
Patrick Joyce

Ett förslag till ny arbetslöshetsförsäkring

Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen har diskuterats allt intensivare i takt med en bestående hög arbetslöshet och de höga kostnader den medför. Under hösten 1995 tillsattes "Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning", ARBOM-utredningen. I mitten av oktober i år lade den fram sitt slutbetänkande. I artikeln sammanfattar Patrick Joyce, utredningens sekreterare, utredningens förslag och överväganden.

Inledning

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är inte en del av socialförsäkringarna. Detta skiljer den svenska försäkringen från arbetslöshetsförsäkringen i de flesta andra länder. I Sverige är arbetslöshetsförsäkringen en trygghetsförsäkring inom arbetsmarknadspolitik. Ända sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen infördes år 1935 har försäkringen varit menad att vara en tillfällig ersättning vid ofrivillig arbetslöshet för alla som har en fast anknytning till arbetsmarknaden. Syftet har aldrig varit att den skulle ge långvarig försörjning eller vara en permanent inkomstutbytesfyllnad vid sidan av ett arbete.

Patrick Joyce är nationalekonom och var sekreterare i ARBOM-utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.

Länge levde arbetslöshetsförsäkringen i stort upp till dessa ambitioner. Massarbetslösheten under 1990-talet har dock kullkastat det mesta.

Vid slutet av år 1995 hade mer än 50 000 personer uppburit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder i mer än tre år i följd. Den höga totala arbetslösheten har gjort det svårare för arbetslöshetskassor och tillsynsmyndigheten att hindra att arbetslöshetsförsäkringen används som löneutfyllnad vid deltidsarbeten och naturliga säsongvariationer i yrken. Ungefär en sjättedel av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen, cirka sex miljarder kronor, används i dag för att täcka deltidsarbetslöshet eller säsongvariationer.¹

1. ARBOM-utredningens egna beräkningar på data från AMS. Se Kapitel 3 i utredningens slutbetänkande SOU 1996:150.

Utgångspunkten för ARBOM-utredningens arbete var att skapa en ny arbetslöshetsförsäkring med regler som tydligare visade att försäkringen ska vara en tillfällig omställningsförsäkring och aldrig kan vara en permanent försörjning eller löneutfyllnad. Försäkringen skulle dock ta vara på de goda inslagen i dagens system och bygga vidare på dem.

Försäkringens huvuddrag

Utredningen föreslår att de nuvarande formerna för ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, dvs arbetslöshetsförsäkringen och KAS, ersätts av en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Den nya försäkringen består enligt förslaget av två delar:

- En obligatorisk del med ett fast *grundbelopp* lika för alla och som utgår till alla som uppfyller villkoren för att få ersättning. Grundbeloppet föreslås under 1998 ge en dagpenning på 295 kronor, vilket motsvarar 6 500 kronor i månaden vid heltidsersättning. Nivån är vald så att ingen ensamstående utan barn ska behöva komplettera ersättningen med socialbidrag. Ersättningen ska också motsvara grundnivån i det nya pensionssystemet.
- En frivillig kompletterande *inkomstbortfallsersättning* som tillsammans med grundbeloppet ger en dagpenning motsvarande 80 procent av den förlorade arbetsinkomsten.

Alla förvärsarbetande som uppfyller ett *arbetsvillkor* har rätt till ersättning från den obligatoriska delen av försäkringen. Arbetsvillkoret ska vara nio månaders reguljärt arbete på minst halvtid under året före arbetslösheten. I vissa fall kan arbete som ligger upp till fyra år bakåt i tiden inräknas. Kra-

vet på nio månaders arbete gör det betydligt svårare för personer i säsongyrken, som regelmässigt försörjer sig med arbetslöshetsersättning under en tid av året, att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen.

Alla som uppfyller villkoren för grundbeloppet kan också få ersättning från det frivilliga inkomstbortfallskyddet om de har varit medlemmar i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader.

Ersättningens nivå

Ersättningen ska beräknas på den genomsnittliga inkomsten under året före arbetslösheten. I vissa fall kan inkomster som ligger upp till fyra år bakåt i tiden få påverka dagpenningen.

