvaret för att försäkringen inte missbrukas kommer till stor del att vila på arbetsförmedlingarna och deras kontroller av hur de individuella

handlingsplanerna genomförs. Ett större ansvar måste också utkrävas av den arbetslöse, t.ex. i form av prestationskrav och klara tidsgränser.

Konturerna av en ny försäkring

Kraven på att arbetslöshetsförsäkringen ska ge såväl trygghet som stimulans till omställning strider delvis mot varandra. Varje fungerande ersättningssystem måste därför bygga på en avvägning mellan olika ambitioner. Utredningen har i följande utkast till en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring försökt att göra en sådan avvägning. Den nya försäkringen har i korthet följande egenskaper.

1. Den innehåller en obligatorisk del som täcker alla förvärvsarbetande som uppfyllt ett bestämt arbetsvillkor. Ersättningen är ett fast *grundbelopp*, lika för alla. Grundbeloppet utgår både till dem som har inkomstbortfallsersättning och till dem som inte har rätt till det. För att ha rätt till grundbelopp krävs att den arbetslöse har uppfyllt ett arbetsvillkor och är aktivt arbetssökande. Detta innebär att den arbetslöse ska vara skyldig att acceptera de erbjudanden om arbete och andra aktiviteter som arbetsförmedlingen föreslår.
2. Försäkringen innehåller också en frivillig kompletterande *inkomstbortfallsförsäkring*. Inkomstbortfallsförsäkringen har stora likheter med dagens arbetslöshetsförsäkring. För att ha rätt till ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen måste den arbetslöse uppfylla ett arbetsvillkor samt vara ansluten till försäkringen. Anslutning sker genom medlemskap i någon av de arbetslöshetskassor som administrerar försäkringen (se avsnitt 7.4). Eventuellt måste personen också ha varit medlem i kassan en bestämd tid för att kunna erhålla ersättning. I övrigt gäller samma villkor som för ersättning med grundbelopp.

Ersättningen från den nya försäkringen fungerar i stort enligt samma principer som i dagens system. Ersättningen - summan av grundbelopp och inkomstbortfallsersättning - uppgår till en bestämd andel av den tidigare inkomsten upp till ett tak. Den nya försäkringen får dock en annan teknisk utformning genom att KAS avskaffas som en egen ersättningsform och integreras i försäkringen genom det s.k. grundbeloppet.

Ovanstående utgör utredningens huvudförslag i detta delbetänkande. I avsnitt 7.4 redovisas ett kompletterande förslag angående arbetslöshetsförsäkringens administration. Beträffande regelverket i övrigt redovisar utredningen överväganden nedan i avsnitt 7.2, utan att utredningen på detta stadium presenterar några färdiga förslag eller tar definitiv ställning. Utgångspunkt för diskussionen kring försäkringens

regelverk är som ovan framhållits kraven på både inkomsttrygghet och omställningsberedskap. I avsnitt 1.3 angavs vidare att utredningens överväganden och förslag ska uppfattas som en idémässig bas för det fortsatta arbetet, och att omprövningar därvid kan komma att ske.

7.2 Ersättningsregler - olika alternativ

Överväganden

I detta avsnitt redovisas överväganden kring ett antal av de centrala reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Olika möjligheter att utforma reglerna diskuteras. En del tänkbara förändringar leder till ökade kostnader för försäkringen, andra medför besparingar. I bedömningen av olika alternativa utformningar är de ekonomiska konsekvenserna för försäkringen och inom olika samhällssektorer viktiga, men givetvis inte de enda bedömningsgrunderna.

I kapitel 8 görs försök att analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett antal av de regelförändringar som diskuteras i kapitel 7. Även om kalkylerna är statiska och vidhäftade viss osäkerhet, så ger de en antydning om vilka regelförändringar som har potential att ge stora respektive små ekonomiska konsekvenser.

I utredningens fortsatta arbete efter detta delbetänkande kommer en samlad bedömning att göras, på basis av fortsatta analyser. I bedömningarna kommer därvid för- och nackdelar av olika slag att ställas mot varandra mot bakgrund av de utgångspunkter som styr arbetet.

Ersättningstidens längd

Reglerna i en ny arbetslöshetsförsäkring ska betona att ersättningen är en tillfällig lösning vid ofrivillig arbetslöshet - en omställningsförsäkring. Arbetslöshetsersättningen har aldrig varit ämnad att vara en permanent försörjning. Arbetsmarknadspolitiken har i stället alltid syftat till en återgång till reguljärt arbete och till att tiden med arbetslöshetsersättning ska vara så kort som möjligt.

Ersättningsperioden är i dag begränsad till 300 dagar¹¹. Sedan krävs antingen arbete eller deltagande i en arbetsmarknadsåtgärd för att kvalificera till en ny ersättningsperiod. När arbetslösheten varit hög som

¹¹ 450 dagar för arbetslösa som fyllt 55 år.

t.ex. under början av 1990-talet har begränsningen av ersättningstiderna i praktiken slutat att fungera. Cirka 60 000 personer hade, enligt utredningens beräkningar¹², vid slutet av 1995 befunnit sig mer än tre år i rundgång mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshetsersättning. I gruppen ingår också personer som haft kortvariga reguljära arbeten¹³ men som återkommit i arbetslöshet. Utformningen av den formella rätten att få del av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd om man riskerar att utförsäkras ändrades något under år 1995. I praktiken kvarstår utförsäkringsgarantin.

Bakom ställningstagandet att en bortre gräns bör införas i arbetslöshetsförsäkringen kan skönjas olika motiv. Ett näraliggande är att reducera de statsfinansiella kostnaderna för försäkringen. Detta förutsätter att övervältring inte sker till andra delar inom den statliga sektorn. Om ökade kostnader uppstår för kommunerna har den offentliga sektorn inte uppnått åsyftade besparingar. Sannolikt övervältras dock inte hela besparingen till andra delar av den offentliga sektorn. En del kommer att belasta de arbetslösa. Hur mycket beror på vilka andra effekter som införandet av en bortre gräns får.

I den politiska debatten och i en stor del av den ekonomiska forskningen antas att incitamentet ökar för den arbetslöse att själv se till att komma ur sin arbetslöshet om utförsäkring hotar. Forsknings- och utredningsresultat som bygger på empiriska studier ger på den här punkten olika svar. Nyligen publicerade svenska studier ifrågasätter tesen att den s.k. sökaktiviteten avtar ju längre arbetslöshetsperioden varat (se kapitel 5). Även de som varit arbetslösa mycket länge har vissa möjligheter att få reguljärt arbete igen.

Bakom vilken vikt man från olika håll fäster vid effekterna av en definitiv bortre gräns för ersättningstiden, ligger olika syn på arbetslöshetens orsaker. Starkt förenklat kan det uttryckas som att man antingen tror att arbetslöshetens nivå i huvudsak styrs av utbudet av arbetskraft, dvs. i vilken utsträckning människor vill och kan arbeta. Eller så tror man att arbetslöshetens nivå beror på efterfrågan på arbetskraft. I det första fallet får arbetsmarknadspolitikens och arbetslöshetsförsäkringens utformning stor betydelse. I det andra fallet handlar det om den samhällsekonomiska utvecklingen, konjunkturläge, tekniska och strukturella förändringar i företag och förvaltning etc.

En bortre gräns kan också ses som en mycket tydlig beslutstidpunkt för samtliga berörda - den arbetslöse, arbetslöshetskassan, arbetsförmedlingen och antagligen även kommunen. Någon gång måste ett tydligt och avgörande vägval ske, där det prövas om arbetslöshetsförsäkringen, som ju primärt är inriktad på snabb återgång till arbete, ska

¹² Se kapitel 8, tabell 8.2.

¹³ Kortare än en månad (kalendertid) i taget.

avlösas av något annat. Det handlar om att i grunden och realistiskt analysera framtidsutsikterna. Den arbetslöse kan antingen lämna arbetsmarknaden helt, eller gå över till någon form av "skyddad" arbetsmarknad eller satsa på en ordentlig omställning för att få ett nytt arbete. Det sistnämnda kan innebära, om nödvändig motivation finns, att en längre kompetenshöjande utbildning väljs. Det kan också handla om byte av yrkes- och inkomstförväntningar och/eller av bostadsort.

Om en definitiv beslutspunkt är vad som eftersträvas med en bortre gräns, är det viktigt att det åsyftade beslutet fattas omsorgsfullt och blir tydligt och definitivt. Inga oklarheter bör kvarstå beträffande vilka alternativ som den arbetslöse har kvar från samhällets sida och hur de ser ut. Under dessa förutsättningar anser utredningen att en bortre gräns för ersättningstiden kan vara motiverad.

Arbetslöshetsförsäkringen bygger på att ersättning ges ett fast antal dagar. Detta kallas en ersättningsperiod. Genom återkvalificering kan nya perioder erhållas. I den aktuella diskussionen om en bortre gräns åsyftas inte i första hand att dagens ersättningsperioder på 300 dagar ska kortas utan att antalet ersättningsperioder som kan följa på varandra ska begränsas, så att den sammanlagda tiden med ersättning får en definitiv gräns. Avsikten är knappast heller att för all framtid utstänga den som en gång fått maximalt antal ersättningsdagar.

Hur lång den sammanlagda ersättningstiden bör vara är en avvägning mellan olika intressen. Å ena sidan bör den arbetslöse ha en realistiskt lång tid på sig för att söka nytt arbete, bygga på sina yrkeskunskaper genom utbildning och eventuellt flytta till annan ort med bättre arbetsmarknad. Å andra sidan får inte den bortre gränsen ligga så långt fram i tiden att den blir diffus och otydlig. Det bör under alla förhållanden finnas utrymme för att invänta en konjunkturstyrd uppgång i efterfrågan på arbetskraft.

Utredningen bedömer att en lämplig avvägning innebär att den bortre gränsen bör infalla efter ett sammanlagt antal dagar med ersättning som motsvarar *tre till fyra års ersättningstid*. Om den arbetslöse gör kortare avbrott för arbete kommer ersättningstiden att kunna sträcka sig över ett större antal kalenderår. Om den arbetslöse, innan den bortre gränsen är nådd, bryter arbetslösheten med så mycket förvärvsarbete att han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor, bör i princip kopplingen till tidigare förbrukade dagar upphöra. Blir personen arbetslös på nytt bör han eller hon ha rätt till det maximala antalet ersättningsdagar igen.

Om arbetsvillkoret är kort kan trots en bortre gräns långa ersättningsperioder i praktiken komma att följa nära på varandra. Det kan därför bli nödvändigt att även kräva att en viss kalendertid måste ha

passerat, innan någon som har förbrukat alla sina ersättningsdagar har rätt att lyfta ersättning igen.

Eftersom äldre personer som förlorat sina arbeten har svårare att få nytt fotfäste på arbetsmarknaden, talar mycket för att arbetslösa över en viss ålder bör ha rätt till längre tid med ersättning. Utredningen återkommer i sitt huvudbetänkande med förslag angående de äldres situation.

Delperioder

Den maximala ersättningsperioden bör bestå av flera delperioder. När en delperiod är slut krävs ett aktivt beslut från samtliga inblandade för att en ny delperiod ska kunna påbörjas. Den individuella handlingsplanen är här ett viktigt underlag. Om delperioderna är korta, blir det fler naturliga tillfällen till samråd mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande samt utvärdering av de insatser som hittills gjorts från båda sidor. Risker med mycket korta delperioder är att det kan bli svårare att planera och genomföra åtgärder som sträcker sig över en längre tid, t.ex. längre utbildningar.

Utredningen överväger delperioder på antingen 200 eller 300 ersättningsdagar.

Arbetsmarknadsåtgärder och ersättningstiden

En viktig fråga för avgränsningen mellan arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder är om den arbetslöse ska förbruka ersättningsdagar när denne deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller inte. Idag tas inga ersättningsdagar i försäkringen i anspråk när någon deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Om tid i åtgärder räknas in i ersättningstiden, är det tydligt från början hur många ersättningsdagar den arbetslöse som mest förfogar över. Motivationen att delta i åtgärder kan eventuellt bli mindre, när deltagande inte förlänger den ersättningsbara tiden.

Om tid i åtgärder även i fortsättningen skulle ligga utanför ersättningstiden, har den arbetslöse motiv att delta i åtgärder för att spara ersättningsdagar. Detta kan vara både positivt och negativt. Risk finns för att den bortre gränsen blir mindre verkningsfull som beslutstidpunkt, om upprepade arbetsmarknadspolitiska åtgärder successivt kan skjuta gränsen framåt i tiden. Ersättningstiden går inte att överblicka på ett entydigt sätt.

En annan viktig fråga är om försäkringen ska kräva att den arbetslöse går igenom en arbetsmarknadspolitisk åtgärd - eller förvärvsarbe-

tar under motsvarande tid - mellan varje delperiod i försäkringen. I dag krävs ett uppfyllt arbetsvillkor för att en arbetslös ska få en ny ersättningsperiod på 300 dagar. Men arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknas i detta sammanhang som jämställda med arbete och ger samma rätt till ny ersättning. För den första ersättningsperioden krävs dock sedan den 1 januari 1996 att arbetsvillkoret uppfylls med reguljärt förvärvsarbete.

Om en viss tid i arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder krävs för att kvalificera till ytterligare delperioder med ersättning, finns kontrollen över hur nya delperioder läggs ut kvar i arbetslöshetsförsäkringens regelverk.¹⁴ Det avlastar arbetsförmedlingen från en del av kontrollen över hur arbetslöshetsersättningen används. Det minskar också risken för att en arbetslös beviljas flera delperioder med ersättning utan egna aktiviteter.

Nackdelen är att åtgärderna riskerar att i första hand användas för att kvalificera till fortsatt ersättning. Att arbetsmarknadspolitiska åtgärder läggs in vid vissa tidpunkter så att den arbetslöse blir berättigad till fortsatt ersättning strider mot ambitionen att åtgärder ska vara motiverade utifrån en handlingsplan för individen.

Åtgärderna kan dock komma att läggas mer fritt i tiden om dagens avräkningsregler, som reducerar en ny ersättningsperiod med det antal dagar som den arbetslöse inte förbrukat i sin gamla period, avskaffas (se avsnitt 6.3). En bortre gräns för ersättningstiden gör det mindre riskabelt att avskaffa avräkningsregeln, som i praktiken förhindrar att den arbetslöse kan bygga upp en buffert av mycket lång ersättningstid framför sig.

Om tid i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte blir kvalificerande för ytterligare delperioder med ersättning, minskar risken för att åtgärdernas innehåll kommer i andra hand. Avgörande för om en arbetslös ska få en ny delperiod blir i så fall att den individuella handlingsplan som han eller hon har upprättat tillsammans med arbetsförmedlingen följs och bedöms fungera. Fördelen med detta är bl.a. att åtgärderna inte behöver infalla vid bestämda tillfällen utan i stället kan genomföras när de är motiverade utifrån den arbetslöses handlingsplan.

Kontrollansvaret kommer i detta alternativ att i hög grad vila på arbetsförmedlingen. Det är nödvändigt att överväga vilken rättssäkerhet den arbetslöse kommer att ha i förhållande till arbetsförmedlingen, vid beslut om fortsatta delperioder, liksom vilka krav som bör ställas på

¹⁴ Om det blir aktuellt att kraftigt förlänga arbetsvillkoret i försäkringen, bör kravet på tid i arbete eller i åtgärder för att kvalificera till en andra eller tredje delperiod i så fall vara kortare än tiden i det första arbetsvillkoret.

den arbetslöse. Även arbetslöshetskassans roll behöver analyseras. Utredningen återkommer till dessa frågor i huvudbetänkandet.

Utbildning med arbetslöshetsersättning

En övre gräns för tiden med arbetslöshetsersättning innebär ett starkt krav på arbetsmarknads- och utbildningspolitiken att se till att så få människor som möjligt förblir arbetslösa så länge att de riskerar att bli utförsäkrade. Arbetsmarknadspolitiska kommittén förordar, som framgick av avsnitt 7.1 ovan, en mer individuell utformning av arbetsmarknadspolitiken för att åtgärderna ska bli effektivare och tiden i arbetslöshet så kort som möjligt.

Med arbetsmarknadsutbildning har hittills avsetts sådan utbildning som beviljas av arbetsmarknadsskäl, dvs. den har riktats mot områden med brist på arbetskraft eller där ett växande behov av arbetskraft kan förväntas. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning erhåller via AMS och försäkringskassorna ersättning i form av utbildningsbidrag. Ersättningen är lika stor som den arbetslöshetsersättning deltagaren annars skulle ha.

Arbetsmarknadsutbildning syftar till att utveckla den yrkesmässiga kompetensen antingen inom det yrke den arbetslöse redan har eller genom omskolning till ett nytt yrke. Arbetsmarknadsutbildningen har också över tiden pålagts ett stort antal andra fördelningspolitiska mål.

Frågan om reguljär utbildning ska kunna ingå i arbetsmarknadsutbildning har diskuterats under lång tid. Tveksamheten har varit stor p.g.a. den uppenbara risken för att utbildningsbehov som inte är direkt motiverade av arbetsmarknadsskäl kan komma att bli finansierade den här vägen. Regelförändringar åt olika håll har skett. I början av 1980-talet var antalet arbetslösa som deltog i reguljär utbildning relativt stort. Sedan skärptes reglerna. Andelen har på senare år åter ökat och motsvarar nu ca 15 procent av de studerande i arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén föreslår att den s.k. omställningsförsäkringen (se avsnitt 7.1) ska försörja de arbetslösa även när de deltar i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Kommittén förordar även att arbetslösa över en viss ålder ska ha rätt att delta i längre reguljära utbildningar med ersättning från omställningsförsäkringen.

Det finns fördelar med kommitténs förslag att arbetslösa över en viss ålder ska kunna studera i det reguljära utbildningsväsendet med en ersättning motsvarande nivån i arbetslöshetsförsäkringen. En längre utbildning som grund för ett nytt yrke kan vara nödvändig för att någon som varit arbetslös länge men är fullt arbetsför ska få fotfäste på arbetsmarknaden igen.

Möjligheten att genomgå längre utbildningar med arbetslöshetsersättning luckrar dock upp kravet på att den som uppbär ersättning ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det leder också till orättvisor i studiefinansieringen både mellan studerande i olika åldersgrupper och mellan de vuxenstuderande som är arbetslösa respektive de som inte är det, dvs. inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Samhället åtar sig vidare stora kostnader för studiefinansiering, vilka egentligen inte ska täckas inom arbetslöshetsförsäkringens ram. Om en sådan möjlighet införs bör den därför vara förbunden med tydliga villkor.

Möjlighet att delta i reguljära studier bör i första hand finnas för långtidsarbetslösa. Under den första delperioden med ersättning bör aktiviteter inriktade på arbete prioriteras. Utbildningsinsatser har i och för sig större chans att bli framgångsrika om de inleds tidigt under arbetslösheten, men arbetslöshetsersättningen bör primärt användas till att så snabbt som möjligt få den arbetslöse tillbaka i reguljärt arbete igen. Först när detta bedöms som utsiktslöst bör längre reguljära utbildningar, som t.ex. grundskole- och gymnasiestudier eller längre yrkesinriktade utbildningar på högre nivå kunna övervägas inom försäkringens ram.

Om tid i utbildning inte betraktas som överhoppningsbar, kan den återstående tiden med ersättning vara för kort för att helt täcka en längre utbildning. I så fall kan den arbetslöse under den sista delen av utbildningstiden använda det reguljära studiestödet. Därmed blir den arbetslöses eget åtagande tydligare. Det bör också vara möjligt att vid eventuella studier på enbart grundbeloppsnivå komplettera med bi-dragsdelen i det reguljära studiestödet.

Möjligheten till längre utbildningar med arbetslöshetsersättning bör i första hand vara förbehållen arbetslösa över 30 år. Det bör krävas både att den arbetslöse är mycket studiemotiverad och att han eller hon av arbetsförmedlingen bedöms kunna klara av att genomföra studierna. Sannolikheten att han eller hon får arbete efter avslutade studier bör också vara hög. Om arbete inte finns på orten, ska den arbetslöse göra troligt att han eller hon efter avslutade studier är beredd att flytta för att erhålla arbete.

Den individuella handlingsplanen är ett kontrakt som i det här fallet innebär att samhället gör en stor satsning på den arbetslöse. I kontraktet bör därför kunna ingå någon form av sanktion om kontraktet utan starka skäl bryts, t.ex. om studierna avbryts i förtid. Avstängning från ersättning viss tid kan t.ex. bli aktuell.

Möjligheten att använda arbetslöshetsersättningen för deltagande i reguljär utbildning av längre omfattning bör kunna varieras med läget på arbetsmarknaden. Under perioder med hög arbetslöshet och få lediga arbeten kan t.ex. riksdagen besluta om något mildare krav än de

som angetts ovan. Fler möjligheter att delta i yrkesinriktade högskoleutbildningar kan t.ex. ges. Geografiska och andra variationer av fördelningspolitisk karaktär är också tänkbara i ett sådant läge.

Ersättningsnivåer

Om *grundbeloppet* ensamt ska fungera som en rimlig ersättning måste det, enligt utredningens bedömning, ligga på en högre nivå än dagens KAS som är 230 kr per ersättningsdag, vilket motsvarar ca 5 000 kr i månaden. I dag utgår KAS i första hand till ungdomar med liten försörjningsbörda. Om grundbeloppet ska vara en realistisk försörjningsmöjlighet även för dem som tidigare haft ett arbete bör beloppet vara högre. Annars kommer det att vara nödvändigt att regelmässigt komplettera arbetslöshetsersättningen med socialbidrag.

En möjlig nivå för grundbeloppet skulle kunna vara i närheten av den föreslagna garantipensionen i det nya pensionssystemet. Utredningen bedömer att 295 kr om dagen, vilket motsvarar ca 6 500 kr i månaden är den lägsta nivå som bör väljas. För yngre, dvs. upp till 25 år kan det eventuellt bli aktuellt med en lägre nivå på grundbeloppet. Utredningen återkommer i huvudbetänkandet med förslag när det gäller de yngres situation i försäkringen och hur motsvarigheten till utbildningsvillkoret i dagens KAS ska vara utformat.

Ersättningen från *inkomstbortfallsförsäkringen* ska ge ett tillfredsställande skydd för förlorad inkomst under den närmaste tiden efter det att arbetslöshet inträtt. En hög ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen har två fördelar. För det första minskar det risken för att den arbetslöse drabbas av ekonomiska problem under den första tiden i arbetslöshet och därför inte kan koncentrera sig på att söka arbete. För det andra minskar en hög ersättningsnivå det relativa utbytet av s.k. svart arbete. Genom att ersättningen inte täcker den fulla inkomstförlusten och är tydligt begränsad i tiden, finns ändå starka motiv för arbetsförmedlingen och den arbetslöse att tillsammans arbeta för att denne snabbt kommer tillbaka i arbete.

Sedan den 1 januari 1996 är ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen 75 procent av förlorad inkomst. Den lägsta dagpenningen är 230 kr. Den högsta ersättningen är 564 kr om dagen vilket motsvarar ca 12 400 kr i månaden. För att få maximal dagpenning krävs en månadsinkomst på minst 16 500 kr. För högre inkomster täcker därmed arbetslöshetsersättningen mindre än 75 procent av den förlorade inkomsten. Diagram 4.2 i kapitel 4 visar den faktiska kompensationsnivån vid olika inkomster.

Arbetslöshetsersättningen befinner sig, enligt utredningens bedömning, i närheten av en nedre gräns för vad som kan betraktas som en

tillfredsställande inkomstbortfallsförsäkring. Det finns starka skäl för att överväga en högre ersättning även i inkomstbortfallsdelen av försäkringen, åtminstone under en del av den sammanlagda ersättningstiden. Utredningen överväger en höjning som innebär att ersättningen, dvs. summan av grundbelopp och inkomstbortfallsersättning, uppgår till 80 procent av förlorad inkomst.

Utredningen överväger också möjligheten att trappa ned ersättningen mot slutet av ersättningstiden genom att låta enbart grundbelopp utgå under den sista delperioden.

Kapitel 8 innehåller beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av olika förändringar i försäkringens ersättningsnivåer.

Om arbetslöshetsförsäkringen i längden ska ge en rimlig kompensation för inkomstbortfall för huvuddelen av de förvärvsarbetande, behöver även ersättningstaket höjas. I takt med att reallönerna stiger kommer annars inkomstbortfallsförsäkringen att urholkas och bli allt mer av en grundersättning. Att höja taket för ersättning skulle dessutom stärka det försäkringsmässiga inslaget genom att en större del av de arbetsgivaravgifter som finansierar försäkringen blir grund för för-
måner.

Ökade kostnader för försäkringen uppstår dock. Till skillnad från sjukförsäkringen, som delvis finansieras med egenavgifter som inte tas ut ovanför ersättningstaket, tas de avgifter som finansierar arbetslöshetsförsäkringen ut på alla löneinkomster. Kostnaden för att höja taket måste därför vägas mot andra angelägna behov inom försäkringen. I kapitel 8 redovisas kostnadsberäkningar av förändringar i ersättningstaket (se tabell 8.6). Dessa visar att höjningar i dagens arbetsmarknadsläge medför så betydande kostnadsökningar att man vid en samlad bedömning bör avvakta med sådana höjningar.

Kvalificeringsregler

En ny sammanhållen arbetslöshetsförsäkring blir mer enhetlig om samma arbetsvillkor gäller för att kvalificera till såväl grundbeloppet som till inkomstbortfallsförsäkringen.¹⁵

I dag är det relativt enkelt att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen, även om kvalificeringsvillkoren gradvis har skärpts de senaste åren. Fördelen med låga kvalificeringskrav är att försäkringen då kommer att omfatta huvuddelen av de förvärvsarbetande. Detta

¹⁵ I dag krävs fem månader med 75 timmars arbete per månad för KAS. För arbetslöshetsersättning krävs tre timmars arbete om dagen i 80 dagar fördelade över minst fem månader under en ramtid av tolv månader.

minskar risken för att stora grupper vid arbetslöshet blir beroende av socialbidrag. Nackdelen med låga krav är att även grupper med mycket liten anknytning till arbetsmarknaden vid arbetslöshet får rätt till ersättning från försäkringen. Med dagens regler kan de bli försörjda under mycket lång tid utan att behöva kvalificera sig genom reguljärt arbete igen.

Lågt ställda kvalificeringskrav inbjuder till kostnadsövervältring på försäkringen. Arbetsgivare kan underhand få acceptans för att frångå turordningsregler vid uppsägningar av rationaliseringskaraktär. Äldre med lång anställningstid sägs upp och garanteras via arbetslöshetskassan försörjning fram till pensionering. Detta åstadkoms genom att arbetsgivaren vid senare infallande risker för utförsäkring erbjuder korta anställningar så att arbetsvillkoret uppfylls på nytt. I vissa fall behöver inte arbetstagaren utföra något arbete under anställningen. Kommuner, som har många arbetslösa som aldrig klarat av att komma in på arbetsmarknaden och många arbetslösa som riskerar att utförsäkras, kan genom att erbjuda korta anställningar och arbetsmarknadspolitiska åtgärder föra över det fortsatta försörjningsansvaret till arbetslöshetsförsäkringen. Därmed minskar kommunens kostnader för socialbidrag. En kort kvalificeringstid ökar också möjligheterna att använda försäkringen som löneutfyllnad i arbeten med säsongvariationer. Den här typen av utnyttjande av försäkringen ligger utanför försäkringens mål och bör motverkas.

Mycket talar således för att arbetsvillkoret i den nya försäkringen bör vara längre än i dag. Detta skulle stärka det försäkringsmässiga inslaget och låta arbetslöshetsförsäkringen i högre grad än idag avspegla individens förankring på arbetsmarknaden.

Utredningen kommer i det fortsatta arbetet att överväga att förlänga arbetsvillkoret till en nivå på mellan sex och tolv månader. Detta innebär med dagens regler att det krävs reguljärt förvärvsarbete (på minst tre timmar om dagen) i lägst 120 dagar respektive högst 240 dagar för ersättning. Ramtiden skulle kunna fastställas till tolv respektive 18 månader.

Utredningen redovisar i kapitel 8 vissa beräkningar av konsekvenserna av förändringar i arbetsvillkoret. Det är dock svårt att göra bedömningar av detta slag, eftersom det statistiska underlaget här är mycket begränsat. Fördjupade analyser krävs.

Ett längre arbetsvillkor kommer att stänga ute de arbetslösa som ännu inte etablerat sig ordentligt på arbetsmarknaden från ersättning. Det bör därför finnas möjlighet för personer som uppfyller ett kortare arbetsvillkor att få någon form av ersättning från försäkringen. I nästa avsnitt nedan diskuteras möjligheten att i sådana situationer erhålla enbart grundbelopp under en kortare tid.

Arbetsvillkorets längd har även betydelse vid återkvalificering mellan delperioder. Detta kan i den nya försäkringen eventuellt ske via deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se ovan). Om arbetsvillkoret höjs, bör antagligen lägre krav ställas vid återkvalificering byggd på jämställd tid.

I dag finns även krav på ett års medlemstid i en arbetslöshetskassa för att en arbetslös ska få rätt till ersättning. Detta s.k. medlemsvillkor finns kvar sedan den tid när medlemmarnas avgifter utgjorde en mycket större andel av de ersättningar som arbetslöshetskassorna betalade ut än vad de gör i dag. Kravet på ett års medlemskap syftar också till att undvika att människor ansluter sig till försäkringen först när de hotas av arbetslöshet.

Reglerna i den nya arbetslöshetsförsäkringen bör göras så enkla som möjligt. Utredningen har i detta syfte övervägt att antingen avskaffa kravet på en viss tids medlemskap i arbetslöshetskassa eller att göra kravet på medlemstid lika långt som arbetsvillkoret. Utredningen vill på detta stadium inte förorda något alternativ. För tydlighets skull bör påpekas att även om kravet på en viss tids medlemskap tas bort, måste ändå en arbetslös vara medlem i en arbetslöshetskassa vid det tillfälle han eller hon vill lyfta ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen (se nedan avsnitt 7.4 angående arbetslöshetskassor).

Lägre krav i vissa fall

I dag har en fjärdedel av de arbetslösa, eller ca 125 000 personer, ingen ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS (se tabell 4.13). I huvudsak är orsaken att dessa arbetslösa inte klarar försäkringens respektive KAS kvalifikationsregler. Av tabellerna 4.15 – 4.16 framgår att en stor del av dem som saknar ersättning är yngre personer och/eller invandrare, dvs. grupper som har svårt att klara arbetsvillkoret, ett av kvalifikationskraven. Om arbetsvillkoret för att få arbetslöshetsersättning skulle göras längre, kommer ännu fler arbetslösa att bli utan rätt till ersättning.

Detta gör det motiverat att överväga möjligheten att låta arbetslösa som enbart arbetat en kortare tid och personer som blir arbetslösa efter att ha avslutat en utbildning motsvarande dagens utbildningsvillkor, bli berättigade till grundbeloppet i den nya arbetslöshetsförsäkringen. Särskilt för nytillträdande kan det vara en fördel att omfattas av försäkringen och därmed erkännas som en del av arbetsmarknaden. Kravet bör dock vara att man är aktivt arbetssökande, vilket de nytillträdande många gånger är i högre grad än genomsnittet av de arbetslösa. Den sammanlagda ersättningstiden för någon som kvalificerat sig genom

detta lättare villkor bör vara kortare än för dem som uppfyller det fulla arbetsvillkoret.

Arbetsvillkoret i inkomstbortfallsdelen av arbetslöshetsförsäkringen skulle då kunna skärpas utan att fler personer helt hänvisas till socialbidrag. Därmed skapas också en gradvis inkvalificering till arbetslöshetsersättningen. De som arbetat längre får ett bättre skydd vid arbetslöshet.

Eftersom grundbeloppet är en del av den nya sammanhållna försäkringen bör dagar som förbrukas på det här sättet på något sätt räknas av från den sammanlagda ersättningstiden, om personen senare skulle kvalificera in sig i den längre försäkringen, utan att ha uppfyllt ett helt nytt arbetsvillkor.

7.3 Efter utförsäkring

Ett nytt arbetsvillkor

Som ovan påpekats är det efter utförsäkring möjligt att återigen kvalificera sig till arbetslöshetsersättning genom att upparbeta ett nytt arbetsvillkor. Om det reguljära arbetsvillkoret är kort behövs eventuellt också en regel om att viss kalendertid ska ha förflutit efter utförsäkringen.

Anpassade lösningar

I tabell 8.2 redovisas beräkningar över hur många som skulle beröras av en bortre gräns för den sammanlagda ersättningstiden. Om tiden sätts till ca tre år - 800 dagar - skulle i dagens läge knappt 62 000 personer drabbas. Om tiden höjs till drygt fyra år - 1 100 dagar - skulle drygt 8 000 arbetslösa bli berörda. Observeras bör att i tabell 8.2 ingår både tid i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det betyder att om enbart tid i öppen arbetslöshet räknas, så blir antalet personer som passerar gränsen betydligt mindre.

I bilaga 4 redovisas en studie över vilka grupper av arbetslösa som riskerar att utförsäkras. Kartläggningen visar att det handlar om arbetslösa av olika åldrar, kön och bakgrund, även om yngre män är överrepresenterade. De stora skillnaderna mellan de personer som riskerar att bli utförsäkrade kräver olika och ofta individuellt anpassade lösningar för att antingen återkomst i arbete eller en rimlig försörjning på annat sätt ska kunna uppnås.

Utbildning

Yngre och medelålders långtidsarbetslösa kan behöva en längre grundläggande utbildning eller en längre yrkesutbildning för att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Utredningen anser, som tidigare nämnts, att möjlighet till detta bör finnas inom försäkringens ram under speciella villkor.

