

ERSÄTTNING VID **A**RBETS LÖSHET

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

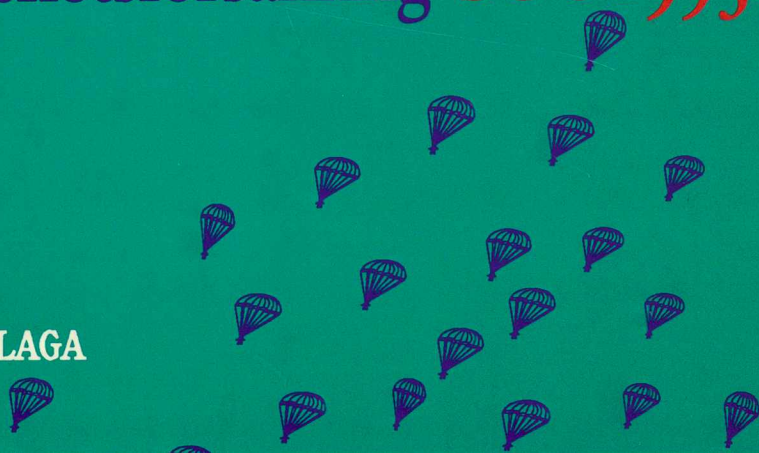
SÄRSKILD BILAGA



ERSÄTTNING VID **A**RBETS LÖSHET

Betänkande från utredningen om en ny
arbetslöshetsförsäkring **SOU 1993:52**

SÄRSKILD BILAGA



Ref KB 000



Statens offentliga utredningar
1993:52
Arbetsmarknadsdepartementet

Ersättning vid arbetslöshet

Bilagedel

Bilagedel till betänkande av Utredningen om en ny
arbetslöshetsförsäkring
Stockholm 1993

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

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

Till läsaren

Denna bilagedel till betänkandet "Ersättning vid arbetslöshet" (SOU 1993:52) innehåller bakgrundsmaterial som utarbetats under utredningens gång.

Den första avdelningen innehåller fyra från utredningen fristående expertrapporter som behandlar främst sambandet mellan arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och lönebildning. Dessa rapporter är skrivna i samband med ett ekonomiseminarium som utredningen anordnade hösten 1992. Rapporterna har tjänat som underlag för diskussioner om vilka faktorer som påverkar arbetslösheten samt hur finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen bör utformas. I betänkandet redovisas övervägandena i dessa delar främst i kapitel 7. Rapporterna bedöms ha ett allmänt intresse och publiceras därför i denna bilagedel.

I denna bilagedel lämnas dessutom en bredare beskrivning av det nuvarande kontantstödet vid arbetslöshet än vad som finns i betänkandets kapitel 3. Därtill redovisas konventioner av betydelse för den svenska arbetslöshetsförsäkringen.

Stockholm i maj 1993

Gerhard Larsson

/Wilhelm Engström

Elisabet Andersson

BILAGEDEL

INNEHÅLL

Bilaga 1 Expertrapporter

- 1.1 Expertrapport om lönebildning och arbetslöshetsförsäkring av Dan Andersson
- 1.2 En ny arbetslöshetsförsäkring - samhällsekonomiska överväganden och en idéskiss av Lars Calmfors och Jan Herin
- 1.3 Påverkar finansieringen av A-kassene utfallet av lönsförhandlingene? av Oddbjörn Raaum
- 1.4 Lönebildning - arbetslöshet - arbetslöshetsförsäkring av Roland Spånt

Bilaga 2 Beskrivning av nuvarande kontantstöd

	vid arbetslöshet	3
1	Arbetslöshetsförsäkringen - utformning	3
1.1	Lagreglering och principiell konstruktion	3
1.2	Medlemsvillkor	4
1.3	Allmänna villkor	5
1.4	Arbetsvillkor	7
1.5	Med arbete jämförad tid	7
1.6	Överhoppningsbar tid	8
1.7	Kompensationsgrad	9
1.8	Beräkningsregler	10
1.9	Beräkning vid deltidsarbetslöshet	11
1.10	Regler om avstängning och återbetalning	13
1.11	Företagarnas ställning i försäkringen	14
1.12	Samspelet med andra system	15
2	Det kontanta arbetsmarknadsstödet - utformning	25
2.1	Lagreglering och principiell konstruktion	25

Bilaga 3 Konventioner 33

1	Konventioner av betydelse av arbetslöshetsförsäkringen .	33
1.1	Inledning	33
1.2	Likställighetskonventioner	33
1.2.1	Nordiska konventionen den 5 mars 1981 om social trygghet (1981:1284 och 1982:911)	34
1.2.2	Nordisk överenskommelse den 12 november 1985 om förmåner vid arbetslöshet (1987:946)	34

1.2.3	Ny nordisk konvention	34
1.2.4	Överenskommelser med utomnordiska stater	35
1.3	Minimistandardkonventioner	35
1.3.1	ILO-konventioner	35
1.4	EES-avtalet	37
1.4.1	Harmonisering eller samordning?	37
1.4.2	Bestämmelser om social trygghet	38
1.4.3	Personkretsen	39
1.4.4	Regelsystemet	40
1.4.4.1	Särskilt om arbetslöshet	42
1.4.5	Definitioner inom förordningen	43
1.5	Diskussion	43
1.5.1	Konsekvenser av ILO-konventionen	43
1.5.2	Konsekvenser av EES-avtalet	45
1.5.2.2	Samordning eller harmonisering?	45
1.5.2.4	Behov av regel Anpassning i den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen	48

1	Arbetslöshetsförsäkringen - utformning	1
1.1	Lagstegring och principiell konstruktion	1.1
1.2	Medlemsvillkor	1.2
1.3	Allmänna villkor	1.3
1.4	Arbetsvillkor	1.4
1.5	Med arbete jämsvärd tid	1.5
1.6	Överoppgångsarbete	1.6
1.7	Kompensationsgrad	1.7
1.8	Beträkningsregler	1.8
1.9	Beträknad vid deltidarbetslöshet	1.9
1.10	Regler om avstängning och återbeträknad	1.10
1.11	Företagarnas ställning i försäkringen	1.11
1.12	Samarbete med andra system	1.12
2	Det kommande arbetsmarknadsstödet - utformning	2
2.1	Lagstegring och principiell konstruktion	2.1

1	Konventioner	1
1.1	Konventioner av betydelse för arbetslöshetsförsäkringen	1.1
1.2	Inledning	1.2
1.2.1	Likställighetskonventioner	1.2.1
1.2.2	Nordiska konventionen den 5 mars 1981 om social trygghet (1981:1284 och 1982:911)	1.2.2
1.2.3	Nordisk överenskommelse den 12 november 1982 om förmåner vid arbetslöshet (1982:945)	1.2.3

Expertrapport om lönebildning och arbetslöshetsförsäkring

En huvudtanke bakom direktiven till en reformerad arbetslöshetsförsäkring är att löntagarna ska moderera sina lönekrav och att drivkrafterna för detta ökar om de själva får bära kostnaden för arbetslösheten.

Syftet med denna rapport är att med hjälp av enkla ekonomiska teorier om hur arbetsmarknader fungerar svara på frågan om det finns ett samband mellan arbetslöshetsnivån inom olika A-kassor och medlemmarnas löneutveckling. Jag ska försöka visa hur direktiven leder utredaren på fel väg. Rapporten har karaktären av en anspråklös utredningspromemoria.

Utredaren ställs inför följande frågor:

1. Finns det ett samband mellan lönekrav och arbetslöshet? Om sambandet finns, på vilken nivå ligger det?
2. Kan en bestraffning av för hög nominell löneökning utformas symmetriskt, så att den påverkar i förhållande till beteendet?
3. Kan en obligatorisk försäkring underlätta lönebildningen?
4. Vem får egentligen betala de högre egenavgifterna för arbetslöshetsförsäkringen?
5. Är ersättningsnivån för hög och har de arbetslösa tillräckliga drivkrafter att söka arbete?
6. Hur påverkar organisationen av arbetslöshetsförsäkringen insider-outsiderproblemet?

Valanstid

Hel: centralt i arbetslöshetsförsäkringen är spänningen mellan å ena sidan behovet av tillräckliga drivkrafter för de arbetslösa att bjuda ut sitt arbete på marknaden och å andra sidan behovet av ett system för individernas inkomstrygghet. Denna balans påverkar vaknstalet och lönenivån.

Bakgrunden är följande: Den tid det tar att besätta ett ledigt arbete är en av faktorerna bakom både löneinflation och arbetslöshet. I en ideal situation ska ett ledigt arbete omedelbart besättas av en arbetssökande och den som blir utan arbete ska redan morgonen

därpå ha ett nytt. Så var det nästan i oktober -92 då det lediga jobbet stod obesatt utan någon som tagit det i 1.6 veckor. Motsvarande siffror för 1989 var ca 4 veckor. Arbetsmarknaden synes fungera väl i det avseendet att hög arbetslöshet leder till förkortad vakanstid.

Arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den bidrar till att vakanstiden hålls nere. Hittills har detta klarats relativt väl genom regler som testat om den arbetslöse verkligen står till arbetsmarknadens förfogande, kvalificeringsregler för att få uppbära försäkringen samt stränga regler för avstängning som innebär att 6 000 stängs av årligen och flera tusen frivilligt lämnar försäkringen.

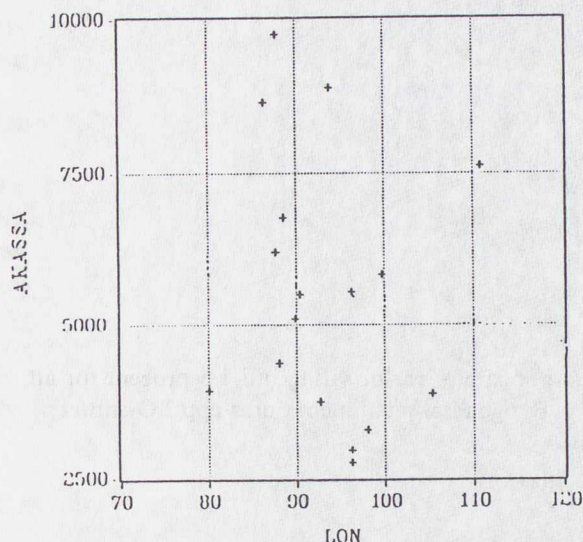
Löneförsäkring

En principiell grundbult i arbetslöshetsförsäkringen är att arbetslösa inte behöver ta ett arbete som ligger mer än 10 procent under den kompensationsnivå de är berättigade till i A-kassan. Löntagarna behöver inte heller ta arbete till löner väsentligt under avtalets nivå. (Höginkomsttagare har inte samma kompensationsnivå eftersom riktpunkten är en industriarbetarlön.)

Arbetslöshetsförsäkringen är därmed också utformad som ett skydd mot lönesänkningar och påverkar lönestrukturen. Försämringar i kompensationsnivån som nu övervägs tvingar arbetslösa med genomsnittliga löner att acceptera erbjudna arbeten till löner som ligger 30 procent under den nivå de hade som sysselsatta. Arbetslöshetsförsäkringen ska således avvägas så att den ger trygghet men samtidigt drivkrafter att söka annat arbete. Men förkortningen av vakanstiden visar att 90 procents kompensationsnivå inte är för högt för att åstadkomma en tillräcklig arbetsvilja.

1. Var finns sambandet mellan löneökning och arbetslöshet?

Den avgörande frågeställningen är, finns det ett samband mellan arbetslöshetens fördelning och löneökningstakten? Vi har undersökt löneökningstakten för 18 förbund inom LO. Urvalet är de förbund som kan knytas till en A-kassa. Undersökningen gäller löneökningen under perioden 1982-91 samt arbetslösheten 1991. Perioden är väl vald i den meningen att den återspeglar större löneökningar än vad som var samhällsekonomiskt rimligt. Stämmer utredningens utgångspunkt bör de förbund som haft den högsta löneökningstakten också ha hög arbetslöshet. Men det finns, som visas i diagrammet nedan, inget samband mellan arbetslöshetens nivå i de olika fackförbunden och löneökningstakten.



(Förklaringsvärdet är bara 1 procent och signifikansen mycket låg. R^2 är 0.05 och t-värdet -0.93.)

Källa: LO-ekonomerna, Mats Morin.

Det finns bara en observation som ligger på regressionslinjen och det är skogsarbetarna som har haft hög löneökningstakt och har hög arbetslöshet. Den högre löneökningstakten förklaras till en del av att parterna har flyttat ett traktamente till avtalslön. En tredjedel av de anställda har rationaliserats bort. Det finns därför en struktureffekt som statistiskt visar på en hög löneökning. Slutsatsen är att det inte finns ett samband mellan hög löneökningstakt och arbetslöshet på A-kassenivå.

Om man också hade inkluderat tjänstemannakassorna i undersökningen hade med all sannolikhet resultatet än tydligare visat att det förväntade sambandet inte finns. Industri-tjänstemännen har en kostnad för sin arbetslöshet som 1991 bara ligger på hälften av t ex metallarbetarnas, 2 400 kr mot 5 500 kr, trots likartad löneutveckling.

Löneökning för industritjänstemän 1982-91, procent.

Ledande ställning	97.8
Självständigt arbete	89.8
Kvalificerat arbete	84.8
Rutinarbete	87.6
Alla	94.2
Industriarbetare	93.9
Hela LO-SAF	97.9

(LO-SAF statistiken går bara fram till andra kvartalet varför vi lagt till 1.5 procent för att få jämförbarhet med tjänstemännens löner. Byggnadsarbetarlönerna drar upp LO-snittet under perioden.)

Källa: LOs lönestatistik, B Blomqvist

Nu kan man tänka sig att det finns ett samband mellan den absoluta lönenivån och arbetslösheten. Men eftersom tjänstemännen har högre lön och lägre arbetslöshetsrisk är det snarast ett omvänt samband. Låg arbetslöshetsrisk ger hög lönenivå. Det är självfallet logiskt eftersom välutbildade tjänstemän befinner sig högre upp på marginalproduktivitetskurvan och därmed samtidigt längre fram i kön till de bästa jobben.

Den ekonomiska teorin säger därför också att det inte är den absoluta nivån på lönen, det är lönen i förhållande till individens produktivitet som är avgörande för sysselsättningen. Då är vi framme vid tanken att det inte finns arbetslöshet, utan bara för höga löneaspirationer och att det med fullständig löneflexibilitet inte finns någon arbetslöshet, annat än sådan som är frivillig.

Men då är vi också framme vid en av samhällsekonomin stora stridsfrågor; är lönerna tillräckligt flexibla? Beror arbetslösheten på för lite efterfrågan eller för låga vinster och för höga löner, dvs debatten mellan Keynesianism och Neo-klassiker. (Men detta ligger en bra bit utanför ramen för denna mycket enkla studie.) Enligt en strikt neoklassisk syn finns det inte något skäl till arbetslöshetsförsäkring. Sänker individen lönen får han/hon sysselsättning, bara nivån blir tillräckligt låg. Men frågan är då om det är en produktiv sysselsättning och om det i välfärdsstatens mening är fråga om draglig försörjning.