Den högsta dagpenningen ska vara 590 kronor år 1998, jämfört med 564 kronor år 1996. Alla som har inkomster upp till drygt 16 000 kronor i månaden kommer därmed att få full kompensation, dvs 80 procent av sin förlorade inkomst, från arbetslöshetsförsäkringen. Grundbeloppet och den högsta dagpenningen ska årligen skrivas upp med den genomsnittliga löneutvecklingen på arbetsmarknaden. Under ersättningsperioden ska den arbetslöses dagpenning följa löneutvecklingen inom hans eller hennes yrkesområde.

Att höja den högsta dagpenningen och koppla den till löneutvecklingen på arbetsmarknaden är ett absolut krav för att arbetslöshetsförsäkringen inte ska förvandlas till en grundersättning som medel- och höginkomstagare kommer att ha liten glädje av. Om den högsta dagpenningen förblir oförändrad på dagens nivå kommer bara en sjättedel av de heltidsarbetande år 1998 att få 80 procents ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

På lång sikt anser utredningen att ersättningsstaket bör höjas betydligt. Att höja

ersättningstaket upp till samma nivå som i socialförsäkringarna – så att försäkringen ger full ersättning upp till en månadsinkomst på 22 600 kronor 1996 – skulle kosta närmare två miljarder kronor. För tillfället finns angelägnare behov inom försäkringen.

Tidsbegränsad ersättning

Rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen begränsas till en period på 600 ersättningsdagar. Denna består av tre *delperioder* om 200 ersättningsdagar. Detta motsvarar nio månader. Arbetsmarknadsforskning visar att den relativa chansen att få ett arbete ökar mot slutet av en ersättningsperiod (se t ex Carling 1996). Det finns därför en poäng att bryta den öppna arbetslösheten ofta. I dagens system kan en arbetslös oavbrutet lyfta ersättning i 14 månader. Det är en för lång tid.

För att få en ny delperiod ska den arbetslöse förvärvsarbeta i sex månader eller delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd under motsvarande tid.

Tid i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska inte räknas in i ersättningsperioden. Tiden i arbetslöshetsförsäkringen ska vara en frist att på heltid söka arbete. Den arbetslöse ska veta att han eller hon har upp till 600 ersättningsdagar på sig att hitta ett nytt arbete. Att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd kräver ett helhjärtat engagemang. Det kan vara svårt att söka arbete intensivt samtidigt.

Den arbetslöse kan bara få ersättning under fyra år från första ersättningsdagen. Efter fyra års kalendertid upphör rätten till ersättning oavsett hur många ersättningsdagar som förbrukats.

Kalendertidsregeln är en effektivare spärr mot att arbetslöshetsförsäkringen används

som löneutfyllnad vid deltidsarbetslöshet än dagens specialregler som bara hindrar *fast anställda* att lyfta arbetslöshetsersättning på deltid under obegränsad tid. Dessa regler är relativt lätta att ta sig runt och slår därför orättvist.

Den som förbrukat alla sina ersättningsdagar i den nya försäkringen måste förvärvsarbeta i minst nio månader och får inte ha uppburit någon arbetslöshetsersättning under ett år för att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen igen.

