

Nr 190

Av herr Hedlund m. fl., om ett nytt arbetslöshetsförsäkringssystem.

(Lika lydande med motion nr 141 i Första kammaren)

Rätten till arbete bör ingå som en grundsten i det trygghetssystem som håller på att byggas upp. Var och en som kan och vill göra en insats i förvärvslivet skall ha denna rätt. Det måste noteras med tillfredsställelse att författningsutredningen uppmärksammade denna fråga och i sitt förslag till grundlag principiellt angav rätten till arbete som en allmän medborgerlig rättighet. Oavsett om en sådan princip finns inskriven i vår författning eller ej måste den vara vägledande för de politiska instansernas beslut och åtgärder på områden som är av betydelse för den nämnda rättighetens förverkligande. Så får också anses vara fallet i väsentliga avseenden. I jämförelse med t. ex. vissa tillfällen under mellankrigstiden är den nu för tiden förekommande arbetslösheten av liten omfattning.

Den sålunda i stort sett framgångsrika kampen mot arbetslösheten har burits upp av olika faktorer. Främst kan nämnas en ökad kunskap om olika ekonomiska sammanhang, en starkare vilja än tidigare att ta itu med arbetslöshets- och konjunkturproblemen samt ekonomiska förbättringar som gjort det möjligt att använda större resurser till olika sysselsättningsfrämjande ändamål. Sammantagna har alla dessa strävanden, till vilka den så kallade prisuppgörelsen i början av 1930-talet kan betecknas som en inkörsport, medfört en höjning av den allmänna sysselsättningsnivån och motsvarande nedgång i arbetslösheten, men vad som särskilt bör uppmärksammas är att man under efterkrigstiden lyckats bemästra konjunktursvängningarnas verkningar på sysselsättningen på ett helt annat och bättre sätt än tidigare. Härigenom har den oro och otrygghet som tidigare var en oundviklig följd av ofta förekommande depressioner i stor utsträckning kunnat avlägsnas.

Jämsides med alla dessa i en eller annan mening sysselsättningsskapande åtgärder har betydande insatser gjorts för att avlägsna och mildra de ekonomiska och sociala vådor som tidigare oftast var oundvikliga för dem som drabbades av arbetslöshet. Det främsta instrumentet härvidlag har varit arbetslöshetsförsäkringen, som för ett mycket stort antal drabbade arbetstagare trätt i de knappt tillmätta arbetslöshets- och fattigvårdsunderstödens ställe. Arbetslöshetsförsäkringen har därjämte medverkat till en effektivisering av de förebyggande åtgärderna, medan den tjänat som en indikator på arbetslöshetens omfattning.

Även om sålunda stora framsteg kan noteras, vore det dock felaktigt att härav dra slutsatsen att några ytterligare förbättringar inte kan uppnås eller att några nämndvärda arbetslöshetsproblem inte längre förekommer eller kan uppkomma. Även om vi i framtiden lyckas upprätthålla en hög sysselsättningsnivå och bemästra konjunktursvängningarna och deras verkningar kommer de enskilda med all sannolikhet att utsättas för betydande risker för arbetslöshet. Ett alltmer märkbart drag i utvecklingen är strukturella och andra omvandlingar inom näringslivet, som medför att anställda friställes och företagare förlorar grunden för sin näringsutövning. Dessa omvandlingar kan sägas ha trätt i de tidigare konjunkturväxlingarnas ställe som arbetslöshetsorsak. Omvandlingsprocessen inom näringslivet som allmänt väntas fortgå i accelererande tempo har därjämte medfört att anställningar och yrken, som tidigare ansetts erbjuda stor trygghet ur arbetslöshetssynpunkt, alltmer kommit att utsättas för arbetslöshetsrisker. Frånsett vissa branscher, där de s. k. säsongmässiga variationerna inte helt kunnat bemästras, är det även betecknande för denna utveckling att den i jämförelse med tidigare förhållanden utsätter inte bara eller i huvudsak arbetargrupperna utan i stigande utsträckning också tjänstemanna- och företagargrupperna för arbetslöshetsrisker.

