

Nr 14

Utlåtande i anledning av väckta motioner om en allmän inkomstförsäkring.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr I: 635 av herrar *Wallmark* och *Blomquist* samt nr II: 791 av fru *Kristensson* och herr *Åkerlind*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att 'utredning om kontant stöd vid arbetslöshet' (KSA-utredningen) snarast framlägger förslag om införandet av allmän inkomstförsäkring» enligt i motionerna redovisade riktlinjer.

Motionerna

Motionärerna framhåller att det i dagens läge är nödvändigt att utnyttja alla möjligheter till rationalisering av näringslivet. Arbetstagare som friställs genom rationaliseringar måste emellertid hållas ekonomiskt skadelösa. Detsamma gäller personer som genom den tekniska och vetenskapliga utvecklingen tvingas att byta arbete och omskola sig. Motionärerna fortsätter:

Den relativt höga standard som alla arbetstagare åtnjuter har icke medfört att behovet av ekonomisk trygghet minskar. En hög konsumtionsnivå innebär att en stor del av inkomsten är in-tecknad av fasta utgifter. Den ekonomiska säkerhetsmarginalen är vanligtvis mycket liten. Detta betyder att för de flesta arbetstagare får smärre inkomstbortfall förödande konsekvenser. Därför måste alla löntagare garanteras trygghet mot inkomstbortfall på grund av oförskylld arbetslöshet.

Staten ålägger den enskilde medborgaren att försäkra sig mot olika typer av inkomstbortfall, till exempel vid sjukdom, varför det är rimligt att även arbetslöshet inbegripes. De nuvarande arbetslöshetskassorna är icke tillräckliga.

En allmän inkomstförsäkring med uppgift att garantera arbetstagaren trygghet vid arbetslöshet bör utredas. Givetvis måste regler skapas mot otillbörligt utnyttjande av försäkringen. En dylik allmän inkomstförsäkring kan på ett effektivt sätt lösa ett av samhällets stora återstående trygghetsproblem, vilket i framtiden kommer att bli än mer betydelsefullt.

Beträffande de ytterligare skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionen I: 635.

Gällande ordning

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen bygger på arbetstagarnas frivilliga anslutning till arbetslöshetskassor. Dessa har bildats inom ramen för de fackliga organisationerna på såväl arbetar- som tjänstemannaplanet. Kassorna är i föreningsrättsligt hänseende understödsföreningar. De är erkända av arbetsmarknadsstyrelsen, som är statlig tillsynsmyndighet. F. n. finns 45 kassor med ett sammanlagt medlemsantal av över 1 500 000. Samtliga kassor är rikskassor som står öppna för alla löntagare inom det yrkesområde som varje särskild kassa omfattar. En del självständiga företagare kan också på vissa villkor tillhöra arbetslöshetskassor, t. ex. yrkesfiskare. Försäkringen regleras av *förordningen den 14 december 1956 om erkända arbetslöshetskassor* och *förordningen samma dag om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor*.

För att få ersättning från kassan gäller som villkor att medlemmen har erlagt sammanlagt 52 veckoavgifter eller 12 månadsavgifter. Minst 20 veckoavgifter eller 5 månadsavgifter måste i regel ha betalats för arbetad tid under de tolv månader som förflutit närmast före arbetslöshetens början. Medlemmen skall vara oförvällat arbetslös. Har han slutat en anställning utan giltigt skäl eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande eller vägrat att anta lämpligt erbjudet arbete, räknas han som oförvällat arbetslös först efter en period av fyra veckor. Som villkor för ersättning gäller vidare att medlemmen är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete samt att han söker arbete vid den offentliga arbetsförmedlingen. Ersättning utgår först efter en karenstid av fem dagar. Till dessa får läggas alla arbetslösa dagar under de senaste fem veckorna.