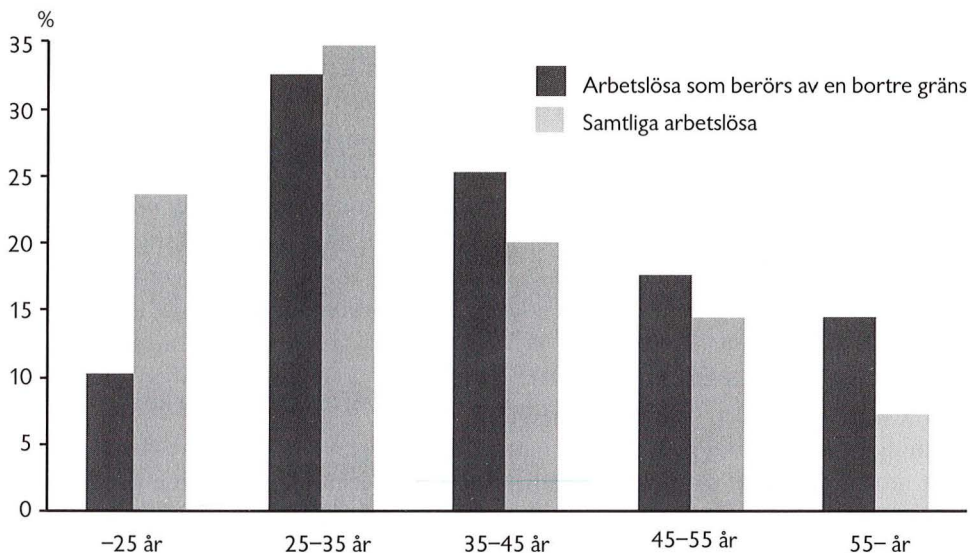
Efter bortre gränsen

Utredningens beräkningar tyder på att cirka 40 000 personer riskerar att utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen när den bortre gränsen når full effekt. Med utredningens förslag sker detta under 1999.

Bland de som riskerar att utförsäkras finns människor från alla yrkesgrupper, från alla delar av landet och i alla åldrar. Vissa mönster finns dock. Två tredjedelar är män och personer i glesbygd är kraftigt överrepresenterade.

Figur 1 visar åldersfördelningen bland de arbetslösa som skulle beröras av den bortre gränsen om den hade trätt i kraft vid årsskiftet 1995/96. Majoriteten är relativt unga. Hälften är yngre än 35 år. Två tredjedelar är under 45 år. En relativt liten andel – cirka 15 procent – av de som riskerar att utförsäkras är äldre än 55 år. Jämfört med sin andel bland alla arbetslösa är dock de äldre kraftigt överrepresenterade bland de långvarigt arbetslösa. Äldre personer löper mindre risk att bli arbetslösa, men om de förlorar sitt arbete är det svårare för dem att få ett nytt. Risken är därför stor att andelen äldre bland de långvarigt arbetslösa kommer att växa de närmaste åren.

Figur 1. Arbetslösa som skulle beröras av en bortre gräns år 1995.
(Källa: AMS och egna beräkningar.)



De stora skillnaderna mellan dem som riskerar att ställas utanför försäkringen när den bortre gränsen får effekt gör att det krävs olika lösningar för olika grupper. Yngre långtidsarbetslösa bör exempelvis ha goda möjligheter att finna nytt arbete om de vidareutbildar sig, byter yrke eller bostadsort. För dem kan tidsbegränsningen av ersättningen fungera som en sporre att bryta arbetslösheten. Det går däremot inte att kräva att äldre personer ska göra lika stora personliga anpassningar som yngre för att bryta sin arbetslöshet. Utredningen föreslår därför att personer som är äldre än 58 år och utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen kan få ersättning på grundbeloppsnivå ända fram till pensionen om det behövs.

Utredningen föreslår också att de som utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen kan få ett kort efterskydd på grundbeloppsnivå under högst 200 ersättningsdagar efter utförsäkringen. Efter detta sista skydds-

nät återstår endast socialbidrag om inte personen lyckas hitta någon annan försörjning.

Nya på arbetsmarknaden

Förslaget att avskaffa KAS och kräva nio månaders arbete för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen innebär att en stor grupp, främst unga människor, riskerar att stå utan ersättning vid arbetslöshet. Utredningen uppskattar att upp till 10 000 nyanmälda arbetslösa varje år riskerar att hamna utanför försäkringen på grund av de skärpta inträdeskraven. Detta är dock inget nytt. Redan i dag har över 100 000 arbetslösa ingen arbetslöshetsersättning utan är hänvisade till socialbidrag. Mer än en tredjedel av de arbetslösa under 25 år hade ingen arbetslöshetsersättning alls 1995.

Utredningen föreslår därför en speciell kortvarig nytillträdsersättning riktad till

unga arbetslösa. För att få nytillträdandeersättning krävs att den arbetslöse är 20 år och har arbetat i fyra månader eller uppfyller ett utbildningsvillkor. Nytillträdandeersättningen kan utgå under högst 200 dagar och kan inte förlängas. Dagpenningen motsvarar grundbeloppet.

Nytillträdandeersättningen ska försöka förhindra att unga arbetsföra människor blir beroende av socialbidrag. Den maximala ersättningstiden hålls kort för att ge motiv att bryta arbetslösheten snabbt. Yngre människor har också de största möjligheterna att göra detta.