Härjämte har den mera avancerade tekniken och de ökade kvalifikationskraven medfört relativt sett ökade svårigheter för dem som till följd av handikapp tillhör de ur arbetsmarknadssynpunkt svårplacerade. Denna nya situation och dessa nya problem på arbetsmarknaden måste givetvis föranleda en anpassning av de sysselsättningspolitiska medlen. Även om inriktningen av vissa åtgärder och avvägningen mellan vissa olika medel kan diskuteras och resurserna på främst arbetsvårdsområdet är otillräckliga, får det konstateras att en sådan anpassning skett. Den nutida sysselsättningspolitiken har en helt annan medelsarsenal än sysselsättningspolitiken för några årtionden sedan. På ett område — arbetslöshetsförsäkringens — har dock inte någon nämnvärd anpassning skett. Enligt vår mening utgör detta en stor brist.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens bygger på i princip frivillig anslutning och är i huvudsak organiserad i branschvis uppbyggda arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till respektive fackförbund. Försäkringen finansieras genom avgifter från de försäkrade och genom statsbidrag, de senare differentierade i förhållande till arbetslöshetsfrekvensen inom vederbörande kassa. Denna ordning kan av flera orsaker inte anses uppfylla nutida krav. Bl. a. kan nämnas att den långa kvalifikationstid som tillämpas och anses nödvändig i ett försäkringssystem av denna konstruktion medför att många som utsätts för betydande arbetslöshetsrisker och därför är i uppenbart behov av arbetslöshetsförsäkring inte kan omfattas av försäkringen. Först sedan man haft stadigvarande anställning i minst ett år inom en bransch där arbetslöshetskassa finns har försäkringen ett reellt värde. Som exempel på grupper som ej kan omfattas av försäkringen kan

nämnas arbetstagare som friställts inom en bransch där arbetslöshetskassa ej finns, företagare och jordbrukare som upphör med sin näringsutövning, ungdomar som ännu inte fått stadigvarande anställning inom bransch med arbetslöshetskassa och gifta kvinnor som önskar återinträda i förvärvsarbete.

En annan påfallande svaghet i det nuvarande systemet utgöres av det ojämna avgiftsuttaget. Arbetslöshetsrisk och arbetslöshetsfrekvens varierar avsevärt mellan olika branscher och därmed mellan olika arbetslöshetskassor. Som följd härav varierar avgifternas storlek kraftigt mellan olika kassor. Statsbidraget utgår visserligen under hänsynstagande till arbetslöshetsfrekvensen, men likväl belastas de försäkrade i vissa kassor med oproportionerligt stora avgifter.

1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning hade i uppdrag att i allt väsentligt inom ramen för nu gällande försäkringssystem söka finna en lösning på ovannämnda problem. Det får emellertid konstateras att det inte var möjligt för utredningen att inom denna ram finna en lösning eller ens en tillräcklig förbättring beträffande de utanför försäkringen stående grupperna och inte heller beträffande den årliga avgiftsbelastningen. Utredningen uttalade som sin mening att enda utvägen att öppna försäkringen för alla är att göra den obligatorisk.

Till 1964 års riksdag motionerades om införandet av ett nytt arbetslöshetsförsäkringssystem, omfattande allmän grundförsäkring, gällande alla medborgare i lika mån, och därutöver frivillig arbetslöshetsförsäkring av nuvarande slag. Andra lagutskottet uttalade vid behandlingen av motionerna att alla som blir arbetslösa bör få sin försörjning tryggad på ett tillfredsställande sätt. För att nå detta mål ansåg utskottet att olika åtgärder kunde ifrågakomma. Enligt utskottets uppfattning borde emellertid frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring bli föremål för en särskild utredning. Med hänsyn till att 1960 års arbetsmarknadsutredning då ännu inte framlagt sitt betänkande ansåg inte utskottet det lämpligt att redan då tillsätta en utredning angående en allmän arbetslöshetsförsäkring. Man ansåg emellertid att frågan borde övervägas då arbetsmarknadsutredningens arbete framlagts. 1960 års arbetsmarknadsutredning har framlagt sitt förslag, och proposition i fråga om arbetsmarknadspolitiken väntas under vårriksdagen. Man har emellertid inte tagit upp till någon djupare behandling frågan om införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningens förslag innehåller riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken. Det är vid tillfällena, då de åtgärder som vidtages enligt dessa riktlinjer inte är tillräckliga, som en allmän arbetslöshetsförsäkring skall träda i funktion. Då vi nu fått frågan om riktlinjerna för den framtida arbetsmarknadspolitiken klarlagda är tiden kommen för en utredning om arbetslöshetsförsäkringen. En ny utredning bör därför tillkallas med uppgift att skyndsamt utreda frågan om införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring.