En borte gräns bör, om en sådan införs, fungera som en tydlig beslutstidpunkt för alla berörda. I det vägval som därvid sker, kan även satsning på längre kompetenshöjande utbildning vara ett alternativ. I vilken utsträckning arbetslöshetsförsäringen i ett sådant läge till någon del ska kunna vara medfinansierad tar inte utredningen ställning till nu. En ökad flexibilitet och individualisering av försäringen, som kommenterats ovan, skulle dock kunna ge möjligheter till enstaka beslut av denna art. Även om arbetslöshetsersättning beviljas för studier som löper efter en borte gräns, så är det knappast sannolikt att hela utbildningstiden kan finansieras på detta sätt. I så fall kan det reguljära studiestödssystemet användas. Studiestödsutredningen har skissat på förmånligare regler med höga bidragsandelar till framför allt vuxenstudier som läser på grundskole- och gymnasienivå.

Grundersättning fram till pension

För äldre långtidsarbetslösa, t.ex. över 55 år, som utförsäkras, är det möjligt att överväga att låta grundbeloppet i försäringen löpa över en längre tid, som längst fram till pensionen. En motsvarande möjlighet finns idag vid 60 år inom ramen för det kontanta arbetsmarknadsstödet. En sådan rätt skulle kunna kombineras med krav på att fortfarande stå till arbetsmarknadens förfogande och att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eventuellt kan grundersättningen också kombineras med krav på någon form av samhällsarbete på deltid, eventuellt med viss kompletterande ersättning.

Utredningen behandlar inte i detta delbetänkande de möjligheter till kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken som nu allmänt diskuteras. Inom detta område ryms antagligen olika alternativ för stat och kommun att engagera arbetslösa som helt eller delvis saknar ersättning från arbetslöshetsförsäringen.

För äldre långtidsarbetslösa, med lång tid bakom sig i arbetslivet, som riskerar att bli utförsäkrade, är det tänkbart att arbetsmarknadens parter avtalsvägen skapar vissa kompletterande förmåner eller garantier.

Socialbidrag

Kartläggningen av dem som riskerar utförsäkring (se bilaga 4) tyder på att det bland dem även finns framför allt yngre personer som skulle kunna få nytt fotfäste på arbetsmarknaden om de accepterade att byta yrke, byta bostadsort m.m. För dessa kan en absolut slutpunkt för arbetslöshetsersättningen tjäna som ett kraftfullt motiv för att göra intensivare ansträngningar att bryta arbetslösheten. I annat fall återstår som ett sista alternativ det behovsprövade socialbidraget.

7.4 Försäkringens administration

Utgångspunkter

En av utredningens utgångspunkter är att så långt det är möjligt bygga den nya arbetslöshetsförsäkringen på de delar av dagens försäkringssystem som fungerar väl. En hörnsten i dagens försäkring är att den administreras via arbetslöshetskassor, inte av en statlig myndighet.

Huvudmannaskapet för kassorna ser olika ut. Bindningen till berörda intresseorganisationer är olika stark. Mångfalden är stor. Det är enligt lagstiftningen möjligt att starta nya kassor som får rätt till statsbidrag om vissa villkor är uppfyllda (se kapitel 6). Arbetslöshetsförsäkringens administration avviker därmed på ett intressant sätt från socialförsäkringarna, vilka numera i huvudsak administreras statligt. En mycket gammal samhällelig försäkring har här med dagens betraktelsesätt en mycket modern organisation, där förvaltningen sker i privat regi, i föreningsform och med ett högt engagemang från de berörda medlemmarna. Detta är viktigt att slå vakt om genom att göra organisationen stabil. För detta krävs att försäkringen blir heltäckande.

I den nya försäkringen kommer det att finnas arbetslösa som inte är anslutna till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen. Därför måste det finnas en kompletterande organisation som administrerar det grundbelopp som motsvarar dagens kontanta arbetsmarknadsstöd.

Tidigare behandling

De nuvarande arbetslöshetskassorna har tillkommit på enskilda initiativ med en från början rent privat finansiering. Verksamheten, som byggde på folkrorelsetradition, vann successivt allmänt erkännande. När den första lagstiftningen infördes år 1935 anknöts den till de då

existerande arbetslöshetskassorna och en frivillig arbetslöshetsförsäkring valdes. Detta system har sedan dess varit i kraft utan några större förändringar.

År 1937 tillsattes en kommitté som hade i uppdrag att verkställa en översyn av den svenska socialvården (Socialvårdskommittén). Kommittén skulle bl.a. söka få till stånd en samordning av socialvårdens olika grenar. Kommittén beslutade år 1941 att behandla frågan om införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Kommittén presenterade år 1948 två alternativ till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948:39). Alternativ I avsåg en sådan försäkring administrerad av en myndighet med centrala och lokala organ. Alternativ II, som var kommitténs huvudförslag, gällde en obligatorisk grundförsäkring för alla men med möjlighet att tillhöra en arbetslöshetskassa som dels skulle svara för en tilläggsförsäkring, dels skulle utbetala grundbeloppet till medlemmarna. De framlagda förslagen föranledde ingen åtgärd.

Under 1960-talet väcktes i riksdagen på nytt frågan om en allmän försäkring. År 1966 fick departementschefen bemyndigande att tillkalla utredningsmän som skulle ha till uppgift att utreda frågan om kontant stöd vid arbetslöshet. Kommittén antog beteckningen KSA-utredningen. Utredningen framlade år 1971 sitt slutbetänkande. I utredningen behandlades bl.a. organisationen och administrationen av den frivilliga försäkringen. Utredningens förslag i denna del innebar att den frivilliga, av erkända arbetslöshetskassor administrerade, arbetslöshetsförsäkringen skulle bibehållas samt att en supplementär stödform för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle införas genom ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd. Utredningens förslag ledde till vissa förändringar i reglerna om arbetslöshetsersättning och till att det statliga kontanta arbetsmarknadsstödet infördes år 1974. Arbetslöshetsersättningen blev därmed i viss bemärkelse allmän.

Samma år tillkallades en parlamentarisk utredning som skulle utreda frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen). I sitt betänkande SOU 1978:45 "Allmän arbetslöshetsförsäkring" föreslogs att en allmän arbetslöshetsförsäkring skulle ersätta den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Vidare föreslogs att försäkringen skulle administreras av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer. För att handlägga de frågor som gällde nytilträdande på arbetsmarknaden föreslogs att en särskild kassa skulle bildas för vilken Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) skulle vara huvudman. Förslaget ledde dock inte till några beslut om förändringar av gällande system.

Som framgår av kapitel 3 tillkallades år 1992 en särskild utredare, som hade till uppgift att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. I betänkandet SOU 1993:52 "Ersättning vid arbetslöshet" föreslog utredaren att en ny arbetslöshetsförsäkring skulle införas. Försäkringen skulle vara konstruerad som en grundförsäkring för alla, med en frivillig tilläggsförsäkring. Vidare föreslogs att administrationen skulle handhas av befintliga arbetslöshetskassor men att det skulle inrättas två nya allmänna arbetslöshetskassor med staten som huvudman. Den ena skulle erbjuda försäkringsservice för anställda och den andra för företagare.

Hösten 1993 förelades riksdagen ett förslag om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Förslaget innebar att det skulle införas en inkomstrelaterad ersättning (dagpenning) i det kontanta arbetsmarknadsstödet. Även de som inte var medlemmar i någon arbetslöshetskassa skulle därmed vid arbetslöshet få en ersättning motsvarande ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen skulle administreras av de befintliga KAS-kontoren, vilka inte gjordes om till arbetslöshetskassor. Det skapades således inte någon ny kassa. För att erhålla dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS skulle den arbetslöse uppfylla ett avgiftsvillkor och ett arbetsvillkor. Ingen avgift motsvarande medlemsavgiften till arbetslöshetskassorna var dock nödvändig för att få del av den inkomstrelaterade ersättningen inom KAS. I övrigt behölls det existerande systemet med arbetslöshetskassor. Medlemmarna i dessa kassor fortsatte som tidigare att erlägga medlemsavgift.

Ett problem med den valda konstruktionen var att den inte var konkurrensneutral, eftersom de personer som inte tillhörde någon arbetslöshetskassa och erhöll inkomstrelaterad ersättning inom KAS inte behövde betala någon avgift motsvarande den medlemsavgift som medlemmarna i arbetslöshetskassorna erlägger.

Riksdagen beslutade den 10 juni 1994 att genomföra de föreslagna förändringarna. De trädde i kraft den 1 juli 1994 och kom att gälla till den 1 januari 1995. Då ändrades reglerna tillbaka till vad som gällt före den 1 juli 1994. Den inkomstrelaterade försäkringen inom KAS avskaffades.

Tidigare principiella resonemang

Som skäl för sitt ställningstagande såvitt avsåg administrationen av arbetslöshetsförsäkringen anförde KSA-utredningen (1971) bl.a. följande.

"Arbetslöshetskassornas verksamhet har utvecklats under samverkan mellan staten och den fackliga rörelsen. Statens medverkan har stimule-

rat till samt skapat organisatoriska och ekonomiska förutsättningar för en mycket betydande utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet. Denna kan numera beräknas omfatta i det närmaste alla fackligt organiserade arbetstagare. Dessa kassamedlemmar och deras organisationer har - i många fall under decennier - anpassat sig till dessa förhållanden. Det fordras starka skäl för att upplösa detta trygghetssystem och ersätta det med en för svenska förhållanden ny och på detta område oprövad försäkringsform.

Arbetslöshetskassornas kontakt med förhållandena på arbetsmarknaden, med arbetsmarknadsmyndigheterna och med arbetstagarnas organisationer är utomordentligt god. Denna kontakt skapas inte genom ett administrationsbeslut. Det tar årtionden att bygga upp de kontakter, de förbindelser och den känsla för dessa frågor som nu finns inom arbetslöshetskassorna och som sammanhänger just med deras anknytning till arbetstagarnas organisationer. Detsamma gäller tillsynsmyndigheten, arbetsmarknadsstyrelsen. Där finns också denna naturliga och dagliga kontakt med förhållandena på arbetsmarknaden i alla dess former. Denna kontakt är en central punkt i allt som gäller arbetslöshetsförsäkring.

Initiativ till arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att komma till rätta med olika arbetslöshetssituationer har ofta kommit från arbetslöshetskassornas medarbetare. Inte minst gäller det lokalt. Sådana initiativ från arbetslöshetskassorna har betydelse bl a därför att de skärper uppmärksamheten på föreliggande eller uppkommande särförhållanden inom olika yrken och näringsgrenar. Arbetslöshetskassornas anknytning till sina verksamhetsområden medger anpassning till de särskilda förhållandena på dessa områden. Kassorna kan anpassa sina åtgärder och sina stadgar till dessa förhållanden. Arbetslösheten är olika både till karaktär och till orsaker inom olika verksamhetsområden. Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring, men bedömningen av arbetslöshetssituationen i det enskilda fallet kräver ofta god kännedom om de för ifrågakvarande yrke, näringsgren eller verksamhetsområde speciella förhållandena." SOU 1971:42, sid. 103.

Utredningen anförde vidare följande.

"Utredningen finner det helt naturligt att de kontanta stödformerna på den svenska arbetsmarknaden även i fortsättningen ska ingå som ett led i arbetsmarknadspolitiken. Det nuvarande systemet med självständiga, till fack- och branschorganisationer knutna arbetslöshetskassor, som arbetar i samverkan med arbetsmarknadsorganen har skapat ett fruktbarande system av kontakter mellan arbetsmarknadsorganen och organisationerna. Detta kontaktsystem har central betydelse för såväl arbetslöshetsförsäkringen som andra arbetsmarknadsåtgärder. Det är,

enligt utredningens mening, av stor betydelse att det skydd som arbetslöshetsförsäkringen lämnar även i fortsättningen får bygga på en sådan samverkan mellan den statliga arbetsmarknadsadministrationen samt arbetstagarnas och företagarnas organisationer." SOU 1971:42, sid. 106.

KSA-utredningen ansåg inte att det kontanta arbetsmarknadsstödet skulle ligga inom arbetslöshetsförsäkringen och administreras av arbetslöshetskassor. Man ansåg att det inte gick att göra försäkringsmässiga bedömningar när det gällde nytillträdande på arbetsmarknaden, vilket var den största grupp som skulle bli berörd av KAS. KAS borde vara en från försäkringen artskild form av ekonomiskt grundskydd. Det primära ansvaret för bedömning av det ekonomiska stödbehovet borde här åvila de statliga arbetsmarknadsorganen, menade KSA-utredningen. Staten skulle också stå för hela finansieringen.

ALF-utredningen (1978) anförde bl.a. följande skäl för sitt ställningstagande avseende administrationen.

"För intresseorganisationerna - både de som är företagare och de som har arbetstagare som medlemmar - är det ett centralt intresse att bevaka medlemmarnas sysselsättningsmöjligheter. Detta kan de göra mest effektivt om de har kontakt med sina medlemmar även under den tid då de är arbetslösa. Organisationernas engagemang och insatser är angelägna, såväl ur den enskilde individens som ur samhällets synpunkter. Detta styrks av de erfarenheter som vunnits inom den frivilliga försäkringen. Detta engagemang torde vara lika betydelsefullt för arbetslösa företagare som för arbetslösa arbetstagare. De speciella problem som uppstår för en företagare i en arbetslöshetssituation gör det angeläget att tillförsäkra hans organisation inflytande över försäkringsfrågorna. Samverkan mellan fackföreningarna och arbetsförmedlingarna har också utvecklats och fördjupats. Detta samarbete gäller en rad frågor: att bereda arbete för svårplacerade arbetssökande, vilka åtgärder som kan vidtas vid korttidsarbete, hur man kan erbjuda handikappade förvärvsarbete och andra liknande problem. Samarbetet främjas av att branschorganisationerna är med i handläggningen av ersättningsärenden inom arbetslöshetsförsäkringen." SOU 1978:45.

Argumentationen i de båda utredningarna har alltså bärkraft.

Arbetslöshetskassornas ställning

Även om arbetslöshetskassorna oftast samarbetar med någon facklig organisation eller en branschorganisation är de ändå fristående organ. Deras beslut avseende ersättningsfrågorna utgör myndighetsutövning och kassorna står i denna verksamhet under tillsyn av Justitieom-

budsmannen och Justitiekanslern. Staten har ansetts vara skadeståndskyldig för felaktiga åtgärder som kassans personal vidtagit i samband med myndighetsutövning. Arbetslöshetskassornas beslut kan överklagas till länsrätt. Nu nämnda omständigheter visar att det nuvarande systemet har en hög grad av rättssäkerhet.

Genom sin mångåriga erfarenhet av administration av arbetslöshetsförsäkringen har kassorna skaffat sig en bred erfarenhet av det nu existerande försäkringssystemet. Denna erfarenhet har även kommit till uttryck på så sätt att man från kassornas sida initierat förändringar av arbetslöshetsförsäkringen för att därigenom bättre anpassa den till den rådande verkligheten. Sådana initiativ har tagits, förutom av kassorna själva, av deras samverkansorganisation SO. Initiativ av detta slag har stor betydelse för möjligheten att ändra på oklarheter och missförhållanden i systemet.

De nuvarande arbetslöshetskassorna har en i huvudsak väl fungerande organisation, som hanterar ett stort antal ersättningsärenden av skilda slag. Kassorna klarade t.ex. utan allvarliga förseningar av att möta den starkt ökade tillströmningen av arbetslösa under början av 1990-talet. Det har hittills inte belagts att den nuvarande administrationen är mer kostnadskrävande än annan motsvarande administration. Visserligen skiljer sig administrationskostnaderna åt mellan kassorna, särskilt beroende på kassans storlek. Detta uppvägs dock av att de mindre kassorna ofta har en särskild yrkes- och branschkunskap. Det är därför de överlevt och inte slagits samman med andra kassor.

Intressegemenskapen mellan kassorna och deras huvudorganisationer bidrar till att hålla administrationskostnaderna nere. På grund av denna gemenskap kan stordriftsfördelar uppnås. Det är ofta möjligt att samordna den lokala fackliga verksamheten med de lokala kassaredegörarnas arbete.

Ovan angivna omständigheter utgör starka skäl för att bibehålla det nuvarande systemet.

Försäkringens omfattning

Den utveckling som förevarit avseende arbetslöshetsförsäkringen har inneburit att den övervägande delen av den förvärvsarbetande befolkningen är medlemmar i en arbetslöshetskassa. I slutet av december 1995 var antalet kassamedlemmar 3 802 763. Detta antal ska jämföras med den totala arbetskraften som vid samma tidpunkt uppgick till ca 4 256 000 personer. Detta innebär att ca 90 procent av arbetskraften vid det senaste årsskiftet var medlemmar i arbetslöshetskassor. Arbets-

löshetskassorna har en vid spridning och omfattar i princip samtliga idag existerande yrkesgrupper.

Cirka 450 000 av dagens arbetskraft, dvs. cirka tio procent, omfattas inte av arbetslöshetsförsäkringen. Av dessa personer uppskattas ca två tredjedelar inte uppfylla de krav som ställs för att de ska kunna vara med i en arbetslöshetskassa. De arbetar t.ex. mindre än 17 timmar per vecka. En del har blivit utförsäkrade.

Uppskattningsvis en tredjedel skulle i och för sig kunna erhålla medlemskap i en arbetslöshetskassa men har av olika skäl avstått från detta. Vissa personer har valt att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen eftersom de inte räknar med att bli arbetslösa. Sådana personer återfinns troligen bland yrkesgrupper med mycket låg arbetslöshet. Många företagare står utanför försäkringen. Vidare finns det personer som saknar kännedom om den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen och att det krävs medlemskap i en arbetslöshetskassa för att omfattas av den. Man kan anta att vissa invandrargrupper och nytilträdande på arbetsmarknaden är särskilt vanliga i denna grupp. Slutligen finns det ett antal personer som av principiella skäl valt att stå utanför eftersom de anser att kassorna är alltför llerade med olika intresseorganisationer. Därutöver kan det finnas ytterligare skäl till varför vissa personer valt att inte gå med.

Någon undersökning av hur många personer som har valt att stå utanför av det ena eller andra skälet har såvitt nu är känt aldrig gjorts. Det går därför inte att uttala sig om fördelningen på olika motiv. Utredningen har enligt sina direktiv att kartlägga orsakerna. Det är emellertid en mycket stor uppgift att göra en sådan kartläggning, eftersom det inte finns någon direkt tillgång till uppgifter om vilka dessa personer är. Det förutsätter samkörning av register över hela arbetskraften och arbetslöshetskassornas register, för att på så sätt ringa in dem som inte är medlemmar. Därefter måste de som av olika skäl inte kan vara medlemmar sorteras bort etc. Utredningen har i detta läge valt att inte göra en sådan kartläggning.

Enligt utredningens mening räcker det med att konstatera att det inte finns alternativ inom dagens frivilliga försäkring som gör att alla anser sig kunna bli medlemmar. Utredningens förslag innebär att ett sådant alternativ tillskapas. Utvecklingen får sedan visa hur många helt nyanslutna som tillkommer.

Tre alternativ

Det finns tre tänkbara alternativ till administration av den framtida försäkringen.

1. Bibehållande av dagens system med arbetslöshetskassor och KAS-administration.
2. Bibehållande av dagens system med arbetslöshetskassor. En ny kassa med i huvudsak samma uppbyggnad som dagens arbetslöshetskassor bildas som komplement.
3. Bibehållande av dagens system med arbetslöshetskassor. En ny kassa i statlig myndighetsform upprättas.

Alternativ 1 - dagens kassor

Såväl systemet med arbetslöshetskassor som KAS-administrationen vid fyra länsarbetsnämnder bibehålls. Inkomstbortfallsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. Grundbeloppet administreras både av arbetslöshetskassorna och av länsarbetsnämnderna. Arbetslöshetskassorna sköter till skillnad från idag även prövning och utbetalning av grundbelopp för de arbetslösa medlemmar som ännu inte är berättigade till inkomstbortfallsersättning. Länsarbetsnämnderna handhar liksom tidigare grundbeloppet för dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa.

I detta alternativ omfattar den nya försäkringen liksom dagens ersättningssystem i princip alla som klarar angivna villkor. 90 procent av arbetskraften omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen. Övriga har vid arbetslöshet rätt till grundbelopp om de uppfyller kvalifikationsreglerna. Genom aktiv information om möjligheten att vara med i en arbetslöshetskassa utan att bli medlem i motsvarande intresseorganisation kan antagligen anslutningsgraden ökas ytterligare något. Något alternativ för att kunna ta del av den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen för dem som av principiella skäl inte anser sig kunna bli medlemmar i existerande arbetslöshetskassor ges emellertid inte.

Alternativ 2 - en ny kassa

De nuvarande arbetslöshetskassorna bibehålls. Vid sidan av dem inrättas en ny arbetslöshetskassa. Denna kassa utformas i överensstämmelse med övriga kassor och som komplement till dessa. Både arbetslöshetskassorna och den nya kassan administrerar såväl grundbeloppet

som inkomstbortfallsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna handlägger samtliga ersättningsärenden som berör de egna medlemmarna.

Den nya kassan handlägger i första hand ersättningsfrågor som rör arbetslösa som inte är eller kan vara medlemmar i en arbetslöshetskassa men som är berättigade till grundbeloppet. Personer som är intresserade av ett utökat försäkringsskydd kan som idag vända sig till någon av de befintliga kassorna. Man kan också vända sig till den nya komplementära kassan. Vid en sådan kontakt ska den nya kassan upplysa den enskilde om möjligheten att ansluta sig till inkomstbortfallsförsäkringen genom att bli medlem i en arbetslöshetskassa som är lämplig för honom eller henne med hänsyn till inom vilket verksamhets- eller yrkesområde vederbörande verkar. Denna kassa skulle därför bli ett slags uppsamlings- och genomgångskassa, en "transitkassa".

För det fall den enskilde av någon anledning inte vill bli medlem i någon av de andra arbetslöshetskassorna, ska han eller hon ges möjlighet att ansluta sig till inkomstbortfallsförsäkringen i den nya kassan genom att bli medlem där.

Den nya kassan ska ha en obunden ställning. Eftersom den spänner över hela arbetsmarknaden kan den inte förväntas ha yrkes- och branschkunskap på samma nivå som övriga kassor. De som är s.k. direktanslutna medlemmar i befintliga kassor bedöms komma att kvarstå i sina respektive kassor, där de kan få en specialiserad service.

Kassans huvuduppgift kommer att vara att för dem som helt står utanför medlemskap administrera den del av försäkringen som är ett obligatoriskt grundskydd. Fullgörandet av denna uppgift är en samhälls- angelägenhet. Kassan kommer vidare att handlägga ersättningsfrågor för de personer som aktivt valt att bli medlemmar i den, dvs. de personer som anslutit sig till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen via denna kassa. Kassan blir ett komplement till övriga kassor och gör försäkringen heltäckande.

Flera av de nuvarande arbetslöshetskassorna, som är att betrakta som arbetstagarkassor, ansluter även företagare. Även länsarbetsnämndernas KAS-kontor handlägger ersättningsfrågor som rör såväl arbetstagare som företagare. Det finns därför ingen anledning till varför man skulle skapa fler än en ny kassa. Den nya kassan skulle således kunna administrera ersättningen för såväl arbetstagare som företagare.

Eftersom kassan enligt detta alternativ ska utformas i överensstämmelse med övriga arbetslöshetskassor bör kassan ha formen av en förening.

De nuvarande arbetslöshetskassorna har bildats av medlemmar i olika intresseorganisationer. Det fanns således en given grupp som utgjorde en naturlig bas för bildandet av respektive kassa. En sådan given medlemsgrupp finns inte när den nya kassan ska bildas. Den nya kassans huvuduppgift kommer att vara att administrera grundbeloppet till

personer som i en framtid blir arbetslösa och inte är med i någon kassa alls. Dessa går inte att identifiera på förhand. De potentiella aktiva medlemmarna kommer inte heller att utgöra en given och igenkännbar grupp på det sätt som de nuvarande arbetslöshetskassornas medlemmar gjorde vid dessa kassors bildande.

Eftersom det vid tidpunkten för bildandet av den nya kassan är osäkert om det finns några personer som vill samverka i en framtida oberoende arbetslöshetskassa, måste ansvaret för bildandet av kassan läggas på andra parter. Dessa parter bör ha en ingående kunskap om hur arbetslöshetsförsäkringen och de nuvarande arbetslöshetskassorna fungerar. Grundarna bör få i uppdrag att bilda en gemensam organisationskommitté, som verkar fram till dess att den nya kassan har en fungerande organisation.

Stadgarna för den nya kassan bör så långt som möjligt utformas efter förebild från de normalstadgar som gäller för kassorna idag. Det är för tidigt att nu i detalj ange hur stadgarna bör utformas. Det kommer emellertid att bli nödvändigt att göra vissa modifieringar i normalstadgarna med hänsyn till den nya kassans särställning, innebärande att den ska vara obunden samt administrera grundbeloppet till icke-medlemmar. På grund av detta förhållande bör staten ges ett avgörande inflytande över kassans bildande och verksamhet. Detta syfte uppnås enklast genom att majoriteten i kassans styrelse utses av staten. Hur styrelsen i övrigt bör utses får ankomma på grundarna att föreslå närmare regler kring. De personer som i framtiden blir medlemmar i kassan bör få rätt att utse representanter i kassans styrelse.

Den nya kassan bör vara medlem i SO (eller i en motsvarande samorganisation som i en framtid kan ha trätt i dess ställe). Medlemskap i en sådan organisation bör i fortsättningen vara obligatoriskt för alla kassor. Genom sitt medlemskap blir kassan delaktig i det samarbete som äger rum mellan kassorna när det gäller administrativa rutiner, information och utbildning. Kassan kan även använda sig av de service-tjänster som SO eller en motsvarande organisation erbjuder. Vidare kan kassan påverka det utvecklingsarbete som pågår inom kassaorganisationen.

De personer som genom denna kassa ansluter sig till inkomstbortfallsförsäkringen ska liksom övriga medlemmar i andra arbetslöshetskassor erlägga medlemsavgift. Liksom för övriga kassor bör medlemsavgiften finansiera kassans faktiska kostnader. För att göra systemet så konkurrensneutralt som möjligt bör en utgångspunkt för avgiften också vara nivåerna på de övriga kassornas medlemsavgifter. Hur jämförelsen ska göras och vilken nivå man ska välja kan fastställas inom den organisationskommitté som angetts.

Alternativ 3 - en statlig kassa

Detta alternativ har flera drag som liknar alternativ 2. Skillnaden är att den nya kassan är en statlig myndighet. Ingen kan bli medlem i denna kassa. Istället för medlem är man här bara försäkrad, om man tillhör kassan.

Kassan ska i första hand handlägga ersättningsfrågor som rör personer som inte är eller kan vara medlemmar i en arbetslöshetskassa men som är berättigade till grundbeloppet. Kassan ska vidare administrera inkomstbortfallsförsäkringen för de personer som kan men inte vill vara medlemmar i någon arbetslöshetskassa och som därför anslutit sig till försäkringen hos den statliga kassan. Vid sina inledande kontakter med denna kassa ska den enskilde regelmässigt upplysas om möjligheten att bli medlem i en arbetslöshetskassa som är lämplig för honom eller henne med hänsyn till inom vilket verksamhets- eller yreksområde vederbörande verkar. Av samma skäl som angetts ovan ska även denna nya kassa vara gemensam för såväl arbetstagare som företagare.

Kassan skulle enligt detta alternativ vara utformad som en myndighet. En lämplig utgångspunkt kan vara att organisera kassan efter förbild från de nuvarande KAS-regionernas organisation. En lösning skulle kunna vara att låta en av de nuvarande länsarbetsnämnderna utgöra den nya kassan.

De personer som genom denna kassa ansluter sig till inkomstbortfallsförsäkringen bör erlägga en avgift som motsvarar den medlemsavgift som medlemmarna i arbetslöshetskassorna erlägger. Eftersom syftet med avgiften är att systemet ska vara så konkurrensneutralt som möjligt bör denna, i likhet med medlemsavgiften till kassan i alternativ 2, sättas i relation till övriga kassors medlemsavgifter.

Överväganden angående administrationen

De tre organisationsmodeller som övervägts för den allmänna och sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen har samtliga en gemensam utgångspunkt. Denna är att så långt som möjligt försöka bibehålla dagens organisation, dvs. att dagens arbetslöshetskassor ska ha det huvudsakliga ansvaret för administrationen.

Fördelen med det första alternativet är att det genom att helt bygga på en befintlig organisation inte kräver några administrativa förändringar för att införa den nya försäkringen. Dock ges inte några alternativ för de personer som inte vill vara medlemmar i en kassa som har gemenskap med en intresseorganisation.

Det första alternativet medför att den föreslagna inkomstbortfallsförsäkringen inte blir tillgänglig för alla på ett heltäckande sätt. Med hänsyn till hur den nuvarande försäkringen i huvudsak är finansierad, dvs. genom arbetsgivaravgifter och skatter, bör samtliga medborgares försäkringsrättigheter tillgodoses. För att detta ska kunna åstadkommas behöver en ny komplementär arbetslöshetskassa skapas. Administrationen av den föreslagna allmänna och sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen bör därför ske enligt något av de båda senare alternativen.

Vad gäller alternativen 2 och 3 innebär dessa att det föreslagna systemet blir heltäckande. Samtliga personer som uppfyller vissa krav kan ansluta sig till inkomstbortfallsförsäkringen. Skillnaden mellan alternativen är i huvudsak att enligt det ena alternativet bildas en ny kassa i föreningsform och med ett starkt statligt inflytande och enligt det andra alternativet har den nya kassan formen av en statlig myndighet. I båda fallen är den nya kassan ett komplement till befintliga kassor.

I fråga om kraven att den nya kassan så långt som möjligt ska vara obunden av intresseorganisationer samt konkurrensneutral är de båda alternativen ungefär likvärdiga. Alternativet med en statlig myndighet - alternativ 3 - innebär att kassan skulle vara helt skild från övriga arbetslöshetskassor och inte heller ha medlemmar. Den konstruktion som skisseras för alternativ 2, innebärande att staten utser majoriteten i kassans styrelse, medför att kassan i tillräckligt hög grad får anses ha en obunden ställning.

I båda fallen skulle de nya kassorna inte utgöra något hot mot de redan etablerade kassornas verksamhet utan tillgodose kravet på ett obundet alternativ. Därmed tryggas de befintliga kassornas existens och utveckling.

Som framgår av vad som anförts tidigare har utredningen i uppdrag att föreslå en allmän och sammanhållen försäkring. Det nya systemet ska vara enklare än dagens och omfatta samtliga förvärsarbetande. Dessa mål uppnås bäst genom att administrationen av systemet är så enhetlig som möjligt. Vid val mellan de båda alternativen är alternativet med en kassa i form av en förening därför att föredra. Om den nya kassan utformas på i huvudsak samma sätt som nuvarande kassor, kommer den att ingå som en naturlig del i den nuvarande kassaorganisationen. Hela systemet kommer därigenom att kunna administreras på ett enhetligt och effektivt sätt.

Utredningen förordar att den framtida administrationen utformas i enlighet med alternativ 2. Den nya kassan bör utformas som en förening i likhet med befintliga kassor och administrativt samarbeta med dessa.

På den svenska arbetsmarknaden finns en lång tradition av ansvarstagande från arbetslivets aktörer. Utredningens förslag innebär att den traditionen inte bryts. Enligt utredningens mening innebär förslaget till en ny arbetslöshetskassa som kompletterar övriga kassor att en långsiktigt stabil lösning blir möjlig.

7.5 Sammanfattning av förslagen

Utredningen har i detta kapitel tecknat konturerna av en ny arbetslöshetsförsäkring.

Genom att integrera dagens KAS och arbetslöshetsersättning till en *allmän och sammanhållen försäkring* med grundbelopp och inkomstbortfallsersättning uppfylls direktivens krav på att ersättningen vid arbetslöshet ska vara ett *sammanhållet* system med gemensam administration, enhetliga regler och lätt att överblicka.

Den nya försäkringen är *allmän* och omfattar alla förvärvsarbetande som uppfyller arbetsvillkoret och övriga kvalifikationskrav. Om en ny arbetslöshetskassa bildas i enlighet med utredningens förslag, kommer försäkringen att i högre grad än i dag vara heltäckande. I dag finns förvärvsarbetande som uppfyller arbetsvillkoret och bidrar till försäkringens finansiering men som valt att inte ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. En komplementär arbetslöshetskassa ger dessa personer möjlighet till inkomstbortfallsförsäkring via en obunden organisation.

Utredningen har i detta kapitel också fört ett principiellt resonemang om *ersättningsreglerna* i den nya försäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen ska leva upp till de dubbla målen att ge god trygghet vid arbetslöshet men också ställa höga krav på den arbetslöse att finna ett nytt arbete. Utredningen överväger höjda ersättningsnivåer för att stärka inkomsttryggheten. Utredningen överväger också effekterna av en borte gräns för den sammanlagda tiden med arbetslöshetsersättning samt längre arbetsvillkor för rätt till ersättning från försäkringen. Utredningen analyserar innebörden av att arbetslöshetsförsäkringen används för att finansiera längre utbildningar. När det gäller ersättningsreglernas utformning tar utredningen inte slutlig ställning i detta delbetänkande.