Ersättningen utgörs av dagpenning och barn tillägg. Dagpenningens belopp bestäms av kassan själv upp till ett maximibelopp av 40 kronor. Barn tillägget är 2 kronor per dag och utgår till de barn under 16 år som den arbetslöse försörjer. Den genomsnittliga dagpenningen uppgick i kassorna under år 1965 till ca 30 kronor. Ersättning utgår under högst 150 dagar per försäkringsår. Arbetsmarknadsstyrelsen kan dock medge att tiden för viss kassa utökas till 200 dagar.

Försäkringen finansieras med medlemsavgifter till omkring 50 %, med statsbidrag till omkring 40 % och med fondavkastning till omkring 10 %. Medlemsavgifterna varierar från kassa till kassa och ligger mellan 20 och 140 kronor per år. Statsbidraget är konstruerat så, att det täcker en större del av kostnaderna när arbetslösheten ökar.

Vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen finns en annan form av understöd vid arbetslöshet, nämligen kontantunderstöd av den kommunala arbetslöshetsnämnden. Bestämmelser härom återfinns i *arbetsmarknadskungörel-*

sen den 3 juni 1966. Understödet är behovsprövat och utgörs av dagunderstöd och barn tillägg. Dagunderstöd utgår för ensam person med högst 15 kronor och för makar med högst 19 kronor. Barn tillägg utgår med högst 2 kronor per dag för barn under 16 år som den arbetslöse försörjer. Understöd får som regel inte utgå till den som på grund av arbetslöshet åtnjuter socialhjälp och i princip inte heller samtidigt som den arbetslöse uppbär ersättning från arbetslöshetskassa. Arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer hur många personer inom en viss kommun som vid varje tillfälle kan få kontantunderstöd på grund av arbetslöshet. Man vill därigenom förhindra att understöd lämnas i andra fall än där det är oundgängligen nödvändigt. Statsbidrag utgår med 20 % av kostnaden för understödsverksamheten.

Kontantunderstöd utgår som regel endast till några hundra personer per år eller mindre. Under 1964 erhöll 169 personer understöd på detta sätt.

Historik

Frågan om införandet av en arbetslöshetsförsäkring diskuterades av riksdagen redan 1908. Detta år såväl som de båda följande ställde sig riksdagen avvisande till förslag om en sådan reform.

År 1915 uppdrogs åt *socialförsäkringskommittén* att utreda frågan. Kommittén avgav år 1922 ett förslag om offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till frivilliga arbetslöshetskassor. Kommitténs förslag överarbetades i olika omgångar men, sedan man funnit att förslaget innebar att vissa arbetargrupper skulle ställas utanför försäkringen, hänsköts frågan år 1926 till ny utredning, *1926 års arbetslöshetssakkunniga*. De sakkunniga utarbetade två alternativa förslag, avseende ett obligatoriskt och ett frivilligt försäkringssystem, samt förslag rörande reglering av den offentliga arbetsförmedlingen och om anordnande av allmänna arbeten. Enligt förslaget till obligatorisk försäkring skulle denna med vissa undantag omfatta varje arbetare mellan 16 och 67 år, som mot avlöning utförde arbete för arbetsgivares räkning i industriell eller annan rörelse. De viktigare undantagen utgjordes av kontors- och butikspersonal samt lant- och skogsarbetare ävensom personer med ordinarie anställning i statens tjänst. Kostnaderna för försäkringen skulle bestridas genom försäkringsavgifter av arbetare och arbetsgivare med bidrag av statsmedel. Förslaget rörande frivillig försäkring gick ut på att det allmänna skulle lämna bidrag till av arbetarna själva bildade arbetslöshetskassor, som fyllde vissa i lagen angivna villkor rörande medlemsantal m. m. och bedrev sin verksamhet i enlighet med givna föreskrifter. — Förslagen ledde inte till någon lagstiftning.