Jag menar sammanfattningsvis att utredningens utgångspunkt är fel, nämligen att det på A-kassenivå finns ett samband mellan arbetslöshet och löneökningar. Det finns inget samband mellan hur mycket lönerna ökat för medlemmarna i ett förbund och dess medlemmars arbetslöshet. Sambandet finns mellan hur mycket hela ekonomin ökat nominal-lönen i förhållande till konkurrentländerna. Fördelningen av arbetslösheten beror främst på var på marginalproduktivitetskurvan individen befinner sig.

De som är arbetslösa med någon varaktighet är främst de som befinner sig längst ner på

kurvan eller, om man så vill, längst bak i kön. Överrepresenterade bland de arbetslösa är de äldre, yngre, kortutbildade och de som bor i skogslänen. Arbetslöshetsfördelningen styrs av andra faktorer än löneökningstakt. Om det är en hög generell löneökningstakt man vill bestraffa bör man gå rakt på denna.

TIP rakt på problemet

Det förutsätter en så kallad tax-based-income-policy, på engelska forkortad till TIP. Man skulle kunna höja arbetsgivaravgiften för de arbetsgivare och löntagare som höjt lönerna mer än genomsnittet eller mer än enligt den norm som parterna anser vara rimlig. Det finns många invändningar mot denna tanke, bl a att det gör nödvändiga relativlöneförskjutningar dyrare. Men å andra sidan får man på så sätt långsammare och mindre inflationsdrivande relativlöneförskjutningar. Nåväl, detta är nu inget förslag utan en exemplifiering av en åtgärd som går direkt på problemet och inte omvägen över arbetslöshetens fördelning mellan olika grupper till lönebildningen.

2. Symmetriproblemet

Ansvar och inflytande

Det finns en viktig princip som säger att den som har mest inflytande också ska ta mest ansvar. Ansvaret ska stå i proportion till möjligheten att påverka. **Om utredaren ska fullfölja direktiven behövs ett perfekt symmetriskt system där den som smiter från ansvaret att hålla en rimlig löneutveckling också straffas i proportion till sitt ansvar och inte för något annat. Dvs grupper med låg arbetslöshetsrisk ska behandlas likvärdigt med andra löntagare.**

Man kan göra en parallell med bilförsäkringen. Avgiften består av tre delar. Först finns en grundpremie vars nivå bestäms av hur mycket bilisterna krockar som genomsnitt. Därefter finns bonusklasser där bilisterna placeras efter vilken sannolikhet det är att de ska krocka eller vilka skador de haft tidigare. Till sist finns en självrisk som är den andel den försäkrade själv får betala av skadorna. Den som kör slarvigt ska inte åsamka andra höjda försäkringspremier. Självrisken ska ge informationen att det kostar att krocka.

Motsvarigheten i arbetslöshetsförsäkringen är att staten betalar grundavgiften, vilken bestäms av den allmänna arbetslöshetsnivån. Löntagaren hamnar i en bonusklass som motsvaras av den arbetslöshet som finns i den A-kassa han/hon tillhör och självrisken är inkomstbortfallet vid arbetslösheten.

Löntagarna kan inte som individer påverka den generella förändringen av arbetslösheten. Därför ska egenavgiften vara liten och staten stå för finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Det är bara människor organiserade i stora kollektiv, dvs i första hand staten, som kan reglera nivån på arbetslösheten och därför ska staten också ha ansvar för såväl sysselsättningen som finansieringen av försäkringen. Därför bör självrisken och egenavgiften hållas nere.

Det är rättvist att den som kör slarvigt och krockar mycket får en sämre bonusklass. Men

risken att bli arbetslös och få högre premie är inte avhängig vilket ansvar man har för inflationen. Den "bonusklass" löntagaren hamnar i bestäms främst av positionen i arbetslivet och då främst av nivån på utbildningen. Den bestäms också av vilken bransch man arbetar i, var man bor och hur gammal man är. Detta är, som vi tidigare nämnde, positionen på marginalproduktivitetskurvan.

Det är inte förenligt med rättstraditionen att utkräva ansvar för något de berörda inte själva kan påverka. Det är därför både ett orättvist och orationellt system att höja avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen.

3. Obligatorium och rationell lönebildning

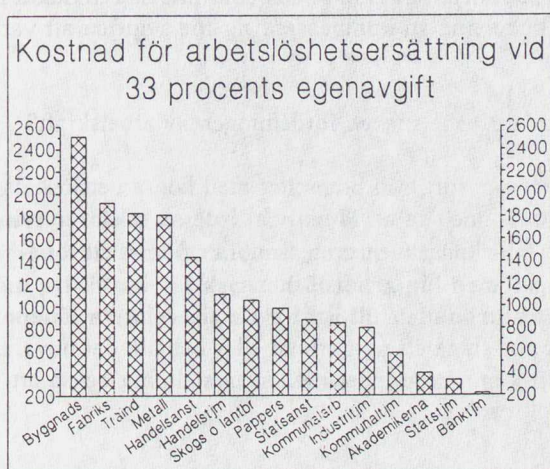
Innebär en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring att lönebildningen blir mer rationell och mindre inflationsdrivande?

- Om staten minskar bidragen till A-kassan kommer en stor del av arbetskraften att avstå från att försäkra sig. Det gäller framför allt tjänstemän som anser att risken för att bli arbetslös är liten. Men också många med låga inkomster som anser att de inte har råd. Om löntagarna skulle betala hela försäkringen själva skulle kostnaden 1991 som genomsnitt bli 3 000 kr per år mot 400 kr med nuvarande system. Källa: A-kassornas samorganisation.
- Ett obligatorium med en avgift som alla måste betala och en premie som inte motsvaras av den risk löntagaren är utsatt för är liktydigt med en skatt. Är avgiften helt försäkringsmässig, dvs förmånen lika stor som avgiften eller aktuarisk, som försäkringsexperterna säger, är det liktydigt med en privat avgift. Löntagare med trygga jobb skulle med all rätt uppleva att det i själva verket är en skatteökning med 7 000 kr, om de ska betala hela avgiften själva. En solidarisk försäkring innebär att minst hälften av löntagarna måste betala en högre premie än som motiveras av den risk de faktiskt har.
- Men samtidigt är målet att höjd avgift ska ge information till lönebildningen. Om det blir en obligatorisk försäkring kommer denna lösning inte att ge i information till de arbetssökande att de bör moderera lönekraven. Avgiften står nämligen inte i proportion till arbetslösheten. Det är därför som den statliga långtidsutredningen avvisar obligatorium.
- Om det blir ett obligatorium med hög avgift blir effekten att många löntagare bara har råd att vara med i A-kassan därför lämnar facket. Obligatorium påverkar därför den fackliga organisationsgraden.

Min slutsats är att en försäkring bör omfatta så många som möjligt. Det innebär att premien inte bör vara hög. Om det ska vara en solidarisk fördelning av avgifter som blir ganska höga kommer stora grupper med låg arbetslöshetsrisk att ställa sig utanför arbetslöshetsförsäkringen. Det leder till att hela fackförbund kommer att bete sig som insiders och inte vilja betala kostnaden för de arbetslösa. Det är rationellt ur en snäv intressesynpunkt och en följd av att samhället inte vill ta sitt ansvar. Försäk-

ringsmässigt kan detta innebära att "försäkringspoolen", som kostnaderna ska spridas på, till sist blir så begränsad att kostnaderna blir för höga för att motivera försäkringen.

För att avgiften till försäkringen ska ge drivkrafter till ändrat lönebeteende måste den variera med arbetslösheten. Om vi antar att löntagarna betalar en tredjedel av försäkringen, som SAF föreslagit, kommer avgiften för olika grupper att variera från ca 200 kr till ca 2 600 kr per medlem och år. OBS! Detta är räknat på 1991 års kostnad. Kostnaden 1992 är självfallet mycket högre, uppskattningsvis 7 000 kr. LO-medlemmar får betala mycket och SACO-medlemmar lite. Det går knappast att visa att LO-medlemmar varit mer oförsiktiga än SACO-medlemmar i sina löneförhandlingar, utan arbetslösheten beror som sagt på samhällsställning.



Uppgifterna i diagrammet gäller arbetslösheten 1991. Självfallet är kostnaderna för arbetslösheten mycket större 1993.

Akademikernas A-kassa hade 1991 utgifter på ca 1 200 kr per medlem, industritjänstemännen 2 400, metallarbetarna 5 500, kommunalarbetarna 2 600 och skogsarbetarna 12 500 kr. Ökad arbetslöshet innebär ökade kostnader.

Det kanske också ska sägas att man inte kan visa att länder med hög egenavgift i A-kassan har en bättre lönebildning.

4. Vem betalar egentligen?

Om det är en avgift som betalas av individen, vem är det då som i praktiken kommer att betala avgiften? Svaret är att det till stor del beror på förmågan att vältra över avgiften till konsumenten. I verksamheter med mindre perfekt konkurrens kommer hela avgiften att

vältras över på konsumenten, medan löntagare som arbetar för marknader med mer konkurrens själva kommer att få betala en större andel av en högre avgift. Löntagare med hög arbetslöshetsrisk får betala en större andel eftersom möjligheten för dessa att vältra över avgiften är mindre. Källa: Utredningen.

Så uttrycker ekonomer det - därför ska vi förklara det på ett annat sätt. Säg att riksdagen beslutar införa en avgift för alla, en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring på 3 000 kr. Det är ungefär den avgift som är aktuell om alla löntagare skulle betala en tredjedel av en obligatorisk försäkring vid en arbetslöshet på 5 procent.

En träindustriarbetare som tillverkar möbler för IKEA kan inte höja sin lön med 3 000 kr för att kompensera sig, för då köper IKEA från Polen i stället. Men en advokat som får samma avgift sätter utan krusiduller upp den på räkningen till klienterna, för det är en statlig pålaga som han menar är förknippad med verksamhet och som inte ska inkräkta på levnadsstandarden. Därför kommer möjligheterna att kompensera sig för avgiften att vara mycket olika och orättvisa.

Men hur påverkar högre kostnader för arbetslöshetsrisken fördelningen av arbetskraft?

Man kan förvänta sig att löntagarna söker sig bort från branscher med hög arbetslöshetsrisk och därmed hög egenavgift. Det borde innebära att **lönenivån i dessa sektorer tvingas upp**. Men om det är hög arbetslöshet blir konsekvenserna sannolikt främst att **lönepåskallnaderna ökar**. Skälet är att **grupper med låg arbetslöshetsrisk får än bättre möjlighet att använda sin styrka på arbetsmarknaden till att hävda sin relativa löneposition**. De behöver inte gå ned i lönekrav för att få ett nytt arbete eller behålla det nuvarande. Utöver ett par tusen kr i högre avgift kommer grupper med svag ställning också att förlora i relativ lön.

5. Drivkrafter att söka arbete

Det finns också i arbetslöshetsförsäkringen anledning till självrisk om den enskilde individen kan undvika att bli arbetslös. Ersättningen från arbetslöshetskassorna är bara 90 procent av avtalets nivå eller högst 90 procent av en industriarbetarlön. **I praktiken innebär taket på ersättningsnivån att många löntagare med medelhöga inkomster bara får 50-60 procent av sin tidigare lön**. Det gäller LO-grupper med inkomster i form av skiftersättning eller byggnadsarbete, samt stora grupper av tjänstemän.

Arbetslöshetsförsäkringen ska inte vara en yrkesförsäkring, dvs en garanti för att få behålla samma yrke, dvs ett hinder för rörlighet. Den är inte heller en medborgarlön eller pension. Däremot är den en garanti för att inte behöva ta ett arbete under en viss nivå. Den är inte en försäkring mot att arbeta utan mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. De som är arbetslösa har drivkrafter att söka arbete. Om löntagaren säger upp sig själv innebär det 5 veckor utan ersättning. Blir löntagaren uppsagd förlorar han som regel minst 10 procent av sin inkomst. Sänkta marginalsatser har inte bara inneburit att skattebetalaren får behålla mer av en inkomstökning, utan också ökad förlust vid sänkt inkomst.

Den som blir arbetslös och har 14 000 kr i månadslön förlorar ca 1 600 kr och de som

tjänar däröver mycket mer. Därtill kommer att de som är arbetslösa i många fall får lägre lön än tidigare när de får arbete. Slutsatsen är att det är kostsamt och farligt att bli arbetslös, varför nästan alla löntagare gör allt de kan för att undvika detta.

Om ersättningen sänks från 90 procent till 70 procent hamnar en stor del av de arbetslösa på socialhjälpnormen. För dem som har en vårdbiträdeslön på 11 000 kr hamnar en ersättning på 70 procent bara 1000-2000 kr över socialhjälpnormen. Med den långvariga arbetslöshet som är vanlig vid hög arbetslöshet, kommer en del av befolkningen att leva nära fattigdomsgränsen. Så låg ersättningsnivå som 70 procent innebär att försäkringen blir en del i socialpolitiken i stället för en del i arbetsmarknadspolitik.

När det gäller tjänstemän med medelhöga eller höga inkomster menar jag att de förlorar för mycket på att bli arbetslösa med nuvarande ersättningsnivå. Risken är stor att deras intresse för att solidariskt finansiera försäkringen blir för litet om inte kompensationsnivån höjs.

Man kan hävda att tjänstemän inte bör ha något inkomstbortfallsskydd knutet till sin befattningsnivå. Men driver man den linjen långt argumenterar man också för att avkastningen på upparbetad kunskap inte i något avseende ska skyddas. Men det leder till minskade drivkrafter till förkovran. När det gäller innovationer finns patenträttigheter och på samma sätt måste man på arbetsmarknaden ha visst inkomstskydd för sin uppnådda befattningsnivå. Kompensationsnivån får inte vara så hög att den minskar drivkraften att acceptera andra arbeten.

6. Insider-Outsider

De som har ett tryggt arbete besitter strandtomter. De kan därmed ta ut en lägesränta i form av utsikt. Men de som har strandtomter bryr sig inte alltid om att de som bor längre från stranden och som också vill ha tillträde till vattnet förhindras från detta. Genom att de inte respekterar att stranden och utsikten är en kollektiv nyttighet minskar välfärden i samhället.

En kritik mot fackföreningar är att de ökar arbetslösheten och inflationen genom att de organiserar dem som redan har arbete och har en stark ställning på arbetsmarknaden, de som har en strandtomt. Dessa kallas med engelsk terminologi insiders till skillnad från outsiders som har en svag ställning, har osäkra arbeten eller är arbetslösa. Insiders tänker på sig själva och driver igenom en så hög lön på arbetsplatsen att full sysselsättning inte uppnås. En för hög lön innebär att arbetsgivarna måste höja priserna och få minskad avsättning och därför inte har råd att anställa så många att hela arbetskraften blir fullt utnyttjad. Insiders kan vara de med hög utbildning eller de som har lång anställningstid och därmed bättre anställningstrygghet. Men detta är en kritik grundad på förhållanden i länder med låg facklig organisationsgrad.