8 Ekonomiska konsekvenser av förändringar i arbetslöshetsersättningen

8.1 Inledning

I kapitel 7 diskuterades ett antal tänkbara förändringar i reglerna för arbetslöshetsersättningen. Kapitel 8 innehåller beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av dessa förändringar. Beräkningarna gäller i första hand konsekvenser på kalenderårsbasis för statens finanser. På grund av den korta utredningstiden har det inte varit möjligt att till detta delbetänkande genomföra alla nödvändiga kontroller med andra beräkningsmetoder. Uppgifterna måste därför ses som preliminära.

Beräkningarna är grundade på den faktiska arbetslösheten under 1995 och utgår i huvudsak från arbetslöshetsersättningarnas regelverk under 1995. Ersättningsnivåerna för arbetslöshetsförsäkringen, KAS, utbildningsbidrag samt ALU i beräkningarna är de nivåer som trädde i kraft den 1 januari 1996. Reglerna för deltidsarbetslöshet är de som infördes den 1 januari 1996. Inkomsterna som ligger till grund för ersättning är också uppräknade till 1996 års nivåer. Utredningen har på detta sätt skapat ett fiktivt referensår som används som utgångspunkt för analyserna. Alla besparingar och utgiftsökningar som redovisas i kapitel 8 är framräknade i relation till utgifterna för arbetslöshetsersättningen detta fiktiva år, vilka framgår av tabell 8.1.

Tabell 8.1 De totala utgifterna för arbetslöshetsersättning referensåret

Miljoner kr

Arbetslöshetsförsäkringen ¹	38 320
KAS ¹	2 250
Utbildningsbidrag ²	6 500
Totalt	47 100

1) Inkl. ALU

2) Avser endast personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

Källa: AK-stat samt egna beräkningar

Beräkningarna har grundats på data från följande databaser: SCB:s HINK-databas över hushållens inkomster, AMS HÄNDEL-databas över alla som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen sedan augusti 1991 samt AMS databas AK-stat som innehåller uppgifter på individnivå om utbetald ersättning från arbetslöshetskassorna sedan 1994. Utredningen har också i samarbete med ett urval arbetslöshetskassor¹⁶ genomfört en stickprovsundersökning över arbetsvillkoret bland nyanmälda arbetslösa under 1995. Datamaterialet och utredningens beräkningsmetoder presenteras mer noggrant i bilaga 3.

Beräkningarna bygger på tillgänglig statistik. Ett antal förenklade antaganden har varit nödvändiga att göra för att konstruera den använda modellen. Alla effekter av en förändring i arbetslöshetsförsäkringens regelsystem inträder inte alltid omedelbart utan uppstår successivt under flera år. Vissa förändringar får effekt omedelbart. Andra får effekt först på sikt beroende på hur de genomförs och vilka övergångsbestämmelser som blir fallet. Detta gäller speciellt begränsningar av ersättningstidens längd. Det har inte varit möjligt att till detta delbetänkande analysera hur regelförändringarna slår igenom gradvis. I stället bygger kalkylerna i kapitel 8 på förutsättningen att regelförändringarna får omedelbart genomslag. Kalkylerna visar därför inte de faktiska effekterna på kostnaderna den närmaste tiden efter regelför-

¹⁶ Undersökningen omfattade nyregistrerade arbetslösa hos sex a-kassor 1995. I undersökningen ingick följande arbetslöshetskassor. Handelsanställdas, Handelstjänstemännens, Industritjänstemännens, Kommunalarbetarnas och Metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa samt Akademikernas Erkända arbetslöshetskassa.

ändringarna utan är snarare räkneexempel över de potentiella effekterna på kostnaderna när regelförändringarna slagit igenom fullt ut.

Den beräkning av tidigare sammanhängande tid i ersättning som ligger till grund för diskussionen om en bortre gräns för ersättningstiden är behäftad med viss osäkerhet då kalkylen är relativt känslig för förändringar i de antaganden som måste göras. Beräkningen avser tid före 1996. Detta kan möjligen innebära en viss underskattning av effekterna av en bortre gräns när 1996 används som basår.

En urvalsundersökning är också alltid behäftad med statistiska risker.

Ett annat viktigt antagande för beräkningarna är att arbetskraftens beteende är detsamma som under jämförelseåret 1995. I den utsträckning de regelförändringar som analyseras i detta kapitel leder till beteendeförändringar hos de arbetslösa kan de ekonomiska konsekvenserna bli annorlunda. Dynamiska effekter av detta slag är dock svåra att bygga in i beräkningsmodeller. De bör dock beaktas vid en sammanvägd bedömning.

8.2 Ersättningstidens längd

I kapitel 7 diskuterades en bortre gräns för den ersättningsbara tiden i den nya arbetslöshetsförsäkringen. En sådan gräns innebär att varje person som kvalificerat sig till försäkringen ska ha rätt till ett bestämt antal ersättningsdagar. När det maximala antalet ersättningsdagar är förbrukade krävs ett nytt arbetsvillkor samt eventuellt att en viss kalendertid har passerat innan personen har rätt till arbetslöshetsersättning igen.

I kapitel 7 föreslogs att om en bortre gräns införs, bör den träda in efter ett antal ersättningsdagar som motsvarar tre till fyra års ersättningstid. Utredningen har ännu inte tagit ställning till om tid i arbetsmarknadsåtgärder ska ta ersättningsdagar i anspråk eller ej.

Tabell 8.2 visar hur många arbetslösa med någon form av ersättning som i genomsnitt år 1995 hade haft så långa sammanhängande tider i arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder att de skulle beröras av begränsningar av den sammanlagda ersättningstiden.

Tabell 8.2 Arbetslösa¹ 1995 fördelade efter antal sammanhängande ersättningsdagar

Ersättningsdagar	Personer
800	61 700
900	37 200
1000	23 900
1100	8 400

1) Inskrivna vid arbetslöshetsförmedlingen. I öppen arbetslöshet eller i åtgärder

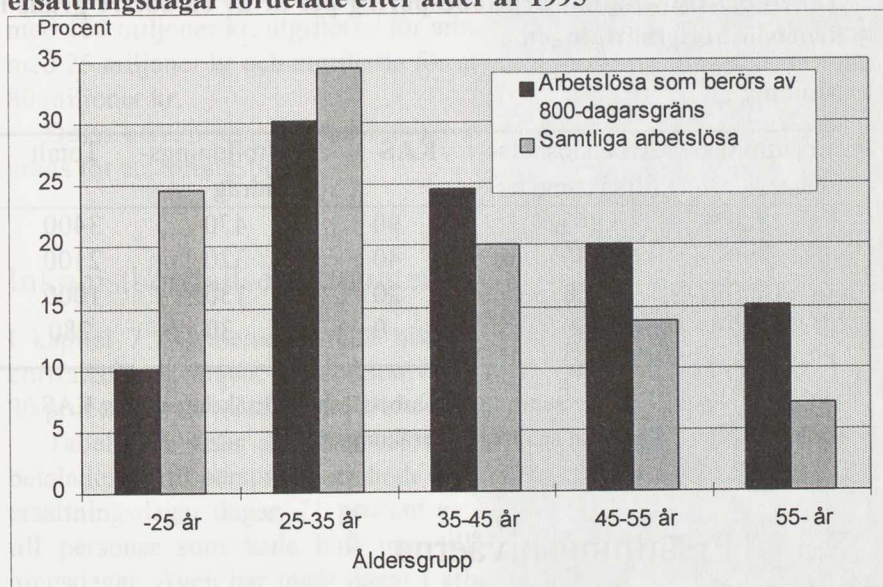
Källa: HÄNDEL samt AK-stat

Som framgår av tabell 8.2 befann sig närmare 62 000 personer 1995 i en sammanhängande tid av ersättning och arbetsmarknadsåtgärder som var längre än 800 ersättningsdagar, vilket motsvarar ca tre år i kalendertid. Drygt 8 000 personer hade befunnit sig i rundgång mellan öppen arbetslöshet och åtgärder i mer än 1 100 dagar, vilket motsvarar drygt fyra år. I verkligheten kan den senare gruppen vara något större. HÄNDEL-databasen sträcker sig bara tillbaka till augusti 1991. För tidigare tidpunkter är statistiken bristfällig. Observeras bör att beräkningarna avser sammanlagd tid med ersättning och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om enbart tid i öppen arbetslöshet räknas minskar antalet personer som berörs av en given bortre gräns.

Eftersom inflödet i arbetslöshet var stort alla tre åren 1991-1993 kommer troligen antalet personer med 800 eller fler ersättningsdagar att vara ännu fler 1996 och 1997. Detta innebär i så fall att de besparingar av en bortre gräns som redovisas i tabell 8.3 och framåt kan vara underskattade.

Diagram 8.1 visar åldersfördelningen hos samtliga inskrivna arbetslösa och hos de närmare 62 000 personer som år 1995 hade förbrukat mer än 800 sammanhängande ersättningsdagar.

Diagram 8.1 Arbetslösa som förbrukat mer än 800 ersättningsdagar fördelade efter ålder år 1995



Källa: AK-stat, HÄNDEL samt egna beräkningar.

Som framgår av diagram 8.1 är närmare två tredjedelar av dem som varit arbetslösa mer än 800 ersättningsdagar yngre än 45 år. Endast 15 procent är äldre än 55 år. Men med tanke på att endast 7 procent av samtliga arbetslösa är äldre än 55 år är de äldre överrepresenterade bland de långvarigt arbetslösa. Det styrker den vanliga uppfattningen att äldre löper mindre risk att bli arbetslösa, men har svårare att få fäste på arbetsmarknaden igen om de förlorar sina arbeten.

Tabell 8.3 visar den uppskattade besparingen av att införa en borte gräns för den sammanlagda ersättningstiden från 800 ersättningsdagar och uppåt.

Tabell 8.3 Uppskattad bruttobesparing per år av en bortre gräns i arbetslöshetsersättningen

Miljoner kr

Ersättnings- dagar	Arbetslöshets- försäkringen	KAS	Utbildnings- bidrag ¹	Totalt
800	2840	90	470	3400
900	1730	40	320	2100
1000	850	20	130	1000
1100	250	0	30	280

1) Endast personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

Källa: HÄNDEL, AK-stat samt egna beräkningar

8.3 Ersättningsnivåerna

I kapitel 7 föreslogs att den nya försäkringen bör bestå av ett obligatoriskt grundbelopp och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. Tillsammans skulle dessa ersättningar uppgå till en bestämd andel av den förlorade arbetsinkomsten.

Grundbeloppet

I kapitel 7 föreslogs att grundbeloppet i den nya arbetslöshetsförsäkringen skulle höjas till 6 500 kr i månaden. Det motsvarar en dagpenning på 295 kr.

KAS är arbetslöshetsersättning för dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa eller som är medlemmar men inte uppfyller villkoren för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom är KAS-beloppet, 230 kr om dagen, den lägsta möjliga dagpenningen för dem som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. KAS-beloppet är också den lägsta möjliga ersättningen för dem som uppbär utbildningsbidrag och deltar i ALU.

Om det lägsta beloppet i arbetslöshetsersättningen höjs till 295 kr om dagen skulle de totala utgifterna öka med 1 140 miljoner kr om året. Utgifterna för KAS skulle öka med 630 miljoner kr, utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och ALU skulle öka med 170 miljoner kr och utgifterna för utbildningsbidrag öka med 340 milj kr.

Att höja den lägsta ersättningsnivån till samma KAS-nivå som gällde före den 1 januari 1996 - 245 kr om dagen - skulle öka de totala utgifterna med 250 miljoner kr om året. Utgifterna för KAS skulle öka med 150 miljoner kr, utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och ALU med 25 miljoner kr och utgifterna för utbildningsbidrag skulle öka med 80 miljoner kr.

Dessa beräkningar beaktar inte ett eventuellt införande av en bortre gräns för ersättningstiden.

Inkomstbortfallsersättningen

I kapitel 7 diskuterades olika nivåer på ersättningen från inkomstbortfallsförsäkringen. Ett alternativ var att låta ersättningen uppgå till 80 procent av förlorad inkomst under hela ersättningstiden.

Tabell 8.4 visar att 63 procent av antalet ersättningsdagar 1995 betalades ut till personer som hade haft färre än 300 sammanhängande ersättningsdagar. 71 procent av ersättningsdagarna betalades ut till personer som hade haft upp till 400 sammanhängande ersättningsdagar. Även här ingår dagar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i beräkningen av den sammanhängande tiden.

Tabell 8.4 Ersättningsdagar 1995 fördelade efter ersättningstidens längd

Procent

Period	Andel av samtliga ersättningsdagar
0-200 dagar	52
201-300 dagar	11
301-400 dagar	8
401-600 dagar	13
601-800 dagar	8
801-900 dagar	3
901- dagar	4

Källa: HÄNDEL samt egna beräkningar

Tabell 8.5 redovisar kostnaden på årsbasis av att höja ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen från 75 till 80 procent av förlorad inkomst utan någon bortre gräns för antalet ersättningsdagar.

Tabell 8.5 Årlig kostnad för att höja arbetslöshetsersättningen från 75 till 80 procent. Utan bortre gräns för antalet ersättningsdagar

Miljoner kr

Ersättningsdagar	Arbetslöshetsförsäkringen	Utbildningsbidrag ¹	Totalt brutto	Totalt netto ²
- 300	1080	150	1220	830
- 400	1210	170	1380	940
- 600	1390	200	1590	1080
Samtliga	1630	250	1880	1280

1) Utbildningsbidrag för personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

2) Antar genomsnittlig kommunalskatt 32 procent.

Källa: HÄNDEL, AK-stat samt egna beräkningar.

Som framgår av tabell 8.5 kostar det mest att höja ersättningen den första ersättningstiden. Att höja ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen från 75 till 80 procent utan någon bortre gräns för ersättningstiden kostar staten ca 1,9 miljarder kr. Av utgiften tillfaller dock ca 600 miljoner kr kommuner och landsting som skatteintäkter.

8.4 Förändringar i ersättningstaket

Möjligheten att höja taket för de inkomster som ligger till grund för arbetslöshetsersättning togs upp i kapitel 7. I dag är enbart inkomster upp till motsvarande 16 500 kr i månaden ersättningsgrundande. Tabell 8.6 redovisar brutto- och nettokostnaderna för att höja ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen.

Tabell 8.6 Årlig kostnad för att höja ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen

Miljoner kr

Ersättningstak ¹	Arbetslöshetsförsäkringen	Utbildningsbidrag ²	Totalt Brutto	Totalt Netto ³
19 600 kr/mån.	1280	140	1410	960
22 600 kr/mån.	1620	180	1800	1150
25 600 kr/mån.	1730	190	1910	1200
30 200 kr/mån.	1800	190	1990	1230

1) Motsvarar 6,5, 7,5, 8,5 respektive 10 basbelopp om året 1996.

2) Enbart utbildningsbidrag för personer med rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

3) Antar genomsnittlig kommunalskatt 32 procent plus statlig inkomstskatt.

Källa: AK-stat, HÄNDEL samt egna beräkningar

Som framgår av tabell 8.6 är kostnaden för att höja ersättningstaket högst i det första intervallet över 16 500 kr i månaden och minskar sedan i takt med att allt färre har högre inkomster och att färre högre inkomsttagare är arbetslösa. I de övre inkomstskikten beskattas också arbetslöshetsersättningen hårdare.

Att höja ersättningstaket till en inkomst motsvarande 22 600 kr i månaden¹⁷, kostar staten ca 1,8 miljarder kr om året. Av den utgiften kommer dock ca 80 miljoner kr tillbaka till staten och 570 miljoner kr till kommuner och landsting som skatteintäkter. Nettokostnaden för den offentliga sektorn blir därmed 1 150 miljoner kr om året.

8.5 Arbetsvillkorets längd

För att kvalificera sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs i dag 80 dagars arbete under en ramtid av tolv månader. En arbetsdag måste vara minst tre timmar och dagarna måste vara spridda över minst fem kalendermånader. För att kvalificera till ersättning från KAS krävs minst 75 timmars arbete per månad under fem månader under en ramtid av tolv månader.

¹⁷ Det motsvarar 7,5 basbelopp om året 1996, vilket är ersättningstaket i socialförsäkringssystemet.

I kapitel 7 föreslogs samma arbetsvillkor för grundersättningen och inkomstbortfallsförsäkringen. Vidare diskuterades möjligheten att förlänga arbetsvillkoret.

Det saknas bra underlag angående hur många personer som kvalificerar sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen genom förvärvsarbete och hur många som återkvalificerar sig via arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är också brist på information om hur mycket de personer som kvalificerar sig via förvärvsarbete har arbetat.

Utredningen har tagit del av ett urval ur HINK- och HÄNDEL-databaserna av nyregistrerade arbetslösa i januari 1994 vilka i en enkät uppgivit arbetat tid under föregående år. Då urvalet också kan innehålla ombytessökande finns risk för en viss överskattning av antalet personer som skulle klara ett förlängt arbetsvillkor. Av dem i urvalet som klarade dagens arbetsvillkor på fem månader hade 84 procent också klarat ett arbetsvillkor på tolv månader eller mer. I urvalet var bilden att i intervallet mellan fem och tolv månaders förvärvsarbete skulle varje förlängning av arbetsvillkoret med en månad innebära att ca två procent av de nyanmälda arbetslösa skulle förlora rätten till ersättning. Det motsvarade drygt 7 000 personer 1995. Med reservation för att det är ett mycket begränsat urval vid en bestämd tidpunkt skulle resultatet innebära att:

- 1) En förlängning av arbetsvillkoret till 120 dagars arbete (ca sex månader) under en ramtid av ett år skulle innebära att ca 7 000 personer förlorar sin rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och KAS.
- 2) En förlängning av arbetsvillkoret till 180 dagar (ca åtta månader) skulle beröra ca 25 000 personer.
- 3) Om arbetsvillkoret förlängdes till 240 dagar (ca elva månader) under en ramtid av ett år skulle ca 55 000 personer beröras.

Om ramtiden i det sista alternativet förlängdes till t.ex. två år skulle sannolikt färre personer beröras. I dag finns det dock inte något statistiskt underlag som gör det möjligt att bedöma effekten av att förlänga ramtiden över ett år.

Den stickprovsundersökning över nyanmälda arbetslösa under 1995 som utredningen genomfört i samarbete med sex arbetslöshetskassor tyder på att ännu fler skulle beröras av höjningar i arbetsvillkoret. Osäkerhet angående urvalets statistiska representativitet gör dock att utredningen väljer att i nuläget inte lägga resultatet till grund för ekonomiska kalkyler. Det är nödvändigt att studera denna frågeställning djupare.

I stället har utredningen bedömt besparingseffekterna utifrån det urval ur HINK- och HÄNDEL-databaserna som ovan beskrivits. Vid tolkning av de resultat som redovisas nedan bör beaktas den

osäkerhetsfaktorer som angetts ovan, varför värdena bör tolkas med försiktighet.

- 1) En förlängning av arbetsvillkoret till 120 dagar (ca sex månader) skulle enligt utredningens uppskattningar spara 300 miljoner kr per år i ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Nettobesparingen¹⁸ blir ca 200 miljoner kr om året.
- 2) En förlängning av arbetsvillkoret till 180 dagar (ca åtta månader) skulle spara ca 1,1 miljarder kr per år i ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Nettobesparingen blir ca 750 miljoner kr om året.
- 3) En förlängning av arbetsvillkoret till 240 dagar (ca elva månader) skulle spara ca 2,4 miljarder kr per år. Nettobesparingen blir ca 1,6 miljarder kr per år.

En förlängning av arbetsvillkoret innebär att en grupp arbetslösa med lösare anknytning till arbetsmarknaden inte längre täcks av arbetslöshetsförsäkringen. Dessa måste få sin försörjning från någon annan del av välfärdssystemet.

I kapitel 7 diskuterade utredningen möjligheten att införa rätt till en kortare ersättningsperiod med grundbelopp med ett lägre arbetsvillkor för dem som inte klarar ett förlängt arbetsvillkor. Detta skulle undanröja risken för att gruppen socialbidragsbehövande växer om arbetsvillkoret skärps. Men besparingen av att förlänga arbetsvillkoret blir därmed också mindre.

8.6 Höjd ersättning och en bortre gräns

Tabell 8.7 visar beräkningar av den sammantagna finansiella effekten per år av att höja ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen från 75 till 80 procent och samtidigt införa en bortre gräns för den sammanlagda ersättningstiden.

¹⁸ Besparingen minus det kommunala skattebortfallet.

Tabell 8.7 Den sammantagna besparingen per år av 80 procents ersättningsnivå och en bortre gräns

Miljoner kr

Ersättnings- dagar	Arbetslöshets- försäkringen	KAS	Utbildnings- bidrag ¹	Totalt brutto	Totalt netto ²
- 800	1320	90	250	1660	1130
- 900	170	40	90	300	200
- 1000	- 750	20	- 110	- 840	- 570

1) Endast personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

2) Antagen genomsnittlig kommunalskatt 32 procent.

Källa: HÄNDEL, AK-stat samt egna beräkningar

Som framgår av tabell 8.7 balanserar kostnaden för att höja ersättningen till 80 procent besparingen från en bortre gräns, om den bortre gränsen sätts vid drygt 900 ersättningsdagar. Detta motsvarar tre och ett halvt år i kalendertid.

Tabell 8.8 redovisar de sammantagna finansiella effekterna på årsbasis av:

- en bortre gräns i ersättningstiden
- höjt grundbelopp till 295 kr om dagen
- höjd ersättning till 80 procent under en del av ersättningstiden
- grundbelopp under resten av ersättningstiden.

Tabell 8.8 Den sammantagna årliga besparingen av höjt grundbelopp, 80 procents ersättning och en bortre gräns

Miljoner kr

Ersättningsdagar	Arbetslöshetsförsäkringen	KAS	Utbildningsbidrag ¹	Totalt brutto	Totalt netto ²
800 varav 200 med grundbelopp	2460	- 520	160	2100	1430
900 varav 300 med grundbelopp	1770	- 580	50	1250	850
1000 varav 400 med grundbelopp	1220	- 610	- 70	540	370

1) Endast personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS.

2) Antagen genomsnittlig kommunalskatt 32 procent.

Källa: HÄNDEL, AK-stat samt egna beräkningar

Som framgår av tabell 8.8 sparar en bortre gräns och en nedtrappning av ersättningen till grundbelopp mer än väl kostnaden för att höja ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen till 80 procent och ett höjt grundbelopp.

Om hänsyn tas även till behovet av försörjning för dem som riskerar att förlora sin ersättning efter en bortre gräns, uppkommer dock en ny betydande kostnad. Tabell 8.9 visar en uppskattning av kostnaden för att ge försörjning på socialbidragsnivå till dem som riskerar att förlora sin ersättning vid en bortre gräns. Uppskattningen är schablonmässigt gjord¹⁹.

¹⁹ Det belopp som används i kalkylen är 5000 kr i månaden per person. Detta är något lägre än socialbidragsnormen för en ensamstående utan barn. Men långt ifrån alla som riskerar att förlora sin ersättning kommer att vara berättigade till fullt socialbidrag. Effekterna på bostadsbidrag ingår inte heller i kalkylen.

Tabell 8.9 Kostnad för försörjning efter en bortre gräns

Miljoner kr

Bortre gräns efter	Kostnad ¹
800 dagar	1690
900 dagar	1050
1000 dagar	500

1) Antar ett bidrag på 5 000 kr i månaden till varje person som förlorar rätten till ersättning

Källa: HÄNDEL, AK-stat samt egna beräkningar

Om man till det andra alternativet i tabell 8.8 - 900 dagars ersättning varav 300 med grundbelopp - antar ökade kostnader för socialbidrag för dem som förlorar sin ersättning enligt tabell 8.9, går kostnader och besparingar närmast helt jämnt ut. Kvar blir en nettokostnad för den offentliga sektorn på uppskattningsvis 200 milj kr.

8.7 Fler kombinerade beräkningar

Avslutningsvis har utredningen satt samman tre ”paket” av tänkbara ersättningsregler för den nya arbetslöshetsförsäkringen. Paketerna är sinsemellan olika men kostar ungefär lika mycket. Beräkningarna redovisas i tabell 8.10. Paketerna ska inte tolkas som förslag från utredningen utan ska ses som beräkningsmässiga antaganden i illustrerande syfte.

Beräkningarna är, precis som tidigare beräkningar, gjorda utifrån 1995 års arbetslöshet. Besparingarna i procent av de totala utgifterna för arbetslösheten påverkas inte i modellen om arbetslöshetens nivå förändras. Besparingarnas nivå i absoluta tal förändras givetvis om arbetslösheten ökar eller minskar, men de är lika stora i förhållande till de totala kostnaderna för arbetslöshetsersättning. Om däremot *arbetslöshetens sammansättning* förändras skulle detta kunna påverka de ekonomiska konsekvenserna. Om t.ex. andelen långtidsarbetslösa skulle växa utan att den totala arbetslösheten blev större, skulle besparingen av en bortre gräns i ersättningstiden bli större utan att kostnaden för att höja ersättningsnivåerna växte.

Paket 1 innehåller en relativt hög ersättning under en kort tid. På grund av den korta ersättningstiden kan arbetsvillkoret vara förhållandevis kort.

Den totala ersättningstiden är 800 dagar. Grundbeloppet är 295 kr/dag. Ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen är 80 procent under samtliga dagar. Arbetsvillkoret är 160 dagars arbete under en ramtid av tolv månader.

Paket 2 ger ersättning under en något längre tid. I gengäld är ersättningen lägre mot slutet. Arbetsvillkoret är något kortare.

Den totala ersättningstiden är 900 dagar. Grundbeloppet är 295 kr/dag. Ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen är 80 procent under 600 dagar och grundbelopp de sista 300 dagarna. Arbetsvillkoret är 140 dagars arbete under en ramtid av tolv månader.

Paket 3 ger ersättning under längre tid. Arbetsvillkoret måste därmed vara betydligt längre.

Den totala ersättningstiden är 1 000 dagar. Grundbeloppet är 295 kr/dag. Ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen är 80 procent under 600 dagar och grundbelopp de sista 400 dagarna. Arbetsvillkoret är 180 dagars arbete under en ramtid av tolv månader.

Tabell 8.10 Den samlade finansiella effekten av paket 1–3

Miljoner kr

	Total besparing brutto	Total besparing netto ¹
Paket 1	1510	1030
Paket 2	1740	1200
Paket 3	1640	1100

1) Antagen genomsnittlig kommunalskatt 32 procent

Källa: AK-stat, HÄNDEL samt egna beräkningar

Som framgår av tabell 8.10 är det möjligt att kombinera ersättningsnivåer, ersättningstider och arbetsvillkor på många olika sätt och få ungefär samma totala finansiella utfall. Den totala besparingen netto för den offentliga sektorn i de olika paketen bör ställas mot kostnaden för insatser för dem som inte uppfyller de högre arbetsvillkoren eller inte har lyckats bryta arbetslösheten när de förbrukat sina ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen. Tabell 8.9 redovisade de uppskattade kostnaderna för socialbidrag för alla som riskerar att förlora sin rätt till arbetslöshetsersättning om en bortre gräns införs.

Bilaga 1 - Kommittédirektiv

Kommittédirektiv

Arbetslöshetsersättningen – en omställningsersättning



Dir.
1995:92

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till hur en ny arbetslöshetsförsäkring skall utformas. Det försäkringsmässiga inslaget i arbetslöshetsförsäkringen skall prövas. Syftet med försäkringen skall vara att kompensera för förlorad arbetsinkomst. Reglerna i försäkringen skall utformas så att de betonar försäkringens karaktär av omställningsförsäkring och samtidigt hävdar arbetslinjen och de försäkrades ansvar. Reglerna skall bidra till flexibilitet på arbetsmarknaden och motverka flaskhalsar och inlåsnings effekter och på det sättet vara ett tydligt inslag i en tillväxtpolitik. Målet skall vara en stabil arbetslöshetsförsäkring som tål konjunktursvängningar. Den skall vara långsiktigt finansierad. Utredaren skall också lämna förslag till förenklingar och renodling av vissa huvudprinciper för försäkringen. Företagares, uppdragstagares och frilansares och liknande grupper ersättningsrätt skall klargöras.

Utredaren skall vidare studera förutsättningarna för en sammanhållen försäkring som innebär en integrering av arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Utredaren skall lämna förslag som tydliggör arbetslöshetsförsäkringens roll inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och med den utgångspunkten pröva frågor om ersättningsnivåer, ersättningstak och ersättningsperiodernas längd. Utredaren skall även ta upp frågor om vilka grundläggande prin-

2

ciper som skall gälla för arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete, de äldre arbetstagarnas situation och avgångsvederlag. Utredaren skall se över arbetslöshetsförsäkringens roll vid säsongsarbeten och andra arbeten av tillfällig karaktär samt de studerandes anknytning till försäkringen. Klarhet behöver också skapas kring kravet på anträffbarhet under arbetslösheten samt begreppet att vara oförhindrad att ta arbete. Detsamma gäller skyldigheten att ta anvisat arbete och vilka kriterier som skall gälla för att ett anvisat arbete skall anses som lämpligt.

Inledning – en stabil arbetslöshetsförsäkring

Arbetslösheten har under de senaste åren fått en omfattning som saknar motstycke i Sverige sedan 1930-talet. Under år 1993 uppfyllde mellan en femtedel och en fjärdedel av hela arbetskraften villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. År 1994 fick drygt 850 000 personer en inkomstrelaterad ersättning och ca 140 000 personer kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) med grundbelopp. Dessutom var det många som, utan att de under år 1994 fick arbetslöshetsersättning, deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och fick sin dagpenning baserad på vad de annars skulle ha fått i arbetslöshetsersättning.

En mycket stor andel av dem som är yrkesverksamma omfattas av lagen om arbetslöshetsförsäkring, dvs. de är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Vid sidan av detta finns det kontanta arbetsmarknadsstödet. Under andra halvåret 1994 lämnades en inkomstrelaterad ersättning inom ramen för det kontanta arbetsmarknadsstödet. Cirka 3 770 000 personer är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Antalet medlemmar fortsatte att öka även under år 1994.

Arbetsmarknaden förändras ständigt vilket leder till att arbetslöshetsförsäkringens konstruktion och dess finansiering behöver ses över. I synnerhet under de senaste åren har förändringen varit drastisk. En effekt har varit uppbyggnaden av

ett mycket stort underskott i arbetsmarknadsfonden på ca 85 miljarder kr t.o.m. budgetåret 1994/95. Försäkringen utgör en viktig del i den omställning som arbetslösheten innebär för den enskilde individen. Försäkringen är också en betydelsefull stimulans för den strukturomvandling som ständigt pågår på den svenska arbetsmarknaden. Den senaste lågkonjunkturen har inneburit stora påfrestningar för många människor och därmed också för arbetslöshetsförsäkringen. Grunden till den nuvarande försäkringen lades år 1974 efter en utredning som hade sin utgångspunkt i 1960-talets arbetsmarknad. Sedan år 1974 har vissa lagjusteringar och förändringar av praxis gjorts för att anpassa försäkringen till de ändrade förhållandena.

Den bygger alljämt på rätten att erhålla en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet men också på den mycket tydliga skyldigheten att ta lämpligt anvisat arbete eller åtgärd. Målet för en ändrad arbetslöshetsförsäkring bör vara en konstruktion med bred uppslutning, såväl politisk som från parterna på arbetsmarknaden. Den bör tåla konjunktursvängningar och vara ett tydligt inslag i en tillväxtpolitik samtidigt som den ger ett väl avpassat ekonomiskt stöd till den enskilde i den aktiva omställningsprocessen under den tid som behövs för att finna ett annat arbete. Mot denna bakgrund behöver de olika formerna av arbetslöshetsersättning ses över i syfte att stärka deras roll inom den aktiva arbetsmarknadspolitik.

En särskild utredare tillkallas för att studera och lämna förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring som är bättre anpassad till den framtida arbetsmarknaden och bättre svarar mot den omställning av arbetsmarknadspolitik som har inletts.

Utredaren bör också beakta vilka effekter som en ny arbetslöshetsförsäkring kan få för lönebildningen.

1 Långsiktigt finansierad arbetslöshetsförsäkring

En stabil arbetslöshetsförsäkring kräver en långsiktigt stabil finansieringsmodell. Arbetsgivaravgifter och finansieringsavgifter via arbetslöshetskassorna är två inkomstkällor.

4

Historiskt har finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen varit uppbyggd kring en modell som utgår från en låg arbetslöshet. Den 1 januari 1995 höjdes arbetsmarknadsavgiften från 2,12 till 4,32 procent vilket väsentligt förstärkte finansieringen.

Flera år av en arbetslöshet inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på över 10 % har dock inneburit att det samlade underskottet för arbetslöshetsersättningen, inklusive utbetalning då kassamedlemmen eller den KAS-berättigade deltar i vissa arbetsmarknadsåtgärder, vid utgången av budgetåret 1994/95 kommer att överstiga 85 miljarder kr.

Huvuduppgifter för den ekonomiska politiken är att skapa förutsättningar för hög tillväxt, full sysselsättning, låg arbetslöshet och stabila priser. Trots detta finns risken för att den öppna arbetslösheten under en tid kommer att vara på en för svenska förhållanden hög nivå. Utredaren skall lämna förslag till konstruktionen av och principerna för en långsiktigt finansierad arbetslöshetsförsäkring på olika arbetslöshetsnivåer, ersättningsnivåer och ersättningstak. Utredaren bör överväga olika modeller för huvudmannaskap och finansiering som speglar ett gemensamt ansvar mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat.