En utgångspunkt för utredningen bör vara att försäkringssystemet skall

omfatta dels en allmän grundförsäkring för alla medborgare, dels möjlighet till frivillig försäkring därutöver, vilken torde kunna ske i frivilliga arbetslöshetsförsäkringskassor av nuvarande typ. Skälen för en sådan inriktning är flera. Försäkringen skulle träda i funktion när rätten till arbete — en allmän medborgerlig rättighet — inte infrias. Även i detta avseende bör principen om alla medborgares lika rätt tillämpas. Härtill kommer betydelsefulla omständigheter av försäkringsteknisk natur. Inom de nuvarande arbetslöshetskassorna står ersättningen i visst förhållande till vederbörande inkomst. Detta är möjligt inom ett system som bygger på att de försäkrade haft stadigvarande arbetsinkomst omedelbart innan försäkringen utfaller. En allmän försäkring kommer däremot att omfatta även personer, t. ex. ungdom och gifta kvinnor, som då de anmäler sig som arbetssökande inte haft någon arbetsinkomst, i vart fall inte under näraliggande tid. Möjligheten att inom grundförsäkringen bestämma försäkringsförmånens storlek i förhållande till tidigare arbetsinkomst finns således inte, och det lär heller inte vara möjligt att som grund lägga den inkomst som vederbörande förväntar sig när han söker arbete. Införandet av grundförsäkringen skulle medföra en betydande utjämning av skillnaderna i avgiftsnivå mellan olika arbetslöshetskassor av nuvarande slag. En betydande del av den totala försäkringen för personer anslutna till sådana kassor skulle nämligen täckas av grundförsäkringen, för vilken total avgiftsutjämning skulle gälla. Den del som påverkar avgiftsuttaget i respektive kassor skulle minskas i motsvarande mån. Härjämte får det förutsättas att det även efter grundförsäkringens införande liksom nu skall finnas en viss sådan utjämning av avgifterna inom den frivilliga påbyggnadsförsäkringen.

Den allmänna grundförsäkringen skulle i stort sett bli verkningslös i mycket betydelsefulla avseenden, om inom densamma skulle gälla den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens kvalifikationskrav i fråga om föregående anställningstid. Utformningen av ett annat kvalifikationssystem bör därför vara en väsentlig uppgift i utredningsarbetet. Det synes uppenbart att systemet inte kan ges en sådan utformning att t. ex. en person, som på lång tid inte haft arbetsanställning, skall ha rätt till försäkringsförmån redan från och med den dag han anmäler sig som arbetssökande, om han inte kan beredas arbete omedelbart. En regel om att en person i denna situation viss tid i förväg skall anmäla att han önskar träda i anställning torde böra tillskapas, så att tid finns för möjliga sysselsättningspolitiska åtgärder. Av enahanda skäl torde en motsvarande regel böra tillskapas beträffande företagen så att dessa i förekommande fall får skyldighet att viss tid i förväg anmäla att arbetskraft kommer att friställas. Liknande problem föreligger beträffande systemets utformning i fråga om personer som — mer eller mindre regelmässigt — önskar arbetsanställning under vissa perioder, t. ex. studerande som önskar arbete under ferierna, och beträffande försäkringens giltighet i förhållande till skyldighet att ta av arbetsmarknadsmyndigheter-

na anvisat arbete. Dessa spörsmål bör ägnas ingående uppmärksamhet. Måhända får man också vara beredd att sedermera vidtaga vissa jämkningar i reglerna sedan erfarenhet vunnits av deras tillämpning.

Även gränsdragningen gentemot socialförsäkringarna i övrigt bör uppmärksammas. Utgångspunkten bör härvid, liksom nu, vara att endast en försäkring i taget skall gälla. En person skall sålunda inte kunna uppbära ersättning samtidigt från t. ex. både arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Likaså bör erforderliga regler utarbetas i fråga om grundförsäkringens giltighet då en person är föremål för åtgärder som ingår som led i hans inplacering i arbetslivet, t. ex. utbildning, omskolning eller arbetsvårdsåtgärder i arbetsmarknadsmyndigheternas regi.