I en ekonomi med svagare fack, vilket USA är ett exempel på, kan starka fack i en industri tillgodogöra sig en positiv pris- och vinstnivå utan hänsyn till de arbetslösa inom sektorn. Denna företeelse förekommer i begränsad omfattning i Tyskland. I de nordiska länderna följer i stället lönerna den generella ökningstakten på arbetsmarknaden. De med

strandtomter förhindrar inte de övriga, dvs de arbetslösa, att utnyttja stranden.

Källor: Wageformation in the nordic countries viewed from an international perspective, Richard Jackman. Insider effects in Wage determination: Evidence from Five Countries, Bertil Holmlund & Jonny Zetterberg.

Åtskilliga LO-kassor försöker stimulera de arbetslösa att söka arbete och stänger av den som vägrar ta arbete. Internationella jämförelser visar också att de flesta svenska fackliga organisationer faktiskt agerar med utgångspunkt från de arbetslösa. A-kassan kontrolleras av fackföreningarna och genom den höga organisationsgraden tvingas fackföreningarna väga in också de arbetslösas krav och anpassa löneutvecklingen så att man når full systerställning.

Hög organisationsgrad och solidarisk lönepolitik motverkar insidereffekten, men försvagade fackliga organisationer kommer sannolikt att skapa en insider-effekt och därmed öka arbetslösheten och i slutändan utslagningen. I övriga europeiska länder har hög arbetslöshet medfört lång varaktighet i perioderna och att de arbetslösa skiljts ut från övriga löntagare.

Min slutsats är att försvagad koppling mellan A-kassa och fackliga organisationer ökar risken för att facken främst skyddar insiders, dvs dem som har arbete. Det är en orationell och orättvis väg att försöka förbättra arbetsmarknad och lönebildning genom att försämra arbetslöshetsförsäkringen. Den främsta effekten är att sprida lönefördelningen, inte att påverka den nominella lönestegringstakten.

Är det något man bör göra, så är det att öka intresset och ansvaret hos fackförbunden för att aktivt motverka att deras medlemmar blir långtidsarbetslösa genom insatser för att bryta deras passivitet under arbetslösheten. T ex delta i den arbetslivsutveckling som föreslås i regeringens proposition hösten 1992.

EN NY ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING -
SAMHÄLLSEKONOMISKA
ÖVERVÄGANDEN OCH EN IDÉSKISS

Lars Calmfors, Institutet
för internationell ekonomi,
Stockholms universitet

Jan Herin, Svenska
Arbetsgivareföreningen

De framförda åsikterna är endast våra egna. Vi är tacksamma för synpunkter från Anders Björklund, Bertil Holmlund, Peter Norman, Oddbjørn Raaum och Göran Skogh.

Det främsta syftet med en arbetslöshetsförsäkring är att ge de enskilda individerna inkomsttrygghet vid arbetslöshet. Men försäkringen bör samtidigt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Ibland kan dessa båda mål gå hand i hand. Ett gott inkomstskydd vid arbetslöshet bör öka acceptansen för nödvändiga nedläggningsbeslut i näringslivet och därmed bidra till en produktivitetsbefrämjande strukturomvandling och rörlighet på arbetsmarknaden. Matchningen mellan lediga platser och arbetssökande blir också effektivare om de arbetslösa ges rimlig tid att söka efter de arbeten som bäst passar deras kompetens.

Det finns emellertid också svåra målkonflikter mellan önskemålen om inkomsttrygghet för individerna och en väl fungerande arbetsmarknad. Liksom vid alla andra försäkringar kan negativa incitamentseffekter på försäkringstagarnas beteende uppkomma. Såväl de enskilda individernas arbetsmarknadsbeteende som det kollektiva agerandet i löneförhandlingarna kan påverkas så att arbetslösheten stiger. Varje utformning av arbetslöshetsförsäkringen måste ta hänsyn till detta. Till detta kommer överväganden med hänsyn till fördelnings- och resursallokeringsmål. Slutligen måste kostnaderna för försäkringen vara rimliga.

Syftet med detta bidrag är dels att redovisa de samhällsekonomiska bedömningar av olika aspekter på arbetslöshetsförsäkringen som vi tycker är rimliga att göra utifrån nationalekonomisk forskning, dels att presentera en idéskiss till hur den framtida försäkringen kan utformas. Våra förslag bör inte uppfattas som definitiva, utan avsikten är snarare att försöka linjera upp de viktigaste frågeställningarna som underlag för en fortsatt diskussion.

1. Samhällsekonomiska aspekter på arbetslöshets-försäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen har en hel rad olika dimensioner. Det kan vara en lämplig utgångspunkt att gå igenom dessa var för sig. Närmare bestämt ska vi diskutera: (1) ersättningsnivån; (2) ersättningsperiodens längd; (3) ersättningens tidsprofil; (4) försäkringens finansiering; (5) de krav som ställs på den arbetslöse; (6) samspelet med arbetsmarknadspolitiken; (7) behandlingen av tillfälliga permitteringar; och (8) försäkringens organisation och administration.

1.1 Ersättningsnivån

Det finns en väl utarbetad teori för hur arbetslöshetsersättningen

nivå påverkar *de fackliga lönekraven* och *utfallet av löneförhandlingarna* mellan parterna på arbetsmarknaden (se t.ex. Oswald [1986] eller Calmfors [1992a]). Resonemangen bygger i regel på förutsättningen att arbetslöshetsförsäkringen är utformad på ett sådant sätt att de som omfattas av en löneförhandling inte själva behöver stå för de utgifter för arbetslöshetsunderstöd som kan uppkomma till följd av alltför stora löneökningar. Detta är fallet med den nuvarande svenska arbetslöshetsförsäkringen.

En grundförutsättning i denna teoribildning är att de fackliga lönekraven påverkas av de ekonomiska konsekvenser som dessa leder till för medlemmarna. Av särskild vikt i detta sammanhang blir då hur stor välfärdsförlust som uppkommer för dem som blir arbetslösa vid alltför stora löneökningar. Mer exakt brukar man tänka sig att facket strävar efter en lönenivå vid vilken värdet av ytterligare löneökningar för de sysselsatta (på marginalen) exakt uppvägs av den välfärdsförlust som uppkommer när arbetslösheten ökar. Något förenklat kan denna uttryckas som produkten av antalet personer som blir arbetslösa och skillnaden mellan lön och arbetslöshetsunderstöd. Härav följer att högre arbetslöshetsersättning minskar välfärdsförlusten och därför bör reducera incitamenten på den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna. I många enkla fackförenings- och förhandlingsmodeller kan man rentav härleda att lönen bestäms som ett *pålägg* (vars storlek eventuellt sammanhänger med den aggregerade arbetslöshetens omfattning, skatteklar m.m.) *på arbetslöshetsersättningen* (jfr t.ex. Sachs [1987] eller Jackman m.fl. [1991]).¹ Denna slutsats är en direkt parallell till den traditionella pristeorins resultat att företag som är verksamma under monopolistisk konkurrens sätter sina priser som pålägg på marginalkostnaderna.

Från teorin för sökarbetslöshet finns också klara slutsatser angående hur *de enskilda individernas arbetsmarknadsbeteende* bör påverkas (Björklund & Holmlund [1991]). Högre arbetslöshetsersättning innebär incitament för de arbetslösa att dels höja sina reservationslöner (de lägsta löner som man accepterar att arbeta för), dels söka mindre energiskt efter nya arbeten (eftersom inkomstskillnaden mellan att ha och inte ha arbete minskar). Följden av detta blir längre arbetslöshetsperioder. Detta resultat tycks vara empiriskt väl belagt i den internationella litteraturen (se t.ex.

¹ Det är en vanlig missuppfattning att dessa resonemang förutsätter monopolistiska fackföreningar, dvs. att dessa *ensidigt* kan bestämma lönerna (se t.ex. Bröms [1992]). Detta är inte riktigt. Allt som krävs är att fackföreningssidan utövar *något* inflytande på löneförhandlingarnas utfall, vilket knappast kan vara ett kontroversiellt antagande.

OECD Employment Outlook [1991]). För Sverige är resultaten däremot mer varierande i de få statistiska studier som gjorts (se Björklund & Holmlund [1991]). Ett kanske mer förvånande teoretiskt resultat är att högre arbetslöshetsersättning kan öka deltagandet i arbetskraften, eftersom den förväntade ersättningen för detta ökar.

De ovan beskrivna mikroeffekterna på de enskilda individernas beteende kommer också att få *makroekonomiska* effekter på aggregerad lön och sysselsättning. Högre arbetslöshetsersättning innebär att arbetslösa "outsiders" kommer att konkurrera mindre effektivt om uppkommande vakanser med redan sysselsatta "insiders", vilket också det bör minska incitamenten på den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna (Lindbeck & Snower [1988]). Företagen blir också mer benägna till lönehöjningar om högre arbetslöshetsunderstöd innebär mer frivilliga avgångar och större svårigheter att rekrytera ny arbetskraft. Det samlade resultatet bör bli såväl en högre lönenivå som en högre arbetslöshet i ekonomin (Jackman m.fl. [1991]).

Det har gjorts ett stort antal *empiriska studier* av sambandet mellan löner och arbetslöshetsersättning. Resultaten för såväl Sverige som andra länder är dock mycket varierande (se t.ex. Layard & Nickell [1986], Holmlund [1989], Calmfors [1990], Björklund & Holmlund [1991], resp. Forslund [1992]). En del studier kan belägga sådana samband, andra kan det inte. Ett osäkerhetsmoment i de *tidsseriestudier* som gjorts är emellertid statistiska problem beroende på multikollinearitet (arbetslöshetsersättningen liksom flera andra förklaringsvariabler stiger trendmässigt), vilket gör resultaten svårtolkade. I *tvärsnittsstudier* (t.ex. Jackman m.fl. [1991]) som syftar till att förklara skillnaderna i arbetslöshet mellan olika länder är arbetslöshetsersättningens nivå ofta en av många fungerande förklaringsvariabler (men i regel inte någon av de viktigaste).

1.2 Ersättningsperiodens längd

En längre ersättningsperiod har teoretiskt ungefär samma effekter som en höjning av ersättningsnivån på såväl löneförhandlingarna som de enskilda individerna. Det förefaller väl belagt att t.ex. de enskilda arbetslösas sökeffektivitet och reservationslöner hänger samman med ersättningsperiodens längd (Björklund & Holmlund [1991]). Det finns vidare studier som påvisar hur återanställningssannolikheterna för arbetslösa ökar mot slutet av ersättningsperioden (se *OECD Employment Outlook* [1991]).

I den internationella diskussionen har ersättningsperiodens längd kommit att tillmätas en större betydelse än ersättningens höjd och ses rentav ofta som den viktigaste faktorn bakom enskilda individers tillvänjning till arbetslöshet. I tvärsnittsstudier av skillnaderna i arbetslöshet mellan olika länder (se t.ex. Jackman m.fl. [1991]) är ersättningsperiodens längd en av de viktigaste förklaringsvariablerna (betydligt viktigare än arbetslöshetsersättningens nivå). De jämförelsevis korta ersättningsperioderna i Sverige brukar ofta framhållas som en av de främsta orsakerna till varför arbetslösheten i Sverige under 80-talet var betydligt lägre än i de flesta andra västeuropeiska länder (t.ex. Björklund [1990] och Jackman m.fl. [1991]). Här kan det emellertid vara på sin plats med viss försiktighet i tolkningen, eftersom orsaksriktningen inte är självklar. Likaväl som korta ersättningsperioder kan bidra till arbetslöshet, kan nämligen en hög arbetslöshetsnivå, med stor långtidsarbetslöshet, förklara långa ersättningsperioder (Calmfors [1991]). Såväl Danmark som Norge utgör exempel på hur högre arbetslöshet fått politikerna att förlänga ersättningsperioderna.

1.3 Ersättningens tidsprofil

Arbetslöshetsersättningens tidsprofil är en av de minst diskuterade frågorna i den mer populära debatten trots att det finns en teoretisk litteratur (se Björklund & Holmlund [1991]). Denna leder emellertid inte till några entydiga slutsatser. Resonemang utifrån hur den enskilda individens beteende vid arbetslöshet påverkas leder snarast till slutsatsen att arbetslöshetsersättningen bör betalas ut i form av en engångsbetalning (avgångsvederlag) som är oberoende av arbetslöshetsperiodens längd. Därmed bibehålls incitamenten för de arbetslösa att söka effektivt efter arbete och att inte sätta alltför höga reservationslöner. Resonemang utifrån hur de fackliga lönekraven påverkas kan emellertid leda till motsatt slutsats. Från denna synpunkt är det mindre problematiskt med en hög arbetslöshetsersättning i slutet av ersättningsperioden än i början, eftersom effekten på skillnaden i välfärd mellan att vara sysselsatt och att vara arbetslös (jfr avsnitt 1.1 ovan) då diskonteras ner. Detta talar för en arbetslöshetsersättning som stiger över tiden (eventuellt med viss karenstid, under vilken den enskildes privata sparande - eller lån - helt får ta stöten, vilket sedan länge varit fallet vid frivilliga uppsägningar). För en sådan tidsprofil talar också argumentet att det i första hand kan vara de som drabbas av långvarig arbetslöshet som man vill skydda och inte de korttidsarbetslösa. Mot den talar behovet av att skapa maximala incitament för långtidsarbetslösa att komma tillbaka till arbetslivet (jfr avsnitt 1.2 ovan) och

svårigheterna för enskilda individer att snabbt ändra sina utgiftsmönster (t.ex. i fråga om bostad, fritidshus osv.) vid inkomstbortfall till följd av arbetslöshet.

Vårt tidigare system utgör egentligen en egendomlig blandning av tidsprofiler. Å ena sidan innebär utförsäkring, då socialhjälp får ta över, att ersättningsnivån sjunker med tiden. Å andra sidan innebär rätten till beredskapsarbete vid risk för utförsäkring (jfr avsnitt 1.6 nedan) att ersättningsnivån stiger efter en längre tids arbetslöshet.