2 Betona arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring

Utredaren skall belysa och redovisa arbetslöshetsförsäkringens betydelse som en tillfällig lösning vid en ofrivillig arbetslöshet. Utredaren skall därvid klargöra betydelsen av såväl ersättningsnivå, ersättningstak som ersättningsperiodernas längd och kvalificering till en ny ersättningsperiod som faktorer för den arbetslöses motiv att öka sitt kunnande och kompetens samt att söka arbete och därmed begränsa arbetslöshetens längd. Reglerna skall vara så utformade att de uppnår det dubbla syftet att utgöra en god inkomsttrygghet samtidigt som

höga krav ställs på den arbetslöse att snabbt finna en ny plats på en föränderlig arbetsmarknad.

Utredaren skall belysa ersättningens funktion utifrån kravet på att ge den en tydlig roll som en omställningsersättning. Utredaren skall med dessa utgångspunkter lämna förslag inom följande områden

* *Arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete*

En mycket stor andel av de arbetslösa uppbär arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete. Det rör sig dels om personer vars heltidsanställning har omvandlats till deltid på samma arbetsplats, dels personer som, i brist på annat, under arbetslösheten börjar en anställning med en lägre sysselsättningsgrad än den önskade. Regeringen har i prop.1994/95:150 aviserat vissa ändringar för den som uppbär arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete. Utredaren skall göra en översyn av hela problematiken med arbetslöshetsersättning och deltidarbete och lämna förslag till nya regler.

Utgångspunkten skall vara att arbetslöshetsersättningen inte skall medverka till att stimulera utbudet på deltidarbete och att den skillnad som kan förekomma i utbudet på deltidarbete och efterfrågan på sådant arbete inte kan lösas genom arbetslöshetsersättning.

* *De äldre*

Det är viktigt att understryka att det på arbetsmarknaden skall finnas plats för alla som vill och kan arbeta. Arbetslöshetsersättningen skall finnas som ett skydd vid arbetslöshet bl.a till följd av den ekonomiska politiken och av strukturomvandlingar i näringsliv och offentlig verksamhet. Den kan emellertid inte ensamt fylla denna roll. De regler som finns inom andra områden t.ex. arbetsrätten och dess turordningsregler får inte genom enskilda avtal mellan parterna ställas åt sidan i förvisningen om att arbetslöshetsersättningen träder in. Utredaren

6

bör också pröva om försäkringens regler kan ges en konstruktion som stödjer arbetstagaren i hans eller hennes anställning och motverkar eventuella påtryckningar att lämna sitt arbete till förmån för de yngre. I prop.1994/95:150 aviserade regeringen en särskild utredning för att göra en bred analys av de äldres situation på arbetsmarknaden. Utredaren skall lämna förslag angående de äldre i samråd med denna utredning. Utredaren skall i sitt förslag om arbetslöshetsersättning alltså ta hänsyn till de förändringar i reglerna om förtidspension som nyligen presenterats. I detta sammanhang skall även det som sägs i avsnitt 3 beaktas.

* *Ungdomar*

Utredaren skall också studera effekterna av en eventuell lägsta åldersgräns för arbetslöshetsersättning.

* *Avgångsvederlag m.m.*

Det har blivit allt vanligare att arbetstagare säger upp sig från sin anställning och får ett avgångsvederlag. Utredaren skall lämna förslag till regler som klargör hur avgångsvederlagen lämpligen ska påverka rätten till arbetslöshetsersättning.

* *Återkommande tidsbegränsade arbeten*

Många verksamheter är av säsong- eller tillfällig karaktär. Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som medför att arbetslöshetsersättning inte blir ett stående inslag inom de branscher där verksamhet inte bedrivs året om eller på annat sätt inte är kontinuerligt.

* *Uppdragstagare, frilansare m. fl.*

Inom många yrken finns grupper som arbetar som uppdragsta-

gare, frilansare m.fl. Utvecklingen på arbetsmarknaden har medfört en kraftig ökning av antalet uppdragstagare med skiftande arbetsförhållanden. Utredaren skall studera och lämna förslag om hur man skall se på uppdragstagarna, frilansarna och liknade grupper vad gäller arbetslöshetsersättning.

* *Studerande*

För att få ersättning från en arbetslöshetskassa krävs dels att arbetsvillkoret är uppfyllt, dels att sökanden har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst ett år. Emellertid medger dagens regler att medlemstiden till övervägande del får fullgöras under tid då medlemmen endast ägnar sig åt studier. Det är i dag möjligt att under studietiden få inträde i en arbetslöshetskassa under ett tillfälligt arbete på i genomsnitt 17 timmar per vecka under några veckor. Efter avslutade studier efter fyllda 25 år får studietiden överhoppas och arbetslöshetsersättningen kan baseras på kortare sommararbete eller tillfälligt arbete vid sidan av studierna. Ersättning kan i vissa fall betalas ut för dem som söker och inte erhåller arbete under sommaruppehåll i studierna.

Dagens regler medger även att hel arbetslöshetsersättning betalas ut vid studier på deltid. Utredaren bör se över och lämna förslag till hur dels medlemsvillkoret dels rätten till ersättning bör utformas för personer som till övervägande del studerar.

* *Bisysslor och biinkomster*

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns regler om att man i vissa fall skall bortse från arbete som utförts vid sidan av annat arbete. Det gäller dels vid beräkning av dagpenning och dels så att heltidsersättning kan utbetalas även om visst sidoarbete fortfarande utförs. Denna regel tillämpas under vissa förhållanden även när en företagare har drivit flera verksamheter. Utredaren skall överväga om det finns anledning att göra någon

8

förändring av dagens regler i de fall då bisysslan eller biinkomsten är av större omfattning eller uppgår till betydande belopp.

3 Arbetslöshetsförsäkringen skall hävda arbetslinjen

Arbetslinjen utgör en omistlig del av svensk aktiv arbetsmarknadspolitik. Dess yttersta syfte är att via aktiva åtgärder i form av bl.a. förmedlingsinsatser, kompetens- och kunskaphöjning underlätta de arbetslösas återinträde på den ordinarie arbetsmarknaden. Under tiden av omställning kompenserar arbetslöshetsförsäkringen inkomstbortfall av förvärvsarbete. Utredaren skall lämna förslag till hur arbetslinjen ytterligare skall framhållas och öka de arbetslösas möjligheter att återgå till reguljärt förvärvsarbete. Tydligheten måste öka i kontraktet mellan den arbetslöse och samhället om skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få ersättning. Individen måste veta vilka rättigheter och skyldigheter som är förknippade med att få arbetslöshetsersättning. Regelverk bör leda till att den arbetslöse aktiveras och därmed så snart som möjligt åter kommer i arbete samt att kraven på uppföljning och utvärdering garanteras.

I detta sammanhang skall utredaren studera principerna för den arbetslösas rätt till arbetslöshetsersättning eller motsvarande belopp när han eller hon deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Arbetslöshetsersättningen är avsedd att vara ett ekonomiskt skydd under den tid då den arbetslöse aktivt söker ett nytt arbete. Utredaren skall lämna förslag till hur arbetslöshetsersättningen ytterligare kan understödja arbetslinjen med tyngdpunkt på följande områden.

* *Kontakterna med arbetsförmedlingen*

Under senare år har belastningen på arbetsförmedlingen ökat vilket lett till att det går lång tid mellan de avtalade besöken.

Det kan dock många gånger finnas ett behov för arbetsförmedlaren att snabbt komma i kontakt med den arbetslöse även under tiden mellan de avtalade besöken. Klarhet behöver skapas både kring vilka krav på anträffbarhet som bör ställas på den arbetslöse och vilka krav som bör ställas på arbetsförmedlingen när det gäller kontakterna med de arbetslösa.

** Att vara oförhindrad att ta arbete och aktivt söka arbete*

Försäkringskassan och arbetsgivaren har rehabiliteringsansvar för den som på grund av sjukdom inte kan fortsätta sitt arbete, arbetsförmedlingen har ansvar för andra grupper som är arbetslösa. Villkor i ett trygghetssystem kan ha betydelse för hur effektiva åtgärderna i angränsande trygghetssystem kan vara. För en långtidssjuk som saknar arbete är drivkrafterna för rehabilitering svaga om den som tillfrisknar riskerar arbetslöshet utan någon rätt till ersättning. Detta är ett exempel bland flera på frågor som rör samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Andra konkreta frågor rör kvalifikationsregler samt försäkrad inkomst. Utredaren bör analysera huruvida dessa skillnader är rationella eller kan behöva ändras. Rätten till arbetslöshetsersättning förutsätter att den sökande är oförhindrad att ta ett förvärsarbete vilket innefattar både förmåga och vilja att ta ett nytt arbete. Utredaren skall överväga om det inom arbetslöshetsförsäkringen bör regleras att arbetsförmedlingen tillsammans med den arbetssökande och eventuellt företag och kommun skall upprätta handlingsplaner eller liknande. Dessa kan exempelvis omfatta åtgärder som via utbildning, kompetenshöjning och arbetssökande leder till ett arbete. På så sätt skulle tydligheten i kontraktet vad gäller rättigheter respektive skyldigheter för individ, företag och stat kunna öka.

** Lämpligt arbete*

Arbetsförmedlingens främsta uppgift är att se till att de arbets-

10

sökande snabbt får ett arbete som så nära som möjligt ansluter till deras önskemål och förutsättningar, samt att lediga platser blir tillsatta snabbt. Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring. Detta innebär att den arbetslöse inte med bibehållen rätt till arbetslöshetsersättning kan avvisa erbjudande om arbete inom något annat område. Under årens lopp har det bildats en omfattande praxis kring frågan om vad som skall anses vara ett lämpligt arbete. Utredaren skall studera och vid behov lämna förslag till förändringar som i detta avseende förstärker incitamenten för den arbetslöse att återgå i reguljärt arbete. Det gäller bl.a frågor om lön, eventuellt byte av yrkesområde, restid och eventuella krav på flyttning m.m.

** Att avvisa erbjudande om lämpligt arbete*

Redan i dag finns en skyldighet för arbetsförmedlaren att meddela arbetslöshetskassan i de fall den arbetslöse avvisar erbjudande om lämpligt arbete, arbetsmarknadsutbildning eller arbetslivsutveckling. Detta är en grannlaga och många gånger obehaglig uppgift. Inte desto mindre är den nödvändig för att upprätthålla respekten för arbetslöshetsersättningen och betona att arbetslöshetsersättning endast utbetalas till den som är ofrivilligt arbetslös. Utredaren skall studera och vid behov lämna förslag till dels till förbättrade rutiner vid meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt dels hur påföljden av att avvisa erbjudande om lämpligt arbete eller någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd bör vara konstruerad.

4 En sammanhållen arbetslöshetsersättning

Det finns i dag två separata system för arbetslöshetsersättning; Arbetslöshetsförsäkringen som bygger på medlemskap i en arbetslöshetskassa och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) som administreras av Arbetsmarknadsverket. KAS lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa men arbetat i viss omfattning eller slutfört vissa studier. KAS läm-

nas också till den som är medlem i en arbetslöshetskassa men inte varit medlem i tillräckligt lång tid för att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetskassan. Regelverken för KAS och kassaersättning överensstämmer till stora delar varför det bör övervägas att på ett eller annat sätt samordna dessa verksamheter. Utredaren skall studera förutsättningarna och lämna de förslag som studierna ger anledning till för en sådan sammanhållen arbetslöshetsersättning.

Cirka 120 000 personer har valt att stå utanför försäkringen. Det är oklart varför dessa personer står utanför och frågan bör därför utredas närmare. En enkel kartläggning borde kunna ge svar på orsakerna till detta och bilda underlag för lösningar för dem som i dag står utanför den frivilliga försäkringen.

5 En mer försäkringsmässig arbetslöshetsförsäkring

Inriktningen och omfattningen av det försäkringsmässiga inslaget i arbetslöshetsförsäkringen bör prövas. Huvudinriktning skall liksom hittills vara att den som har blivit arbetslös på grund av att han eller hon har förlorat sitt arbete skall kompenseras enligt inkomstbortfallsprincipen. Utredaren skall överväga vilka krav det finns anledning att ställa upp på minsta anställningstid för rätt till inträde i en arbetslöshetskassa. Utredaren bör också studera effekterna av att göra en koppling mellan inträdet i försäkringen och arbetsvillkoret.

Utredaren skall också studera hur ett delat ansvar för finansieringen av arbetslöshetsersättningen mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat bör vara utformat. Utredaren bör i sitt analysarbete använda den forskning som finns om arbetslöshetsförsäkringens roll för arbetsmarknadens funktionssätt.

Regeringen har i prop. 1994/95:150 aviserat att man under hösten 1995 avser att återkomma till riksdagen med förslag om att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt genom enbart förvärvsarbete för en första ersättningsperiod. Regeringen

12

avser också att återkomma i frågan om avstängningstidens längd, bl.a. i de fall då den arbetslöse sagt upp sig själv.

6 Enklare regelverk

Arbetslöshetsförsäkringen är viktig för de förvärvsarbetandes trygghet i de fall de skulle förlora sitt arbete. Reglerna bör därför vara utformade på ett sådant sätt att de försäkrade på egen hand kan sätta sig in i grunderna för försäkringen. Utredaren skall lämna förslag till de författningsförändringar som krävs för att uppnå förenklingar och renodling av vissa huvudprinciper för försäkringen.

7 Företagare, uppdragstagare m.fl.

Det finns i dag 40 arbetslöshetskassor, de flesta för anställda, några för företagare och några för både företagare och anställda. I praktiken finns företagare i alla arbetslöshetskassor. Det beror till stor del på att även om det finns en regel om att man får stå kvar i en arbetslöshetskassa under 6 månader efter det att man lämnat kassans verksamhetsområde så väljer många medlemmar att stå kvar i sin gamla kassa trots att de startat egen verksamhet. Det kan också vara så att medlemmen är anställd på deltid och driver ett företag på deltid. Inom arbetslöshetsförsäkringen har sedan länge tillämpats ett företagarbegrepp som skiljer sig från det som gäller inom andra områden. Till exempel anses den vara företagare som arbetar i sitt eget aktiebolag även om han formellt är anställd där.

Många av dem som är uppdragstagare, frilansare m.m. arbetar i dag under former som till viss del liknar företagares och till andra delar liknar anställdas. En mellanställning har också de som organiserar sitt arbete genom ett kooperativ. I företagandets villkor ingår att det kan uppstå kortare eller länge perioder då företaget inte ger sin ägare någon sysselsättning och därmed inte heller någon inkomst. Detsamma gäller vid frilansverksamhet. I samband med lågkonjunkturen har

många företagare begärt arbetslöshetsersättning eftersom de inte haft någon lönsamhet i sitt företag. De har samtidigt många gånger velat behålla sitt företag som en möjlighet att kunna få nya uppdrag som ett alternativ till anställning. Utredaren skall överväga företagarnas situation och på vilket sätt deras försäkringsbehov bäst organiseras. Utredaren skall därvid beakta såväl konkurrensaspekter som kontrollfrågor samt de intressekonflikter som kan uppstå i önskemålet att återuppta den egna verksamheten och att söka en anställning kanske hos en konkurrent. Utredaren skall vidare redovisa hur man skall se på uppdragstagare och frilansare i arbetslöshetsförsäkringen.

8 En effektivare administration av försäkringen

De flesta kassor har i dag datorstöd i sin handläggning och ett gemensamt utbetalningssystem. Initiativ har tagits till ytterligare rationalisering. Målet bör också vara samverkan / samordning med andra system vad gäller utbetalning av olika former av ersättning för att förhindra dubbel utbetalning. Utredaren skall redovisa förslag som ger en rationellare och effektivare administration.

9 Tillsyn av arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna är ekonomiska föreningar som anför trots administration av arbetslöshetsförsäkringen för sina medlemmar. Regeringen har i prop. 1994/95:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik föreslagit en ändrad ordning för överklagande av beslut från arbetslöshetskassorna och KAS-regionerna. Överklagandet skall gå till länsrätten i stället för att som nu gå till Arbetsmarknadsstyrelsen. Utredaren skall med anledning av detta lämna förslag till hur tillsynen och därmed upprätthållandet av regler och krav som kännetecknar arbetslöshetsförsäkringen skall utformas och vem som skall utöva tillsynen, samt vilka befogenheter som skall ges den myndighet som kommer att utöva tillsynen.

14

10 Arbetslöshetsersättningen och EU

Utredaren skall belysa den svenska arbetslöshetsersättningen i ett EU-perspektiv. I det sammanhanget har rätten till inträde i en svensk arbetslöshetskassa en central roll liksom reglerna för det kontanta arbetsmarknadsstödet.

11 Uppdraget m.m.

Utredaren skall senast den 29 februari 1996 lämna en delrapport. Utredarens slutrapport skall avlämnas senast den 30 september 1996, men utredaren är oförhindrad att dessförinnan lämna förslag till utformning av delar av försäkringen.

Utredaren kan, förutom sekreterare, till sig knyta sakkunniga och experter. Utredaren bör under arbetets gång, i den omfattning som utredaren finner lämplig, samråda med arbetsmarknadens parter, politiska partier samt de myndigheter och organisationer som berörs av försäkringen.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv (dir 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Utredaren skall också följa regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir 1992:50) och jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir 1994:124).

Utredaren skall samråda med beredningen för en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna (dir 1993:44 och dir. 1993:119), kommittéen om arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1994:132 och 1995:33), samt kommissionen om den svenska arbetsrätten (dir 1995:30) för att i den mån så krävs söka samordning med deras arbete och förslag.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2

Översikt över de förändringar som har föreslagits respektive genomförts i det kontanta stödet vid arbetslöshet fr.o.m. år 1995

Innehållsförteckning

	Sida
1 Förändringar och förslag från mitten av år 1992 t.o.m. år 1993	174
2 Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring	175
3 Förändringar och förslag från mitten av år 1993 t.o.m. år 1994	181
<i>Allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring</i>	181
<i>Utredningen om Företagares arbetslöshetsersättning</i>	185
<i>Den s.k. återställaren</i>	186
4 Förändringar och förslag fr.o.m. år 1995	188

1 Förändringar och förslag från mitten av år 1992 t.o.m. år 1993

Efter den s.k. krisuppgörelsen i september 1992 mellan den dåvarande borgerliga regeringen och Socialdemokratiska arbetarepartiet lade regeringen den 20 oktober 1992 fram en proposition (prop. 1992/93:50) som innehöll förslag på en rad olika områden. Dessa förslag ledde bl.a. till att man införde en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd benämnd arbetslivsutveckling (ALU). Syftet med åtgärden är att bereda arbetslösa, som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, möjlighet att delta i olika aktiviteter för att bibehålla och stärka sin anknytning till arbetslivet. Inriktningen på aktiviteterna bestäms i samråd mellan de lokala arbetsförmedlingarna och företrädare för näringsliv, offentlig sektor, fackliga organisationer m.m. Den som deltar i arbetslivsutvecklingsprogrammet uppbär dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna om arbetslivsutveckling trädde i kraft den 1 januari 1993.

Den 17 december 1992 beslutades om höjningar av ersättningsnivåerna. Dels bestämdes att lägsta respektive högsta dagpenningbelopp enligt arbetslöshetsförsäkringen skulle vara 210 kr per dag respektive 598 kr per dag, dels bestämdes att kontant arbetsmarknadsstöd skulle lämnas med 210 kr per dag. Vidare beslutades att deltidsarbetslösa skulle kunna uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen endast under 150 dagar. Ändringarna trädde i kraft i början av januari 1993. Bestämmelsen som avsåg deltidsarbetslösa upphävdes genom en lagändring den 25 mars 1993 som trädde i kraft den 1 maj samma år. Samtidigt infördes en bestämmelse som innebar att länsarbetsnämnden, under den tid ersättning för deltidsarbete lämnades, i samarbete med den enskilde, arbetsgivare och fackliga organisationer aktivt skulle verka för att den enskilde skulle få en sammanlagd arbetstid som motsvarade dennes önskemål.

I början av år 1993 beslutades att reglerna om arbetslivsutveckling även ska gälla arbetslösa som erhåller ersättning enligt KAS. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 april 1993.

Från och med den 1 juli 1993 ändrades instansordningen i mål som rörde dels AMS beslut i ärenden angående medlems rätt till ersättning eller medlemskap i arbetslöshetskassa enligt ALF-lagen, dels AMS beslut angående rätt till ersättning enligt KAS-lagen. Tidigare hade dessa beslut överklagats direkt till Försäkringsöverdomstolen. Förändringen innebar att nämnda beslut skulle överklagas till länsrätt och

därefter till kammarrätt. Kammarrättens beslut skulle överklagas till Försäkringsöverdomstolen.

I den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) våren 1993 lades förslag om ett antal förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och KAS. De föreslagna ändringarna rörde karensdagar, företagarbegreppet samt avräkning av avgångsvederlag. Efter behandling i arbetsmarknadsutskottet (1992/93:AU20) genomfördes bl.a. följande förändringar.

I de båda regelsystemen infördes s.k. karensvillkor. Karensvillkoret innebär att dagpenning inte får lämnas ut förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av tolv månader varit arbetslös i fem dagar. Vidare bestämdes att det skulle vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigade att föreskriva speciella inskränkningar avseende deltidsarbetslösa i fråga om ersättningsrätt och karenstid utöver vad som stadgades i nämnda lagar. Några sådana föreskrifter har inte utfärdats.

Man gjorde även vissa förändringar av företagarbegreppet eftersom detta begrepp enligt lagstiftaren hade fått alltför en vidsträckt tolkning. I syfte att tydliggöra vem som skulle anses vara företagare infördes kompletterande bestämmelser i de båda regelverken. Kompletteringarna innebär att som företagare anses den vara som äger eller är delägare i näringsverksamhet som han eller hon är personligen verksam i och som han eller hon har ett väsentligt inflytande över. Genom förändringen ville man bl.a. markera att även närstående kunde vara anställda och dessa vid arbetslöshet skulle behandlas på samma sätt som andra anställda.

Vidare genomfördes förändringar av ersättningsnivåerna. Dels sänktes dagpenningen från 90 procent till 80 procent av den försäkrades arbetsförtjänst, dels bestämdes att lägsta dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen skulle vara 198 kr per dag och den högsta 564 kr per dag och dels att kontant arbetsmarknadsstöd skulle lämnas med 198 kr per dag. Sistnämnda bestämmelser trädde i kraft den 5 juli 1993.

Förslaget avseende avräkningsmöjlighet för avgångsvederlag avslogs.

Under hösten 1993 infördes bestämmelser om samordning av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen med tjänstepensioner.

2 Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring

Under den ovan beskrivna perioden hade det pågått en utredning om arbetslöshetsersättningen. Som särskild utredare hade den 20 februari

1992 förordnats verkställande direktören och koncernchefen i Samhall Gerhard Larsson.

Av de direktiv som utredaren hade erhållit (Dir. 1992:24) frångick att han skulle utreda i huvudsak följande.

Utredaren skulle närmare analysera det dåvarande systemets funktionssätt och effekter samt göra en jämförelse med motsvarande försäkringssystem i andra länder. Utifrån denna analys skulle han föreslå utformningen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Denna obligatoriska försäkring skulle i princip omfatta all arbetskraft och det var endast personer som hade en svag anknytning till arbetsmarknaden som skulle vara undantagna.

Utredaren skulle föreslå utformningen av de kvalifikationsvillkor som borde gälla för rätt till ersättning och skulle därvid särskilt beakta de enskilda företagens behov av försäkringsskydd och att detta skydd skulle fungera på ett konkurrensneutralt sätt.

Vidare skulle förslag lämnas om ersättningsnivåer och hur långa ersättningsperioderna borde vara. Utredaren skulle i detta sammanhang pröva möjligheten och lämpligheten i att komplettera ett allmänt grundskydd med ett frivilligt påbyggnadssystem, som mot en tilläggsavgift skulle ge en bättre kompensation.

Utredaren skulle även föreslå hur finansieringsordningen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle vara utformad samt utformningen av administrationen av den nya försäkringen.

Den 28 januari 1993 erhöll utredaren tilläggsdirektiv (Dir. 1993:5). Där angavs att det dåvarande finansieringssystemet, som bl.a. bestod av en arbetsmarknadsfond, inte längre klarade kostnadsutvecklingen och att det därför hade uppstått ett underskott i fonden. För att förstärka den finansiella grunden för arbetsmarknadsfonden fick utredaren i uppdrag att föreslå en utformning av systemet som medgav en ansvarsfull finansiering utan upplåning. Utredaren skulle då särskilt beakta att arbetsgivarna och de förvärvsarbetande skulle ha huvudansvaret för finansieringen av de kontanta understöden. I enlighet med en överenskommelse som regeringen hade träffat med det Socialdemokratiska arbetarepartiet var ett förstatligande av arbetslöshetsförsäkringen inte aktuellt.

Utredaren var klar med uppdraget senvåren 1993 och lade fram sitt förslag till ny arbetslöshetsförsäkring i juni 1993 (SOU 1993:52).

Förslaget innebar sammanfattningsvis att den dåvarande arbetslöshetsförsäkringen och systemet med kontant arbetsmarknadsstöd skulle ersättas av en ny arbetslöshetsförsäkring som skulle omfatta en allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring, att grundförsäkringen skulle vara avgiftsfinansierad samt att det skulle inrättas en myndighet som bl.a. skulle ha tillsynen över den nya försäkringen.

Utredarens förslag kan beskrivas i huvudsak på följande sätt.

Arbetslöshetsförsäkringen skulle alltså bestå av en grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Grundförsäkringens villkor skulle regleras i lag medan tilläggsförsäkringen skulle utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare på av lagstiftaren angivna minimivillkor. Alla skulle dock ha rätt att teckna en tilläggsförsäkring.

Grundförsäkringens nivå skulle vara lika för alla och täcka ett grundläggande behov av ersättning för förlorad arbetsinkomst. Nivån för dem som var över 21 år skulle vara 6 300 kr i månaden vid heltidsarbetslöshet. För dem som var under 21 år skulle ersättningen vara 5 300 kr i månaden vid heltidsarbetslöshet.

För att tillgodose behovet av skydd för inkomster därutöver skulle det vara möjligt att teckna en tilläggsförsäkring. Grundförsäkringen och tilläggsförsäkringen skulle tillsammans täcka upp till 80 procent av inkomstbortfallet upp till brytpunkten för statlig inkomstskatt, vilken vid denna tidpunkt var 16 500 kr i månaden. Därutöver och upp till en inkomstnivå av sju och ett halvt basbelopp skulle det finnas en rätt till en försäkring som gav en ersättning motsvarande 20 procent av inkomstbortfallet.

Försäkringen skulle omfatta alla fr.o.m. 18 år upp till den ordinarie pensionsåldern som var bosatta i Sverige eller omfattades av konventionsbestämmelser. Syftet var att ersättning skulle kunna lämnas inom denna åldersram men kunna upparbetas före 18 års ålder.

Även om en person skulle omfattas av försäkringen innebar detta förhållande i sig inte att denne automatiskt skulle bli berättigad till ersättning vid arbetslöshet. För att få ersättningsrätt förutsattes att vissa villkor var uppfyllda. Dessa villkor delades upp i allmänna villkor och arbetsvillkor.

De allmänna villkoren överensstämde i huvudsak med de som fanns i den dåvarande arbetslöshetsförsäkringen. Ersättning vid arbetslöshet skulle tillkomma en försäkrad som var arbetsför och i övrigt var oförhindrad att ta arbete, var beredd att ta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han inte anmält godtagbart hinder, var anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i föreskriven ordning och inte kunde erhålla lämpligt arbete.

Utöver det allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning föreslogs att den försäkrade för rätt till ersättning även skulle uppfylla ett arbetsvillkor eller i vissa fall ett utbildningsvillkor.

Arbetsvillkoret delades upp i ett allmänt och ett särskilt arbetsvillkor. Det allmänna arbetsvillkoret innebar att förvärvsarbete skulle ha utförts i minst 600 timmar under en ramtid av tolv månader. Arbetet skulle ha utförts under minst åtta månader av ramtiden. Endast månader under vilka arbete utförts i minst 60 timmar räknades. Med arbete skulle avses ordinarie arbete och arbete med arbetsmarknadspolitiskt

stöd under förutsättning att det var ett förvärvsarbete och inte utbildning eller praktikplats som hade anordnats utan att ett anställningsförhållande förelåg. Med arbete skulle jämföras betald semester och tid under vilken den försäkrade hade varit tjänstledig med lön av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse.

Det särskilda arbetsvillkoret innebar att den försäkrade under en ramtid av tolv månader skulle ha utfört förvärvsarbete i minst 240 timmar fördelade på minst fyra månader. Hänsyn skulle endast tas till månader under vilka arbete hade utförts i minst 60 timmar. Med arbete jämfördes tid under vilken den försäkrade hade deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller utan arbetsmarknadspolitiskt stöd hade fullgjort en minst ettårig utbildning för vilken studiesocialt stöd hade kunnat utgå.

Utbildningsvillkoret innebar att den som inte hade fullgjort allmänt eller särskilt arbetsvillkor ändå hade rätt till ersättning om hon eller han hade fullgjort en heltidsutbildning på minst ett läsår för vilken studiesocialt stöd hade kunnat utgå och i anslutning därtill hade ställt sig till arbetsmarknadens förfogande genom att vara arbetssökande under minst tre månader på den offentliga arbetsförmedlingen. Detsamma skulle gälla den som hade arbetat helt eller delvis under de tre månaderna eller på grund av funktionshinder hade genomgått yrkesinriktad rehabilitering.

De flesta aktiviteter som i det då gällande systemet var att anse som "jämförda" föreslogs bli "överhoppningsbara". Detta innebar att den försäkrade måste ha haft ett arbete före dessa aktiviteter för att arbetsvillkoret skulle kunna vara uppfyllt.

För inträde till den första ersättningsperioden krävdes att ett allmänt arbetsvillkor var uppfyllt. Om den försäkrade efter den första ersättningsperioden inte hade upparbetat ett nytt allmänt arbetsvillkor innan hon eller han blev arbetslös på nytt, kunde en efterföljande ersättningsperiod erhållas efter att ett särskilt arbetsvillkor hade fullgjorts.

Dagpenningbegreppet var detsamma som i det då gällande försäkringssystemet och det skulle finnas en karenstid om fem dagar. Dagpenningbeloppet i tilläggförsäkringen skulle fastställas med hänsyn till den försäkrades dagsförtjänst.

Normalarbetstiden utgjorde den genomsnittliga arbetstid som den försäkrade hade de kalendermånader under vilka arbetsvillkoret uppfylldes. Normalarbetstiden fick fastställas till högst 40 timmar per vecka. Arbetslöshetstid skulle fastställas till det antal timmar per vecka som utgjorde skillnaden mellan den försäkrades arbetsutbud och den faktiskt arbetade tiden.

Ersättning skulle lämnas på samma sätt som i det då gällande systemet med det antal dagpenningbelopp som motsvarade arbetslös

tid under veckan. Beräkningen skulle ske med hjälp av en av regeringen fastställd omräkningstabell.

Ersättningsperioden skulle vara 200 dagar för den som inte hade fyllt 55 år och 300 dagar för äldre. Antal perioder som skulle kunna utgå begränsades till tre, om ett nytt allmänt arbetsvillkor inte hade uppfyllts. För äldre arbetstagare skulle det finnas en temporär regel som innebar att det inte fanns några begränsningar avseende antalet ersättningsperioder.

Efter 130 dagar skulle den försäkrade ha rätt till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att häva arbetslösheten. Åtgärden skulle i första hand utgöras av beredskapsarbete, anställning med rekryteringsstöd, arbetsmarknadsutbildning eller arbetslivsutveckling. Med hänsyn till detta föreslogs att utförsäkringsgarantin skulle tas bort. Rätten till åtgärd skulle vara förenad med en skyldighet för den försäkrade att ta erbjuden åtgärd om den kunde anses vara lämplig. Om den försäkrade avvisade ett erbjudande om en lämplig åtgärd skulle han eller hon kunna avstängas från rätt till ersättning. Bedömningen av om en åtgärd var lämplig skulle ske på samma grunder som bedömningen av vad som var ett lämpligt arbete.

De olika grunderna för avstängning skulle vara desamma som i den dåvarande lagstiftningen. Avstängningstiden skulle dock vara beroende av om den försäkrade hade lämnat sitt arbete eller avvisat att ta ett nytt arbete. Däremot skulle det vara en skillnad på avstängningstiden mellan första gången en avstängningssituation inträffade och därpå följande avstängningssituationer under ersättningsperioden. Vidare skulle de dagar under vilka den försäkrade varit avstängd inräknas i ersättningsperioden. I de fall den försäkrade upprepade gånger avvisat erbjudet lämpligt arbete skulle den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon hade utfört arbete under 30 dagar.

Tilläggsförsäkringen skulle vara frivillig för den försäkrade men tvingande för arbetsgivaren på så sätt att arbetsgivaren inte skulle kunna vägra att träffa avtal om tilläggsförsäkring. Den försäkrade skulle alltid ha rätt till en försäkring upp till 80 procent av inkomstbortfallet upp till 16 500 kr i månaden och därutöver upp till 20 procent av inkomstbortfallet upp till 21 500 kr i månaden. I avtalet skulle ingå att arbetsgivare måste betala ett bidrag till den försäkrade med ett belopp som motsvarade minst halva dennes premie för tilläggsförsäkringen. Den försäkrade skulle inte behöva betala premie då han eller hon var arbetslös eller uppbar arbetslöshetsersättning. Ersättning från tilläggsförsäkring kunde inte betalas förrän premie hade betalats för tolv månader. Avtal skulle i första hand träffas mellan arbetsmarknadens parter. Arbetstagare skulle dock ha rätt att stå utanför ett sådant avtal.