År 1932 tillkallades fem sakkunniga för att biträda inom *socialdepartementet* med den fortsatta behandlingen av frågan. De sakkunniga avgav år

1933 en promemoria rörande frivillig arbetslöshetsförsäkring m. m. Enligt denna promemoria skulle arbetslöshetsförsäkringen bygga på ett system av statsunderstödda arbetslöshetskassor. I föreningsrättsligt hänseende skulle dessa vara registrerade som understödsföreningar. Vidare skulle kassorna för att komma i åtnjutande av statsbidrag antas till erkända arbetslöshetskassor. I fråga om kassornas verksamhetsområde föreslogs inte någon annan begränsning än att medlemmarna i kassorna skulle vara löntagare. Närmare bestämmelser om understödsverksamheten och om statsbidrag skulle regleras genom särskilda förordningar härom.

På grundval av de sakkunnigas förslag lade Kungl. Maj:t fram en *proposition* med förslag till frivillig arbetslöshetsförsäkring vid 1933 års riksdag. Propositionen föll i första kammaren, men återkom med vissa mindre justeringar vid 1934 års riksdag. Förslaget bifölls efter en del smärre jämkningar, och lagstiftning om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till dessa trädde i kraft den 1 januari 1935. Det system som då infördes är i huvudsak gällande än i dag. Betydelsefulla ändringar har dock beslutats vid riksdagarna åren 1941, 1944, 1946, 1953, 1956 — då den nuvarande lagstiftningen antogs — och 1964.

År 1937 utsågs en kommitté med uppdrag att verkställa en översyn av den svenska socialvården. Kommittén, som antog namnet *socialvårdskommittén*, skulle bl. a. söka få till stånd en samordning av socialvårdens olika grenar. Med utgångspunkt härifrån tog kommittén upp till behandling frågan om införande av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Förslag härom framlades år 1948 (SOU 1948: 39). Kommittén redovisade två alternativ. Alternativ I innebar ett enhetligt obligatoriskt system administrerat genom kommunala socialförsäkringsnämnder, länsarbetsnämnder och arbetsmarknadsstyrelsen. De försäkrade skulle utgöras av förvärvsarbetande i såväl företag- som arbetstagarställning. Alternativ II, till vilket kommitténs majoritet anslöt sig, innebar att de erkända arbetslöshetskassorna skulle bestå i oförändrade former. Personer, som icke var medlemmar av erkända arbetslöshetskassor, skulle ha rätt till ersättning i form av ett enhetsbelopp, som ej graderades efter inkomst. Försäkringen skulle administreras dels genom kassorna, dels genom ett nyinrättat kommunalt organ, socialförsäkringsnämnden.

Vid remissbehandlingen av förslaget var meningarna starkt delade om det lämpliga i att införa en obligatorisk försäkring. Från åtskilliga håll hävdades, att man i stället borde inrikta sig på att förbättra den frivilliga försäkringen. Förslaget föranledde ingen åtgärd från Kungl. Maj:ts sida.

Frågan om utvidgning av arbetslöshetsförsäkringen till grupper som stod utanför densamma aktualiserades på nytt 1960. I direktiven till den detta år tillsatta *arbetslöshetsförsäkringsutredningen* uttalades att det alltjämt fanns grupper med inte ringa arbetslöshetsrisk som stod utanför försäkringen. Denna borde såvitt möjligt omfatta alla grupper med arbetslöshetsrisk.

Utredningen (SOU 1963: 40) undersökte vilka grupper som forfarande stod utanför försäkringen och kom fram till att de oförsäkrade utgjorde omkring 1,4 milj., att hälften av dem hade möjlighet att bli medlemmar i befintliga kassor men inte begagnat sig härav samt att visst begränsat behov av arbetslöshetsförsäkring fanns bland de övriga. Utredningen övervägde, huruvida det var möjligt att inrätta en allmän arbetslöshetskassa för de kategorier arbetstagare, som ej hade möjlighet att ansluta sig till de befintliga kassorna. Utredningen fann dock, att en sådan åtgärd skulle innebära så stora administrativa och ekonomiska problem, att den icke var ändamålsenlig. Utredningen ansåg att enda utvägen att öppna försäkringen för alla var att göra den obligatorisk. Utredningen lämnade emellertid inte något förslag på denna punkt. I en reservation till betänkandet utvecklades tanken på en obligatorisk försäkring ytterligare.