1.4 Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

De ovan diskuterade effekterna av arbetslöshetsförsäkringen på löneförhandlingarnas beteende bör hänga samman med hur kostnaderna för arbetslöshetsersättningen finansieras. Högre arbetslöshetsersättning försvagar incitamenten att hålla tillbaka lönerna för såväl fack som arbetsgivare när de som omfattas av en löneförhandling endast bär en liten del av kostnaderna för den arbetslöshet som blir följden av alltför stora lönehöjningar. Detta problem skulle *inte* uppkomma om vi hade *fullständigt centraliserade* avtalsförhandlingar för hela löntagarkollektivet och kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen fullt ut finansierades via skatter på löntagare och arbetsgivare. En sådan fullständig centralisering hade vi emellertid inte ens på 60- och 70-talen. Redan den uppsplittring på olika löntagarkollektiv som då förekom (LO, PTK, offentliganställda) innebar att eventuella hänsynstaganden till kostnaderna för arbetslösheten späddes ut kraftigt (Calmfors & Driffill [1988]). Med nuvarande utformning av arbetslöshetsförsäkringen blir denna utspädning än större om löneförhandlingarna förs bransch- eller företagsvis.

1.4.1 Differentierade avgifter

Av diskussionen ovan (och i avsnitt 1.1) följer att de direkta lönehöjande incitamenten av höga arbetslöshetsunderstöd i löneförhandlingarna (men inte de incitament som verkar indirekt via de enskilda individernas arbetsmarknadsbeteende) kan motverkas (och i teorin eventuellt helt elimineras) om man skapar en korrespondens mellan arbetslöshetsförsäkring och lönebestämning. I klartext betyder det att om förhandlingarna förs på branschnivå och om arbetslöshetskassorna också är branschvisa, kan en finansiering som innebär att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen till viss del bärs av branschen förstärka incitamenten

till återhållsamma löneökningar.

Teorin bakom detta är densamma som redovisades i avsnitt 1.1 (jfr Calmfors m.fl. [1985], Björklund & Holmlund [1987], eller Holmlund & Lundborg [1988]). Anta att en del av kostnaderna för arbetslöshetsersättning till de arbetslösa i en viss bransch bärs av (de sysselsatta) medlemmarna i det till branschen hörande fackförbundet! I så fall reduceras "vinsten" av löneökningar för de sysselsatta medlemmarna, eftersom nettolöneökningen (löneökningen *efter* avgift till a-kassan) blir mindre än bruttolöneökningen (löneökningen *före* avgift till a-kassan) till följd av att avgifterna till försäkringen ökar om sysselsättningen minskar och därmed mer arbetslöshetsunderstöd måste betalas ut. Detta bör påverka fackets avvägning på marginalen mellan högre lön och lägre sysselsättning och därför förstärka incitamenten till återhållsamhet i lönebildningen. Detta kan vara särskilt viktigt om man tror att fackets lönekrav styrs av sysselsatta "insiders" som inte tar tillräcklig hänsyn till önskemålen från arbetslösa "outsiders" om låga lönelöft för att skapa mer sysselsättning (Blanchard & Summers [1986] och Lindbeck & Snower [1988]). En sådan direkt koppling mellan lönerna och kostnaderna för arbetslöshetsersättning kan vara en metod att få "insiders" att i sitt egenintresse hålla tillbaka lönerna så att fler jobb skapas för "outsiders".²

Resonemanget ovan är inte begränsat till avgifter på löntagarna. Incitament till låga löneökningar skapas också om kostnaderna för

² En vanlig invändning mot differentierade egenavgifter för *löntagarna* är att dessa skulle leda till kompensationskrav, så att lönekostnaderna höjs i stället för sänks (Bröms [1992], *I vår makt: pris- och lönebildning i Sverige* [1992]). Detta är såvitt vi kan förstå ett felaktigt argument som bygger på en oklar jämförelsenorm. Denna bör givetvis vara dagens system i vilket arbetslöshetsförsäkringen i princip finansieras genom allmänna arbetsgivaravgifter. Anta först som ett tankeexperiment att *odifferentierade* egenavgifter på löntagarna införs, vilket får till följd att arbetsgivaravgifterna kan hållas lägre än som annars blivit fallet! Då skapas ett "utrymme" för kompenserande lönehöjningar utan att *lönekostnadsnivån* (summan av löner och arbetsgivaravgifter) höjs. Om man tror att löntagarna på lång sikt bär hela kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen oberoende av hur denna formellt finansieras, kommer hela detta utrymme att utnyttjas till lönehöjningar (jfr avsnitt 1.4.2). I så fall påverkas varken lönekostnader eller sysselsättning. Men med differentierade avgifter ökar utbytet av att hålla tillbaka lönerna, vilket ger incitament för minskade *genomsnittliga* lönekostnader och därmed högre sysselsättning: man bör således vänta sig att endast en *del* av avgiftssänkningen för företagen tas tillbaka i form av höjda löner.

arbetslöshetsersättning till de arbetslösa i en bransch betalas genom differentierade avgifter på företagen. Om dessa avgifter stiger när alltför stora löneökningar leder till arbetslöshet, blir ju vinstminskningen i branschen större, vilket bör förstärka arbetsgivarsidans motstånd mot lönehöjningar. De höjda avgifterna slår dessutom ut ytterligare sysselsättning, vilket bör göra den fackliga sidan mindre benägen till höga löneökningar. Det centrala om man vill förändra de incitament som påverkar löneförhandlingarna vid branschvisa förhandlingar är således att avgifterna till arbetslöshetsföräkringen *differentieras* efter branschen (och inte om de läggs på löntagarna eller arbetsgivarna).

Enligt *teorin* bör en differentiering av avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen kunna ha betydande effekter på incitamenten i lönebildningen. Detta kan illustreras med följande resonemang. Anta att löntagarna i den bransch där man förhandlar om lönerna svarar för en andel α av kostnaderna för utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen! Anta vidare att en löneökning på 1 procent under i övrigt oförändrade förhållanden leder till en sysselsättningsminskning på ϵ procent (arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet är ϵ) och att kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen (arbetslöshetsersättning/lön) är r ! I så fall leder en bruttolöneökning (löneökning före avgift till arbetslöshetsförsäkringen) på 1 procent approximativt till en nettolöneökning (löneökning efter avgift till försäkringen) på endast $(1 - \alpha\epsilon r)$ procent till följd av att avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen ökar.³ Om t.ex. $\alpha = 0.6$, $\epsilon = 1$ och $r = 0.8$,

³ Anta att endast de sysselsatta medlemmarna betalar en avgift till arbetslöshetsförsäkringen! De totala egenavgifterna ges då av $tN = \alpha rw(M - N)$, där t är egenavgiften, $N = N(w)$ sysselsättningen, w reallönen brutto (före egenavgift), α den andel av kostnaderna för arbetslöshetsersättning som egenavgifterna svarar för, r kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen och M antalet medlemmar i facket (och arbetslöshetskassan). $w - t$ är reallönen netto efter avgift till arbetslöshetskassan, med $t = \alpha rw(M - N)/N$. Om vi tar hänsyn till att t påverkas när w ändras (till följd både av att arbetslöshetsersättningens nivå påverkas när kompensationsgraden är given och av att sysselsättningen ändras), kan den relativa förändringen av nettolönen uttryckas som

$$(1) \quad d(w-t)/(w-t) = [w/(w-t) - \alpha rw(M-N)/N(w-t) - \epsilon(\alpha rw + t)/(w-t)]dw/w \\ = (1 - \alpha\epsilon rwM/N(w-t))dw/w,$$

där $\epsilon = -(dN/dw) \cdot (w/N)$ är arbetskraftsefterfrågans elasticitet med avseende på reallönen. Om $M \approx N$, dvs. vid mycket låg arbetslöshet, blir $t \approx 0$ och uttrycket ovan förenklas till $d(w - t)/(w - t) \approx (1 - \alpha\epsilon r)dw/w$.

betyder det att en bruttolöneökning på 1 procent ger en nettolöneökning på endast ca 0.5 procent. Såväl brutto- som nettolöneökning blir 1 procent om denna koppling mellan egenavgifter och kostnader för arbetslösheten inte finns, dvs. om $\alpha = 0$.⁴ Det är inte orimligt att sådana förändringar av lönsamheten av löneökningar kan ha betydande effekter på lönebildningen. Man kan emellertid peka på två viktiga förutsättningar som bör vara uppfyllda för att denna slutsats ska gälla.

(i) Det måste verkligen föreligga en korrespondens mellan arbetslöshetsförsäkring och lönebestämning. Med "branschvisa" a-kassor måste också löneförhandlingarna samordnas på branschnivå. Resonemanget gäller inte om vi skulle få en helt decentraliserad lönebildning till företagsnivå, där varje enskilt företag förhandlar utan koordinering med andra. Skälet är att det enskilda företaget är för litet för att nämnvärt påverka de totala kostnaderna för arbetslöshetsersättningen. Det kan ändå vara en pedagogisk poäng att synliggöra kostnaderna för arbetslösheten, men man ska då inte vänta sig några betydande effekter på incitamenten i lönebildningen. Observera dock att den *formella* förhandlingsnivån är oviktig: det viktiga är om det sker en *reell* samordning på förbunds nivå eller inte. Sker detta, kommer incitamenten också vid förhandlingar som enbart bedrivs på företagsnivå att påverkas.

(ii) Med nuvarande regler för arbetslöshetsförsäkringen reduceras incitamenteffekterna av en differentiering av avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen av att denna endast står för kostnaderna för arbetslöshetsersättningen under en begränsad period. Vid utförsäkring tar antingen staten över (rätten till beredskapsarbete) eller kommunerna (socialhjälp). Det innebär att reduktionen av nettolöneökningen till följd av permanent högre arbetslöshet i branschen endast blir tillfällig. Incitamenteffekterna skulle bli större om arbetslöshetsförsäkringens ansvar förlängs och denna också får stå för en del av de kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialbidrag som idag belastar statskassan resp. kommunerna. En sådan förändring av ersättningsperioden är naturligtvis fullt förenlig med att ersättningen sänks kraftigt efter samma tid som nu sker efter utförsäkring.

Det bör betonas att diskussionen ovan bygger på rent teoretiska resonemang. Empiriskt har man inte kunnat belägga att arbetslöshets-

⁴ Jfr föregående fotnot.

försäkringens finansiering påverkat lönebildningen i Sverige (Holmlund [1989], Forslund [1992]). Det kan dock bero på samma statistiska multikollinearitetsproblem som diskuterades i avsnitt 1.1. Det finns inte tillgång till utländska studier av frågeställningen av det enkla skälet att arbetslöshetsförsäkringen i de flesta länder är statlig och arbetar utan differentiering av avgifterna.

1.4.2 Totalkostnader eller marginalkostnader

En central distinktion i sammanhanget, som i stort sett tycks ha förbisetts i den svenska debatten, är den mellan total- och marginalkostnader för arbetslöshetsförsäkringen. Ett system där höga statsbidrag innebär att det inte finns någon -- eller endast mycket svag -- koppling mellan de *totala kostnaderna* för en arbetslöshetskassa och avgifterna innebär en inkomstomfördelning från branscher och yrkesområden med liten arbetslöshetsrisk till sådana med stor. Detta kan uppfattas ha fördelningspolitiska fördelar. Men det finns också resursallokeringskostnader eftersom verksamheter med hög förväntad arbetslöshet subventioneras, vilket snedvrider resursanvändningen i ekonomin (Björklund & Holmlund [1987, 1991]).

På kort sikt kan det spela viss roll för resursallokering och inkomstfördelning om differentierade avgifter läggs på arbetsgivare eller löntagare. Långsiktigt bör man emellertid i analogi med de resonemang som förts om effekterna av produktivitets- och skatteförändringar i litteraturen om förhandlings- och fackföreningsmodeller vänta sig att hela kostnaden övervältras på löntagarna oberoende av vem som *formellt* belastas av avgiften (jfr Bean m. fl. [1986], Calmfors & Nymoén [1990] eller Jackman m. fl. [1991]). Om avgifterna differentieras efter resp. arbetslöshetskassors totalutgifter, bör därför en ökad spridning i nettolönerna efter avgift till försäkringen uppkomma. Resursallokeringseffekten av detta kommer att bli en omflyttning av arbetskraft från områden med hög till områden med låg arbetslöshetsrisk. När arbetskraftsutbudet på detta sätt minskar på delarbetsmarknader med hög arbetslöshet (och ökar där arbetslösheten är låg) motverkas i viss utsträckning den ökade spridningen av nettolönerna.⁵

⁵ Ibland -- som t. ex. i *I vår makt: pris- och lönebildning i Sverige* [1992] -- har det hävdats att också bruttolöneskillnaderna (före avgift till arbetslöshetsförsäkringen) kommer att öka om avgifterna differentieras. Vi förstår inte logiken bakom detta påstående.

Om målet är att förstärka incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen är emellertid det viktiga inte hur total- utan hur *marginalkostnaderna* för försäkringen påverkas. Det väsentliga är att det finns en koppling mellan *förändringar* av avgifterna och *förändringar* av arbetslösheten, eftersom det är detta som styr "lönsamheten" av olika höga löneökningar. Följaktligen kan det finnas möjligheter att mildra den målkonflikt mellan att påverka incitamenten för lönebildningen och fördelningshänsyn som är ett vanligt argument mot differentierade avgifter (se t. ex. *I vår makt: pris- och lönebildning i Sverige* [1992] eller Bröms [1992]). En metod är att i botten lägga en statlig grundsubvention till varje arbetslöshetskassa som är oberoende av variationer i arbetslösheten. Avgifter får sedan stå för en del av mellanskillnaden mellan kassans totala kostnader för arbetslöshetsersättning och grundsubventionen (och ett *rörligt* statsbidrag för resten). På så sätt uppnås fortfarande en koppling mellan arbetslösheten och avgifter på *marginalen* (jfr Raaum [1992]).⁶ Samtidigt kan en viss utjämning av avgifterna åstadkommas om den statliga grundsubventionen utformas så att den bekostar olika höga arbetslöshetsnivåer i olika kassor. Dessa subventionerade "basnivåer" måste emellertid fastställas oberoende av den faktiska

⁶ Om g = den statliga grundsubventionen och i övrigt samma beteckningar som i fotnot 3 används, skulle då de totala egenavgifterna ges av $tN = \alpha[rw(M - N) - g]$. α anger då den andel av kostnaderna utöver vad som täcks av den statliga grundsubventionen som betalas av egenavgifter. Anta att grundsubventionen utgår med beloppet g_1 per medlem och att denna bestäms så att $g_1 = rwu_0$, där u_0 är den relativa arbetslöshet (arbetslösheten uttryckt som andel av antalet kassamedlemmar) som staten på detta sätt betalar. Den totala grundsubventionen till kassan blir då $g = Mg_1 = rwU_0$, där $U_0 = Mu_0$ är den arbetslöshet i antal personer som svarar mot det relativa arbetslöshetstalet u_0 . Om vi skriver $U = M - N$ och $U_0 = M - N_0$, där U är den faktiska arbetslösheten och N_0 är den mot arbetslöshetsnivån U_0 svarande sysselsättningsnivån, får vi $tN = \alpha rw(U - U_0) = \alpha rw(N_0 - N)$. Det är lätt att visa att uttrycket för den relativa förändringen av nettolönen efter avgift till arbetslöshetsförsäkringen blir detsamma som i fotnot 3 om arbetslösheten är approximativt lika med den subventionerade grundnivån. $N_0 \approx N$ ger nämligen $t \approx 0$ och $d(w - t)/(w - t) = [1 - \alpha\epsilon]dw/w$ också i detta fall. Observera att med en över tiden varierande arbetslöshetsnivå kan avgiften t i princip bli både positiv och negativ. Det senare fallet skulle innebära en utbetalning från arbetslöshetskassan till dess medlemmar: i praktiken kan detta knappast bli aktuellt utan det torde i stället bli fråga om en fondering som kan användas för att utjämna avgifterna över tiden (jfr avsnitt 2.1 nedan). Alternativt kan man tänka sig att $\alpha = 0$, och följaktligen också $t = 0$, så länge som arbetslösheten ligger under den subventionerade grundnivån U_0 , vilket innebär att staten står för alla kostnader i detta arbetslöshetsintervall. Detta har dock nackdelen att man inte får någon koppling mellan kostnader och egenavgifter så länge som $U < U_0$.