Vid kortare sjukdom, högst 14 kalenderdagar, skulle den arbetslöse få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen skulle lämnas på samma sätt och med samma belopp som i sjukförsäkringen. De första sju dagarna av sjukdomsfallet skulle styrkas genom den försäkrades egen försäkran och de därpå följande sjukdagarna skulle styrkas genom läkarintyg. De första sju sjukdomsdagarna skulle alltid räknas in i ersättningsperioden från arbetslöshetsförsäkringen. De därpå följande sju dagarna i sjukperioden skulle vid ersättningsperiodens slut läggas till denna.

I de fall en arbetsgivare hade lämnat avgångsvederlag skulle en viss avräkning ske mot arbetslöshetsersättningen. Om den sammanlagda ersättningen från grundförsäkringen, tilläggsförsäkringen och vederlaget uppgick till mer än 80 procent av den försäkrades inkomstförlust skulle vad som översteg 80 procent samordnas med grundförsäkringen till 100 procent, dvs. grundförsäkringen skulle reduceras med hela det överskjutande beloppet.

Vid beräkningen skulle hänsyn tas till belopp som den försäkrade kunde lyfta inom en tidsrymd av 18 månader före och 36 månader efter arbetslöshetens inträde. Från reduktion skulle dock undantas dels belopp som motsvarade en normal genomsnittlig lön inklusive semesterersättning jämte uppsägningslön som avsågs i 11 § anställningskyddslagen eller den längre tid som föreskrevs i kollektivavtal, dels en månadslön utöver vad som tidigare har angetts och dels allmänna skadestånd. Även ersättningar av annat slag från arbetsgivaren skulle samordnas.

Inkomster från bisysslor som genomsnittligt hade överstigit 5 000 kr i månaden skulle såvitt gällde belopp över 5 000 kr samordnas med arbetslöshetsersättningen.

För försäkrade som var deltidsarbetslösa och som uppbar arbetslöshetsersättning skulle det finnas vissa begränsningar i ersättningen. Under en ersättningsperiod fick ersättning från tilläggsförsäkringen lämnas under högst ett kalenderår. Därefter skulle ersättning lämnas enbart från grundförsäkringen. Om den försäkrade frivilligt lämnade sitt deltidsarbete och började uppbära arbetslöshetsersättning för heltidsarbetslöshet skulle ersättningen begränsas till vad som skulle ha utgått från grunddagpenningen och lönen av deltidsarbete tillsammans. Begränsningen skulle gälla under återstoden av ersättningsperioden. Om ny ersättningsperiod erhöles, skulle det finnas en möjlighet att åter er-hålla ersättning från tilläggsförsäkringen. Länsarbetsnämnden skulle aktivt verka för att ersättningsberättigade skulle få en sammanlagd arbetstid som motsvarade arbetsutbudet.

Arbetsvillkor, periodlängd och avstängningsregler m.m. för deltidsarbetslösa och för företagare och deras anhöriga skulle vara likvärdiga

de bestämmelser som gällde för heltidsanställda. Dock skulle det vara en något längre karenstid för företagare. Karenstiden skulle vara 20 dagar för företagare som hade avyttrat sin verksamhet och 60 dagar för företagare som inte helt hade avvecklat sin verksamhet.

Finansieringen av grundförsäkringen skulle ske genom en kombination av lagstadgade, generella arbetsgivaravgifter och av obligatoriska individavgifter relaterade till inkomst. Den obligatoriska individavgiften skulle tas ut på skattsedeln av samtliga inkomstagare med inkomst av tjänst och fysiska personer med inkomst från näringsverksamhet. Finansieringen av tilläggsförsäkringen skulle ske genom bidrag från Arbetsmarknadsfonden och från avgifter från arbetstagare och arbetsgivare.

Administrationn av grundförsäkringen skulle skötas av de redan etablerade arbetslöshetskassorna samt av två allmänna kassor som skulle inrättas. De allmänna kassorna skulle ha staten som huvudman. Den ena allmänna kassan skulle erbjuda administration av grundförsäkringen tillsammans med tilläggsförsäkring för anställda. Den andra skulle erbjuda motsvarande försäkringservice för företagare. Varje administratör av grundförsäkringen förutsattes kunna erbjuda en tilläggsförsäkring. Det skulle dock finnas en möjlighet för andra, exempelvis försäkringsbolag, att bli försäkringsgivare av tilläggsförsäkring. Tillsynen av den nya försäkringen skulle skötas av en speciell myndighet. Det skulle även inrättas en speciell ombudsfunktion.

3 Förändringar och förslag från mitten av år 1993 t.o.m. år 1994

Allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Efter remissbehandling av ovan nämnda utredning förelade regeringen hösten 1993 riksdagen ett förslag (prop. 1993/94:80) om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Enligt förslaget skulle den nya arbetslöshetsförsäkringen vara genomförd fr.o.m. 1 juli 1994. Försäkringen skulle finansieras genom en oförändrad arbetsmarknadsavgift och genom en egenavgift som skulle vara avdragsgill vid taxeringen. Förslaget grundade sig delvis på det ovan angivna betänkandet.

I förslaget angavs vissa utgångspunkter för utformningen av försäkringen. Vidare redovisades förslag till vissa förändringar i systemet, vilka förslag kan sammanfattas på följande sätt.

Regeringen föreslog att arbetsvillkoret i ALF-lagen skulle anpassas till arbetsvillkoret i KAS-lagen. Denna förändring skulle innebära att

för att den försäkrade skulle få rätt till ersättning krävdes att hon eller han under en ramtid av tolv månader skulle ha utfört förvärvsarbete i minst fem månader. Det krävdes dock att den försäkrade hade förvärvsarbetat minst 75 timmar under en månad för att denne skulle kunna tillgodoräkna sig denna månads arbete i arbetsvillkoret. Vidare föreslogs att dagpenningen skulle beräknas på den dagsförtjänst som den försäkrade vanligen fick under den arbetstid som var normal för henne eller honom i det arbete som lagts till grund för arbetsvillkorets uppfyllande. Slutligen föreslogs att avgångsvederlag skulle jämföras med förvärvsarbete i fråga om tillgodoräkningsbar tid för uppfyllande av arbetsvillkoret. Denna förändring skulle innebära att den försäkrade under samma tid inte skulle anses vara arbetslös i ALF-lagens och KAS-lagens mening och därigenom inte heller vara ersättningsberättigad.

I förslaget kommenterades även andra frågor som rörde arbetslöshetsersättning såsom ersättningsperiodens längd för vissa deltidsarbetslösa, karenstidsreglering för vissa deltidsarbetslösa, företagarbegreppet, arbetslöshetsbegreppet för företagare och rätt till arbetslöshetsersättning vid utövande av bisyssla.

Vad gäller den förstnämnda frågan angavs att regeringen avsåg att ge AMS i uppdrag att redovisa hur en rimlig och rättvis kalendertidsbaserad begränsning skulle kunna åstadkommas av rätten till ersättning i samma ersättningsperiod för den som regelbundet utförde deltidsarbete under veckor då han eller hon i övrigt var arbetslös. Vad gäller karenstidsregleringen för vissa deltidsarbetslösa konstaterades att det hade genomförts en lagändring i 24 § ALF-lagen och 15 § tredje stycket KAS-lagen som innebar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle få föreskriva om karenstid utöver vad som angavs i nämnda lagar om särskilda skäl förelåg. I förslaget uppgavs att man avsåg att uppdraga åt AMS att redovisa hur bemyndigandet hade använts. Vidare angavs i förslaget att regeringen avsåg att uppdraga åt AMS att granska tillämpningen av det nya företagarbegreppet som hade införts i respektive lag. Slutligen angavs att regeringen avsåg att uppdraga åt AMS att lämna ett förslag till hur en rimlig och rättvis begränsning skulle kunna åstadkommas av rätten till arbetslöshetsersättning i samband med bisysslor.

Vid utskottsbehandlingen (1993/94:AU6) ställde sig utskottet bakom förslaget om en ny lag om en allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets mening. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Den innebar alltså att en allmän avgift skulle tas ut för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet. Avgiften skulle tas ut på summan av inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete upp till sju och ett halvt

basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. För första beskattningsåret 1994 skulle avgiften vara en procent av avgiftsunderlaget och för nästföljande beskattningsår två procent. Vidare slopades den s.k. finansieringsavgiften enligt ALF-lagen.

I ovan angivna utskottsbetänkande, som alltså godkändes av riksdagen, ställde sig utskottet bakom inriktningen att skapa en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utskottet utgick från att försäkringen skulle träda i kraft senast den 1 juli 1994. Utskottet beslöt dock, bl.a. för att avvakta regeringskansliets fortsatta beredning, att vänta med att ta ställning till övriga förslag om ändringar i de kontanta arbetslöshetsersättningarna till dess att ett slutligt förslag hade lagts.

Regeringen överlämnade den 30 mars 1994 en proposition till riksdagen (prop. 1993/94:209) i vilken man föreslog i huvudsak följande.

Regeringen föreslog att det i KAS skulle införas två ersättningsformer: grundbelopp och dagpenning. Skälet till varför det skulle införas en dagpenning var följande. Man ansåg att eftersom samtliga förvärvsarbetande var skyldiga att erlägga avgifter som skulle finansiera det kontanta stödet vid arbetslöshet, var det rimligt att även de avgiftsbetalande som inte var medlemmar i någon arbetslöshetskassa skulle ha rätt till en ersättning som var likvärdig den som medlemmar i arbetslöshetskassor erhöll. För att uppnå detta syfte föreslogs att en inkomstrelaterad dagpenning i KAS skulle införas. Dagpenningen skulle motsvara den dagpenning som lämnades från arbetslöshetsförsäkringen. Grundbeloppet skulle motsvara det stöd som lämnades enligt dåvarande KAS. Båda dessa ersättningsformer skulle prövas av en arbetsmarknadskassa.

För att den arbetslöse skulle erhålla ersättning från arbetslöshetskassan eller dagpenning från arbetsmarknadskassan krävdes, förutom att han eller hon hade uppfyllt ett avgiftsvillkor, att han eller hon även uppfyllde ett arbetsvillkor.

Avgiftsvillkoret innebar att den arbetslöse under tolv månader, inom en 24-månadersperiod, skulle ha betalat avgift enligt ovan nämnda lag. Avgiftsvillkoret var lika för arbetstagare och företagare.

Arbetsvillkoret var uppdelat i ett allmänt arbetsvillkor och ett särskilt arbetsvillkor.

Det allmänna arbetsvillkoret innebar att den sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skulle ha utfört antingen förvärvsarbete i minst fem månader, varvid hänsyn endast togs till månad då förvärvsarbete hade utförts i minst 75 timmar, eller - om sökanden inte uppfyllde detta villkor - i minst tio månader, varvid hänsyn endast togs till månad då förvärvsarbete hade utförts i minst 65 timmar. För att uppfylla villkoret skulle krävas att man hade utfört reguljärt arbete. Det skulle inte vara möjligt att uppfylla detta villkor genom beredskapsarbete.

Det särskilda villkoret innebar att för den som inte uppfyllde kraven på förvärvsarbete enligt det allmänna arbetsvillkoret skulle med tid då förvärvsarbete skulle ha utförts jämföras tid då sökanden under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde hade utfört beredskapsarbete, i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad och därför varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande, hade deltagit i arbetsmarknadsutbildning, ALU, eller yrkesinriktad rehabilitering, eller hade fullgjort värnplikt eller varit föräldraledig.

Den som inte var medlem i en arbetslöshetskassa skulle således få dagpenning från en arbetsmarknadskassa. Om den arbetslöse var medlem i en arbetslöshetskassa skulle han eller hon få ersättning från kassan under förutsättning att ett avgiftsvillkor och ett arbetsvillkor var uppfyllda.

För att bli medlem skulle det liksom tidigare krävas att personen i fråga innan han eller hon ansökte om medlemskap hade förvärvsarbetat inom kassans verksamhetsområde i genomsnitt minst 17 timmar per vecka samt uppfyllde de övriga krav som kassans stadgar ställde upp. Den tidigare regeln om att man måste ha varit medlem i kassan i minst ett år för att bli ersättningsberättigad skulle ersättas av avgiftsvillkoret.

För att för första gången ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller dagpenning från KAS skulle sökanden vara tvungen att uppfylla ett allmänt arbetsvillkor. I fråga om grundbeloppet enligt KAS skulle den första ersättningsperioden även få grundas på ett särskilt arbetsvillkor.

Om en person hade erhållit ersättningsperiod grundad på ett särskilt arbetsvillkor skulle denne inte ha rätt till en ny ersättningsperiod om han eller hon inte hade uppfyllt ett allmänt arbetsvillkor. Genom den föreslagna konstruktion hoppades man att minska den rundgång som ansågs finnas i det dåvarande systemet.

Dagpenningen skulle liksom i arbetslöshetsförsäkringen lämnas med 80 procent av sökandens dagsförtjänst, dock högst med det belopp som motsvarade den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen och lägst med det belopp som motsvarade grundbeloppet. Dagpenning till den som fick ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som gavs ut på grund av förvärvsarbete lämnades med 65 procent av sökandens dagsförtjänst, dock högst med det belopp som motsvarade den högsta dagpenningen.

Dagpenningen enligt KAS-lagen skulle lämnas under högst 300 dagar till den som inte hade fyllt 55 år. För den som hade fyllt 55 år skulle ersättningsperioden vara längst 450 dagar.

Grundbeloppet enligt KAS-lagen skulle lämnas i högst 150 dagar till den som inte hade fyllt 55 år. För den som hade fyllt 55 år skulle

ersättningsperioden vara längst 300 dagar. Ersättningsperioden för den som hade fyllt 60 år föreslogs vara längst 450 dagar.

Till den som hade utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen eller dagpenningen i KAS efter fyllda 60 år skulle grundbelopp lämnas under högst 450 dagar.

Dagpenningen skulle vara högst 564 kr och lägst 245 kr per dag om inget annat följde av pensionsavdragsbestämmelserna.

För rätt till ersättning motsvarande grundbeloppet fanns en nedre åldersgräns på 20 år. Hade en person etablerat sig på arbetsmarknaden före 20 års ålder och betalat avgifter till finansiering av arbetslöshetsförmåner skulle denne ha samma frihet som andra yrkesarbetande att kunna välja mellan KAS och arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelsen i KAS-lagen om att överhoppningsbar tid inte fick överstiga två år för att beaktas skulle tas bort.

Om en arbetslös under ersättningsperioden förvärvsarbetade i sådan utsträckning att han eller hon grundade en rätt till en ny ersättningsperiod skulle normalarbetstiden för denna period relateras till det arbete som utförts under ersättningsperioden och som låg till grund för det senaste arbetsvillkorets uppfyllande.

Propositionen behandlades i arbetsmarknadsutskottet som lämnade sitt betänkande den 7 juni 1994 (1993/94:AU18).

Riksdagsbehandlingen av nämnda betänkande den 9 juni 1995 innebar att riksdagen återförvisade ärendet till utskottet. Efter förnyad behandling i utskottet lämnade utskottet ett nytt betänkande den 10 juni 1994 (1993/94:AU26). I betänkandet föreslog utskottet att regeringens förslag skulle förkastas.

Riksdagen beslutade dock den 10 juni 1994 att i huvudsak införa de föreslagna förändringarna i ALF-lagen och i KAS-lagen och i därtill hörande förordningar. Förändringarna trädde i vissa fall i kraft den 1 juli 1994.

Det kan i detta sammanhang påpekas att det inte bildades några speciella arbetsmarknadskassor utan administrationen av den inkomstrelaterade KAS-ersättningen sköttes av de fyra länsarbetsnämnderna i Gävleborgs län, Älvsborgs län, Gotlands län och Blekinge län, som dittills hade administrerat det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Utredningen om Företagares arbetslöshetsersättning

Den 8 augusti 1994 förordnades en särskild utredare Rolf Kenneryd (Dir. 1994:85) för att utreda bl.a. förutsättningarna för företagare, som under begränsad tid inte var verksamma i sin rörelse, att få ett likartat försäkringsskydd som anställda. Utredarens resultat presenterades i

början av september 1994 (SOU 1994:129) och innebar i huvudsak följande.

Som komplement till det då gällande arbetslöshetsbegreppet för företagare föreslogs införandet av ett alternativt arbetslöshetsbegrepp. Detta alternativa arbetslöshetsbegrepp innebar att verksamheten skulle kunna anses vara vilande om det inte skulle bedrivas någon verksamhet i rörelsen trots att de fysiska förutsättningarna fanns. Genom konstruktionen förbättrades möjligheten att återuppta verksamheten och därigenom lättare komma ur arbetslösheten. Företag med säsongsmässig verksamhet kom inte i fråga för det alternativa arbetslöshetsbegreppet.

För att ett företags verksamhet skulle kunna anses vara vilande krävdes följande.

Ingen produktion av varor eller tjänster fick ske i företaget. Inte heller fick det göras några inköp. Det fick inte förekomma någon form av anbudsgivning, ackvisitation eller marknadsföring. F-skattesedeln skulle återkallas och mervärdesskatteregistreringen skulle upphöra. Företagaren skulle på heder och samvete intyga att verksamheten var vilande.

För att kunna omfattas av det alternativa arbetslöshetsbegreppet krävdes vidare att företagaren hade haft minst tolv månaders sammanhängande verksamhet och att företagaren hade haft minst två års sammanhängande verksamhet som företagare innan förnyad vilandeperiod kunde inträda.

Någon ersättning skulle inte lämnas förrän företagaren hade varit arbetslös under 25 ersättningsberättigade dagar.

Betänkandet ledde inte till någon proposition.

Den s.k. återställaren

I samband med regeringsskiftet hösten 1994 föreslog den nuvarande regeringen (prop. 1994/95:99) att de förändringar som hade vidtagits i ALF-lagen och KAS-lagen den 1 juli 1994 skulle upphävas. Man föreslog dock två förändringar i förhållande till vad som gällde före den 1 juli 1994. De föreslagna förändringarna var följande.

Dels föreslogs att det skulle införas en bestämmelse i ALF-lagen som förtydligade beräkningssättet av dagpenningen. Enligt förslaget skulle som medlems normalarbetstid räknas den genomsnittliga tid som han eller hon varit anställd för att arbeta per vecka under de senaste åtta månaderna.

Dels föreslogs att det i samma lag skulle införas en regel som förhindrade att s.k. utfyllnadsersättning betalades ut under obegränsad tid.

Om en försäkrad under en ersättningsperiod skulle kvalificera sig för ytterligare en ersättningsperiod genom en inte tidsbegränsad deltidsanställning skulle deltidsanställningen utgöra utgångspunkten för normalarbetstidens beräkning vid utbetalande av ersättning för påföljande period.

Vidare föreslogs att lagen (1993:1441) om allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet skulle upphöra att gälla vid utgången av år 1994 och att finansieringsavgiften för arbetslöshetskassorna skulle återinföras.

Vid utskottsbehandlingen av propositionen tillstyrkte utskottet regeringens förslag (se utskottets betänkande 1994/95:AU5) förutom de två förändringar som avsåg beräkningen av normalarbetstid och begränsningen av möjligheten att erhålla utfyllnadsersättning. Vidare föreslog utskottet att övergångsbestämmelserna skulle få en annan utformning än den som regeringen hade föreslagit.

Vad gäller de två förstnämnda förändringarna anförde utskottet bl.a. följande.

Utskottet påpekade inledningsvis att det i denna del förelåg en viss skillnad mellan propositionens förslag till lagtext avseende normalarbetstid och vad som i den allmänna motiveringen angavs vara regeringens förslag. Utskottet utgick dock från att lagtexten gällde som regeringens förslag.

Utskottet konstaterade att om man beräknade normalarbetstiden på det sätt regeringen föreslog skulle det kunna bli olyckliga konsekvenser för de personer som hade varierande arbetstid. Förslaget skulle kunna slå särskilt hårt mot vissa grupper såsom byggnadsarbetare, skogs- och lantarbetare, lärare utan fast tjänst, vikarier inom vårdsektorn, anställda inom hotell- och restaurangbranschen och utövande konstnärer.

Utskottet förordade därför en regel om att normal arbetstid var den tid som den försäkrade hade förvärvsarbetat under tid som legat till grund för uppfyllandet av arbetsvillkoret. Om det var till den försäkrades fördel skulle i stället normalarbetstiden utgöra ett genomsnitt av den arbetade tiden under hela ramtiden. Arbetad tid skulle därvid för arbetstagarens del utgöra den tid denne varit anställd för att arbeta.

För att uppnå kostnadsneutralitet i förhållande till regeringens förslag föreslog utskottet att normalarbetstidens beräkning skulle kombineras med en skärpning av arbetsvillkoret. I enlighet med detta förordade utskottet att arbetsvillkoret i fortsättningen skulle vara förvärvsarbete i minst 80 dagar. Normalarbetstiden skulle beräknas på så sätt att i denna skulle endast ingå tid då den försäkrade hade utfört förvärvsarbete eller varit i verksamhet som utgjorde jämställd tid.

Utskottet ansåg att den s.k. fyllnadsstämplingen var ett stort problem. Man ansåg dock att det kunde bli problem med den praktiska

tillämpningen av regeringens förslag. Utskottet avstyrkte därför förslaget.

Utskottet ansåg att regeringens förslag såvitt det avsåg övergångsregler kunde få olyckliga effekter. Utskottet föreslog därför att övergångsreglerna skulle kompletteras på så sätt att de personer som blev arbetslösa efter ikraftträdandet under vissa förutsättningar skulle ha rätt till inkomstrelaterad ersättning under sex månader från ikraftträdandet.

Riksdagen beslutade den 20 december 1994 i enlighet med utskottets förslag. Beslutet innebar att man återgick till ett system som bestod av ett obligatoriskt grundskydd enligt KAS-lagen och en frivillig försäkring som gav inkomstrelaterad ersättning enligt ALF-lagen. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1995.

4 Förändringar och förslag fr.o.m. år 1995

Under våren 1995 föreslog regeringen (prop. 1994/95:218) att tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen skulle stärkas. Efter utskottsbehandling (betänkandet 1994/95:AU15) genomfördes bl.a. följande förändringar.

AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna byggdes ut. Den utbyggda tillsynen skulle finansieras genom att 1 procent (motsvarande ca 12 miljoner kr/år) av vad arbetslöshetskassorna erlade i finansieringsavgift skulle gå till tillsynen av kassorna.

Vidare bestämdes att AMS, som ett led i förstärkningen av dess tillsynsverksamhet, fr.o.m. den 1 oktober 1995 skulle få rätt att överklaga arbetslöshetskassornas, länsarbetsnämndernas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa. Samtidigt skulle AMS upphöra att vara överklagningsinstans i ärenden som rörde nämnda frågor.

Därtill utvidgades avstängningsbestämmelserna så att de fr.o.m. den 1 juli 1995 omfattar alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder som berättigar till utbildningsbidrag. Förändringen innebär att om en arbetslös avvisar ett erbjudande om en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan hon eller han utan skälighetsprövning avstängas från rätt till ersättning.

Utöver nämnda förändringar beslutades om förändringar avseende den s.k. utförsäkringsgarantin. Tidigare stadgades i skilda förordningar att den som riskerade att bli utförsäkrad från ersättning enligt ALF-lagen kunde begära att arbetsförmedlingen anvisade honom eller henne ett beredskapsarbete, en ALU-plats eller en arbetsmarknadsutbildning om det inte fanns särskilda skäl mot det. Bestämmelsen innebar alltså att den arbetslöse själv kunde bestämma om han eller hon skulle få en viss utförsäkringsåtgärd. För att förtydliga kontraktet mellan den ar-

betslöse och samhället beslutades att dessa bestämmelser skulle tas bort. Istället bestämdes att arbetsförmedlingen ska bevilja den åtgärd som förmedlingen finner mest lämplig i varje enskilt fall. Ändringen innebär en viss inskränkning i den enskildes bestämmanderätt men avsikten har inte varit att ta bort utförsäkringsgarantin. Vidare infördes en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd benämnd arbetsplatsintroduktion.

I den s.k. budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) föreslog regeringen att det skulle införas en 20-årsgräns för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta förslag avvisades under utskottsbehandlingen.

Regeringen föreslog den 18 april 1995 i den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150) att vissa förändringar skulle vidtas i arbetslöshetsförsäkringen och i KAS. I propositionen föreslogs bl.a. följande.

Med hänsyn till det statsfinansiella läget och då det fanns behov av att harmonisera arbetslöshetsförsäkringen med övriga socialförsäkringar skulle kompensationsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen sänkas från 80 till 75 procent av dagsförtjänsten före arbetslösheten. Vidare skulle den lägsta ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och KAS sänkas från 245 till 230 kr.

För att motverka en del av problemen kring deltidsarbetslösheten föreslogs att den som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då hon eller han i övrigt är arbetslös och vid ersättningsperiodens utgång fortsätter en tillsvidareanställning på deltid inte skall ha rätt till utfyllnadsersättning i den nya ersättningsperioden så länge tillsvidaretjänsten på deltid pågår.

Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen och bestämde att de förändrade ersättningsnivåerna skulle gälla fr.o.m. den 1 januari 1996. Vad gäller de förändrade deltidsreglerna beslutades att dessa skulle träda i kraft den 1 september 1995. Begränsningen av ersättningsrätten för den vars ersättningsperiod går till ända under tiden den 1 september - den 31 december 1995 tillämpas dock först från och med den 1 januari 1996.

Den 30 juni 1995 lades Försäkringsöverdomstolen ned och numera är Regeringsrätten högsta instans i mål som rör arbetslöshetsförsäkringen och KAS.

Den 1 juli 1995 upphävdes förordningen (1984:1011) om permitteringslöneersättning.

I den s.k. tillväxtpropositionen (prop. 1995/96:25) föreslog regeringen vissa förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Syftet med dessa förändringar var att stärka arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring och att tydligare hävda den s.k. arbetslinjen. De föreslagna förändringarna innebar i korthet följande.

För det första föreslogs att arbetsvillkoret skulle skärpas. Enligt förslaget skulle ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas första gången till den som hade blivit arbetslös efter att ha utfört reguljärt arbete. Möjligheten att kvalificera sig genom arbetsmarknadsåtgärder, beredskapsarbete m.m. skulle alltså tas bort. Samma regeländring föreslogs såvitt avsåg KAS, dock att man även fortsättningsvis skulle kunna erhålla KAS genom att uppfylla ett utbildningsvillkor.

Vidare föreslogs att avstängningsreglerna skulle skärpas. Om en arbetslös hade lämnat sitt arbete utan giltig anledning skulle han eller hon avstängas under 40 ersättningsdagar. Skulle arbetet ha varit högst 5 arbetsdagar eller mer än 5 men högst 10 arbetsdagar skulle avstängningstiden vara 10 respektive 20 ersättningsdagar. Om den arbetslöse hade skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppförande, avvisat erbjudet arbete eller utan att uttryckligen avvisat sådant arbete genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställningen inte kommit till stånd skulle han eller hon avstängas under 60 ersättningsdagar. Skulle arbetet ha varit högst 5 arbetsdagar eller mer än 5 men högst 10 arbetsdagar skulle avstängningstiden vara 20 respektive 40 ersättningsdagar. I det fall sökanden uppenbarligen inte ville anta lämpligt arbete skulle sökanden vara avstängd till dess han eller hon hade arbetat under 80 dagar.

Slutligen föreslogs i syfte att förebygga fusk med ersättningen att fränkännanderegler i arbetslöshetsförsäkringen och möjligheten för länsarbetsnämnden att dra in det kontanta arbetsmarknadsstödet skulle ändras på så sätt att dessa åtgärder skulle omfatta minst 130 ersättningsdagar/stöddagar. Den som hade fränkänts respektive fått sitt stöd indraget skulle vara tvungen att förvärvsarbeta minst 3 timmar per dag under 80 dagar för att få ny ersättning.

Vid utskottsbehandlingen av propositionen tillstyrkte Finansutskottet i huvudsak regeringens förslag (se utskottets betänkande 1995/95:FiU1 och Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1995/96:AU2y) dock med vissa förändringar.

Utskottet konstaterade att förslaget om skärpt arbetsvillkor skulle kunna innebära att vissa sökanden, som hade upparbetat ett arbetsvillkor genom förvärvsarbete men därefter påbörjat ett beredskapsarbete eller utbildningsvikariat eller erhållit starta-eget-bidrag innan han eller hon uppburit någon arbetslöshetsersättning, skulle riskera att inte kvalificera sig för ersättning. Detta skulle kunna ske om beredskapsarbetet etc. pågick under så lång tid att förvärvsarbetet inte rymdes inom ramtiden. För att motverka denna effekt föreslog utskottet att det skulle införas en undantagsregel för dessa personer. Vidare föreslog utskottet att avstängningstiden såvitt avsåg det fall då någon lämnat anställningen frivilligt skulle bestämmas till 45 ersättningsdagar istället för

till föreslagna 40 dagar. Utskottet föreslog också att även i det fall där sökanden visade uppenbar arbetsvilja och därigenom avstängdes skulle han eller hon endast kunde återkvalificera sig genom förvärvsarbete.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1996.

Från och med den 1 maj 1996 kommer arbetslöshetskassorna att vara motpart i ärenden där enskild har klagat över kassans beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Innehållsförteckning

Riksdagens betänkande och utskottets förslag

Öppning punkter

Kalkylmodellerna

Statistiskt underlag för kalkylerna

Urvalet

Uppräkning

Beräkningssårgen

Beräkning av antalet ersättningslösa dagar

Beräkning av kostnad för arbetslöshetsersättning

bedräftigt och alternativt regressmodell

Beräkning av KAS och delut

Beräkning av nödlösningens utvärdering

Beräkning av den sammanvägda ersättningen

Möjlig underskattning av arbetslöshetsersättningstiden

Bilaga 3

Beräkningsmetoder och antaganden

Innehållsförteckning

	Sida
Beräkningsmetoder och antaganden	194
Utgångspunkter	194
Kalkylmodellen	195
Statistiskt underlag för kalkylerna	197
Urvalet	197
Uppräkning	198
Beräkningsgången	199
Beräkning av antalet ersättningsdagar och tidigare lön	199
Beräkning av kostnad för arbetslöshetsersättning i befintligt och alternativt regelsystem	199
Beräkning av KAS och deltid	200
Beräkning av nollalternativ och förändringsalternativ	201
Beräkning av den sammanlagda ersättningstiden	201
Möjlig underskattning av den sammanlagda ersättningstiden	202

Beräkningsmetoder och antaganden

Utgångspunkter

Kostnadsberäkningar inför delbetänkandet har i första hand inriktats på ge en *allmän* bild av vad olika förändringar i regelsystemet skulle kunna ge för effekter. Det gäller t.ex. sådana frågor som arbetsvillkorets längd, ersättningsnivåer, "ersättningstak", m.m. men också införandet av en borte gräns för ersättningstiden och antalet ersättningsperioder. En viktig fråga är också vilka effekterna blir av *kombinationer* av olika regelförändringar.

För att kunna göra denna typ av allmänna beräkningar har en kalkylmodell utvecklats. Det har då varit nödvändigt att göra en del förändringar. De ekonomiska effekterna av förändringar i arbetslöshetsersättningsens regelsystem inträder inte alltid omedelbart utan kan snarare ses som en *process* som pågår under flera år. Vissa regeländringar får effekt omedelbart, t.ex. en förändring av ersättningsnivån eller ersättningstaket. Andra regeländringar får effekt först på sikt och är beroende av *hur* regeländringarna införs, vilka övergångsregler som gäller, etc. Detta gäller t.ex. begränsningar av ersättningsperiodens längd och av antalet ersättningsperioder.

För att kunna jämföra effekterna av olika typer av förändringar och av kombinationer av regeländringar måste man därför egentligen beräkna effekterna under vart och ett av den följd av år som det tar innan regeländringarna fått fullt genomslag. Detta är oftast en mycket komplicerad analys eftersom det handlar om ett genomförande i en framtid som man inte känner och där omvärldsförutsättningarna måste prognostiseras. Inte minst kan de införda regeländringarna själva påverka beteendet hos dem som berörs av förändringarna.

Det har inte varit möjligt att till delbetänkandet åstadkomma en analys av hur olika regeländringar verkar i en *dynamisk* genomförandeprocess. I stället har en förenklad *statisk* analys genomförts av effekterna ett enskilt år och där kostnadsjämförelserna bygger på förutsättningen att de föreslagna regeländringar får *omedelbart* genomslag.

Kalkylerna visar således inte vilka faktiska kostnadseffekter som kan förväntas de närmaste åren med de föreslagna regeländringarna utan skall snarare ses som räkneexempel avseende den *potentiella* kostnadseffekten. Vilka de faktiska effekterna skulle ha blivit beror på *hur* och *när* de eventuella förändringarna skulle ha genomförts.

Vid sidan av kostnadsberäkningarna i kalkylmodellen har vissa preliminära kalkyler gjorts av effekterna av förändringar i arbetsvillkoret. Bland annat har en studie gjorts av hur många som skulle beröras av skärpta krav på förvärvsarbete som grund för kvalificering till arbetslöshetsersättning. Underlag för beräkningarna är en genomgång av mer än 500 ersättningsbeslut på olika a-kassor. På grund av den i praktiken korta utredningstiden har det inte varit möjligt att genomföra nödvändiga kompletterande undersökningar för att fastställa om studiens resultat är generaliserbara. Utredningen avstår därför från att i delbetänkandet redovisa resultat från denna undersökning.

Som underlag för slutsatserna om konsekvenserna av ett skärpt arbetsvillkor ligger i stället en studie av den arbetade tiden under 1993 för ett litet antal personer som inträtt i arbetslöshet i januari 1994. Studien baseras på en enkät som gjorts inom ramen för SCB:s inkomstundersökningar för hushåll (HINK). Eftersom det rör sig om ett litet urval blir dessa uppgifter naturligtvis osäkra. Utredningen avser dock att i slutbetänkandet återkomma med fördjupade analyser av effekterna av olika arbetsvillkor.