En ny arbetslöshetskassa

En hörnsten i dagens arbetslöshetsförsäkring är att den förvaltas av frivilliga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetsförsäkringen är gammal, men organisationen är tidsenlig. Förvaltningen sker i privat regi med ett stort engagemang från de berörda medlemmarna. Detta positiva särdrag är väl värt att behålla. Utredningen föreslår därför att hela den sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen ska administreras av arbetslöshetskassorna.

Om hela försäkringen, även den obligatoriska delen, ska administreras av arbetslöshetskassor måste en ny obunden arbetslöshetskassa inrättas vid sidan av de nuvarande. Den nya kassan ska i första hand betala ut grundbeloppet till arbetslösa som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den som av någon anledning inte vill bli medlem i någon av de övriga arbetslöshetskassorna ska också kunna ansluta sig till inkomstbortfallsdelen i arbetslöshetsförsäkringen genom att bli medlem i den obundna kassan.

En halv miljon personer i arbetskraften är inte medlemmar i någon arbetslöshets-

kassa. De flesta av dessa har säkerligen inte arbetat tillräckligt länge för att få arbetslöshetsersättning även om de hade varit medlemmar i en kassa, men uppskattningsvis 100 000 till 150 000 personer skulle kunna vara berättigade till ersättning om de anslöt sig till försäkringen.

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen nästan helt och hållet betalas av arbetsgivaravgifter och skatter som indirekt kommer från alla förvärvsarbetande ska det vara så lätt som möjligt att ansluta sig till försäkringen. Den obundna kassan kan vara ett alternativ för dem som skulle vilja ansluta sig till försäkringen men av ideologiska eller andra skäl inte vill bli medlemmar i en arbetslöshetskassa med anknytning till fackförbund eller företagarorganisationer.

Hur ska försäkringen betalas?

Ansvaret för finansieringen av den nya sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen bör även i fortsättningen delas mellan arbetslöshetskassornas medlemmar, samtliga arbetstagare och staten.

Ryggrad i finansieringen är den *allmänna arbetsmarknadsavgiften*, som utgör en viss procent av lönesumman från alla arbetstagare.² Arbetsmarknadsavgiften ska finansiera alla de obligatoriska delarna av försäkringen, dvs grundbeloppet, nytillträdandeersättningen och efterskyddet.

Den frivilliga inkomstbortfallsersättningen ska delvis finansieras av *medlemsavgifter* från arbetslöshetskassornas medlemmar. Utredningen föreslår att medlemmarnas direkta bidrag till försäkringen blir större än i dag.

2. Arbetsmarknadsavgiften är 5,42 procent av lönesumman år 1996. Avgiften är en del av arbetsgivaravgifterna.

För att en frivillig försäkring ska vara legitim måste medlemmarna ge mer än ett symboliskt bidrag till försäkringen. I utredningens förslag ska medlemsavgifterna täcka hela kostnaden för administrationen av inkomstbortfallsdelen i försäkringen samt en femtedel av inkomstbortfallsersättningen. Detta skulle kräva en höjning av den genomsnittliga medlemsavgiften till arbetslöshetskassorna från drygt 40 kronor i månaden till cirka 65 kronor i månaden. Totalt kommer medlemmarna att öka sitt bidrag till försäkringen från knappt två miljarder kronor om året till tre miljarder.

Eftersom utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen är så stora och kan variera kraftigt mellan hög- och lågkonjunkturer finns en del argument för att låta försäkringen vara ett eget slutet system med egna buffertfonder. Bristen med detta är att det sällan läggs undan tillräckligt mycket pengar i buffertfonderna under de goda åren för att klara påfrestningarna under de dåliga. Det misslyckade försöket med den statliga arbetsmarknadsfonden är ett avskräckande exempel. Fonden skulle finansiera arbetslöshetsersättningen och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder från 1988. När fonden avskaffades år 1995 uppgick underskottet till 87 miljarder kronor.

En mer praktisk lösning är att arbetslöshetsförsäkringen ingår i statsbudgeten och prövas mot andra offentliga utgifter på samma sätt som i dag, men att det ändå finns en princip för finansieringen av försäkringen. Staten bör försöka bestämma arbetsmarknadsavgiften så att den tillsammans med medlemsavgifterna motsvarar de förväntade utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen på ett par års sikt. Vid hög arbetslöshet kan det uppstå tillfälliga underskott i finansieringen av försäkringen. Dessa underskott bör täckas med allmänna budget-

medel. Tillfälliga överskott tillfaller i gengäld automatiskt statsbudgeten.