arbetslöshetsutvecklingen: om man successivt reviderar dem när arbetslösheten ändras, eliminerar man ju just den koppling mellan förändringar av arbetslösheten och de differentierade avgifter som var målet. En möjlighet kan vara att subventionera en högre arbetslöshetsnivå ju lägre genomsnittslönen är i en arbetslöshetskassa. Eftersom det tycks finnas en negativ korrelation mellan lön och arbetslöshetsrisk, skulle detta innebära en viss utjämning också mellan kassor med olika arbetslöshetsnivåer.⁷ Praktiskt kan detta åstadkommas t.ex. genom att grundsubventionen utgår som ett fast belopp i kronor per medlem i arbetslöshetskassan (med en given kompensationsgrad räcker då subventionen till färre arbetslösa, ju högre dessas lön är).⁸

Alternativt skulle man kunna se en lösning med olika subventionerade grundnivåer för arbetslösheten i olika kassor (t.ex. utifrån historiska arbetslöshetsnivåer) endast som en temporär åtgärd för att underlätta anpassningen till ett nytt system. Det kan finnas goda skäl för det, men det är också en betydande fara att en "avvecklingsplan" för ett sådant övergångsarrangemang inte uppfattas som *trovärdig*. Det innebär i så fall risker för att de önskade effekterna på lönebildningen inte uppnås.

En annan metod att kombinera förstärkta incitament för låga löneökningar med fördelningshänsyn kan vara att låta staten stå för hela kostnaden för en viss minimiärsättning (lika för alla i kronor) till varje arbetslös. De differentierade avgifterna får sedan betala utgifterna för den del av arbetslöshetsärsättningen som ligger ovanför denna miniminivå. Härigenom åstadkomms automatiskt att staten svarar för en större del av kostnaderna ju lägre genomsnittslönen är i en arbetslöshetskassa (givet att kompensationsgraden, dvs. kvoten mellan arbetslöshetsärsättning och lön,

⁷ Den negativa *korrelationen* mellan löner och arbetslöshetsrisk får givetvis inte blandas ihop med *orsakssambandet* att högre reala lönekostnader leder till högre arbetslöshet.

⁸ Innebörden av detta är att grundsubventionen per medlem blir $g_1 = a$, där a är ett fixt belopp i kronor. Den totala subventionen till kassan blir då $g = Ma$ (jfr fotnot 6) och de totala egenavgifterna $tN = \alpha(rwU - aM)$. Det faktum att den statliga grundsubventionen i detta fall blir oberoende av lönenivån innebär att incitamenten att hålla tillbaka lönerna förstärks ytterligare. Egenavgifternas andel av de totala kostnaderna för arbetslöshetsärsättning blir nu $\alpha(rwU - aM)/rwU = \alpha(1 - a/rwu)$, där $u = U/M$ är den faktiska arbetslösheten uttryckt som andel av antalet kassamedlemmar.

är densamma).⁹

1.5 Kraven på de arbetslösa

Ytterligare parametrar i arbetslöshetsersättningen är vilka krav som ställs på de arbetslösa i form av sökaktivitet och att acceptera erbjudna arbeten liksom de resurser som ställs till förfogande av arbetsförmedlingen i form av rådgivning etc. De incitamentsproblem för de enskilda arbets-sökande som skapas av försäkringen blir mindre i ju högre grad som dessas beteende kan påverkas med andra metoder. De höga krav som ställs i Sverige brukar ofta framhållas som en förklaring till varför vi tidigare kunnat hålla arbetslösheten så låg (t.ex. Björklund [1990], Jackman m.fl. [1991], *OECD Employment Outlook* [1991, 1992]). Detta är säkert delvis riktigt, men delvis kan det också vara fråga om ett cirkelresonemang, eftersom det är lättare för arbetsförmedlingarna att utföra en sådan kontrollfunktion och att ställa resurser till de arbetssökandes förfogande vid låg arbetslöshet. Vid hög arbetslöshet kan emellertid resurskraven för detta snabbt bli orimliga. Detta må vara av mindre betydelse så länge som en hög arbetslöshet motsvaras av låg arbetskraftsefterfrågan och det finns få platser att förmedla. Problemet ställs emellertid på sin spets när arbetskraftsefterfrågan ökar i en konjunkturuppgång, då det gäller att åstadkomma en effektiv matchning mellan vakanser och arbetslösa för att undvika att överhettningstendenser uppkommer redan vid hög arbetslöshet. Utvecklingen i Västeuropa under senare delen av åttiotalet har tydligt illustrerat riskerna med en sådan utveckling (Jackman m.fl. [1990, 1991]).

Det finns således anledning tro att incitamenten för den enskilda arbetssökandes beteende blir viktigare framöver. Det understryker behovet av att diskutera frågorna om ersättningens höjd, ersättningsperiodens längd, samordningen med arbetsmarknadspolitiken osv. Självklart är det också en viktig principiell fråga vilken grad av kontroll man allmänt sett är beredd att acceptera och i vilken utsträckning man vill förlita sig på incitament.

I detta sammanhang finns också en del andra principiella frågor av kontroversiell natur som t.ex. om arbetslösa ska ha rätt att neka till erbjudna arbeten där det inte betalas lön enligt kollektivavtal. Denna rätt finns idag och bidrar till att hålla uppe lönenivån, vilket förmodligen inte

⁹ Statens totala bidrag till varje arbetslöshetskassa blir då cU , där c är ett fixt belopp i kronor (jfr fotnot 6). De totala egenavgifterna blir $tN = rwU - cU = U(rw - c)$. Deras andel av kassans totala kostnader blir $U(rw - c)/Urw = 1 - c/rw$.

är till gagn för samhällsekonomin.

1.6 Samordningen med arbetsmarknadspolitiken

Man måste också beakta arbetslöshetsförsäkringens samordning med arbetsmarknadspolitiken. Idag finns en lagstadgad rätt till beredskapsarbete vid utförsäkring. Man kan lägga olika aspekter på detta. En fördel är att passivisering av långtidsarbetslösa kan motverkas. En annan är det som i engelskspråkig litteratur brukas benämnas "work test" (Björklund och Holmlund [1991], *OECD Employment Outlook* [1991], Jackman m.fl. [1991]): möjligheterna för "arbetesvilliga" att leva på arbetslöshetsunderstöd reduceras om man via erbjudanden om t.ex. beredskapsarbete kan pröva arbetsviljan.

En nackdel från incitamentssynpunkt med rätten till beredskapsarbete kan vara att ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen förlängs, eftersom arbetslösa på detta sätt kan kvalificera sig för en ny ersättningsperiod. Problemet accentueras av att ersättningsnivån (avtalsenlig lön) i beredskapsarbete idag ligger högre än arbetslöshetsersättningen. Detta är dock inte fallet med de möjligheter till sysselsättning i form av s.k. arbetslivsutveckling som tillskapades genom krisuppgörelserna mellan regering och opposition 1992, eftersom ersättning endast motsvarande arbetslöshetsunderstöd utgår där). Slutligen innebär rätten till beredskapsarbete sannolikt att incitamenten för de arbetslösa att effektivt söka efter arbete försvagas. Det kan därför finnas skäl att ifrågasätta den nuvarande rätten till beredskapsarbete vid utförsäkring (som för övrigt lär bli svår att upprätthålla framöver). Även om man *de facto* vill använda beredskapsarbetena på detta sätt, förefaller inget vara att vinna på att detta kodifierats som en lagstadgad rättighet.

1.7 Tillfälliga permitteringar

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen behandlas tillfälliga permitteringar restriktivt: den enskilda arbetsgivaren får själv stå för större delen av kostnaderna. Ett motiv har varit att man velat reducera sådan korttidsarbetslöshet och undvika att via arbetslöshetsförsäkringen subventionera verksamheter med stora cykliska sysselsättningsfluktuationer (Björklund och Holmlund [1991]). De senaste årens forskning om insider-outsiderproblematiken (Blanchard och Summers [1986], Lindbeck och Snower [1988]) kan emellertid aktualisera andra aspekter på detta

problem. Denna litteratur betonar ju risken för att kvarvarande "insiders" endast beaktar sina egna intressen och inte önskemålen hos "outsiders" om en återhållsam löneutveckling i syfte att stimulera nyanställningar. Från denna synpunkt kan det ligga en poäng i att hålla kvar en "pool" av arbetslösa som har anknytning till det enskilda företaget, vilket kanske skulle innebära större hänsynstagande till de arbetslösa i lönebildningen. Arbetslösa "outsiders" skulle m a o på detta sätt förvandlas till arbetslösa "insiders". *Mot* en sådan förändring av arbetslöshetsförsäkringen talar önskemål om att stimulera rörligheten på arbetsmarknaden.

1.8 Arbetslöshetsförsäkringens administration och organisation

En sista mycket kontroversiell aspekt gäller arbetslöshetsförsäkringens administration och organisation. Om försäkringen blir obligatorisk, är det då rimligt att den fortfarande administreras endast av facket närstående arbetslöshetskassor med monopol på verksamheten? I de flesta länder har arbetslöshetsförsäkringen inte den utformningen. Detta är en central fråga för den fackliga organisationsgraden. Man har pekat på hur arbetslöshetsförsäkringens administration tycks vara avgörande för hur den fackliga medlemsutvecklingen påverkas av högre arbetslöshet (t.ex. Visser [1989], Neumann m.fl. [1991] och *OECD Employment Outlook* [1991]). I de flesta länder i Västeuropa innebar 80-talets höga arbetslöshet en minskad facklig organisationsgrad. Undantag från denna utveckling är länder som Danmark och Finland med facket närstående arbetslöshetskassor, där högre arbetslöshet i stället tycks ha varit positiv för den fackliga medlemsrekryteringen. Samma tendens tycks gälla Sverige.

Arbetslöshetsförsäkringens administration kan således vara central för styrkebalansen mellan parterna på arbetsmarknaden. Högre facklig organisationsgrad gör det lättare för facket att tillfoga arbetsgivarna skada vid arbetsmarknadskonflikter, vilket innebär större möjligheter att driva igenom de egna lönekraven (Jackman m. fl. [1991], Calmfors [1993]). Det är svårt att se varför det skulle vara ett samhällsintresse att på detta sätt öka den fackliga förhandlingstyrkan genom att arbetslöshetsförsäkringens utformning underlättar den fackliga medlemsrekryteringen.

Mot arbetslöshetskassor av nuvarande utformning talar också att de kan bidra till en inlåsning av arbetslösa i tidigare branscher och yrken. Man kan tänka sig att knytningen till existerande typer av arbetslöshetskassor förstärker de arbetslösas identifikation med en viss

grupp arbetstagare så att det blir svårare att få tillstånd övergångar till andra yrkesområden där det är lättare att finna ny anställning. Detta kan vara en viktig synpunkt *trots* att det knappast finns någon nationalekonomisk forskning att åberopa på området.

De argument som finns *för* att man bör eftersträva en hög facklig organisationsgrad grundar sig på den s.k. insider-outsider teorin (Blanchard & Summers [1986], Lindbeck & Snower [1988]). Enligt denna kommer lönekraven att hållas nere ju större antalet "insiders" är som har företräde till anställning och bestämmer löneutvecklingen. Det beror på att arbetslöshetsrisken för en enskild "insider" (vid en given sysselsättningsnivå) blir större, ju fler dessa är. Följaktligen blir "insiders" då mer intresserade av att sätta lönerna så att sysselsättningen blir hög. Detta argument försvagas dock av att gällande turordningsregler vid uppsägning i princip inte ger fackligt anslutna företräde till arbete. I så fall påverkar inte förändringar i organisationsgraden arbetslöshetsrisken och därmed inte heller incitamenten i lönebildningen. I den mån fackets medlemmar ändå i *praktiken* gynnas vid uppsägningar, bör detta problem lösas inte genom att stödja den fackliga medlemsrekryteringen utan genom att lagstiftningen förstärker de oorganiserades ställning i sådana situationer (t.ex. genom att undanröja fackets förhandlingsmonopol för samtliga anställda vid turordningsförhandlingar). Vi är också tveksamma till argumentet att ett försäkringssystem som leder till att de *arbetslösa* kvarstår i facket innebär mer av återhållsamhet i lönebildningen. Skälet är att dessa utövar litet inflytande på den fackliga lönepolitiken antingen de är medlemmar eller inte: denna torde under alla förhållanden bestämmas av de sysselsatta medlemmarna (Calmfors [1993]).

Ett vanligt argument för den fackliga anknytningen är att den kan öka fackets medvetenhet om sambandet mellan löner, sysselsättning och kostnaderna för arbetslöshetsunderstöd. Detta argument har en betydande tyngd under förutsättning av att det finns en korrespondens mellan lönesättning och arbetslöshetsförsäkring av det slag som diskuterades i avsnitt 1.4 *och* av att avgifterna verkligen differentieras efter kassornas utgifter för arbetslöshetsunderstöd. En sådan differentiering förutsätter emellertid inte fackligt anknutna arbetslöshetskassor utan kan likaväl åstadkommas inom ramen för en av andra försäkringsgivare administrerad försäkring. Så länge som avgifterna kan kopplas till förhandlingsområden, finns det nämligen incitament för de fackliga organisationerna att av omsorg om sina medlemmar hålla tillbaka lönerna.

Man skulle rentav kunna diskutera om inte kopplingen mellan

lönebildning och arbetslöshetsförsäkring kunde göras än mer effektiv genom att avgifterna differentieras efter *flera* kriterier än enbart tillhörigheten till *förbundsvisa* arbetslöshetskassor. Man kunde låta avgiften bero på såväl bransch som region och yrkesområde, vilka alla inverkar på arbetslöshetsrisken. Härigenom skulle möjligheterna öka att påverka lönebildningen via arbetslöshetsförsäkringen även om vi får en mer decentraliserad lönebildning än dagens. En sådan differentiering av avgifterna enligt flera kriterier kan möjligen också förstärka incitamenten att organisera förhandlingssystemet på ett sätt som medger större flexibilitet i lönerelationerna mellan olika delarbetsmarknader.