Kalkylmodellen

Grundprincipen för kalkylen är att beräkna hur kostnaderna för arbetslöshetsersättning och åtgärder under ett *kalenderår* påverkas om man tillämpar ett *alternativt* regelsystem från början av året. Kalkylerna baserar sig på faktiskt registrerad arbetslöshet och registrerade ersättningsdagar för det studerade kalenderåret. Eftersom det skulle innebära stora praktiska problem att göra beräkningarna för samtliga arbetslösa räknas i stället på *ett urval arbetslösa*.

- I ett "*nollalternativ*" beräknas för varje individ i urvalet kostnaden med det befintliga regelsystemet. Denna beräkning grundar sig på det antal ersättningsdagar som den arbetslöse faktiskt haft under kalenderåret och på den lön som legat till grund för den arbetslöses ersättning.
- I ett "*förändringsalternativ*" beräknas vilka kostnaderna skulle ha blivit för samma individ med ett alternativt regelsystem. I detta regelsystem kan man välja andra ersättningsnivåer, "ersättningstak", längd på ersättningsperioder, m.m. Regelsystemet tillåter också att ersättningsnivån varierar, beroende på

hur lång tid den arbetslöse befunnit sig i "rundgång". En "bruttoarbetslöshetstid" beräknas där sammanhängande tid i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder läggs samman. Den sammanlagda bruttoarbetslöshetstiden delas in i ett antal *ersättningsperioder*, för vilka olika ersättningsnivåer kan väljas. Dessa kan vara högre eller lägre än den som gäller i det befintliga systemet. Vi kan t.ex. välja att sätta ersättningsnivån till 80 procent av den tidigare lönen de första 300 dagarna, 70 procent de nästföljande 300 dagarna, osv. Längden på den tidigare sammanhängande tiden i ersättning eller åtgärder bestämmer då hur många av den arbetslöses faktiska ersättningsdagar under det studerade kalenderåret som i förändringsalternativet faller under olika ersättningsperioder och därmed får en annorlunda ersättning.

- Genom att jämföra kostnaderna i nollalternativet och förändringsalternativet för samtliga individer i urvalet kan vi uppskatta de totala kostnadsskillnaderna under kalenderåret. Genom att räkna upp urvalet till totalnivå kan vi uppskatta de totala kostnadseffekterna.

I kalkylmodellen kan längden på ersättningsperioderna varieras liksom ersättningsnivån i varje period. Om man i varje ersättningsperiod i förändringsalternativet tillämpar samma regelsystem och ersättningsnivå som i nollalternativet blir kostnaden naturligtvis densamma.

Det kalenderår som vi tagit som utgångspunkt för beräkningarna är 1996. Eftersom det är den faktiska arbetslösheten och arbetslöshetsstrukturen som genom urvalet ligger till grund för kalkylerna och vi ännu inte vet hur 1996 års arbetslöshetsstruktur och arbetslöshetsnivå ser ut måste vi dock utgå från 1995 års värden och så långt möjligt uppskatta eventuella förändringar mellan år 1995 och år 1996. Vi känner däremot till regelsystemet för 1996 och det är detta regelsystem som vi så långt möjligt utgår från när vi beräknar "nollalternativet".

I de kalkyler som gjorts till delbetänkandet ingår endast de arbetslösa i urvalet som har uppburit ersättning från a-kassa eller KAS under 1995. De beräkningar som görs av följd effekter för arbetsmarknadsåtgärder vars ersättningsnivå är knuten till arbetslöshetsersättningen (utbildningsbidrag) avser därmed endast kostnaderna för de arbetslösa som haft kassa- eller KAS-ersättning. Utredningen avser att i slutbetänkandet redovisa kalkyler som inkluderar också de som befunnit sig i arbetsmarknadsåtgärder men inte uppburit arbetslöshetsersättning.

Statistiskt underlag för kalkylerna

Underlag för beräkning av faktiska ersättningsdagar under 1995 är AMS databas *AK-STAT*. I denna databas finns information om arbetslösas ersättning från a-kassorna och KAS-systemet fr.o.m. början av år 1994. Uppgifterna knyter an dels till *beslutet* om ersättning, dels till den löpande utbetalningen. Den första typen av uppgifter gäller t.ex. beslutstidpunkt, dagpenning, den tidigare lön som legat till grund för den beslutade dagpenningen, m.m. Dessa uppgifter uppdateras när nytt underlag inkommer, t.ex. förändrad lön. Den andra typen av uppgifter gäller antalet ersättningsdagar i a-kassa respektive ALU, antalet karensdagar, utbetalt belopp, m.m. Dessa uppgifter registreras per kalendervecka.

Beräkningarna av sammanhängande tid med ersättning eller arbetsmarknadsåtgärd utgår från AMS *Händelsedatabas*, kallad *HÄNDEL*. I denna registreras samtliga händelser vid arbetsförmedlingarna som berör de arbetssökande. Från *HÄNDEL* kan man hämta information om när de arbetssökande inregistrerats och avregistrerats vid arbetsförmedlingen. Denna information ligger till grund för bestämningen av *inskrivningsperioder*. Om den arbetssökande avregistreras och senare återkommer påbörjas en ny inskrivningsperiod. I *HÄNDEL* registreras också under vilka perioder de arbetssökande befunnit sig i öppen arbetslöshet respektive i olika arbetsmarknadsåtgärder. De arbetssökande indelas därvid i *sökandekategorier* och perioderna i arbetslöshet respektive åtgärder registreras i form av *sökandekategori-perioder*. Uppgifter om sökandekategori-perioder finns i allmänhet fr.o.m. mitten av år 1991.

AMS utredningsenhet har tagit fram det statistiska underlaget åt utredningen och i övrigt bidragit med värdefulla råd. Henrik Gaunitz och Anders Harkman har ansvarat för urvalsdragning och sammanlänkning av *HÄNDEL* och *AK-STAT*-data. Henrik Gaunitz har också medverkat i uppbyggandet i kalkylmodellen. Det är dock utredningen som ansvarar för modellens uppbyggnad och funktion.

Urvalet

Från *HÄNDEL* har dragits ett slumpmässigt urval på 5 000 arbetslösa. Urvalsramen är samtliga individer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen år 1995 med undantag av några sökandekategorier. Det gäller dels arbetssökande som har arbete men som vill byta till ett nytt,

dels sökande inom *skyddad verksamhet*.²⁰ För de arbetslösa i urvalet som uppburit ersättning från a-kassa eller KAS har uppgifter hämtats från AK-STAT. 3 273 personer motsvarande 65 procent av urvalet är registrerade i AK-STAT år 1995 och har således uppburit någon form av ersättning. Från urvalet har tagits bort 307 individer för vilka de statistiska uppgifterna är oanvändbara.

Uppräkning

Eftersom kalkylerna i detta betänkande endast berör dem som under år 1995 uppburit ersättning från a-kassa eller KAS har uppräkning gjorts för att få jämförbarhet med de totala kostnaderna för arbetslöshetsersättning som redovisas i AK-STAT. I urvalet har ingått 3 032 arbetslösa med ersättning från kassa eller KAS. Enligt AK-STAT är under 1995 antalet personer med ersättning 937 876 stycken. Om urvalet skalas upp till motsvarande antal personer blir antalet ersättningsdagar i urvalet 93 724 tusen. Totala antalet ersättningsdagar enligt AK-STAT var 94 141 tusen. Antalet ersättningsdagar skiljer sig således totalt mindre än en halv procent. Fördelningen mellan a-kassa och ALU skiljer sig dock mer. För att få antalet ersättningsdagar i urvalet att motsvara faktiskt antal dagar enligt AK-STAT måste antalet ALU-dagar skrivas ned med sex procent medan antalet kassadagar måste skrivas upp med en procent. Eftersom AK-STAT varit i funktion endast från mitten av februari i år har inte uppgifter om totala antalet KAS-dagar kunnat fås i sådan tid att de kunnat användas för att korrigera kalkylerna. Uppgifter som inkommit pekar på att urvalet överskattar antalet KAS-dagar något.

Om antalet ersättningsdagar i urvalet skrivs upp enligt ovan så att antalet ersättningsdagar motsvarar de faktiska enligt AK-STAT så blir de totala kostnaderna beräknat med de ersättningsregler som gällt under 1995 42 miljarder. Den faktiskt utbetalda ersättningen under 1995 är enligt AK-STAT drygt 43 miljarder. Skillnaden uppgår till knappt tre procent. I de beräkningar som har gjorts i betänkandet har uppskalning enligt ovan gjorts för jämförbarhetens skull så att kostnaderna motsvarar de faktiska under 1995.

²⁰ Sökandekategorierna 41: *ombytestessökande*, 42: *lönebidrag* samt 43: *offentligt skyddat arbete*.

Beräkningsgången

Beräkningarna kan för varje individ indelas i två faser som besvarar två olika frågor:

- Hur många ersättningsdagar har den arbetslöse haft under kalenderåret och vilken ersättningsgrundande lön har tillämpats?
- Vad är kostnaden för den arbetslöses arbetslöshetsersättning med det befintliga regelsystemet och vilken skulle kostnaden blivit om man tillämpat ett alternativt regelsystem med olika ersättningsnivåer i olika perioder?

Beräkning av antalet ersättningsdagar och tidigare lön

Från AK-STAT hämtas uppgifter för varje individ om faktiskt antal ersatta dagar i a-kassa och KAS under kalenderåret, antal dagar i ALU, antal karensdagar samt den tidigare lön som legat till grund för a-kassans ersättningsbeslut. Både när det gäller ersättningsdagar och ALU-dagar kan KAS och deltidsarbetslösa redovisas var för sig.

Beräkning av kostnad för arbetslöshetsersättning i befintligt och alternativt regelsystem

Efter att ha beräknat faktiskt antal ersatta dagar under året beräknas för varje individ den tidigare sammanhängande tiden med kassaersättning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid ingången av det kalenderår som kalkylen avser (se beskrivning nedan). I den tredje fasen jämförs sedan kostnaderna som det faktiska antalet ersättningsdagar och den ersättningsgrundande tidigare lönenivån ger i det befintliga regelsystemet och i det alternativa regelsystemet. Beräkningarna avser främst kostnaden för a-kasse- och KAS-systemen men också följdfejder för arbetsmarknadsåtgärder vars ersättningsnivå är knuten till ersättningsnivån i a-kassan.

Kostnaden för ersättning från a-kassa och KAS och ALU kan med relativt stor säkerhet beräknas med hjälp av uppgifterna som tagits fram från AK-STAT. När det gäller kostnaderna för andra arbetsmarknadsåtgärder och vad gäller *fördelningen* av antalet ersättningsdagar över det studerade kalenderåret har uppgifter från HÄNDEL legat till grund. Skälet till detta är att syftet har varit att ge en heltäckande bild som inkluderar också arbetsmarknadsåtgärder.

För varje i HÄNDEL under 1995 registrerad sökandekategori-period beräknas en kostnad som beror på vilken sökandekategori det rör sig om. För öppen arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder, vars ersättning är kassaanknuten, beräknas kostnaden som antalet ersättningsdagar multiplicerat med den arbetslöses dagpenning. Den arbetslöses dagpenning är beräknad med utgångspunkt från den ersättningsnivå som gäller år 1996. När det gäller arbetsmarknadsåtgärder som inte är knutna till a-kassan, t.ex. beredskapsarbete, har kostnaden beräknats som antalet ersättningsdagar multiplicerat med den totala genomsnittliga kostnaden per dag för denna åtgärd under 1995 enligt statistik från AMS. I beräkningen av nollalternativet har alla ersättningsperioder under kalenderåret samma ersättningsnivå. I förändringsalternativet varierar däremot ersättningen med längden på den tidigare sammanhängande ersättningstiden. Ersättningen för den första sökandekategori-perioden under kalenderåret beror då på hur länge individen befunnit sig i rundgång när den första perioden under året inträder. Varje ny sammanhängande period under året ökar sedan på den sammanhängande ersättningstiden. Om man därmed passerar en gräns för en ersättningsperiod kan en förändrad ersättningsnivå inträda. Det kan också förekomma att den sammanhängande ersättningsperioden bryts under året och att beräkningen börjar om från noll.

I det ideala fallet ska uppgifterna i AK-STAT och HÄNDEL stämma överens så att perioder med registrerad arbetslöshetsersättning i AK-STAT motsvaras av perioder med öppen arbetslöshet i HÄNDEL. På grund av brister i registreringen är det dock inte säkert att en sådan överensstämmelse alltid finns. Utgångspunkten för beräkningarna har varit att uppgifterna i AK-STAT prioriteras framför uppgifterna i HÄNDEL i de fall som uppgifterna är motstridiga. Rutiner har införts i kalkylen för att garantera att antalet ersättningsdagar i a-kassa och ALU motsvarar dem som redovisas i AK-STAT. När det gäller övriga arbetsmarknadsåtgärder utgår beräkningarna från de registrerade sökandekategori-perioderna i HÄNDEL.

Beräkning av KAS och deltid

Med hjälp av AK-STAT kan vi tidsbestämma kassa- respektive KAS-perioder under året. Denna information har dock av tidsskäl inte kunnat användas i kalkylmodellen. I stället antas att KAS-perioder alltid ligger före perioder med ersättning från a-kassa. Vid beräkningen av ersättningen för deltidssökande, har vid beräkningen av nollalternativet, utgått från 1996 års nya regler som innebär att en ny ersättningsperiod inte utgår efter 300 dagar. Enligt uppgift från AMS kan kvaliteten på

uppgifterna om antalet ersättningsdagar för deltidsarbetslösa vara något osäkra.

Beräkning av nollalternativ och förändringsalternativ

För varje individ beräknas således kostnaden för varje sökandekategori-period under 1995 enligt ovan. I nollalternativet är kostnaden för kas-sadagar 75 procent av den tidigare daglönen. I förändringsalternativet tillämpas olika ersättningsnivåer på den tidigare daglönen. De olika alternativen utgår från samma sökandekategori-perioder och samma antal ersättningsdagar. Endast ersättningsnivån skiljer mellan alternativen.

Beräkning av den sammanlagda ersättningstiden

Syftet med beräkningarna är att uppskatta hur lång tid den arbetslöse har befunnit sig i rundgång utan att någon gång ha kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod *enbart* med förvärsarbete. Beräkningarna sker för varje individ i urvalet med hjälp av HÄNDEL. Utgångspunkten är *sökandekategori-perioderna*, d.v.s. registreringen av individens tid i öppen arbetslöshet och åtgärder. Genom att för varje individ addera relevanta *sökandekategori-perioder* som är tidsmässigt sammanhängande skapas sammanhängande ersättningsperioder.

Ersättningsperioderna mäts i antalet *ersättningsdagar*, antingen i öppen arbetslöshet eller i åtgärder. I HÄNDEL registreras de arbetslösas *kalendertid* i olika sökandekategorier. I kalkylerna har översättning gjorts genom att det i urvalet totala antalet ersättningsdagar i a-kassa och KAS enligt AK-STAT har satts i relation till totala antal dagar i öppen arbetslöshet enligt HÄNDEL. Därigenom skapas en kvot som beskriver det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per kalenderdag i urvalet. Denna kvot har använts för samtliga individer för att omforma kalendertid till ersättningstid vid beräkning av den sammanlagda ersättningstiden. För deltidsarbetslösa har tillämpats en kvot som uppgår till hälften av kvoten för heltidsarbetslösa.

Som icke relevanta sökandekategorier i beräkningen betraktas *ombyttessökande* och sökande inom *skyddad verksamhet*. Det har också varit nödvändigt att göra vissa antaganden vad gäller några sökandekategorier, t.ex. kategorin *tillfälligt arbete* och vad gäller avbrott mellan sökandekategori-perioderna samt när det gäller möjligheten att under pågående ersättningsperiod kvalificera sig för en ny ersättningsperiod, bl.a. för deltidsarbetslösa. Kalkylen visar sig vara relativt känslig för

vilka antaganden som görs. De gjorda antagandena bör enligt utredningens bedömning ge en rimlig uppskattning av den sammanhängande ersättningsperiodens längd. Det bör dock vara möjligt att genom fortsatta studier reducera osäkerheten.

Ett allmänt problem i HÄNDEL är att kvaliteten på registreringer ibland brister. Det är relativt vanligt att startdatum i en sökandekategori-period ligger efter slutdatum så att ett negativt antal dagar uppstår. I kalkylerna har problemet med negativa värden lösts genom att samtliga *individer* som har negativa värden har uteslutits ur analysen.

Möjlig underskattning av den sammanlagda ersättningstiden

Rundgångsperiodernas längd begränsas av den information som finns tillgänglig i HÄNDEL. I allmänhet finns inga uppgifter om sökandekategori-perioder registrerade tidigare än mitten av år 1991. Det finns därmed risk för att den sammanlagda ersättningstiden underskattas för dem som har varit längst i rundgången. Underskattningen börjar uppträda efter en sammanhängande period på 800-900 ersättningsdagar. En annan faktor som sannolikt bidrar till underskattning av rundgången är att arbetslösheten ökat kraftigt i början av 1990-talet. Detta innebär sannolikt att den genomsnittliga längden på rundgången ökar år från år tills ett jämviktsläge så småningom uppnås. Det har inte varit möjligt att till delbetänkandet analysera denna process och vad den betyder för kalkylerna. Utredningen avser återkomma med fördjupad analys i slutbetänkandet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att beräkningen av den sammanhängande tiden med ersättning kräver ett antal antaganden. Beräkningen visar sig vara förenad med en icke ringa osäkerhet genom att känsligheten för de antaganden man måste göra sammantaget är stor. Det borde dock vara möjligt att med fördjupad analys av de problem som finns i det statistiska underlaget reducera osäkerheterna och därmed förbättra kalkylerna.

Bilaga 4

Stig Carlsson

Den bortre parentesen

I denna bilaga redovisas en studie som Stig Carlsson genomfört på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet vintern 1995 - 96. Författaren svarar ensam för innehållet.

Innehållsförteckning

	Sida
1 Bakgrund	204
2 Kategorisering av långtidsarbetslösa	207
3 Kartläggningens resultat	212
4 Arbetslöshetens omsättningshastighet	224
5 Ej avsedd användning av arbetslöshetsförsäkringen	230
6 Sammanfattande slutsatser	233
7 Förslag	237

1 Bakgrund

Riksdagsbehandlingen

I kompletteringspropositionen (1994/95:150) fastslås att det är viktigt att upprätthålla arbetslinjen i svensk arbetsmarknadspolitik. ”Det innebär att politiken ytterst ska inriktas på att återföra de arbetslösa i reguljära arbeten. Den arbetslöses ansvar att stå till arbetsmarknadens förfogande förtydligas”.

I regeringens proposition 1995/96:25, den s k tillväxtpropositionen, framhålls vidare att ”om arbetslöshetsförsäkringen förvandlas från en omställningsförsäkring till en långsiktig försörjning hotas grundbulten i den aktiva arbetsmarknadspolitik - arbetslinjen.” Det finns därför enligt propositionen ”skäl att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring”.

Slutsatsen blev att ”det måste finnas en bortre parentes.”

Med ”en bortre parentes” avses att det inte ska vara möjligt att i princip hur länge som helst uppbära arbetslöshetsunderstöd varvat med olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I avvaktan på hur en sådan bortre parentes slutligen skulle kunna utformas föreslog regeringen i propositionen vissa förändringar syftande till att förstärka arbetslinjen:

- För att få rätt till en första ersättningsperiod ska arbetsvillkoret uppfyllas i princip via reguljärt arbete.
- Vid egen uppsägning utan giltig anledning utökas avstängningstiden från 20 till 45 dagar.
- Om arbetslös inte tar anvisat lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd avstängs personen i 60 dagar, d v s en ökning med 40 dagar.
- Vill en person uppenbarligen och återkommande inte ta lämpligt arbete avstängs personen tills denna förvärvsarbetat 80 dagar i reguljärt arbete.
- Personer som ertappas med att fuska med arbetslöshetsersättningen exempelvis genom att uppbära dubbla ersättningar eller arbeta svart frånerkänns ersättning under minst 130 ersättningsdagar.

Höstriksdagen 1995 beslutade att dessa ändringar ska gälla från 1 januari 1996.

Hur den bortre parentesen slutligen kan komma att te sig är ännu oklart. Ett flertal utredningar har emellertid i sina direktiv uppdrag att komma med förslag i frågan. De utredningar det gäller är i första hand Arbetsmarknadspolitiska kommittén (A 1994:1), A-kasseutredningen (A1995:12) samt även Arbetsrättskommissionen. Också andra utredningar tangerar frågan, nämligen Invandrapolitiska kommittén, Översyn av kvinnors arbetsmarknad, Kunskapslyftskommittén, Arbetstidsutredningen, Utredningen om företagsstöd samt Sjuk- och arbetsskadekommittén.

Även denna PM är ett led i detta arbete.

Grundproblemet

Denna PM behandlar alltså frågan om en bortre parentes, d v s hur individer som varit arbetslösa under lång tid ska stimuleras till aktiv förändring av sin situation, samt förhoppningsvis ge en fingervisning om huruvida sådan reform ur alla synpunkter vore rationell och riktig.

Som framgick ovan anges som ett tungt vägande skäl att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring och inte ett långsiktigt försörjningsalternativ. Det är en hyggligt bra principiell utgångspunkt. Ett annat i den förekommande allmänna debatten ofta angivet skäl är att systemen behöver ”renodlas”. Alla delar av trygghetsystemen, sjukförsäkring, förtidspensioner m m, diskuteras nu ur ett renodlingsperspektiv. Varför ”renodling” just nu har blivit så aktuell och vad som ska hända med restposten, d v s de individer som blir kvar när alla systemen har renodlas, ges det aldrig något riktigt bra svar på. Det finns därför anledning att fundera över om dessa skäl är de enda och de rätta eller om det också finns andra.

Det finns flera andra skäl som är tänkbara:

- Ett annat syfte med en parentes, om än inte så ofta explicit uttalat, kan t ex vara att **skapa incitament för individen** att med kraft arbeta på att aldrig riskera att hamna i närheten av den bortre parentesen. Det är självfallet en legitim målsättning. Samhället kan inte ha system som med statligt stöd tillåter vissa individer att arbeta lite eller inte alls.
- Att ett införande av en bortre parentes dessutom på sikt bör få **positiva effekter på statens budgetsaldo** är förstås ingen nackdel, även om detta, i varje fall inte i de ovan citerade propositionerna, inte officiellt nämns som ett skäl till den tänkta reformen. Parentesen får då den dubbla funktionen att vara till varnagel för arbetskraften; en piska helt enkelt, samtidigt som den minskar statens höga utgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

- En sådan piska anses enligt ekonomisk teori få den effekten att en arbetslös i större utsträckning än för närvarande blir benägen att skaffa sig arbete. Individerna blir t o m så intresserade av att undvika att hamna i den borte parentesen att **löneanspråken reduceras**. Med andra ord ökar intresset att ta ett arbete med mindre betalt än i tidigare anställningar.
- Priset blir också högt för att avstå ifrån att bryta sociala nätverk genom att vägra att flytta dit arbetena finns. Det kommer enligt teorin därför också att förbättra arbetskraftens rörlighet och därigenom minska vakanstiderna och risken för att inflationsdrivande flaskhalsar uppstår. Allt detta **begränsar sammantaget risken för ökad inflation** vilket naturligtvis allmänt sett är önskvärt men också är särskilt viktigt mot bakgrund av ett inträde i EMU, vars inflationskrav är stränga.

1989 fanns det ca 60 000 öppet arbetslösa i Sverige. Det betyder att knappt 1,5 procent av arbetskraften saknade arbete. Det innebär att i princip alla som kunde stå på benen arbetade. Några incitament för att få folk att arbeta behövdes uppenbarligen inte vid en så god tillgång på arbetstillfällen som under detta toppår.

Idag är de öppet arbetslösa ca 330 000 eller drygt 8 procent av arbetskraften. Ca 4 procent är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder; en total arbetslöshet på över 12 procent. Det är en femdubbling av den öppna arbetslösheten på 5 år, eller med nästan 50 procent varje år. Nu kan även fullt friska, arbetsföra och välutbildade personer ha betydande svårigheter att skaffa sig ett arbete. Antalet långtidsarbetslösa har ökat kraftigt under de senaste åren. Dessa individers funktion som inflationshämmande inslag i ekonomin är begränsad, eftersom deras attraktionskraft på arbetsmarknaden är begränsad, eller har blivit det med tiden.

Grundproblemet är alltså inte att arbetskraften plötsligt gripits av lättja. Det är inte huvudförklaringen till att det anses finnas ett behov av en borte parentes. Att arbetslöshetsförsäkringen tas i anspråk mer än tidigare, och därför givetvis kostar mer, har sin uppenbart naturliga förklaring. Arbetstillfällena är för få. Grundproblemet är att aktivitetsnivån i ekonomin är för låg och arbetslösheten därför hög. Tillgängliga arbeten blir som en följd av den låga efterfrågan helt enkelt färre än de arbetssökande.

Möjligheterna att göra något åt detta grundproblem, genom att öka efterfrågan och därmed sysselsättningen, begränsas emellertid av Riksbankens och EMUs inflationsrestriktioner. Förutom behovet att uppnå EMUs krav på budgetbalans (2 procent av BNP) har staten dessutom ett allmänt behov av att förbättra sitt budgetsaldo. Den s k Perssonplanen, med nivåhöjningar i arbetslöshets- och sjukförsäkringen och

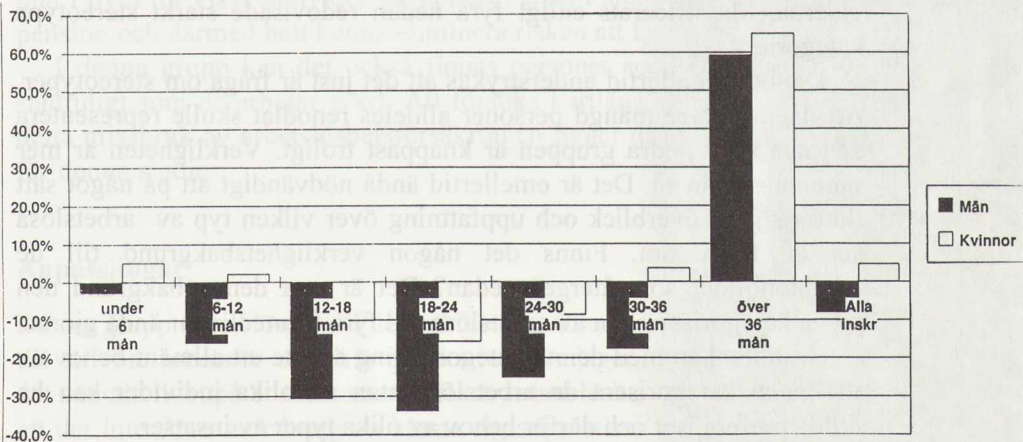
mycket stora satsningar på kompetenshöjning av arbetskraften, ska finansieras ”inom systemen”.

Det går därför knappast att bortse ifrån att om den bortre parentesen införs så beror det inte enbart på ett nypåkommet behov av renodling av trygghetssystemen utan är också en följd av flera andra komplikationer på arbetsmarknaden och i ekonomin.

2 Kategorisering av långtidsarbetslösa

Det finns i Sverige i grova drag 90 000 personer som varit långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen i mer än fyra år. Som framgår av diagram 1 nedan ökade på ett år - mellan oktober 94 och oktober 95 - antalet långtidsinskrivna (över 36 månader) med nästan 62 procent. Detta är alarmerande siffror. Långtidsinskrivna behöver nödvändigtvis inte ha varit kontinuerligt öppet arbetslösa, utan kan ha haft kortvariga tillfälliga arbeten, varit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, varit sjuk m m. De har dock hela tiden varit inskrivna vid arbetsförmedlingen som arbetssökande.

Diagram 1. Arbetssökande utan arbete. Förändring oktober -94 - oktober - 95. Fördelade på inskrivningstid



Källa: AMS

Frågan är vad det kan bero på att just dessa personer hamnat i denna situation. Vad är det för typ av personer, finns det några särskilda karakteristika? Vilken ålder har de? Är något kön överrepresenterat? Är de energiska arbetssökare eller har de resignerat? Finns det notoriska

fuskare? Har vissa någon typ av handikapp? Om detta vet vi väldigt lite.

Med anledning av dessa bristande kunskaper har kartläggning gjorts på fyra arbetsförmedlingar i landet. Syftet med kartläggningen är att närmare studera vilken typ av individer det är som fastnat i så lång arbetslöshetsperiod. För att få ett så representativt urval som möjligt har de fyra förmedlingarna valts så att olika typer av arbetsmarknader finns representerade:

1. Glesbygd (Lycksele)
2. Medelstor stad i södra Sverige (Oskarshamn)
3. Medelstor stad i norra Sverige (Piteå)
4. Storstad (Linköping)

För att ingå i urvalet kvävs att en individ blev nyinskriven som sökande utan arbete i december 1991 (ca 40 000) och också var inskriven som sökande utan arbete i december 1995 (ca 15 000) och alltså saknar fast förankring på den ordinarie arbetsmarknaden. Ett annat kriterium är att de ska vara registrerade vid någon av ovanstående arbetsförmedlingar. Urvalet på sammanlagt 400 individer har därefter via AMS HÄNDEL-register slumpmässigt gjorts bland de 15 000 kvarstående arbetssökande.

Dessa individer har sedan, med stöd av uppgifter om kortvariga arbeten, utbildning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder m m och med hjälp av erfarna arbetsförmedlare, oftast med personlig kännedom om individerna, klassificerats enligt fyra nedan redovisade starkt stereotypa kategorier.

Det bör emellertid understrykas att det just är fråga om stereotyper. Att någon större mängd personer alldeles renodlat skulle representera den ena eller andra gruppen är knappast troligt. Verkligheten är mer sammansatt än så. Det är emellertid ändå nödvändigt att på något sätt skaffa sig en överblick och uppfattning över vilken typ av arbetslösa det är fråga om. Finns det någon verklighetsbakgrund till de schablonbilder som återges nedan? Det är mot denna bakgrund den grova kategoriseringen av arbetslösa vid fyra förmedlingar ändå gjorts.

Grundtanken med denna kategorisering är inte ett allmänt behov av att kunna kategorisera de arbetslösa utan att olika individer kan ha skilda preferenser och därför behov av olika typer av insatser.

Fyra kategorier

De fyra kategorierna är följande:

Formellt arbetssökande

Schablonbilden av denna grupp är att de som tillhör gruppen satt i system att undvika att arbeta. De lägger ner mycket arbete på just detta. Bli de anvisade arbete uppstår alltid något som gör att det hela rinner ut i sanden; tillfällig krasslighet, fel på bilen, bortrest, avlägsen släktings frånfälle, slitna gångkläder eller något annat skäl som gör att tillfället går om intet och den arbetslösa kan fortsätta att vara arbetslös. Uppfinningsrikedomen kan i detta avseende enligt anekdotisk information vara betydande.

Den arbetslöse inser vaket när ersättningsperioden närmar sig sitt slut och att det snart blir nödvändigt att kvalificera sig för ny period via någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd som t ex arbetsmarknadsutbildning, ALU eller beredskapsarbete. Han deltar pliktskyldigast och utan egentligt intresse i dessa aktiviteter. Är ofta borta, förhindrad av olika skäl. Det egentliga syftet med deltagandet är att kvalificera sig för ny ersättningsperiod och återgå till sin avspända syn på arbete. Ett mål i livet för vissa individer i gruppen, särskilt äldre, är att få förtidspension och därmed helt kunna eliminera risken att få arbete.

I denna grupp kan det också finnas personer som uppbär a-kassa samtidigt som de arbetar svart. Att försöka kartlägga omfattningen av detta missbruk av arbetslöshetsförsäkringen ligger dock utanför ramen för denna studie.

Anpassningar

Denna grupp arbetslösa har i den gängse schablonbilden inrättat sitt liv till att vara arbetslös och mår ganska bra. De jagar, fiskar och deltar i det sociala livet på bostadsorten. Ofta är arbetslösheten så hög på orten att det inte finns anledning att känna sig stigmatiserad av sin belägenhet. Det är "normalt" att vara arbetslös.

Ibland är båda vuxna i hushållet arbetslösa. Det ger vid full ersättning för bägge, om inte överdåd, så ändå hyggliga möjligheter till ett någorlunda gott liv särskilt om det kompletteras med diverse informella ekonomiska aktiviteter, tjänster och gentjänster av olika slag samt tillgång till kött, fisk och grönsaker via sina intresseinriktningar.

Personer i denna grupp skulle i och för sig inte ha något emot att få ett arbete, men har för länge sen resignerat. De vill inte heller göra särskilt mycket för att anpassa sig till arbetsmarknadens krav; utbilda sig, byta yrke, pendla eller rent av flytta, utan trivs bra där de bor och framlever sina liv. Det kan även i denna grupp finnas svartjobbare. Åtminstone de äldre i gruppen räknar egentligen inte längre med att få något stadigvarande arbete utan istället med att fram till pensioneringen hanka sig fram på a-kassa och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Denna grupp arbetslösa kan indelas i två undergrupper:

- a) Arbetslösa på heltid, ofta lokalt bundna äldre personer med låg utbildningsnivå, som på vissa orter är praktiskt taget helt chanslösa på arbetsmarknaden.
- b) Arbetslösa på deltid, mestadels säsongarbetare, som arbetar under viss tid på året t ex på sommaren och därför markerar arbetslösa vintertid. Ibland är det fråga om enpersonsföretagare med ojämn tillgång på uppdrag. Denna grupp arbetslösa har ofta tvingats anpassa sig till arbetsgivarnas önskemål att inte heltidsanställa personal utan bara ha temporär tillgång till arbetskraft.