De nuvarande arbetslöshetskassornas ställning synes i och för sig icke behöva påverkas av grundförsäkringens införande, annat än som följer av att de givetvis inte skall lämna försäkring till den del som täckes av grundförsäkringen. Det får således anses klart att de kan bibehålla nuvarande organisatoriska och administrativa uppbyggnad, särskilt om starka önskemål härom föreligger. Utredningen bör under hänsynstagande härtill pröva om det nuvarande systemet bör bibehållas för deras vidkommande och/eller om det finns godtagbara möjligheter till samordning med grundförsäkringens administration.

En försäkringsmässig avgiftsfinansiering av den allmänna grundförsäkringen torde inte kunna komma i fråga. Beträffande andra grundläggande socialförsäkringsförmåner tillämpas finansieringsmetoder som i viss utsträckning medför utjämning olika medborgare emellan eller fördelning i förhållande till bärkraft. Sådana principer bör i hög grad vara bestämmande för finansieringen av den allmänna grundförsäkringen vid arbetslöshet.

Det administrativa handhavandet av grundförsäkringen bör självfallet prövas ingående. Det synes ligga närmast till hands att ansluta detta till den nuvarande organisationen för de allmänna socialförsäkringarna. Vissa skäl kan måhända anföras för att arbetsmarknadsorganisationen ombesörjer administrationen, men frågornas försäkringstekniska natur talar starkt för den allmänna socialförsäkringsorganisationen. Av största vikt är dock att man eftersträvar en anknytning på det administrativa planet till åtgärder och aktiviteter med vilka arbetslöshetsförsäkringen har ett uppenbart samband.

Det åligger nu de allmänna försäkringskassorna att, i alla de fall då därtill finns anledning, hålla bästa möjliga kontakt med organen inom arbetsmarknadsorganisationen, t. ex. då det gäller handikappades och långtids-sjukas återanpassning till arbetslivet genom utbildning, omskolning, arbetsvård etc. Genom införandet av den allmänna grundförsäkringen skulle ett liknande förfarande kunna tillämpas över hela arbetsmarknadsfältet.

Erfarenheten har visat att många som i och för sig önskar arbete inte anmäler sig som arbetssökande, om utsikterna att erhålla sysselsättning på orten eller i dess närhet är små. Detta gäller t. ex. sådana gifta kvinnor på

orter med ensidigt näringsliv, som önskar förvärvsarbete sedan barnen vuxit upp, och innehavare av mindre jordbruk, som endast tidvis eller delvis erbjuder tillräckliga sysselsättningsmöjligheter. Den allmänna grundförsäkringen skulle här medföra en tillförlitligare registrering av alla arbetssökande. Härigenom skulle erhållas en alltigenom detaljerad bild av arbetsmarknadssituationen och dess växlingar och därmed ett långt bättre underlag för utformningen och insättandet av olika sysselsättningspolitiska åtgärder än som nu finns.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen spelar en betydande roll för en tillförlitligare registrering men främst givetvis beträffande dem som varit anslutna. Till följd härav har försäkringen hittills mera tjänat som allmän indikator än som utlösare för exponerandet av en detaljerad bild. Det detaljerade underlag för sysselsättningspolitiken, som den allmänna grundförsäkringen således skulle ge, bör tillmätas den allra största betydelse. Det skulle medföra förutsättningar för ett ur samhällsekonomisk synpunkt bättre tillvaratagande av de befintliga arbetskraftsresurserna. Samhällets utgifter för försäkringen skulle tjäna som en sporre att genom effektiva sysselsättningspolitiska åtgärder bereda erforderliga arbetstillfällen i syfte att begränsa försäkringsutgifterna. För de enskilda skulle grundförsäkringen således inte blott innebära en viss garanterad inkomst vid arbetslöshet utan också — och kanske framför allt — bättre möjligheter att få rätten till arbete infriad. Den allmänna grundförsäkringen vid arbetslöshet får anses som ett nödvändigt och betydelsefullt steg mot ett bättre förverkligande av medborgarnas rätt till arbete.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av frågan om införande av ett nytt arbetslöshetsförsäkringssystem — omfattande allmän grundförsäkring, gällande alla medborgare i lika mån, och därutöver frivillig arbetslöshetsförsäkring av nuvarande slag — i enlighet med de allmänna riktlinjer som anförts i motionen.

Stockholm den 24 januari 1966

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson

S. G. W. Wahlund

i Sundborn

Nils G. Hansson

Harald Larsson

Sven Vigelsbo

i Hedenäset

John Eriksson

Gustaf Svensson

i Bäckmora

i Vä