2. En ny arbetslöshetsförsäkring - en idéskiss

Bakgrundsanalysen ovan leder fram till ett antal slutsatser som enligt vår mening bör vara vägledande vid konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen.

(i) Försäkringen har ett *antal* olika dimensioner som alla är viktiga och där utformningen i ett avseende kan få konsekvenser för handlingsfriheten i andra dimensioner. Så t.ex. bör en större differentiering av avgifterna med hänsyn till arbetslöshetsutvecklingen i olika delar av ekonomin innebära större möjligheter till generösa ersättningsvillkor och vice versa.

(ii) Ett högt inkomstskydd i arbetslöshetsförsäkringen måste vara mycket begränsat i tiden om tillräckliga incitament att undvika långtidsarbetslöshet ska upprätthållas.

(iii) I en situation där det gäller att i nästa konjunkturuppgång få tillbaka ett stort antal arbetslösa i arbete och arbetsförmedlingarnas möjligheter att bistå de enskilda arbetssökande - och att kontrollera att sökandet bedrivs aktivt - därför kommer att minska, blir det viktigare än tidigare med generellt verkande incitament.

(iv) Avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen bör *differentieras* med hänsyn till arbetslöshetsutvecklingen i olika delar av ekonomin för att på så sätt främja en ansvarsfull lönebildning. En förutsättning för att detta ska fungera är att en viss koordinering av löneförhandlingarna sker även fortsättningsvis. Vi utgår från att detta kommer att bli fallet: även vid företagsvisa förhandlingar bör man nämligen vänta sig en betydande samordning mellan olika förhandlingsenheter (Calmfors, 1992b).

(v) Det är viktigt att skilja mellan totalkostnader och kostnader på marginalen för arbetslöshetsförsäkringen. Det väsentliga för att påverka incitamenten i lönebildningen är att *förändringar* av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen påverkar avgifterna. En sådan känslighet *på marginalen* är i princip förenlig med att staten väljer att subventionera försäkringen olika mycket för olika kategorier av löntagare.

(vi) Sambandet mellan löner, arbetsmarknadsläge och avgifter till arbetslöshetsförsäkringen kan stärkas om dennas ansvar för de arbetslösa *förlängs*. Detta måste i så fall ske utan att ersättningsnivåerna för de arbetslösa efter nuvarande utförsäkringsgräns höjs. Samma skäl talar för att arbetslöshetsförsäkringen bör bära också kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

(vii) Fackets medlemsrekrytering bör inte främjas genom att arbetslöshetsförsäkringen administreras enbart av arbetslöshetskassor med stark facklig anknytning. Det är fullt möjligt att åstadkomma en koppling mellan löner, arbetslöshet och avgifter också med en försäkring som administreras av andra försäkringsgivare. En sådan förändring skulle rentav kunna göra denna koppling *mer* effektiv genom att möjliggöra en avgiftsdifferentiering efter *flera* kriterier: bransch, yrke och region. I ett förhandlingssystem som kan förväntas bli alltmer decentraliserat enligt alla dessa dimensioner bör detta öka korrespondensen mellan arbetslöshetsförsäkring och lönebestämning.

En ytterligare utgångspunkt för vår idéskiss är att arbetslöshetsförsäkringen ska vara *obligatorisk* och få karaktären av en *allmän socialförsäkring*. Det finns två starka skäl för det. Det första är risken att samhället ändå måste ta på sig ansvaret även för de arbetslösa som saknar försäkring och därför inte bidragit till kostnaderna för den. Det andra är det s.k. "adverse-selection-problemet": med en frivillig arbetslöshetsförsäkring kan grupper med liten arbetslöshetsrisk komma att ställa sig utanför denna. Det finns därför starka *fördelningsmässiga* motiv för att göra försäkringen obligatorisk. Man kan uppfatta det som ett samhällsintresse att *alla* omfattas av en arbetslöshetsförsäkring. Detta innebär att vi tar avstånd från en uppläggning där arbetsmarknadens parter helt får ta över arbetslöshetsförsäkringen av det slag som antydde i den första krisuppgörelsen 1992 mellan regeringen och den socialdemokratiska oppositionen.

Nedan ska vi diskutera hur arbetslöshetsförsäkringen enligt vår uppfattning kan utformas i olika avseenden. Vi ska behandla (i)

kostnadernas fördelning; (ii) försäkringens omfattning och ersättningsnivån; (iii) arbetslöshetsförsäkringens ansvar och samordningen med arbetsmarknadspolitiken; (iv) möjligheterna att införa ett sparmoment i försäkringen som kan påverka incitamenten att komma tillbaka i arbete och (v) alternativa sätt att organisera försäkringen. Förslagen är inte utarbetade i detalj utan bör uppfattas som preliminära diskussionsinlägg.

2.1 Försäkringens finansiering

Vi har i avsnitt 1.4 argumenterat för att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen bör delas mellan staten och differentierade avgifter på arbetstagare och/eller arbetsgivare. Det finns olika modeller för hur denna fördelning kan gå till. Den enklaste är att staten *svarar* för samma andel - säg $1/3$ - av totalkostnaderna för försäkringen för alla löntagargrupper. En annan möjlighet är -- som framhölls i avsnitt 1.4.2 -- att staten bidrar med en grundsubvention som bekostar olika höga arbetslöshetsnivåer för olika kategorier av löntagare, t.ex. genom att denna utformas som ett fixt belopp i kronor per försäkrad arbetstagare. Alternativt kan staten stå för hela kostnaderna för en viss minimisättning (lika för alla i kronor) till alla arbetslösa. Man kan också tänka sig någon form av "högriskskydd" i *extrema* arbetslöshetssituationer, enligt vilket staten tar på sig en återförsäkrarroll för att motverka *mycket stora* avgiftshöjningar för enkilda grupper. Valet mellan dessa olika modeller bör styras av vilken vikt man lägger vid fördelningsmål (att undvika stora skillnader mellan avgifterna för försäkringstagare på olika delarbetsmarknader) resp. resursallokeringsmål (att inte subventionera verksamheter med hög arbetslöshetsrisk).

Man kan också diskutera olika varianter i fråga om fördelningen av kostnader mellan arbetsgivare och löntagare. Som framhållits bör det inte spela någon roll för den *reella* kostnadsfördelningen på lång sikt om avgifterna *formellt* läggs på arbetsgivarna eller arbetstagarna. På kort sikt finns det emellertid anledning tro att en finansiering via egenavgifter leder till lägre lönekostnader än en finansiering via avgifter på arbetsgivarna, eftersom övervältringen på löntagarna i det senare fallet bör ta tid. Detta kan vara en stor fördel i en situation med hög arbetslöshet. Då kan man nämligen undvika den ytterligare påspädning av arbetslösheten som annars skulle äga rum om avgiftshöjningar till arbetslöshetsförsäkringen på kort sikt leder till höjda lönekostnader för arbetsgivarna.

Ett särskilt problem i sammanhanget gäller hur avgifterna till

försäkringen ska fördelas över tiden. Detta har stabiliseringspolitiska konsekvenser. Dagens system innebär ju att utgifterna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökar när arbetslösheten stiger utan att någon automatisk finansiering kommer till stånd. Detta har varit en starkt bidragande orsak till det nuvarande underskottet i de offentliga finanserna. Samtidigt ligger det ett värde i att finanspolitiken i viss utsträckning fungerar som en automatisk stabilisator som dämpar nedgången i efterfrågan. En arbetslöshetsförsäkring med en fullständig koppling mellan avgifter och utgifter redan på kort sikt skulle innebära en kraftig finanspolitisk återstramning i konjunkturedgångarna av samma slag som om skatterna höjdes. Detta talar för att en viss utjämning av avgifterna över tiden även fortsättningsvis bör tillåtas. Inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen måste det därför finnas möjligheter till såväl viss fonduppyggnad vid överskott som viss lånefinansiering vid underskott. Vi återkommer i avsnitt 2.5 till om det bör ske i försäkringsgivarnas eller i statens regi. Samtidigt får inte möjligheterna till utjämning av avgifterna vara så stora att kopplingen mellan variationer i arbetslösheten och avgifter urholkas. Om alltför stora underskott får ackumuleras kan också systemets trovärdighet komma i fara, därför att förväntningar då lätt uppstår om att statsmakterna ska gå in med subventioner för att undvika framtida avgiftshöjningar. Vår slutsats blir att en arbetslöshetsförsäkring med differentierade avgifter måste utformas så att den finanspolitiska stabiliseringseffekten vid konjunkturvariationer blir mindre än idag.

Vad gäller finansieringen vill vi avslutningsvis framhålla att förslaget om att differentierade avgifter på löntagarna (och/eller arbetsgivarna) ska stå för en *del* av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen *inte* bottnar i någon föreställning om att sysselsättningsvariationer kan motverkas *enbart* genom lönebildningen. I t.ex. en så djup konjunkturedgång som den nuvarande krävs både stabiliseringspolitiska åtgärder av statsmakterna och löneanpassningar. Vi tror emellertid att det finns anledning att förstärka incitamenten för lönebildningen att reagera på sysselsättningsminskningar. Återhållsamhet i lönebildningen hjälper *alltid* till att motverka arbetslöshet oberoende av hur denna uppstått. Nuvarande finansiering av arbetslöshetsförsäkringen ger emellertid *inga* incitament att hålla tillbaka lönerna.

2.2. Försäkringens omfattning och ersättningsnivå

Dagens system ger ett gott skydd vid arbetslöshet för de etablerade på arbetsmarknaden med "normala inkomster (via arbetslöshetskassorna),

ett lägre skydd för "höglönegrupperna" (för vilka taket i försäkringen från arbetslöshetskassorna blir bindande) och för de mindre etablerade på arbetsmarknaden (via KAS) samt inget skydd alls (annat än socialbidrag) för kategorier som hamnar utanför försäkringssystemen. Med ett obligatorium blir det naturligt med en enda försäkring, så att både de grupper som idag är medlemmar i kassorna och de som omfattas av KAS inrangeras i samma system.

Försäkringen bör enligt vår mening omfatta alla som ingår i arbetskraften och som kvalificerat sig för skydd. Kvalifikationen bör vara arbete under viss minsta tid. De som utfört alltför litet arbete bör falla utanför försäkringen.

Frågan om högre utbildning ska vara kvalificerande för försäkringsskydd kan diskuteras. Den högre utbildningens betydelse för produktiviteten talar för utbildning som kvalifikationsgrund; mot talar att försäkringen ska ge skydd mot förlust av inkomst på grund av arbetslöshet. Den som inte arbetat gör ingen inkomstförlust.

Även med ett enda försäkringssystem finns det skäl för att de som arbetat längre bör ha ett bättre skydd än de som nyligen börjat arbeta. Det förefaller därför rimligt att bibehålla den grundläggande principen att inkomstskyddet vid arbetslöshet bör bestämmas efter *två skolor*, en för nyutträdde och en för dem som fått fäste på arbetsmarknaden, exempelvis efter två års regelbundet arbete.

Diskussionen i avsnitt 1.1 pekade på vikten av att den *genomsnittliga* kompensationsgraden inte höjs för att inte försvaga incitamenten till en återhållsam lönebildning och till att finna nytt arbete. Tvärtom kan det finnas skäl för att *sänka* den genomsnittliga ersättningsnivån för att bibehålla de enskilda individernas incitament att tillräckligt effektivt söka efter arbete i en situation då nästa konjunkturuppgång kommer att starta från en extremt hög arbetslöshetsnivå, och då arbetsförmedlingarnas resurser per arbetssökande därför blir mycket begränsade (jfr avsnitt 1.5).

Man kan på goda grunder förmoda att de nyutträdde på arbetsmarknaden är de vilkas beteende vid arbetslöshet påverkas mest av ersättningsnivån. Detta talar för att den genomsnittliga ersättningen enligt den lägre skalan inte bör ligga över nuvarande KAS-nivå.

Däremot kan det finnas skäl till en omfördelning av ersättnings-

beloppen enligt den högre skalan till förmån för de grupper med medelhöga inkomster för vilka taket för ersättning från arbetslöshetskassorna idag är bindande. Ett skäl är att arbetslöshetsförsäkringens syfte just är att ge skydd mot bortfallande inkomster. Ett annat är att arbetslöshetsförsäkringen idag bidrar till en sammanpressning av lönestrukturen med åtföljande negativa effekter på sysselsättningen i låglöneyrken samt på incitamenten för prestation och kompetensutveckling: genom att ersätta en högre andel av låga löner stärker försäkringen de lägre avlönades förhandlingsposition på arbetsmarknaden mer än de högre avlönades.

En möjlig utformning är att inkomstskyddet *enligt den högre skalan* garanterat ger minst socialbidragsnorm inklusive bostadskostnad, dvs 6 000 - 7 000 kronor i månaden (före skatt) och därutöver 70-75 procent av inkomstförlusten upp till ett visst tak. Vi är osäkra på hur högt detta kan läggas men en viss höjning i förhållande till idag bör eftersträvas.

En rimlig omfördelning inom försäkringens ram kan också vara en karenstid -- på såg två veckor. Detta kan motiveras av att det i första hand är de som lider en *betydande* inkomstförlust som bör skyddas. Liksom i sjukförsäkringen kan man tänka sig ett "högriskskydd" för dem som drabbas av upprepade arbetslöshetsperioder -- med korttidsanställningar däremellan.

Regler av ovan angivet slag skulle förbättra inkomstskyddet dels för de grupper som nu står utan försäkring, dels för grupper med medelhöga inkomster. Däremot skulle skyddet försämras något för de grupper med jämförelsevis låga löner som idag är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den föreslagna utformningen gör det dessutom möjligt att samtidigt lägga kompensationsnivåerna i beredskapsarbeten under marknadslön - vilket är viktigt för att göra den allmänna lönenivån mer flexibel - och ändå bibehålla en incitamentstrappa där arbete inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder premieras framför "passiv" arbetslöshet.

2.3 Försäkringens ansvar och samordningen med arbetsmarknadspolitiken

När det gäller frågan om under hur lång tid de ovan nämnda försäkringsersättningarna ska utgå finns flera faktorer att ta hänsyn till. Stödet bör betalas under tillräckligt lång tid, så att den arbetslöse ges rimliga möjligheter att undvika privat-ekonomisk katastrof. Samtidigt har diskussionen i avsnitt 1.2 betonat vikten av att ersättningsperioderna är så korta att incitamenten att undvika långtidsarbetslöshet blir starka. Vidare har vi argumenterat för att arbetslöshetsförsäkringens ansvar bör utökas i tiden för att förstärka kopplingen mellan arbetslöshetens kostnader och avgifterna.