Handikappade

Det är inte ovanligt att personer med arbetshandikapp är arbetssökande. En arbetshandikappad person definieras i allmänhet som en person med fysiska eller psykiska hinder som gör det svårt att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. En del av de arbetsökande är på förmedlingen kodade som handikappade. Det finns givetvis olika grader av handikapp; vissa är lindriga och hindrar personer bara från att ta vissa typer av arbeten. Ska en person kodas som handikappad måste detta emellertid ske i samförstånd mellan den sökande och förmedlaren; personen måste alltså ge sitt godkännande till kodningen. För dessa personer finns en hel arsenal av åtgärder och tekniska hjälpmedel för att underlätta sysselsättning. Om de inte ändå kan få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden kan de ibland få arbete via SAMHALL.

När situationen på arbetsmarknaden är som den är för närvarande, förskjuts, oavsett vad man kan tycka om saken, med största sannolikhet gränsen för vad som kan anses som ett handikapp i arbetslivet. Personer som tidigare skulle ha en haft chans att få ett arbete är chanslösa när ca 12 procent av arbetskraften står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Det finns därför sannolikt en gråzon av personer som inte har så tydliga arbetshandikapp, inte är handikappkodade, men ändå står som arbetssökande på arbetsförmedlingen.

Det kan vara personer med diffusa, obekräftade fysiska besvär som ryggont, el- eller annan allergi m m, som resulterar i återkommande sjukskrivningsperioder. Det kan också vara personer med låg social kompetens, alkoholproblem eller med andra typer av sociala och personliga problem som i kombination med låg utbildning gör dem oattraktiva som arbetskraft.

Också denna grupp kan delas in i två undergrupper:

- a) Personer som är arbetssökande **och** handikappkodade på arbetsförmedlingen.
- b) Personer som är arbetssökande men **inte** handikappkodade, men som av handläggarna på arbetsförmedlingen ändå betecknas som handikappade i något avseende. De vill inte skylta med en handikappkod eller är ”diffust handikappade”.

De otursförföljda

Personer tillhörande denna grupp har mer eller mindre av en slump hamnat bland de arbetslösa. De hade när de blev arbetslösa i och för sig lika goda förutsättningar och kompetens som sina bättre lottade kamrater som hade bättre tur och fick ett arbete. De råkade helt enkelt av en tillfällighet, kanske i kombination med t ex ett dåligt kontaktnät, bli en av dem som blev utan arbete. De är fortfarande aktivt arbetssökande och har, trots den långa arbetslöshetstiden, ännu inte helt förlorat hoppet om att kunna få ett stadigvarande arbete. De besöker regelbundet arbetsförmedlingen, inte bara för att markera arbetslös, utan också för att orientera sig om vilka möjligheter arbetsmarknaden erbjuder. Självförtroendet är givetvis naggat i kanten och den tidigare kompetensen börjar i vissa fall bli något uttunnad.

Gruppen otursförföljda kan indelas i två undergrupper, som har något skilda förutsättningar att kunna ta ett arbetserbjudande:

- a) Personer i denna undergrupp har fortfarande relevant kompetens och kan utan vidare omedelbart ta de flesta arbetserbjudanden. Problemet är att arbetsmarknaden på bostadsorten och inom pendlingsavstånd är fullständigt död.
- b) Personer i denna undergrupp är också i praktiken villiga att omedelbart ta vilket arbetserbjudande som helst. De skulle också kunna besätta en del av de vakanser som skulle kunna tänkas uppstå på orten och inom pendlingsavstånd. Problemet här är att det förutom en allmän brist på arbetstillfällen också finns kompetens- och utbildningsbrister hos individerna i gruppen som gör att de inte kan söka vissa av de arbeten som blir lediga. Vissa har

en kompetens och utbildning som är helt obsolet. Detta är givetvis en starkt begränsande faktor för dessa personers möjligheter att få arbete.

3 Kartläggningens resultat

För att kunna avgöra om det finns skillnader i beteende mellan olika typer av arbetsmarknader redovisas resultatet av kartläggningen först fördelat per arbetsförmedling, som alltså representerar olika typer av arbetsmarknader, och därefter slutligen i totala siffror. Fyra variabler kartläggs, nämligen ålder, kön, försäkringsstatus samt ovan beskrivna kategoritillhörighet. Den som i huvudsak är intresserad av totalresultatet och inte av eventuella regionala skillnader kan gå direkt till redovisningen av kartläggningens totalresultat.

Kartläggningens delresultat

Piteå

Piteå kommun har ca 40 000 innevånare och 6 500 (ca 16 procent av befolkningen) av dessa är anmälda som arbetsökande på arbetsförmedlingen. Bland byggnadsarbetarna i kommunen är arbetslösheten som högst, eller ca 40 procent. 150 personer av det totala urvalet på 400 valdes ut bland de arbetsökande på arbetsförmedlingen i Piteå som varit inskrivna i mer än 4 år. Dessa arbetssökande fördelade sig åldersmässigt på följande sätt:

Tabell 1. Urvalets åldersfördelning i Piteå

20 - 24 år	25 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
20	36	46	32	10	6

Observera att kategorierna 20 - 24, 25 - 29 och 60 - 64 år endast omfattar fem år i jämförelse med övriga som omfattar 10 år. Skälet till denna kategoriindelning är ett önskemål att isolera ungdomsarbetslösheten. Detta måste dock beaktas vid jämförelser mellan ålderskategorierna.

Det anmärkningsvärda i siffrorna är väl att andelen arbetslösa av urvalet i åldersgruppen 50 - 59 endast är ca 7 procent och i gruppen

60 - 64 endast 4 procent. Högst procentandel av urvalets långtidsinskrivna uppvisar gruppen 30 - 39 år med över 30 procent.

Fördelningen av urvalet på kön är följande:

Tabell 2. Urvalet i Piteå fördelat på kön

Män	Kvinnor
105	45

Av urvalet är männen klart överrepresenterade. De är mer än dubbelt så långtidsinskrivna som kvinnorna. Urvalet i Piteå fördelade sig med avseende på försäkringssituation på följande sätt:

Tabell 3. Försäkringssituationen för urvalet i Piteå

A-Kassa	KAS	Utförsäkrade	Fyller ej villkor
114	1	32	3

Som framgår tillhörde 76 procent av urvalet i Piteå A-kassan. 21 procent var utförsäkrade och endast 1 person uppbar KAS. 3 personer fyllde ej villkoren för a-kassa eller KAS.

När urvalet kategoriseras på de 4 stereotypa grupperna blir fördelningen följande:

Tabell 4. Kategorisering av personer som varit aktuella på arbetsförmedlingen i Piteå i fyra år

Formellt arbets-sökande	Anpasslingar	Handikappade	Otursförföljda
1	32	33	84
	undergrupp	undergrupp	undergrupp
	a) 5 b) 27	a) 14 b) 19	a) 47 b) 37

Gruppen "formellt arbetsökande" är tvärt emot den gängse föreställningen överraskande liten, endast en person i urvalet föll under denna kategori. Den person som klassificerades så, en man, är född 1932 och således pensionär inom en snar framtid.

Så gamla arbetsökande är enligt arbetsförmedlarna lågprioriterade. "Ska det vara möjligt att få ett arbete i Piteå bör man vara mellan 20 och 40 år gammal. Före och efter denna ålder har det de senaste fyra

åren varit omöjligt att få ett jobb i Piteå", framhöll personalen på förmedlingen. En arbetsförmedlare menade att hon trodde sig ha en formellt arbetssökande bland sina ca 400 kunder. I övrigt ansågs att personer som endast är formellt arbetssökande knappast existerar i sinnevärlden. Om de finns, och inte accepterar anvisat arbete, blir de avstängda från arbetslöshetsersättning.

Till gruppen "**Anpasslingar**" hörde 32 personer av urvalet i Piteå, alltså drygt 21 procent. Av de 32 var 27 säsongarbetande och av dessa 27 var 2 egna företagare. Övriga 5 personer är lågutbildade och födda tidigt 30-tal, i praktiken chanslösa i den nuvarande arbetsmarknads-situationen. Det karakteristiska med säsongarbetarna är att de under en följd av år, oftast som ett resultat av att arbetsgivaren endast vill ha tillgång till personens arbetsinsats under viss tid, endast arbetat del av året och markerat arbetslös under återstående tid. De har efter många års "arbetsgivarmissbruk" sannolikt inrättat sitt liv efter detta. Snarast som en kuriositet kan nämnas att det i gruppen "anpasslingar" fanns en person som varit inskriven vid förmedlingen i över 25 år. Det är känt att det fanns flera personer med sådana inskrivningstider även om de inte ingick i urvalet. Alla står dock i princip till arbetsmarknadens förfogande och är villiga att ta ett arbetserbjudande.

Som "**Handikappade**" klassificerades 33 personer (drygt 22 procent) varav 14 också var handikappkodade. Övriga 19 personer bedömdes vara "diffust handikappade", d v s ha sådana personliga egenskaper att det ansågs vara ett betydande hinder för att få ett arbete. I några fall var personens namn ett hinder. De var då fråga om ett utländskt namn eller ett namn som på orten förknippades med dåligt rykte. Alla bedömdes dock mer eller mindre angelägna om att få ett arbete.

Den ojämnförlligt största gruppen (84 personer eller 56 procent av urvalet i Piteå) tillhörde gruppen "**Otursförföljda**", d v s personer som av otur oförskyllt hamnat i arbetslöshet.

Flertalet av dessa (undergrupp a), 47 personer) har av och till under 4-årsperioden haft flera tillfälliga, kortvariga arbeten. De har vidare relevant kompetens och utbildning för att kunna söka de eventuella vakanser som kan uppkomma. Ett antal av dessa är dock i 50-års-åldern eller närmar sig den. Dessa har i nuvarande arbetsmarknads-situation små chanser att få arbete.

37 personer (undergrupp b) har dessutom en utbildnings- och kompetensbild som gör det svårt att söka vissa typer av arbeten. Till detta kommer åldersfaktorn, några är i 50-års-åldern. Arbetslösa byggnadsarbetare har genomgående bedömts ha "fel" utbildning och kompetens eftersom ca 40 procent av byggnadsarbetarna är arbetslösa på orten.

Alla i gruppen "otursförföljda" är dock flitiga arbetsökande och deltar i arbetsmarknadsutbildning vilket på sikt bör stärka deras ställning.

Lycksele

I Lycksele kommun bor ca 14 000 individer. 1 700 av dessa eller ca 12 procent av befolkningen är anmälda på arbetsförmedlingen i kommunen. Lycksele har en differentierad arbetsmarknad med många små industrier och företag samt en relativt stor offentlig verksamhet med bl a lasarett och lärarutbildning.

50 personer av urvalet finns bland de arbetslösa på Lycksele arbetsförmedling. Dessa fördelar sig åldersmässigt på följande sätt:

Tabell 5. Urvalets åldersfördelning i Lycksele

20 - 24 år	25 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
3	13	17	10	4	3

Även i Lycksele är personer över 50 år påfallande få. Högst är arbetslösheten i åldergruppen 30 - 39 år, 34 procent.

Urvalet i Lycksele fördelade sig på följande sätt avseende könstillhörighet:

Tabell 6. Urvalet i Lycksele fördelat på kön

Män	Kvinnor
45	5

Andelen kvinnor av urvalet är extremt låg eller 10 procent av urvalet. 90 procent av urvalets långtidsinskrivna på Lycksele arbetsförmedling i 4 år är således män.

Tabell 7. Försäkringssituationen för urvalet i Lycksele

A-kassa	KAS	Utförsäkrade	Fyller ej villkor
39	1	10	0

78 procent av urvalet tillhörde A-kassan, 20 procent var utförsäkrade och endast 1 person uppbar KAS. Alla fyllde eller hade fyllt villkoren för arbetslöshetsförsäkring.

Fördelat på de fyra stereotypa kategorierna ser urvalet ut på följande sätt:

Tabell 8. Kategorisering av personer som varit aktuella på arbetsförmedlingen i Lycksele i mer än 4 år

Formellt arbets-sökande	Anpassningar		Handikappade		Otursförföljda	
3	12		12		23	
	undergrupp		undergrupp		undergrupp	
	a) 3	b) 9	a) 6	b) 6	a) 4	b) 19

I Lycksele kategoriseras 3 personer av 50 som varande **"Formellt arbetssökande"**, d v s 6 procent av urvalet. Dessa personer är 30, 35 och 49 år gamla och alla män.

I detta avseende skiljer sig Lycksele markant från Piteå där endast 1 av 150 (mindre än 1 procent) kategoriserades på detta sätt. Förklaringen till detta kan ligga i att attityden till fenomenet är mindre tolerant i Lycksele än i Piteå, där arbetslösheten är högre.

Till gruppen **"Anpassningar"** hörde 12 personer, eller 24 procent, av urvalet i Lycksele. De flesta av dessa (9 eller 18 procent) var säsongarbetare, d v s de var sysselsatta på somrarna med skogs- eller vägarbete och markerade arbetslösa på vintrarna. Detta säsongarbete kan ibland ha pågått 10 år eller mer. Några var egna företagare som periodvis inte fick några uppdrag.

Gruppen **"Handikappade"** var lika stor som anpassningarna (12 personer eller ca 24 procent). De fördelade sig jämt på handikappkodade (6) och diffust handikappade (6).

Knappt hälften av urvalet (23 personer) tillhörde gruppen **"Otursförföljda"**. Endast 4 av dessa bedömdes ha rätt utbildning och kompetens för att kunna söka eventuella vakanser. Övriga 19 bedöm-

des vara lågutbildade eller ha låg eller "fel" utbildning och kompetens (t ex 7-årig folkskola och skogsarbete eller utbildning till byggnadsarbetare).

Oskarshamn

I Oskarshamns kommun bor 30 000 personer. Ca 2 700 av dessa, 9 procent av befolkningen, är anmälda på arbetsförmedlingen. Oskarshamn är en typisk industristad med företag som Scania, Liljehomens ljus, Jungner, Sydkraft (OKG) samt, numera på sparlåga, varvet. Byggarbetslösheten är en av de lägsta i landet, eller ca 7 - 8 procent. Arbetsmarknaden är jämförelsevis god i Oskarshamn. 1995 var t ex den öppna arbetslösheten ca 3,2 procent. I arbetsmarknadspolitiska åtgärder var också 3,2 procent, den totala arbetslösheten var således långt under genomsnittet i landet, eller ca 6,5 procent.

50 personer av urvalet gjordes på arbetsförmedlingen i Oskarshamn. Dessa fördelade sig på följande sätt efter ålderskategori:

Tabell 9. Urvalets åldersfördelning i Oskarshamn

20 - 24 år	25 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
9	18	16	3	4	1

Endast 5 procent av de 51 långtidsinskrivna vid förmedlingen i Oskarshamn är 50 år och äldre. Endast 1 person är över 60. Störst är gruppen 25 - 29 år som ju dessutom endast omspannar 5 år.

På kön fördelade sig urvalet i Oskarshamn på följande sätt:

Tabell 10. Urvalet i Oskarshamn fördelat på kön

Män	Kvinnor
35	15

30 procent av urvalet var kvinnor och männen följaktligen 70 procent. Männen är således dubbelt så frekventa bland urvalets långtidsinskrivna.

Tabell 11. Urvalet försäkringssituation i Oskarshamn

A-kassa	KAS	Utförsäkrad	Fyller ej villkor
33	2	10	5

66 procent av urvalet i Oskarshamn tillhör a-kassan, 20 procent är utförsäkrade, 10 procent fyller inte arbetsvillkoren och 4 procent har KAS.

Tabell 12. Kategorisering av personer som varit aktuella på arbetsförmedlingen i Oskarshamn i fyra år

Formellt arbets-sökande	Anpass-lingar	Handi-kappade	Otursför-följda
2	5	9	34
	undergrupp	undergrupp	undergrupp
	a) 1 b) 4	a) 3 b) 6	a) 13 b) 21

2 personer, eller 4 procent, av de 50 i urvalet kategoriseras på arbetsförmedlingen i Oskarshamn som **"Formellt arbetssökande"**, alltså ungefär lika stor andel som i Lycksele.

Gruppen **"Anpasslingar"** är betydligt mindre, 5 personer eller 10 procent, i Oskarshamn än i Piteå och Lycksele där gruppen i bägge fallen var mer än dubbelt så stor. Undergrupp b), säsongsarbetare, främst asfaltläggare och i något fall sanerare på kärnkraftsverket, dominerade gruppen.

Även gruppen **"Handikappade"** var något mindre, 9 personer eller 18 procent, än i Lycksele och Piteå. Undergruppen "diffust handikappade" var dock dubbelt så stor som gruppen "handikappkodade".

Gruppen **"Otursförföljda"** var i Oskarshamn liksom i Lycksele och Piteå den ojämförligt största gruppen, 34 personer eller 68 procent. Undergrupp b) "otursförföljda med låg utbildning och fel kompetens" var, liksom i Lycksele, betydligt större än undergrupp a), "välutbildade otursförföljda med rätt kompetens".

Linköping

Linköpings kommun har ca 130 000 innevånare. Ca 11 000, eller 8,5 procent av denna befolkning, är anmälda som arbetsökande vid arbetsförmedlingen. Kommunen är i första hand ett administrativt centrum med bl a universitet, universitetssjukhus och dataföretag men har också stora industrier som bl a SAAB. Den öppna arbetslösheten låg 1995 på 6 - 7 procent av arbetskraften och ca 3,5 procent var i åtgärder. Den totala arbetslösheten var alltså ca 10 procent av arbetskraften. I Linköping finns, till skillnad ifrån de 3 andra orterna, ett stort inslag av invandrare.

Urvalet av 150 personer på arbetsförmedlingen i Linköping fördelade sig efter ålder på följande sätt:

Tabell 13. Urvalets åldersfördelning i Linköping

20 - 24 år	25 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
31	31	56	25	8	1

Även i Linköping, som av olika skäl representerar "storstad" i urvalet, är det påfallande få (9 av 150, ca 6 procent) som är 50 år och äldre. Störst är i likhet med Piteå och Lycksele gruppen 30 - 39 år, 56 personer eller ca 37 procent.

Den könsmissiga fördelningen av urvalet i Linköping är följande:

Tabell 14. Urvalet i Linköping fördelat på kön

Män	Kvinnor
110	40

Knappt 28 procent av urvalet i Linköping är kvinnor, övriga drygt 72 procent är alltså män.

Urvalets försäkringssituation framgår av tabell 15 nedan.

Tabell 15. Försäkringssituationen för urvalet i Linköping

A-kassa	KAS	Utförsäkrad	Fyller ej villkor
112	6	8	24

74 procent är uppbar a-kassa, 4 procent KAS. 5 procent är utförsäkrade och 16 procent icke-kassanslutna. Linköping har en mycket större andel än övriga orter av personer som inte fyller arbetsvillkoren och därför inte är kassaanslutna.

Tabell 16. Kategorisering av personer som varit långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen i Linköping

Formellt arbets-sökande	Anpass-lingar	Handi-kappade	Otursför-följda
1	40	22	87
	undergrupp	undergrupp	undergrupp
	a) 9 b) 31	a) 6 b) 16	a) 36 b) 51

Gruppen **"Formellt arbetssökande"** består i Linköping, liksom den gjorde i Piteå som har lika stort urval, endast av 1 person.

Gruppen **"Anpasslingar"**, 40 personer eller 26 procent, är något större i Linköping än i någon av de 3 andra orterna. Av de 40 tillhörde 31 personer, drygt 20 procent av urvalet, undergrupp b), säsongsarbetare.

Gruppen **"Handikappade"**, som består av 22 personer eller ca 15 procent av urvalet, är mindre i Linköping än på någon av de andra orterna. Detta förklaras i första hand av att arbetsförmedlingen i Linköping har som policy att regelmässigt föra över handikappade arbets-sökande till Arbetsmarknadsinstitutet (AMI). Ca 1 500, 13 procent av de arbetssökande, vid förmedlingen i Linköping är överförda till AMI. Detta förklarar också varför undergrupp b), "diffust handikappade", dominerar så starkt. Till de diffust handikappade hör sökande med utländska namn som, oavsett utbildningsnivå, är svårplacerade.

Gruppen **"Otursförföljda"**, 58 procent eller 87 personer, är den största gruppen av urvalet i Linköping. Det är ett förhållande som går igen på alla 4 orterna. Undergrupp a) "välutbildade och kompetenta otursförföljda" är, på samma sätt som i Lycksele och Oskarshamn, mindre än undergrupp b) "lågutbildade otursförföljda".

Slutsats av kartläggningens delresultat

Det finns vissa mindre skillnader mellan de olika orterna. En tydlig skillnad är att nästan alla individer som inte var anslutna till arbetslöshetsförsäkringen fanns i södra Sverige, särskilt i Linköping. Likheter

är dock betydligt påtagligare och tydligare än skillnaderna och går igen på alla orterna:

1. Endast enstaka personer över 60 år är långtidsinskrivna.
2. På samtliga orter finns det väldigt få långtidsinskrivna personer över 50 år.
3. Om de femåriga ålderskategorierna 20 - 24 år och 25 - 29 år summeras till en 10-års-grupp blir denna "ungdomsgrupp" störst, utom på en av orterna.
4. På samtliga orter är de långtidsinskrivna männen betydligt fler än kvinnorna, i genomsnitt tre gånger så många.
5. I genomsnitt uppgår ca 77 procent a-kassa eller KAS. Övriga 23 procent var endera utförsäkrade, ca 17 procentenheter, eller icke-kassa-anslutna, ca 6 procentenheter.
6. På samtliga orter är gruppen "Formellt arbetssökande" väldigt liten, på två orter mindre än 1 procent.
7. På tre av orterna ligger gruppen "Anpasslingar" på över 20 procent av urvalet.
8. Av dessa 20 procent dominerade "Säsongsarbetare" starkt på alla orter, gruppen "övrige anpasslingar" var förhållandevis få.
9. På tre av orterna låg andelen handikappade på runt 20 procent och över. En speciell policy gjorde att siffran blev något lägre i Linköping (15 procent).
10. Av dessa 20 procent var gruppen "diffust handikappade" betydligt fler än gruppen "handikappkodade".
11. På alla fyra orterna var gruppen "Otursförföljda" ojämförligt störst. På 3 av orterna var gruppen "kompetenta otursförföljda" betydligt mindre än gruppen "lågutbildade otursförföljda".

Kartläggningens totalresultat

Nedan redovisas delresultaten summerade i fem tabeller. Tabellerna kommenteras endast i korthet. De slutsatser som kan dras av kartläggningen återfinns i påföljande avsnitt "Slutsatser av totalresultatet".

Tabell 17. Urvalets ålderssammansättning fördelat på 6 kategorier

20 - 24 år	25 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
63	98	135	70	26	11

Av tabell 17 framgår att den största gruppen långtidsinskrivna finns i ålderskategorin 30 - 39 år. Näst störst är åldersgruppen 25 - 29 år. Denna grupp omspannar dock bara 5 år. För jämförbarhetens skull

visas därför i tabell 18 nedan ålderssammansättningen i fyra 10-årsperioder och en 5-års-period istället för som ovan i tre 10-årsperioder och tre 5-årsperioder.

Tabell 18. Urvalets ålderssammansättning fördelat på 5 kategorier

20 - 29 år	30 - 39 år	40 - 49 år	50 - 59 år	60 - 64 år
161	135	70	26	11

Med denna kategoriindelning blir tendensen den att de långtidsinskrivna är flest i åldern 20 - 29 år och den därefter visar en starkt fallande tendens för att vara minst i gruppen 60 - 64 år.

Tabell 19. Urvalet fördelat på kön

Män	Kvinnor
295	105

Männen svarar för ca 74 procent av urvalets långtidsinskrivna och kvinnorna således för 26 procent.

Urvalets försäkringssituation framgår av tabell 20 nedan.

Tabell 20. Urvalets försäkringssituation

A-kassa	KAS	Utförsäkrade	Fyller ej villkor
298	10	68	25
75 %	2 %	17 %	6 %

75 procent av urvalet hade arbetslöshetsersättning via a-kassan och endast 2 procent via KAS. Av dem som inte alls hade någon arbetslöshetsersättning var 17 procentenheter utförsäkrade och 6 procentenheter kunde inte fylla villkoren och var därför icke-kassa-an slutna, sammanlagt 23 procent. I södra Sverige, Oskarshamn och Linköping, fanns så gott som alla icke-kassa-an slutna, i Norrland endast knappt 1 procent.

Tabell 21. Kategorisering av ett urval personer som varit långtidsinskrivna på fyra arbetsförmedlingar

Formellt arbets-sökande	Anpass-lingar	Handi-kappade	Otursför-följda
7	89	76	228
1,7 %	22 %	19 %	57 %
	Undergrupp	Undergrupp	Undergrupp
	a)18 b)71	a)29 b)47	a)100 b)128

Den största gruppen långtidsinskrivna arbetslösa tillhör gruppen "Otursförföljda" (57 procent) där undergrupp b) "lågutbildade otursförföljda" (32 procent) är störst. De "Formellt arbetssökande" är mycket få eller 1,7 procent.

Slutsatser av kartläggningens totalresultat

1. De yngsta personerna (20 - 29) är flest av urvalet (40 procent). Ju äldre ålderskategori desto färre långtidsinskrivna. Av de personer i urvalet som är 50 år och äldre är endast 7 procent långtidsinskrivna. I ålderskategorin 60- 64 år tillhör endast 2,7 procent gruppen långtidsinskrivna.
2. Endast en fjärdedel av urvalets långtidsinskrivna är kvinnor.
3. Endast 77 procent omfattades av arbetslöshetsersättning, varav 75 procentenheter a-kassa och 2 procentenheter KAS.
4. Övriga 23 procent var endera utförsäkrade (17 procentenheter) eller kunde ej fylla villkoren (6 procentenheter).
5. Gruppen "Formellt arbetssökande" är försumbart liten.
6. Gruppen "Anpasslingar" är oroväckande stor (22 procent), men består i huvudsak av s k säsongarbetare (17 procentenheter).
7. Gruppen "Handikappade" är även den stor, eller 19 procent. De "diffust handikappade" är fler (11 procentenheter) än de handikappade (7 procentenheter).
8. Resterande ca 57 procent av urvalet tillhör den största gruppen, d v s de "Otursförföljda". Av dessa var 25 procentenheter välutbildade och kompetenta och resterande 32 procentenheter otursförföljda med låg utbildning och kompetens.

Det finns olika typer av långtidsinskrivna i urvalet men den mest typiske personen är alltså i åldern 20 - 29 år, man, har a-kassa och har mest av otur hamnat bland de långtidsinskrivna och behöver förbättra

sin utbildning och kompetens om han ska kunna återvända till arbetsmarknaden. Anledningen till att så få kvinnor är långtidsinskrivna förklaras med största sannolikhet av att lågkonjunkturen som startade 90 - 91 inledningsvis drabbade industrin och byggbranschen som bägge är mansdominerade.

De slutsatser som kan dras av denna kartläggning på mikronivå av ett begränsat urval långtidsinskrivna behöver dock kompletteras med siffror som på makronivå beskriver vad som händer med ett större urval personer som blir arbetslösa vid ett visst tillfälle.

4 Arbetslöshetens omsättningshastighet

Syftet med den i föregående avsnitt redovisade kartläggningen är att ge en uppfattning om hur gruppen långtidsinskrivna är sammansatt; om det finns någon särskild karakteristika för dessa individer, finns det någon grund för de schablonbilder som cirkulerar anekdotiskt? De svar kartläggningen kan ge är dock begränsade till dessa frågeställningar.

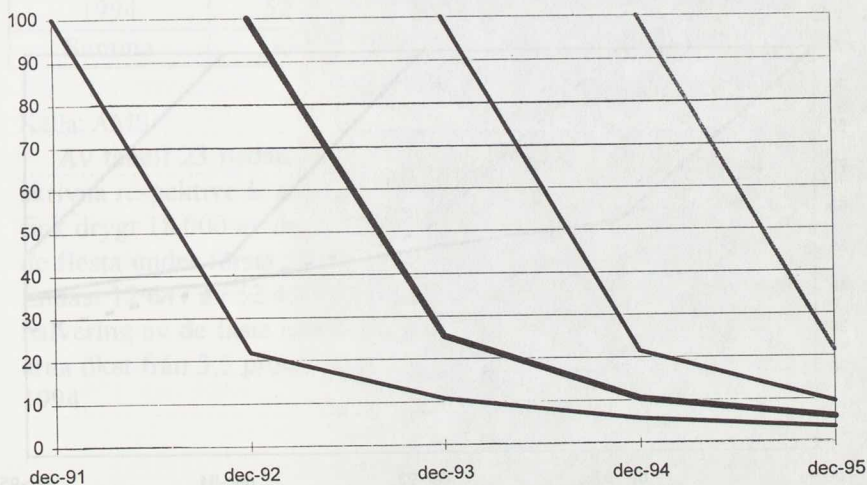
För att kunna åstadkomma ett mer heltäckande svar är det en annan fråga som bör besvaras. Hur många av dem som blir arbetslösa vid en viss tidpunkt kvarstår senare som aktuella på förmedlingen, med vilken hastighet avaktualiseras de och av vilken orsak. Med anledning av dessa frågeställningar och med hjälp av AMS HÄNDEL-register har alla som blev arbetslösa i december 1991, 1992, 1993 och 1994 följts fram till december 1995. Resultatet av statistikbearbetningen av dessa fyra kohorter framgår i det följande.

40 132 personer blev inskrivna som arbets sökande i december 1991. De 400 personer som ingick i kartläggningens urval ovan tillhör den del av denna population som också var inskrivna i december 1995, d v s de har varit inskrivna i fyra år. Av tabell 22 framgår hur många personer som skrevs in respektive år. I diagram 2 nedan visas som procentuell förändring hur många av dessa inskrivna som **obrutet** fanns kvar som aktuella på arbetsförmedlingen.

Med "obrutet" avses att dessa personer aldrig under de 4, 3, 2 respektive 1 åren blivit avaktualiserade. De kan visserligen i några fall ha haft tillfälliga arbeten men dessa har inte varit av så långvarig karaktär att det funnits anledning till avaktualisering, de har inte heller varit sjuka, utbildat sig eller blivit anställda i skyddat arbete hos någon offentlig arbetsgivare (OSA) eller fått anställning via lönebidrag. Där emot har de som varit inskrivna under så lång tidsperiod som fyra år med nödvändighet fått del av någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd som t ex AMU, ALU eller beredskapsarbete. Detta gäller förstås inte de in-

skrivna som avaktualiserats innan ersättningsperioden gått ut, d v s nästan 80 procent.

Diagram 2. Nyinskrivna i dec 1991, dec 1992, dec 1993 och dec 1994 som kvarstår som obrutet aktuella på förmedlingen fram till dec 1995



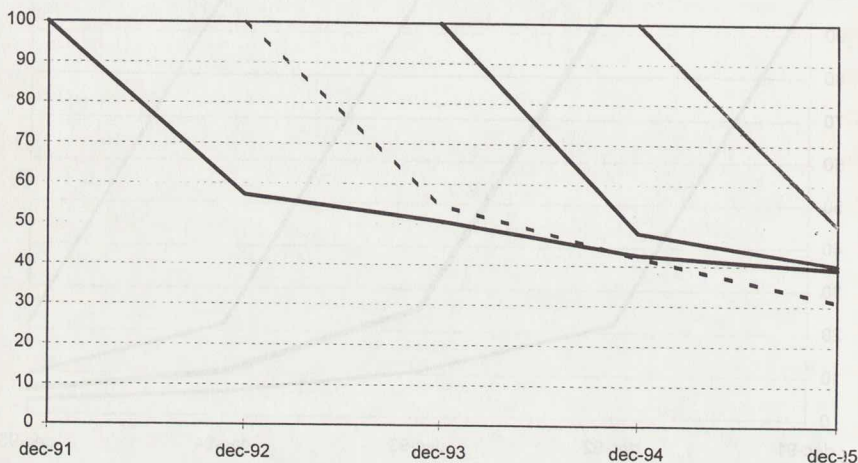
Källa: AMS

Som framgår av diagram 2 ovan återstår av de inskrivna 1991 efter ett år ca 22 procent, **obrutet** aktuella på förmedlingen av de dryga 40 000 nyinskrivna. Efter fyra år återstår som obrutet aktuella endast 3,5 procent, knappt 1 400 personer, av de dryga 40 000. Det är dessa ca 1 400 personer som är vad som vanligen kallas "rundgångare", d v s som under den studerade perioden hela tiden varit aktuella på förmedlingen, huvudsakligen varit öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Av den studerade populationen är de alltså väldigt få. Mönstret är nästan identiskt för dem som blev inskrivna 1992, 1993 och 1994, d v s första året efter inskrivningen försvinner nästan 80 procent av de inskrivna och efter tre, två eller ett år återstår under 5 procent.

De flesta av de inskrivna respektive år har dock inte varit obrutet arbetslösa utan har haft tillfälliga arbeten eller varit avaktualiserade av någon annan orsak för att senare återvända som arbetslösa, d v s bli återinskrivna. Detta kan ha upprepats vid flera tillfällen. Av diagram 3 nedan framgår hur många procent av de ursprungligt inskrivna respektive år som år från år kvarstår som **brutet** arbetslösa.