I *propositionen nr 115 år 1964* angående ändrade grunder för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen yttrade föredragande departementschefen att alla som blir arbetslösa borde få sin försörjning tryggad på ett tillfredsställande sätt. Eftersom svårigheter att få och behålla ett arbete berodde på många olika faktorer, ansåg han det nödvändigt att undersöka arbetslöshetens orsaker, innan man tog ställning till hur tryggheten borde ordnas. Han framhöll också att försäkringen bara var en av många åtgärder i samband med arbetslöshet. Departementschefen förordade att de allmänna arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som kunde bli aktuella inom den närmaste framtiden, skulle avvaktas innan ytterligare utredning om arbetslöshetsförsäkringen företogs.

I samband med propositionen väcktes åtskilliga motioner, i vilka begärdes utredning om allmän arbetslöshetsförsäkring. Riksdagen ansåg — *andra lagutskottets utlåtande nr 48 år 1964* — att en sådan utredning borde tillsättas, sedan resultatet av 1960 års arbetsmarknadsutrednings arbete hade framlagts.

1960 års arbetsmarknadsutredning avgav sitt betänkande »Arbetsmarknadspolitik» (SOU 1965: 9) år 1964. Utredningen, som utgick ifrån att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen skulle bibehållas, uttalade sig för vissa förbättringar i den kommunala kontantunderstödsverksamheten. Utredningen föreslog dessutom att frågorna om bättre försäkringsskydd, om förtidspensionering av äldre ortsbundna arbetslösa i glesbygderna och om samordningen av dessa båda stödformer skulle utredas särskilt.

Sedan arbetsmarknadsutredningen avlämnat sitt betänkande, har särskilda sakkunniga tillkallats efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1966 för att utreda frågor om kontant stöd vid arbetslöshet. De sakkunniga har antagit benämningen *utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet (KSA-utredningen)*.

KSA- utredningen

I direktiven för KSA-utredningen uttalas bl. a.

Ett av syftena med de förslag som framlagts i propositionen om arbetsmarknadspolitiken är att minska riskerna för arbetslöshet och mildra arbetslöshetens verkningar. Fortfarande finns emellertid enligt min mening i vissa situationer behov av kontant stöd åt dem som blivit arbetslösa. För att det skall vara möjligt att i det enskilda fallet sätta in den arbetsmarknadspolitiska åtgärd som är lämpligast på lång sikt behöver arbetsmarknadsmyndigheterna liksom den arbetslöse rådrum för undersökningar och överväganden. Den arbetslöse behöver därför beredas kontant stöd under en övergångstid. Tidigare utredningar visar att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen f. n. inte fullt ut tillgodoser detta behov.

Som lösningar på det föreliggande problemet har föreslagits dels obligatorisk arbetslöshetsförsäkring eventuellt kompletterad med frivillig tilläggsförsäkring, dels bibehållande av den frivilliga försäkringen men med ökad kommunal kontantunderstödsverksamhet. Obligatorisk försäkring torde utesluta kontantunderstödsverksamhet i dess nuvarande form. Däremot kan ökad kommunal kontantunderstödsverksamhet i och för sig kombineras med den frivilliga försäkringen. En sådan ordning torde komma att påverka de frivilliga arbetslöshetskassornas betingelser.

Utredningen bör vara förutsättningslös. Den bör undersöka och föreslå de former för kontant stöd vid arbetslöshet som kan befinnas lämpligast med hänsyn till övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och de nämnda gruppernas särskilda förhållanden.

Stor vikt måste läggas vid de erfarenheter, som de nuvarande arbetslöshetskassornas verksamhet har givit. Dessa frivilligt organiserade kassor har gjort synnerligen värdefulla insatser. Genom att de försäkrade själva har haft inflytande i kassorna har det varit möjligt att i stort sett utan friktioner lösa många känsliga problem. Det måste därför enligt min mening kunna företes starka skäl om ett försäkringssystem som har visat sig vara så värdefullt helt skall överges.