Vi förordar en modell där arbetslöshetsförsäkringen får bidra till de arbetslösas försörjning under längre tid än idag. Ett radikalt förslag är att helt enkelt inte tillåta någon utförsäkring utan att låta arbetslöshetsförsäkringen ta över de kostnader för dagens utförsäkrade som nu faller på kommunernas socialbudgetar. Försäkringen skulle då arbeta med två olika ersättningsperioder: dels en med de ersättningsbelopp som diskuterades i avsnitt 2.2 ovan, dels en med kraftigt reducerade ersättningsnivåer motsvarande dagens genomsnittliga socialbidrag efter utförsäkring.

I princip vore det önskvärt att göra ersättningsperioden med hög arbetslöshetsersättning så kort som möjligt. Med hänsyn till dagens svåra arbetslöshetssituation är det emellertid svårt att se hur man skulle kunna förkorta denna i förhållande till de ersättningsperioder som gäller i nuvarande system (14 månader för försäkrade under och 21 månader för försäkrade över 55 år).

En näraliggande fråga gäller samordningen med arbetsmarknadspolitiken. Idag finns regler om att en arbetslös kan kvalificera sig för nya ersättningsperioder genom att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag (AMS-utbildning, beredskapsarbete, ungdomsvikariat, arbetslivsutveckling osv.). Även i det system vi skisserat är det rimligt med liknande regler för att förhindra att ersättningen reduceras. En lämplig minimitid i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara sex månader. En central fråga i sammanhanget blir hur många nya ersättningsperioder med hög ersättningsnivå som bör tillåtas. Enligt vår uppfattning kan arbetslöshetsförsäkringen inte ge någon "evig" inkomstrygghet. Den måste därför utformas så att de i avsnitt 2.2 angivna ersättningsbeloppen utgår endast under begränsad tid för den som enbart får sysselsättning i

arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Grundregeln bör enligt vår uppfattning vara att en ytterligare period med hög ersättningsnivå kan beviljas. Förutsatt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder erbjuds de arbetslösa skulle i så fall $14 + 6 + 14 = 34$ månader vara maximitiden innan ersättningen reduceras. Vid normala konjunkturförlopp borde detta vara tillräckligt, särskilt som det är rimligt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna koncentreras på de långtidsarbetslösa. Skulle det bli fråga om utdragna depressionsförlopp, står det naturligtvis riksdagen fritt att vidga möjligheterna till att kvalificera sig för nya ersättningsperioder.

En annan genomgripande förändring i syfte att förstärka kopplingen mellan kostnaderna för låg sysselsättning och avgifterna till försäkringen vore att låta denna stå också för utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta är av central betydelse eftersom antalet arbetssökande som har sysselsatts i AMS-åtgärder normalt varit nästan lika stort som antalet öppet arbetslösa. En sådan förändring skulle synliggöra de totala utgifterna för arbetslösheten och klargöra att arbetsmarknadspolitiska insatser inte utgör någon ytterligare kostnad i den mån som de motsvaras av minskade utgifter för "passiv" arbetslöshetsersättning.

En utökning av arbetslöshetsförsäkringens ekonomiska ansvar för de arbetslösa förstärker emellertid inte endast incitamenten till låga löneökningar. Lika viktigt kan vara att försäkringsgivarna får större anledning att genom lämpliga individuella insatser få de arbetslösa tillbaka i arbete för att slippa ifrån kostnaderna för dem (jfr också diskussionen i avsnitt 2.5 om olika sätt att administrativt organisera försäkringen). Detta bör leda till ett större intresse från arbetslöshetskassorna för en effektiv arbetsförmedling -- eller rentav att man själv engagerar sig i sådan verksamhet.

Ett utökat ansvar för arbetslöshetsförsäkringen bör också innebära att försäkringsgivarna blir mer angelägna om att placering i arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkligen på ett effektivt sätt ökar den enskilda arbetssökandens sysselsättningsmöjligheter. Detta gäller i första hand arbetsmarknadsutbildningen, där det kan vara särskilt betydelsefullt med en strikt kvalitetskontroll. I förlängningen skulle man rentav kunna tänka sig att försäkringsgivarna i stället för arbetsmarknadsverket får upphandla arbetsmarknadsutbildning och därmed bestämma dess omfattning genom att väga kostnader mot förväntade intäkter i form av att återanställnings-sannolikheterna för de arbetslösa ökar. En sådan förändring skulle

innebära en genomgripande decentralisering av den svenska arbetsmarknadspolitiken och en förstärkning av de marknadsekonomiska inslagen på bekostnad av de planekonomiska. Det nuvarande arbetsmarknadsverkets skulle få en avsevärt mindre roll.

Ett problem i sammanhanget kan vara att arbetsmarknadsutbildning (och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder) innebär högre ersättningsnivåer än som skulle gälla för arbetslösa vars ersättning reducerats. Till detta kommer att sysselsättning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle kvalificera deltagarna för en ny ersättningsperiod med hög ersättning (jfr ovan). Det är viktigt att utbildningsinsatser inte motverkas av att de blir dyrare för försäkringsgivaren än öppen arbetslöshet. Därför krävs att statens bidrag till arbetsmarknadsutbildningen i det antydda systemet utformas så att det täcker mellanskillnaden mellan den höga ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen före nedtrappning (som också ungefärligen bör motsvara utbildningsbidraget till arbetslösa i arbetsmarknadsutbildning) och den ersättningsnivå som gäller efter nedtrappning. Detta illustreras i principskissen i Figur 1 för det fall då arbetsmarknadsutbildning sätts in efter 14 månaders arbetslöshet. Däremot är det en öppen fråga i vilken utsträckning staten bör subventionera själva kostnaderna för att anordna utbildning. Å ena sidan kan utbildning ha sådana externa effekter (spridningseffekter också till dem som inte undergått utbildning) att viss sådan subventionering är rimlig, å andra sidan får ett sådant stöd inte vara så väl tilltaget att utbildning framstår som kostnadsfri för försäkringsgivaren.

2.4 Sparinslag i arbetslöshetsförsäkringen

Det kan också vara värt att överväga om man kan påverka den enskilda individens incitament att undvika arbetslöshet genom att knyta ett sparmoment till arbetslöshetsförsäkringen. En del av försäkringsavgiften skulle då bli en form av enskilt "tvångssparande" som helt eller delvis får tas i anspråk vid arbetslöshet (och sysselsättning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder). Den del som inte nyttjas skulle den enskilde ha kvar till senare tillfälle och kunna använda t.ex. som tillägg till ålders- eller förtidspension (eller för att ta ut "sabbatsår"). Avsikten skulle vara att förstärka den enskildes intresse av att t.ex. arbetsmarknadsutbildning verkligen är effektiv genom att låta denna själv stå för en del av kostnaderna.

Ett ställningstagande till idén om ett sparinslag kräver naturligtvis en

avvägning mellan de fördelar som kan uppnås från incitamentssynpunkt och de skillnader i livsinkomst mellan individer med olika arbetslöshetshistoria som kommer att uppstå. Ett alternativt synsätt är att ett sådant sparmoment i försäkringen innebär mindre krav från incitaments- (och statsfinansiell synpunkt) på att ersättningsnivåerna inte ska ligga alltför högt. Det är emellertid lätt att föreställa sig de *politiska* missförstånd som kan komma att uppkomma i samband med denna idé.

2.5 Försäkringens organisation

Frågan om arbetslöshetsförsäkringens administration är förmodligen den mest kontroversiella i sammanhanget. De idéer om försäkringens finansiering, ersättningsnivåer, ersättningstider, försäkringens ansvar osv. som vi diskuterat ovan är emellertid förenliga med flera olika organisatoriska uppläggningar. Utan att gå in i några detaljer ska vi avslutningsvis skissa på *tre grundmodeller*. De bygger alla på förut-sättningen att statsmakterna reglerar utgående förmånsnivåer i enlighet med de förslag som diskuterats ovan och att försäkringen blir obligatorisk.

2.5.1 Arbetslöshetsförsäkringen öppnas för konkurrens

Den mest radikala organisatoriska förändringen vore att helt enkelt avskaffa de nuvarande arbetslöshetskassornas monopol och öppna arbetslöshetsförsäkringen för konkurrens mellan olika av staten auktoriserade försäkringsgivare, som alla skulle få samma rätt till statliga subventioner av en del av sina kostnader. Syftet med detta skulle vara att stimulera till effektivitet och nytänkande inom arbetslöshetsförsäkringen. Detta är särskilt viktigt om man strävar efter att ge denna en mer aktiv roll än idag för att återföra arbetslösa till arbetsmarknaden på det sätt som diskuterades i avsnitt 2.3.

En tänkbar uppläggning vore följande. Den enskilda arbetstagaren får full valfrihet att välja var han/hon vill teckna sin obligatoriska försäkring. Detta motsvaras av en skyldighet för de auktoriserade försäkringsgivarna att bevilja ansökningar om försäkring, så att inte arbetstagare med hög arbetslöshetsrisk ställs utan skydd. En betydande del av kostnaderna för försäkringen täcks genom avgifter på de individuella försäkringstagarna. Dessa avgifter fastställs av statsmakterna och görs enhetliga för olika kategorier av löntagare (antingen som idag för olika branscher/arbetslöshetskassor eller efter en mer finfördelad indelning med

flera kriterier som bransch/yrke/region men däremot *inte* efter några försäkringsmässiga bedömningar av den enskilda individen). Mer konkret kan avgiften för varje kategori sättas så att den för *landet som helhet* -- men inte för den enskilda försäkringsgivaren -- tillsammans med den statliga subventionen täcker kostnaderna för utbetalda arbetslöshetsersättningar samt administration och dessutom ger en viss vinst. Härigenom kan man uppnå *både* den eftersträvade kopplingen mellan kostnaderna för arbetslösheten och avgifterna på olika förhandlingsområden *och* att stimulera försäkringsgivarna till effektivitet när det gäller att få arbetslösa tillbaka i arbete (den enskilda försäkringsgivarens resultat blir bättre, ju kortare arbetslöshetstiderna kan göras). Det bör särskilt poängteras att den senare effekten med den valda uppläggningsen uppnås *utan* att försäkringsgivarna ges några möjligheter att välja bort enskilda individer med hög arbetslöshetsrisk.

Ett problem i sammanhanget är, som ovan framhållits, att en viss utjämning av avgifterna över tiden kan vara önskvärd (jfr avsnitt 2.1). Med de stora och -- ibland svårförutsägbara -- konjunkturmässiga svängningar som förekommer i arbetslösheten, kan en sådan utjämning inte bäras av försäkringsgivarna själva. Den enklaste lösningen förefaller vara att den statliga subventionen får variera över konjunkturcykeln, så att (det samlade) resultatet för försäkringsgivarna inte påverkas av en sådan avgiftsutjämning över konjunkturcykeln. Precis som i dagens system skulle m.a.o. variationer i arbetslösheten leda till variationer i den offentliga sektorns finansiella sparande, även om dessa enligt vår uppfattning bör göras mindre än idag genom att avgifterna snabbare anpassas till utgifterna (jfr avsnitt 2.1 ovan).

Förslaget om konkurrens mellan olika försäkringsgivare innebär inte att nuvarande arbetslöshetskassor skulle försvinna utan endast att försäkringsmarknaden öppnas också för andra. Förmodligen skulle dagens arbetslöshetskassor för överskådlig framtid förbli helt dominerande. Oss veterligen har inte försäkringsbolagen hittills visat något intresse för att släppas in på marknaden för arbetslöshetsförsäkringar. En orsak till detta kan ha varit den tidigare omfattande regleringen av försäkringsbranschen som inte precis främjat innovationer och affärsutveckling. Ett annat skäl kan vara en rädsla för politiska krav på att försäkringsbolag som beviljar arbetslöshetsförsäkringar själva ska ta på sig en del av kostnaderna i situationer med hög arbetslöshet (och inte tjäna pengar på den). Detta kan vara en högst påtaglig risk i ett system där avgifterna regleras centralt. Det kan därför finnas ett behov av att försöka skapa garantier mot sådana "politiska risker".

2.5.2 Statlig grundförsäkring i kombination med obligatorisk tilläggförsäkring

En *alternativ* konstruktion av arbetslöshetsförsäkringen kan vara att staten administrerar en allmän *grundförsäkring* som för "normallöntagaren" täcker inkomstbortfall upp till, säg, 35 % eller till en viss ersättningsnivå i kronor, säg 4000 kr (under de första 14 månaderna innan ersättningsbeloppen reduceras). Denna grundförsäkring får då också stå för den arbetslöshetsersättning som i ett nytt system ska motsvara dagens KAS (jfr avsnitt 2.2 ovan). Kostnaderna för grundförsäkringen betalas via statsbudgeten eller allmänna arbetsgivaravgifter.

Grundförsäkringen kompletteras sedan med en obligatorisk *tilläggförsäkring* som svarar för återstående ersättning till de arbetslösa upp till det angivna taket (70-75 % av lönerna). Marknaden för sådana tilläggförsäkringar öppnas för konkurrens på samma villkor som enligt modellen ovan i avsnitt 2.5.1. Den enskilda arbetstagaren får således välja fritt var han/hon vill teckna denna försäkring. Det kan antingen ske hos dagens arbetslöshetskassor -- som således får en förändrad roll -- eller hos andra försäkringsgivare i den mån sådana etablerar sig. Kostnaderna för tilläggförsäkringen betalas fullt ut via avgifter på försäkringstagarna.¹⁰ Avsikten skulle då vara att åstadkomma den eftersträvade kopplingen mellan arbetslöshetens kostnader och avgifterna via tilläggförsäkringen och att skapa incitament för försäkringsgivarna inom denna att få de arbetslösa tillbaka i arbete. I syfte att uppnå så starka sådana effekter som möjligt bör också kostnaderna för den reducerade arbetslöshetsersättning som förutsatts utgå efter 14 månader delas mellan den statliga grundförsäkringen och tilläggförsäkringen.

Det naturligaste i ett sådant system med en kombination av statlig grundförsäkring och "privat" tilläggförsäkring förefaller vara så litet av statlig reglering av den senare som möjligt och en tydlig ansvarsfördelning mellan staten och övriga försäkringsgivare. En möjlighet -- som också skulle ha fördelen att minska de i avsnitt 2.5.1 ovan diskuterade politiska riskerna för att försäkringens kostnader ska vältras över på försäkringsgivarna -- vore att efter mönster från den obligatoriska bilförsäkringen nöja sig med att centralt endast fastställa *relationerna* mellan avgifterna för olika

¹⁰ Observera att den statliga grundförsäkringen kommer att svara för en större del av kostnaderna för en kategori löntagare ju lägre dessas genomsnittsinkomst är i varianten med ett skydd upp till ett givet kronbelopp -- jfr avsnitt 1.4.2.

kategorier av löntagare (med utgångspunkt från skillnaderna i de totala utgifterna för arbetslöshetsersättning) men inte avgiftens nivå. Det skulle innebära att varje försäkringsgivare själv väljer *genomsnittlig* avgiftsnivå, vilket kommer att göras så att kostnader och intäkter grovt balanserar. Följaktligen skulle också ett sådant system vara förenligt med den eftersträlvade kopplingen mellan lönebildning och arbetslöshetsförsäkring. Samtidigt förstärks arbetstagarnas incitament att välja de mest effektiva försäkringsgivarna om avgifterna tillåts variera mellan dessa.