Med brutet arbetslösa avses här att de blev inskrivna i december 1991, 1992, 1993 och 1994 och senare vid minst ett tillfälle har avaktualiserats för att ännu senare återigen bli aktualiserade.

Diagram 3. Kvarstående antal inskrivna av dem som blev inskrivna i dec 1991, dec 1992 dec 1993 och dec 1994



Källa: AMS

När det gäller de drygt 40 000 personer som blev **inskrivna i december 1991** kvarstod som inskrivna efter ett år ca 57 procent. Efter fyra år kvarstår 15 751 eller 39 procent. Efter fyra år är således över 60 procent av de ursprungliga inte längre inskrivna.

Något färre, ca 55 procent, av dem som blev **inskrivna i december 1992** kvarstod efter ett år. Efter tre år (dec 1992 - dec 1995) kvarstod 37 procent.

Av de **inskrivna i december 1994 och 1993** kvarstod efter ett år ännu färre än det gjorde för inskrivna 1991 och 1992, knappt 50 procent.

Det är ca 7 procentenheters skillnad i kvarstående efter ett år mellan inskrivna 1991 och 1994. Denna skillnad torde vara konjunkturellt betingad eftersom konjunkturen var bättre 1994 än 1991.

Sammanlagt skrevs 183 901 personer in som arbetssökade på arbetsförmedlingen i december 1991, 1992, 1993 och 1994. Den årsvisa fördelningen framgår av tabell 22 nedan.

Tabell 22. Antal inskrivna i december respektive år

År	Antal
1991	40 132
1992	46 755
1993	44 600
1994	52 414
Summa	183 901

Källa: AMS

Av tabell 23 nedan framgår av vilka skäl och hur många av de inskrivna respektive år som blivit avaktualiserade. Av de inskrivna 1991 fick drygt 18 000 av drygt 40 000 fast anställning under 4-årsperioden, de flesta under första året (46 procent). 1994 var bilden en helt annan. Endast 12 647 av 52 414 fick fast arbete (24 procent). Det är nästan en halvering av de fasta arbetena. Däremot hade de tillfälliga anställningarna ökat från 3,5 procent av de inskrivna 1991 till 8,3 av de inskrivna 1994.

Tabell 23. Avaktualiseringsorsak och antal

År	1991	1992	1993	1994
Antal inskrivna	40 132	46 755	44 600	52 414
Avaktualiseringsorsak				
Fått arbete	18098	17726	10 172	12647
Fått tidsbegränsat arbete	140	306	607	3869
Fått fortsatt anställning	3098	3716	3 398	3466
Samhall	121	102	99	61
Annan utbildning än AMU	2492	4438	5 268	6619
Avaktualiserad av känd orsak	7891	7971	5 652	4302
Avaktualiserad av okänd orsak	5813	7882	7 091	7086
OSA	56	79	69	0
Lönebidrag	240	231	119	3
Återremitterande myndighet	13	26	72	271

Källa: AMS

En annan påtaglig avvikelse mellan åren är att individer som gått till det reguljära utbildningssystemet, d v s annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning, har ökat kraftigt, mer än en fördubbling

mellan 1991 och 1994. Mellan 3 000 och 4 000 av de inskrivna de fyra åren fick fortsatt anställning hos den arbetsgivare han blivit uppsagd ifrån (sannolikt med annan anställningsform, kanske med rekryteringsstöd). Ett fåtal (sammanlagt 1 180) placerades i skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA), SAMHALL eller i anställning med lönebidrag. Övriga dryga 40 905 avaktualiserats olika andra skäl, t ex föräldraledighet, pension, sjukskrivning eller av någon annan av förmedlingen känd (25 816) eller okänd (27 872) orsak.

Av tabell 24 nedan framgår i vilken takt de nyinskrivna avaktualiserades. Det första året (dec 91 - dec 92) avaktualiserades nästan 30 000, eller 74 procent, av de från början drygt 40 000 nyinskrivna 1991. 1995 återstod 2 175, eller drygt 5 procent, som aldrig avaktualiserats. Av de 46 755 nyinskrivna 1992 avaktualiserades nästan 32 000 eller 68 procent det första året. Efter tre år kvarstod 4 278 eller 9 procent. Efter ett år hade 70 procent av de inskrivna 1993 avaktualiserats och 72 procent av de inskrivna 1994.

Tabell 24. År när de nyinskrivna 1991, 1992, 1993 och 1994 avaktualiserades

Inskrivna 1991		Inskrivna 1992		Inskrivna 1993		Inskrivna 1994	
Avakt. År	Antal	Avakt. År	Antal	Avakt. År	Antal	Avakt. År	Antal
1991	1320	-	-	-	-	-	-
1992	28413	1992	1046	-	-	-	-
1993	4724	1993	30906	1993	935	-	-
1994	2299	1994	7669	1994	31 400	1994	992
1995	1166	1995	2856	1995	6 074	1995	36 776
Kvar-95	2175	Kvar-95	4278	Kvar-95	6 191	Kvar-95	14 646
Summa	40132		46755		44 600		52414

Källa: AMS

Slutsatser av statistikbearbetningen

Statistikbearbetningen av de tre åren visar att:

1. I genomsnitt avaktualiserades drygt 70 procent av de inskrivna det första året.
2. Om återinskrivna medräknas kvarstod 45 - 50 procent av de inskrivna efter ett år.
3. Om återinskrivna medräknas kvarstod 39 procent efter fyra år.

4. Ännu efter fyra års inskrivningstid försvinner ca 3 procent av de ursprungligt inskrivna.
5. Av inskrivna **obrutet** aktuella var 75 - 80 procent avaktualiserade inom ett år.
6. Som **obrutet** aktuella återstår efter fyra år 3,5 procent.

Sammanfattningsvis visar detta att arbetskraftens omsättningshastighet inledningsvis är mycket hög. De attraktiva får arbete ganska snabbt. De svårplacerade blir kvar. Därför sjunker efterhand omsättningshastigheten men ännu efter 4 år kommer ett betydande antal av de vid en viss tidpunkt inskrivna som arbetssökande i arbete.

Slutsatser av både kartläggningen och statistikbearbetningen

Kartläggningen av de 400 långtidsinskrivna individerna indikerade vilken storleksordning respektive kategori arbetssökande har. Urvalet av dessa långtidsinskrivna individer har gjorts bland dem som skrevs in som arbetssökande i december 1991 (40 132 individer) och också kvarstår som arbetssökande i december 1995.

Statistikbearbetningen visar vad som i olika avseenden hänt med hela denna ursprungliga population, bl a hur många som kvarstår som arbetssökande efter fyra år och av vilka skäl och vilket år de övriga avaktualiserats. För att kunna konstatera förändringar över tiden har även inskrivna i december åren 1992, 1993 och 1994 bearbetats.

Om dessa båda undersökningar sammanvägs, med utgångspunkten att kartläggningens urval de facto är representativt, kan följande slutsatser dras om populationen som helhet. Slutsatserna bör givetvis tolkas med tillbörlig försiktighet:

- 60 procent av den ursprungliga populationen kvarstår ej som arbetssökande efter fyra år.
- 74 procent av dessa hade fått tillsvidareanställning.
- 3,5 procent är "äkta rundgångare".
- 1,5 procent är "formellt arbetssökande", dvs arbetsovilliga.
- 9 procent är "anpasslingar".
- 7 procent är i någon mening "handikappade".
- 19 procent är "otursförföljda" som tidvis är i arbete.
- 77 procent uppbär arbetslöshetsersättning, resterade 23 procent är ut- eller oförsäkrade.

Dessa slutsatser gäller kohorten 1991. Kohorterna 1992, 1993 och 1994 skiljer visserligen i några avseenden, t ex, som påpekats, när det gäller förskjutningen från fasta mot tillfälliga anställningar. Skillnaderna är dock förhållandevis marginella. I stora drag är likheterna mer påfallande än skillnaderna.

En rimlig slutsats skulle därmed kunna vara att arbetskraften och arbetsmarknaden för tillfället ser ut som framgår av punkterna ovan.

5 Ej avsedd användning av arbetslöshetsförsäkringen

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen, som är en integrerad del av den totala arbetsmarknadspolitiken, är att underlätta ekonomins tillväxt genom en snabb och effektiv omställning av arbetsmarknaden så att det blir möjligt att kombinera ökad sysselsättning med låg inflation och låg arbetslöshet. Den syftar i första hand till att stödja individer som blir arbetslösa i vikande konjunkturer eller som en följd av strukturomvandling och så fort som möjligt få dessa i nytt arbete. Betydande ekonomiska resurser läggs ner på att åstadkomma detta. Det går dock inte att blunda för att användningen av dessa resurser, ur samhällets synvinkel, ibland leder till ekonomiskt irrationellt beteende hos olika aktörer i samhället. Det vanligaste exemplet är olika typer av fusk som när en person arbetar svart, trots att han uppbär ersättning från a-kassan.

Nedan följer några andra kanske mindre diskuterade exempel.

Kostnadsförskjutningar inom den offentliga sektorn

Personer som av olika skäl inte kan fylla de villkor som krävs för att få arbetslöshetsersättning måste vid arbetslöshet försörjas av andra instanser i samhället. Skälen till att de inte kan fylla villkoren kan vara många. Det är t ex välkänt att invandrare, i varje fall i nuvarande arbetsmarknadssituation, har svårt att få arbete när de kommer till Sverige. Personer med sociala problem som varit frånvarande från arbetsmarknaden under lång tid är ett annat exempel. Många individer i dessa grupper har, i varje fall initialt, svårt att få den första anställning som krävs för att fylla det arbetsvillkor som ger ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det blir då kommunen som via socialförsäkringen får försörja individen och, i förekommande fall, individens familj. Kommunen kan ibland se ett bastant försörjningsåtagande som sträcker sig långt in i framtiden vilket gör att alternativa försörjningslösningar kan te sig frestande, särskilt om kommunen har ansträngd ekonomi.

Ett sätt för kommunen att minska sina sociala kostnader är att föra över kostnaderna på staten genom att anställa individen under så lång tid att arbetsvillkoret blir uppfyllt. När personen sedan sägs upp blir det staten, istället för kommunen, som via arbetslöshetsförsäkringen får svara för försörjningen. Beredskapsarbete, som före ändringen den

första januari 1996 kvalificerade till arbetslöshetsersättning, har ibland används på detta sätt. Då behövde kommunen inte ens svara för hela kostnaden under kvalificeringstiden.

Sådana, allt vanligare, kostnadsförskjutningar inom den konsoliderade offentliga sektorn är naturligtvis ekonomiskt orationella. Framför allt bidrar de inte på något sätt till att stärka den arbetslöse individens långsiktiga möjligheter på arbetsmarknaden, vilket som inledningsvis poängterades är själva grundsyftet med arbetsmarknadspolitiken.

Oheliga allianser

Ett företag kan behöva minska sin arbetsstyrka. Det har då att följa lagen om anställningstrygghet (LAS). Om turordningsreglerna följs kan det innebära att åldersfördelningen på företaget blir snedvriden eftersom de sist anställda ska sluta först och yngre personer oftast är sist anställda. Det blir efter personalminskningen kanske huvudsakligen äldre arbetskraft kvar på företaget. Arbetsgivaren önskar sig ofta en annan ordning, t ex att äldre slutar i större utsträckning än som skulle bli fallet om lagen följdes.

Arbetsgivaren kan då i förhandlingar med facket ändra turordningen genom att ge de äldre som accepterar att sluta goda villkor, t ex i form av kraftiga avgångsvederlag eller andra goda pensionsvillkor.

Ett annat, stundom praktiserat, sätt är att istället komma överens med den enskilde anställda att denna ska sluta på villkor om återanställning på viss tid när ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen upphör efter 300 alternativt 450 ersättningsdagar. Efter ca fem månaders återanställningstid återgår individen till arbetslöshet med arbetslöshetsersättning. En sådan återanställning är i vissa fall formell, d v s personen återanställs på pappret, uppbär lön men behöver aldrig utträta något produktivt vid företaget eller ens infinna sig på arbetsplatsen. Bortsett från den korta återanställningsperioden får företaget inga kostnader för att bli av med den arbetskraft de önskar.

Detta är naturligtvis ett oacceptabelt sätt att skjuta över sådana kostnader på arbetslöshetsförsäkringen som företaget självt borde svara för om det önskar kringgå lagstiftningen.

Flexibla anställningsformer

Det kan också förhålla sig så att arbetsgivaren vill ha tillgång till en viss typ av arbetskraft, men bara tidvis, vissa tider under loppet av ett år. Det kan röra sig om asfaltläggare, skogsröjare vid ledningsstråk, fiskare, sanerare m m, med andra ord pålitliga säsongarbetare som står

till förfogande när arbetsgivaren behöver dem. Denne kan då utfästa sig att med återkommande mellanrum korttidsanställa säsongsarbetaren. Det är då underförstått att arbetslöshetsförsäkringen ska stå för ersättningen när arbetsgivaren inte behöver personen ifråga. Tillvägagångssättet är tämligen oantastligt eftersom personerna ständigt fyller arbetsvillkoret och i princip står till arbetsmarknadens förfogande.

Även om fasta anställningar fortfarande är den dominerande anställningsformen har det blivit allt vanligare med lösare, "flexibla", anställningsformer, d v s olika typer av visstidsanställningar; säsongsanställning, projektanställning, provanställning, deltidsanställning, m m. Skälet till denna förskjutning mot lösare anställningsformer är, på samma sätt som när det gäller säsongsarbetare, givetvis företagsekonomiska. Det blir naturligtvis lägre lönekostnader för arbetsgivaren om han inte behöver betala för arbetskraften annat än när han precis är i behov av den. Följden blir emellertid att de personer som inte har fast anställning utan tvingas alternera mellan olika korttidsanställningar blir arbetslösa med jämna mellanrum. Om de fyller arbetsvillkoret har de då rätt till arbetslöshetsersättning.

Möjligheterna för näringsliv och offentlig sektor att tillämpa flexibla anställningsformer förutsätter således att staten mellan anställningarna med jämna mellanrum via arbetslöshetsersättningen övertar försörjningsansvaret. Strävan efter flexibilitet i anställningen tar sig många uttryck. Exempelvis försöker vissa kommuner så långt det är möjligt undvika fasta anställningar. Lärare kan t ex anställas för en termin eller ett läsår. Lönekostnaderna blir lägre för kommunen, men läraren som blir arbetslös sommartid och i vissa fall även mellan terminerna har då rätt till arbetslöshetsersättning.

Ett annat fenomen är de företag som är specialiserade på att hyra ut arbetskraft; sekreterare, ekonomer, m m. I många fall är själva affärsidén med uthyrningsföretagen att staten via arbetslöshetsförsäkringen ska svara för arbetskraftens utkomst när arbetskraftsuthyrarna själva inte har uppdrag åt sin personal.

Den säsongsanställning som diskuterades ovan är inget nytt fenomen utan har förekommit sedan mycket lång tid tillbaka. Den flexibilitet som nu expanderar inom olika sektorer på arbetsmarknaden innebär förenklat att ungefär samma principer som för säsongsanställning får en vidare förgrening. Ju vidare denna förgrening blir desto mer kommer arbetslöshetsersättningen vid nuvarande regelsystem belastas med kostnader som tidigare belastade arbetsgivaren.

I dessa fall fyller inte arbetslöshetsförsäkringen funktionen av att i första hand vara en omställningsförsäkring utan tenderar istället att permanenta ett förhållande som innebär att arbetsgivaren kan upprätthålla en bekväm och kostnadseffektiv verksamhet genom att arbetslös-

hetsförsäkringen istället tidvis får svara för den endast sporadiskt anlitade arbetskraftens försörjning. Risken är påtaglig att inte bara arbetsgivaren utan bägge parter efterhand finner arrangemanget tilltalande.

6 Sammanfattande slutsatser

Statistikbearbetningen visar att arbetsmarknadspolitiken i huvudsak fungerar på ett tillfredsställande sätt. Huvudparten av de sökande som utan arbete skriver in sig på arbetsförmedlingen kommer snart i arbete. Arbetskraftens omsättningshastighet är alltså, i varje fall inledningsvis, mycket hög. En mycket stor andel av de inskrivna kommer i arbete inom 1 år. Efter 4 år är omsättningshastigheten lägre men ett betydande antal, ca 50 procent av dem som kvarstår vid årets början, avaktualiseras under loppet av året.

Att många av dem som kommer i arbete inom en relativt kort tidsperiod förlorar sin anställning eller bara har tidsbegränsad anställning och därför återkommer som arbetssökande beror på strukturförändringar på arbetsmarknaden, där "flexibilitet", d v s bland annat tillfälliga anställningar är allt mer vanliga. Det ställer höga krav på arbetsmarknadspolitiken och, inte minst, på arbetslöshetsförsäkringen som får agera inkomstbuffert mellan de korta anställningarna. Problemen med arbetslöshetsförsäkringen kan därför huvudsakligen förklaras av att den är dåligt anpassad till denna förändrade struktur.

Kartläggningen indikerar att det är de yngre som dominerar bland de långtidsinskrivna, främst personer i åldern 20 - 29 år. Den främsta förklaringen till detta är naturligtvis att de nytilträdande på arbetsmarknaden finns i denna grupp. Häpnadsväckande få personer är över 50 år och endast enstaka över 60. Om föreställningen varit att de långtidsinskrivna domineras av äldre personer som är arbetssökande i avvakten på pension är detta felaktigt. Eftersom den reella pensionsåldern i Sverige är ca 58 år är de äldre endera redan pensionerade eller i arbete. Att de i så hög grad tycks vara i arbete om de inte är pensionerade beror med största sannolikhet på den arbetsrättsliga lagstiftningen som skyddar den äldre arbetskraften från uppsägningar och ger rätt till återanställning.

Att männen dominerar så markant (3 av 4) har sin förklaring i att lågkonjunkturen som inleddes 1990 - 1991 inledningsvis drabbade mansdominerade branscher som byggandet och industrin. Det är de män som miste arbetet då som nu finns bland de långtidsinskrivna. Om inga dramatiska förändringar sker på arbetsmarknaden kommer den bilden om några år sannolikt vara förändrad, bl a beroende på

nedskärningarna inom kommunsektorn, med en större andel kvinnor bland de långtidsinskrivna.

Kartläggningen indikerar också att omkring var fjärde långtidsinskriven inte omfattas av någon arbetslöshetsförsäkring, dvs a-kassa eller KAS. De är utförsäkrade eller ej anslutna till någon arbetslöshetsförsäkring, beroende på att de inte kan fylla villkoren. Införandet av "en bortre parentes" skulle alltså få effekter begränsade till $\frac{3}{4}$ -delar av de långtidsinskrivna.

I denna studie har av tids- och resursskäl det fusk med arbetslöshetsförsäkringen som enligt RRV är förhållandevis utbrett inte ägnats närmare intresse. De regler som infördes 1 januari 1996 kommer dock göra det betydligt svårare och mer avskräckande att ägna sig åt denna verksamhet. Besparingarna inom försäkringen beräknas enligt RRV ligga runt 2 - 3 miljarder kronor per år.

Ett annat förhållande som bör beaktas är att de långtidsinskrivna som kategoriserats som "Formellt arbetsökande" är väldigt få eller ca 1,7 procent av urvalet. Det är en siffra som strider mot alla populäruppfattningar. Det innebär naturligtvis inte att siffran behöver vara mindre sann för det. Den låga andelen "rundgångare" i statistikbearbetningen stöder dessutom urvalets resultat.

Det kan emellertid inte uteslutas att det finns en bias inom detta område. Frågan är känslig. Dels finns det i allmänhet bland arbetsförmedlingspersonalen en stark lojalitet med de arbetslösa och därmed en motvilja och spärr mot att direkt medverka till att klassificera någon som ovillig att arbeta. Det är ett stort steg att göra något sådant. Dels innebär ett konstaterande att det finns arbetsovilliga bland de långtidsinskrivna ett underkännande av det egna arbetet eftersom dessa i princip borde arbetsprövas och därefter avstängas.

Det är mot bakgrund av detta därför inte orimligt att tänka sig att att de "Formellt arbetsökande" är något fler än kartläggningen ger vid handen. Även om de skulle vara dubbelt så många, vilket knappast är sannolikt, blir det ändå inte mer än ca 3 procent, fortfarande en mycket låg andel.

Den låga andelen formellt arbetsökande bland de långtidsinskrivna motiverar inte drastiska generella förändringar av arbetslöshetsförsäkringens regelsystem. Problemet bör istället angripas selektivt.

Ett större problem är den relativt stora andelen "Anpasslingar" bland de långtidsinskrivna, där olika typer av säsongarbeten dominerar. Denna andel är dessutom med största sannolikhet betydligt större än kartläggningen visar eftersom bara vissa (kanske hälften) var inskrivna som arbetsökande när kartläggningen gjordes. Andra säsongarbetare var vid detta tillfälle i arbete. Det ligger i sakens natur

att det vid ett måttillfälle bara går att fånga en viss del av de säsongsarbetande.

Säsongsarbetarna har säkerligen i vissa fall, av omständigheterna och arbetsmarknadens krav, tvingats in i en situation som de åtminstone inledningsvis ogillar. De har inte haft något val. Några har av olika skäl kanske medvetet sökt sig till situationen. Gemensamt för säsongsarbetarna är dock i alla händelser att de inte längre betraktar arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring utan som ett inslag i sin långsiktiga utkomst.

Det finns dock exempel på livsöden som gör det svårt att moralisera. En arbetsförmedlare berättade om en sökande han haft för 4 år sen och som nu ingick i urvalet i Oskarshamn, en 50-årig ungarl som hela sitt liv bott och arbetat hos en äldre bror som hade haft ett småbruk i en skogsby. Han hade aldrig under sitt liv varit utanför Kalmar län och endast under värnplikten utanför kommunen. Utbildningen var 7-årig folkskola. Läs- och skrivkunnigheten var eftersatt, närmast är han analfabet.

Nu hade brodern avlidit, gården sålts och han sökte arbete, naturligtvis helst där han vistats i hela sitt liv - i skogsbyn, och med det han kunde - jordbruk. Det är en av de personer som i kartläggningen klassificerades som "Anpassling" eftersom han varit inskriven så lång tid och inte vill flytta eller inte vill/kan utbilda sig. Det är inte svårt att inse vilka svårigheter som föreligger att få denne person i arbete, trots att han, visserligen med sina restriktioner, inget högre önskade, i varje fall inledningsvis.

Den stora andelen säsongsarbetare talar för en skärpning av reglerna i a-kassan och eventuellt i arbetsrätten för att begränsa användningen av arbetslöshetsförsäkringen vid säsongsarbete.

Den principiella inställningen i Sverige är att alla har rätt till ett arbete - att försörja sig själva. Detta gäller även personer med arbetshandikapp. De betraktar det som en mänsklig rättighet att stå till arbetsmarknadens förfogande. De handikappades intresseorganisationer driver mycket hårt denna principiella ståndpunkt.

Betydande resurser har lagts ned, och, om än i minskande utsträckning, läggs fortfarande ned, på att hjälpa arbetsökande med funktions- och andra hinder att komma i arbete. När arbetslösheten ligger på den nivå den gör idag blir det allt svårare att få ut de handikappade på den reguljära arbetsmarknaden. När det inte går att skaffa arbete åt en frisk, stark, relativt välutbildad person minskar naturligtvis chanserna i motsvarande grad för en person som är psykiskt och socialt bräcklig eller har andra funktionshinder.

Om problembilden är mycket påtaglig och deras reella chanser att få arbete är försvinnande liten, är det kanske en realistisk bedömning att dessa arbetslösa över huvud taget inte hör hemma som arbetsökande

vid arbetsförmedlingen. De bör kanske istället placeras i någon särskild åtgärd, t ex SAMHALL eller AMI eller ges frikostiga lönebidrag, bl a av det skälet att de handikappade är mycket resurskrävande för förmedlingarna. Som framgick av statistikbearbetningen (tabell 23) är det emellertid en försvinnande liten, och stadigt minskande, andel av de arbetssökande som avaktualiseras till dessa institutioner.

Det nu sagda gäller inte bara personer som är kodade som handikappade hos arbetsförmedlingen utan även personer med "diffusa arbetshandikapp", som för övrigt i kartläggningen dominerar kategorin handikappade. Bland de långtidsinskrivna är handikappade (om diffust handikappade, t ex invandrare, inkluderas) en relativt stor grupp, ca en femtedel. Många av dessa uppstår dock inte arbetslöshetsersättning, utan tillhör gruppen utförsäkrade eller är inte alls anslutna till någon arbetslöshetsförsäkring.

För dessa personer innebär en bortre parentes inget annat än att de inte lägre får stå till arbetsmarknadens förfogande. Eller, i vissa fall, inte behöver stå, eftersom ett krav för att få socialhjälp ofta är att den hjälpbehövande är anmäld på arbetsförmedlingen, något som för övrigt enligt signaler från socialdepartementet är avsett att bli obligatoriskt. Ett sådant obligatorium rimmar dock illa med en bortre parentes.

Införandet av en bortre parentes kommer obehagligt leda till att handikappade av olika schatteringar efterhand kommer att försvinna som arbetssökande. Besparingarna för staten blir dock inte så stora eftersom många av de handikappade inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Vid oförändrad principiell inställning till de handikappades rättigheter på arbetsmarknaden krävs däremot betydande resurstillskott för institutioner avsedda att underlätta arbete för de handikappade.

När den nuvarande lågkonjunkturen, eller om man så vill, krisen, inleddes var det naturligtvis inte ofrånkomligt att 100 000-tals personer efterhand skulle bli arbetslösa. Med en annan penning- och finanspolitik hade de kunnat vara betydligt färre. Att ta Sverige ur den inflations- och devalveringsbana som förelegat, bedömdes, rätt eller fel, vara viktigare än något annat, t ex full sysselsättning. Det brukar tvärtom framhållas att just denna anti-inflationspolitik ska ge landet full sysselsättning, fast då först på sikt. Resultatet blev i alla händelser just att 100 000-tals människor blev arbetslösa varav många fortfarande är det. Även om vissa branscher, t ex byggandet och industrin och därför männen, inledningsvis drabbades särskilt hårt, slog arbetslösheten ner tämligen urskillningslöst. Vem som helst med lite otur kunde drabbas av arbetslöshet.

De flesta, särskilt de yngre, kom dock ganska snart i arbete igen. Andra gjorde det inte eller kunde bara få tillfälliga anställningar vilket

gjorde att de snart återigen var arbetslösa. För vissa upprepades den proceduren flera, eller rent av många, gånger. De har dock inte givit upp hoppet om att återigen få en fast förankring på arbetsmarknaden och tar under tiden alla tillfälliga jobb de kan få. För att förbättra sin ställning på arbetsmarknaden deltar de också förhållandevis ambitiöst i den arbetsmarknadsutbildning som erbjuds.

Kategorin "Otursförföljda" i kartläggningens urval representerar huvudsakligen dessa människor. De är den ojämförligt största kategorin av de långtidsinskrivna, nästan 60 procent. Merparten av dessa har visserligen erfarenhet av arbetslivet, ibland långvarig, men saknar verkligt konkurrenskraftig utbildning, eller så har de gedigen utbildning inom "fel" bransch, t ex byggsektorn. Andra, något färre, har både utbildning och kompetens att ta de flesta av de vakanser som kan dyka upp. Problemet är att de **inte** dyker upp.

Den långa arbetslöshetstiden börjar ligga bägge grupperna i fatet när de söker ledigförklarade arbeten. Arbetsgivarens rationella bedömning är att risken för felrekrytering är större bland långtidsarbetslösa än den är bland ombytessökande eller nyinskrivna. Det mest skrämmande är att de flesta i kategorin är i åldern 20 - 29 år. De har potentiellt ett långt arbetsliv framför sig men är i riskzonen för att definitivt slås ut från arbetsmarknaden.

För denna grupp långtidsinskrivna är "den bortre parentesen" ett dåligt alternativ. De kommer efter parentesen att förvisas till socialhjälpsskön och upphöra att stå till arbetsmarknadens förfogande. Staten kan visserligen på sikt minska sina kostnader, men för den offentliga sektorn som helhet blir det en dyrare lösning.

Ena hälften av gruppen otursförföljda behöver istället via utbildning väsentligt förbättra sin kompetens, den andra hälften behöver mycket kraftiga förmedlingsinsatser.

7 Förslag

Denna studie indikerar att en bortre parentes ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel inte är en optimal lösning. Ett betydande antal personer, därav relativt unga, kommer att definitivt stötas ut från arbetsmarknaden. Den bortre parentensen har dock statistiska och budgetmässiga fördelar för staten:

- Det kommer att underlätta målet om 4 procents öppen arbetslöshet år 2000, eftersom 10 000-tals, kanske upp till 100 000 personer, inte längre kommer att registreras som arbetslösa.

- Staten kommer att få minskade kostnader i arbetslöshetsförsäkringen även om kostnaderna för den offentliga sektorn snarare ökar, särskilt på sikt.

Om bedömningen, mot allt förnuft, till sist ändå blir att fördelarna med en bortre parentes överväger nackdelarna måste parentesen kombineras med något annat, förslagsvis följande:

- **Inför en obligatorisk arbetslöshetsavgift**

Belasta varje kommun i landet med en viss kostnad per innevånare (t ex 1 000 kr), en sk arbetslöshetsavgift. Detta kan administrativt göras så att en del av det statliga stödet (i relation till innevånarantalet) till kommunen hålls inne och placeras i en speciell fond. Det är kommunen själv som sen bestämmer i vilken utsträckning de ska få tillgång till dessa pengar. Pengarna går nämligen tillbaka till kommunen i den utsträckning den anställer en person som passerat den bortre parentesen. I princip innebär förslaget att kommunen får tillgång till gratis arbetskraft samtidigt som staten minskar sina kostnader.

För varje individ som anställs av kommunen utgår en fast summa, exempelvis 180 000 per år. Kan kommunens näringslivssekreterare få näringslivet på orten att anställa personer som passerat parentesen får företagen en viss summa, t ex 130 000 och kommunen mellanskillnaden, d v s 50 000 plus den privatanställdes kommunalskatt, d v s ca 40 000. I jämförelse med att betala ut socialbidrag är bägge alternativen en mycket god affär för kommunen.

Ökade kostnader kommer att drabba kommuner som inte är tillräckligt ambitiösa. De mycket ambitiösa kommer i jämförelse med alternativet socialbidrag att få minskade kostnader.

- **Högre arbetsgivaravgift för anställningsflexibla företag**

Den nuvarande flexibiliteten på arbetsmarknaden bygger i stor utsträckning på att staten periodvis övertar försörjningsansvaret för personer som har tillfälliga anställningar. I vissa fall har detta satts i system och är en grundförutsättning för verksamheten.

Detta kommer sannolikt om inget görs att accelerera kostnaderna i arbetslöshetsförsäkringen. Den bortre parentesen har med alla sina nackdelar den fördelen att den på sikt skulle försvåra detta. Företagen skulle bara kunna anlita individen som korttidsanställd, tidvis med

a-kassa, inom parentes. Därefter måste företaget se sig om efter en ny individ med oförbrukad ersättningsperiod.

Ett bättre alternativ vore dock att belasta de företag som satt korttidsanställningar i system med en högre arbetsgivaravgift än de företag som huvudsakligen tillämpar tillsvidareanställningar. Detta torde stimulera företag och offentlig sektor till försiktighet med korttidsanställningar vilket vore positivt både för statens kostnader och för den enskilde individen.

• Inför regler för att begränsa säsongsanställning

10 000-tals personer i landet framlever sina liv som säsonganställda. De arbetar regelbundet en viss tid på året, vinter, sommar, vår eller höst, beroende på verksamhets inriktning. Det är fråga om personer verksamma inom vägbyggande, vägunderhåll, skogsröjning, turistsektorn, fiskerinäring, entreprenadverksamhet, inom kommunsektorn som lärare, m m. Den tid på året då verksamheten ligger nere markerar dessa personer arbetslösa och får arbetslöshetsersättning. Detta kan pågå i årtionden. Arbetslöshetsersättningen kan då knappast anses som en omställningsförsäkring. Med nuvarande regler är dessa individer i sin fulla rätt att göra detta. Mycket tyder på att denna typ av korttidsanställningar ökar inte bara i betydelsen säsongarbete, utan över huvud taget. Det åligger förmedlingarna att anvisa arbete när säsongarbetarna är "ur säsong". Med nuvarande situation på arbetsmarknaden ligger dock detta sällan inom möjligheternas gräns.

Det behöver därför införas regler som begränsar denna verksamhet; arbetsförmedlingarna behöver för att kunna göra detta konkreta och praktiskt användbara instrument.

Det finns flera sätt att göra detta.

Ett sätt är att införa en regel som säger att om en personer fyllt sin årsarbetstid (t ex 1 700 timmar) under sitt säsongarbete (vilket inte är helt ovanligt i vissa branscher) så utgår ingen arbetslöshetsersättning för resten av året.

Ett annat sätt är att införa en inkomstgräns. Om en säsongarbetare under sin säsonganställning tjänat en normal årsinkomst, t ex 170 000 kronor, utgår ingen arbetslöshetsersättning för årets resterande tid.

Sådana regler skulle kunna lösa en del av problemen men sannolikt kvarstår det många individer, osäkert hur många, som varken kommer upp i normal årsarbetstid eller normal årsinkomst.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelsesregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättsregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]

Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

Civildepartementet

- Fritid i förändring.
- Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
- Forskning för vår vardag. [10]
- Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

- Batterierna - en laddad fråga. [8]
- Nationalstadsparker. [38]
- Rapport från klimatdelegationen 1995.
- Klimatrelaterad forskning. [39]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 91 90

ISBN 91-38-20233-6
ISSN 0375-250X