Skulle utredningen finna att någon form av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring behövs, bör möjligheterna att samordna den med den nuvarande frivilliga försäkringen undersökas. Är detta inte möjligt bör också andra lösningar prövas. Självfallet måste också undersökas vilka finansieringsformer som är lämpligast vid olika försäkringssystem. En obligatorisk försäkring kommer att medföra en rad problem av försäkringsteknisk natur, vilka måste klargöras. Som exempel må nämnas frågorna hur ersättnings storlek skall bestämmas för arbetssökande som inte tidigare har haft någon inkomst av anställning samt hur kvalifikationssystemet skall ordnas för dem som under lång tid har saknat arbete och inte genast efter ansökan kan beredas arbete. Samordningen med andra socialförsäkringar bör också undersökas liksom de administrativa frågorna.

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring finns i Norge sedan år 1939. Utredningen bör tillgodogöra sig erfarenheterna av denna försäkring.

Motioner vid 1966 års riksdag

Vid 1966 års riksdag väcktes motioner som syftade till utredning av frågan om införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring, i ett par av motionerna betecknad som allmän sysselsättningsförsäkring. Enligt motionerna utgjorde den nuvarande ordningen inte tillfredsställande skydd vid arbetslöshet åt alla grupper.

Andra lagutskottet erinrade i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 70* om KSA-utredningens arbete och konstaterade att det i motionerna uttalade önskemålet om utredning av frågan redan var tillgodosett. Utskottet fann det för sin del lämpligt att motionerna överlämnades till den tillsatta utredningen.

Utskottet

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen bygger på arbetstagarnas frivilliga anslutning till arbetslöshetskassor. Som regel organiseras kassorna av de försäkrades fackliga organisationer på olika yrkesområden. Rätt att bli medlem i kassa tillkommer i princip alla anställda som är verksamma inom det yrkesområde kassan representerar. Försäkringen omfattar över 1,5 milj. personer. I början av 1960-talet beräknades de oförsäkrade utgöra omkring 1,4 milj. personer, varav hälften hade möjlighet att försäkra sig i befintliga kassor.

I förevarande motioner anförs att den ökade frekvensen av företagsnedläggelser och driftinskränkningar aktualiserat frågan om en trygghetsgaranti för den enskilde mot inkomstbortfall på grund av arbetslöshet. En garanti av det slaget är enligt motionärerna motiverad även för sådana fall där den tekniska och vetenskapliga utvecklingen tvingar fram att en arbetstagare får sluta sitt arbete för omskolning. Motionärerna menar att nuvarande arbetslöshetsförsäkring inte är tillräckligt omfattande och vill att frågan om en allmän inkomstförsäkring som garanterar arbetstagaren trygghet vid arbetslöshet utredes.

Efter bemyndigande i mars förra året har chefen för inrikesdepartementet tillkallat särskilda sakkunniga för att utreda frågor om kontant stöd vid arbetslöshet. De sakkunniga, som arbetar under benämningen KSA-utredningen, har enligt sina direktiv att bl. a. pröva frågan om arbetslöshetskyddets utsträckande till nya grupper yrkesutövare. Utredningen har därvid att förutsättningslöst pröva huruvida problemet kan lösas med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, eventuellt kompletterad med frivillig tilläggförsäkring, eller med en frivillig försäkring kombinerad med ökad kommunal kontantunderstödsverksamhet.

Genom de uppgifter som sålunda ålagts KSA-utredningen får det i motionerna framställda utredningsyrkandet redan anses tillgodosett. Motionerna bör därför enligt utskottets mening inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 635 och II: 791, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 7 mars 1967

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand*, fru Carlqvist, herr Lars Larsson, fru Hamrin-Thorell, fru Nilsson*, herrar Eric Carlsson*, Edström och Blomquist;

från andra kammaren: herr Odhe, fröken Wetterström, herr Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herrar Wiklund i Stockholm, Jonsson*, fru Skantz och herr Larsson i Öskeviksby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.