Utjämning mellan kassor

En annan mycket viktig fråga är om skillnader i kostnader mellan arbetslöshetskassor ska jämnas ut eller till en del bäras av kassans egna medlemmar.

I utredningens förslag får varje enskild arbetslöshetskassa bära den fulla kostnaden för *administrationen* av inkomstbortfallsdelen av försäkringen. De speciella bidrag och avgifter som idag utjämnar en del administrationskostnader mellan arbetslöshetskassornas tas bort. Meningen är att uppmuntra till en sparsam administration av arbetslöshetsförsäkringen och även motivera små arbetslöshetskassor att slå sig samman till större. Av dagens 40 arbetslöshetskassor har åtta färre än 10 000 medlemmar.

Kostnaden för *ersättningen* från inkomstbortfallsdelen av försäkringen föreslås även i fortsättningen jämnas ut mellan arbetslöshetskassorna enligt samma principer som gäller i dag.

Det finns argument för att låta skillnader i arbetslöshet mellan olika arbetslöshetskassor visa sig i kassornas medlemsavgifter. Branscher med hög arbetslöshet skulle inte subventioneras lika mycket av branscher med låg arbetslöshet som fallet är idag. Fackförbunden skulle också kunna få motiv att hålla nere arbetslösheten inom sitt eget verksamhetsområde, t ex genom lägre lönekrav.³

Den fullständiga utjämningen av kostnaderna för ersättningen mellan arbetslöshetskassorna infördes så sent som 1989. Fram

3. Holmlund (1996) innehåller en genomgång av argumenten för att låta arbetslösheten i kassan påverka avgiften.

till dess betalade den enskilda kassan en del av kostnaden för den egna arbetslösheten. Eftersom arbetslösheten var relativt låg under 1970- och 1980-talen påverkade detta inte medlemsavgifterna i kassorna i någon större utsträckning.

Idag är arbetslösheten mycket högre. Om arbetslöshetskassorna skulle betala en betydande andel av ersättningen inom den egna kassan skulle detta leda till kraftigt höjda avgifter i vissa kassor. Skillnaderna i avgifter mellan kassorna skulle också bli mycket stor. År 1995 betalade Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa ut 2 800 kronor i månaden i ersättning per medlem i kassan. Akademikernas arbetslöshetskassa betalade ut 340 kronor i ersättning per månad.

Stora skillnader i medlemsavgifter mellan arbetslöshetskassor kan ge vissa medlemmar motiv att byta kassa. Starka grupper med låg arbetslöshet kan vilja bilda egna kassor. Arbetslöshetskassor kan också ha skäl att försöka neka medlemskap till personer som löper stor risk att bli arbetslösa.

Dessa risker väger tyngre än de fördelar som kan finnas med att låta avgifterna följa arbetslösheten i den egna kassan. Därför föreslår utredningen att dagens utjämning av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen ska vara kvar även i den nya arbetslöshetsförsäkringen.

Slutord

I sammanfattning innebär utredningens förslag att arbetslöshetsförsäkringen ger ett bättre skydd vid arbetslöshet än i dag. Sam-

tidigt skärps kraven för att vara berättigad till ersättning. Personer med en fast anknytning till arbetsmarknaden får med utredningens förslag en högre ersättning vid tillfällig arbetslöshet. Personer som har förvärvat arbetat en kort tid, eller är arbetslösa regelbundet, eller under mycket långa tider kommer inte att få ersättning på samma villkor som idag.

Gemensamt för dessa förändringar är att de stärker motiven att arbeta. Detta är i grunden bra. Det olyckliga är att förändringarna inte kunde genomföras när arbetsmarknaden var bättre och det fanns fler lediga arbeten att söka än i dag.

I ESO-rapporten "En social försäkring" finns följande talande reflektion:

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

Referenser

- Carling K, Edin, P-A, Harkman, A & Holmlund, B (1996), "Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden", *Journal of Public Economics* 59, s 313-334.
- Ds 1994:81, *En social försäkring*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Fritzes, Stockholm.
- Holmlund, B (1996), "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet", *Ekonomisk debatt*, årg 24, nr 5.
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM, Fritzes, Stockholm.