Om försäkringsgivarna i en tilläggsförsäkring på detta sätt själva får fastställa de genomsnittliga avgiftsnivåerna, får man räkna med att någon mer betydande utjämning av avgifterna över tiden inte kommer till stånd. Vill man undvika en alltför kraftig finanspolitisk återstramningseffekt av detta i lågkonjunkturer, kan det i så fall ställas krav på kompenserande statliga finanspolitiska åtgärder (jfr avsnitt 2.1). En näraliggande möjlighet är att statsmakterna låter de avgifter som ska finansiera den statliga grundförsäkringen i ett sådant system variera kontracykliskt.

2.5.3. Förstatligande av nuvarande arbetslöshetskassor

En *tredje* möjlighet är slutligen att staten helt enkelt tar över nuvarande arbetslöshetskassor. De förändringar av försäkringen som föreslagits ovan i avsnitt 2.1-2.4 -- inkl. en differentiering av avgifterna -- får då genomföras inom denna ram. Denna variant innebär de minsta administrativa förändringarna i förhållande till nuläget men också att man avstår från det utvecklingstryck som skulle skapas av konkurrens mellan olika försäkringsgivare av det slag som skisserats ovan.

2.5.4. Slutsatser angående försäkringens organisation

Av de ovan diskuterade modellerna skulle vi vilja förorda kombinationen av en statlig grundförsäkring och en obligatorisk tilläggsförsäkring. Enligt vår mening förefaller en sådan konstruktion vara det enklaste sättet att hantera statens roll i ett system som öppnas för konkurrens.

Avslutningsvis bör det emellertid framhållas än en gång att vår utgångspunkt varit att arbetslöshetsförsäkringen ska vara *obligatorisk*. Ställer man detta krav, framstår det som en egendomlig konstruktion att låta försäkringen administreras av dagens facket närstående arbetslöshets-

kassor med monopol på verksamheten. Om man skulle släppa kravet på obligatorium och välja att behålla nuvarande organisatoriska struktur -- vilket enligt vår mening vore en sämre lösning än vad vi föreslagit -- är det naturligtvis möjligt att genomföra de övriga förändringar vi diskuterat också i detta system. Önskvärdheten av dessa är inte beroende av något speciellt system för försäkringens administration.

3. Avslutande synpunkter

Vår analys har lett fram till ett antal förslag om att förändra den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. Dessa kan sammanfattas på följande sätt.

Nuvarande KAS och arbetslöshetskassor sammanförs i ett *enhetligt* och *obligatoriskt* system. Ersättningarna beräknas dock också fortsättningsvis enligt två olika skalor beroende på hur länge man haft arbete.

Arbetslöshetsförsäkringens ansvar för de arbetslösa utökas och görs i princip "*evigt*". Ersättningsnivån sänks dock kraftigt efter 14 månader för majoriteten av arbetstagare på samma sätt som sker idag när kommunernas socialbidrag tar över efter utförsäkring.

För arbetstagare med svag anknytning till arbetsmarknaden behålls ersättningsnivån under de första 14 månaderna på i genomsnitt nuvarande KAS-nivå. För övriga läggs den genomsnittliga kompensationsgraden någonstans i intervallet 70-75 %. Denna ersättningsnivå bör kunna gälla för något högre inkomster än idag, vilket betyder en viss förbättring av skyddet för inkomsttagare med medelhöga inkomster.

Också kostnaderna för *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* får bäras av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i minst sex månader kan på detta sätt kvalificera sig för en ny period med hög ersättning. Det innebär en längsta period på 34 månader innan ersättningen sänks för dem som enbart fått sysselsättning genom arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom en kombination av statliga bidrag och *avgifter* på försäkringstagarna. I syfte att göra det mer "lönsamt" att hålla tillbaka lönerna för att öka sysselsättningen, differentieras avgifterna så att de påverkas av förändringar av arbetslösheten för olika kategorier av löntagare. Dessa kategorier kan definieras

enligt flera kriterier än idag (t.ex. såväl bransch som yrke och region) men någon individuell differentiering tillåts inte. De statliga bidragen kan utformas på olika sätt beroende på vilken vikt man tillmäter fördelningshänsyn.

Ett visst *individuellt sparinslag* i försäkringen kan övervägas i syfte att stärka de arbetslösas incitament att snabbt komma tillbaka i arbete. Innebörden är att ett enskilt sparande byggs upp som helt eller delvis kan tas i anspråk vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringen öppnas för *konkurrens* och de nuvarande arbetslöshetskassornas monopol avskaffas. Den enklaste modellen för detta förefaller vara en kombination av en statlig *grundförsäkring* och en obligatorisk *tilläggsförsäkring*, där den enskilda arbetstagaren ges frihet att själv välja försäkringsgivare. Tilläggsförsäkringen betalas via differentierade avgifter. Enligt modell från den obligatoriska bilförsäkringen kan man låta staten reglera *relationerna* mellan avgifterna för olika kategorier av löntagare så att dessa återspeglar skillnader i utgifterna för de arbetslösa i olika delar av ekonomin. De enskilda försäkringsgivarna får emellertid själva bestämma sin genomsnittliga avgiftsnivå.

Ett syfte med de föreslagna förändringarna är att skapa incitament för försäkringsgivarna att aktivt engagera sig i att förbättra de arbetslösas möjligheter till återanställning. Detta skulle kunna ske dels genom arbetsförmedlande insatser, dels genom att finna lämplig utbildning. I förlängningen kan man rentav tänka sig att det blir försäkringsgivarna i arbetslöshetsförsäkringen, och inte arbetsmarknadsverket, som får bestämma omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen utifrån en avvägning mellan kostnader och intäkter.

Det bör betonas att förslagen ovan har delvis olika tidsdimensioner och komplexitet. Förslagen om ersättningsnivåer, kvalifikationsregler och differentierade avgifter är möjliga att snabbt genomföra. Det torde inte heller vara alltför komplicerat att förlänga försäkringens ansvar i tiden till att omfatta också kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Frågan om att öppna arbetslöshetsförsäkringen för konkurrens mellan olika försäkringsgivare är däremot en mer omfattande institutionell förändring -- även om de nuvarande arbetslöshetskassorna förutsätts bli kvar -- som kräver ordentlig ytterligare belysning inom minst av de rent försäkringstekniska aspekterna (t.ex. garantier för att skydda försäkringstagarna mot eventuella fallisemang, regler för hur beslut om avstängning från arbetslöshetsförsäkring ska fattas vid vägran att acceptera erbjudanden om arbete

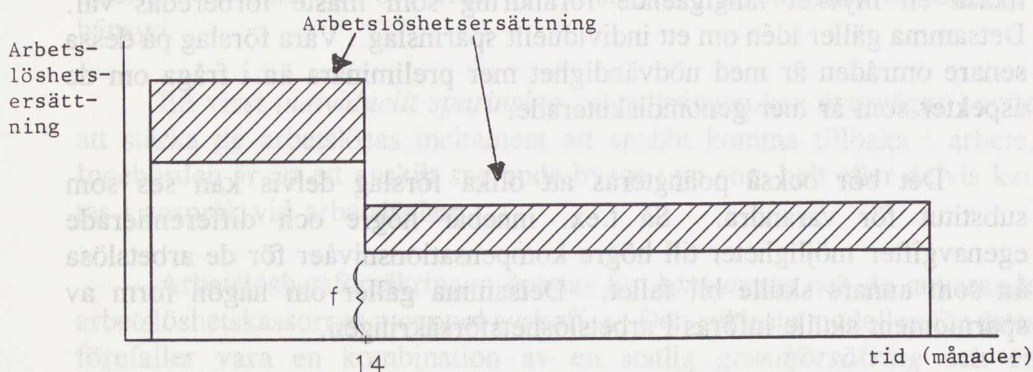
o.s.v.). En mer aktiv roll för försäkringen när det gäller att få arbetslösa i arbete igen, inkl. ett direkt ansvar för utbildningsinsatser i detta syfte, är likaså en mycket långtgående förändring som måste förberedas väl. Detsamma gäller idén om ett individuellt sparinslag. Våra förslag på dessa senare områden är med nödvändighet mer preliminära än i fråga om de aspekter som är mer genomdiskuterade.

Det bör också poängteras att olika förslag delvis kan ses som substitut för varandra. Så t.ex. innebär högre och differentierade egenavgifter möjligheter till högre kompensationsnivåer för de arbetslösa än som annars skulle bli fallet. Detsamma gäller om någon form av sparmoment skulle införas i arbetslöshetsförsäkringen.

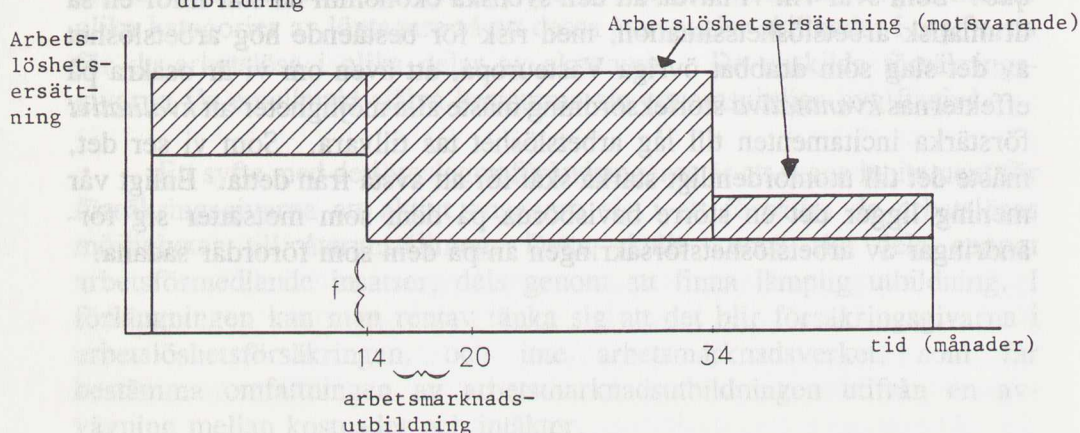
Hur säker kan man vara på att ovan angivna förslag bidrar till en bättre fungerande arbetsmarknad? Är de argument som sammanfattats i avsnitt 1 så starka att de motiverar en förändring i förhållande till *status quo*? Som svar vill vi hävda att den svenska ekonomin nu står inför en så dramatisk arbetslöshetssituation, med risk för bestående hög arbetslöshet av det slag som drabbat övriga Västeuropa, att även om vi är osäkra på effekternas *kvantitativa* storleksordning måste alla möjligheter att *kvalitativt* förstärka incitamenten till låg arbetslöshet tas tillvara. Som vi ser det, måste det till utomordentligt starka skäl för att avstå från detta. Enligt vår mening ligger det en större bevisbörda på dem som motsätter sig förändringar av arbetslöshetsförsäkringen än på dem som förordar sådana.

Figur 1 Arbetslöshetsersättningens tidsprofil

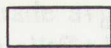
(a) Arbetslöshetsersättning och statlig subvention vid nedtrappning



(b) Arbetslöshetsersättning och statlig subvention vid arbetsmarknadsutbildning



statlig subvention



differentierad avgift på löntagare
(och/eller arbetsgivare)

Referenser

- Bean, C., Layard, R. och Nickell, S., (1986), "The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study". *Economica*, vol 53, nr 2.
- Blanchard, O och Summers, L., (1986), "Hysteresis and the European Unemployment Problem". I Fischer, S., (red.), *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Björklund, A., (1990), "Why is the Swedish Unemployment Rate so Low?" *Issues in Industrial Economics Celebrating 50 Years of Research*, IUI, Stockholm.
- Björklund, A. och Holmlund, B., (1987), "Arbetslöshetsersättningens finansiering". *Ekonomisk Debatt*, nr 8.
- Björklund, A. och Holmlund, B., (1991), "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden". I Björklund, A. m.fl., *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford University Press.
- Bröms, J., (1992), *Lönebildning under kontroll?* Bilaga 14 till Långtidsutredningen.
- Calmfors, L., (1990), (red.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS och Oxford University Press.
- Calmfors, L., (1991), "Lönerna, sysselsättningen och den ekonomiska politiken". *Ekonomisk Debatt*, nr 4.
- Calmfors, L., (1992a), "Arbetsmarknadsorganisationerna och lönerna". I Calmfors, L., (red.), *Löner och sysselsättning*, SNS.
- Calmfors, L., (1992b), "Kan decentraliserad lönebildning fungera?" I Herin, J., (red.), *Lönebildning i förändring*, SAF.

- Calmfors, L., (1993), "The Extent of Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey". Uppsats skriven för OECD.
- Calmfors, L. och Driffill, J., (1988), "Centralization of Wage Setting and Macroeconomic Performance". *Economic Policy*, nr 6.
- Calmfors, L., Holmlund, B., Lindbeck, A., Lundgren, N. och Ysander, B-C., (1985), *Lönebildning och samhällsekonisk stabilisering*. Sparfrämjandets förlag.
- Calmfors, L. och Nymoen, R., (1990), "Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries". *Economic Policy*, vol 5, nr 2.
- Forslund, A., (1992), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen.
- Holmlund, B., (1989), "Wages and Employment in Unionized Economies: Theory and Evidence". I Holmlund, B., Löfgren, K-G. och Engström, L., (red.) *Trade Unions, Employment and Unemployment Duration*, Oxford University Press.
- Holmlund, B. och Lundborg, P., (1988), "Unemployment Insurance and Union Wage Setting". *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90.
- Jackman, R., Pissarides, C. och Savouri, S., (1990), "Labour Market Policies in the OECD Countries". *Economic Policy*, vol 5, no 11.
- Jackman, R., Layard, R. och Nickell, S., (1991), *Unemployment*. Oxford University Press.
- Layard, R. och Nickell, S., (1986), "Unemployment in Britain". *Economica*, vol 53, nr 5.
- Lindbeck, A. och Snower, D., (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- I vår makt: pris- och lönebildning i Sverige*, (1992), LO.

Neumann, G., Pedersen, P.J. och Westergård-Nielsen, N., (1991), "Long-Run International Trends in Aggregate Unionization". *European Journal of Political Economy*, vol 7.

OECD Employment Outlook, (1991), Paris.

OECD Employment Outlook, (1992), Paris.

Oswald, A., (1986), "The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey". I Calmfors, L. och Horn, H., (red.), *Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability*, Macmillan.

Raaum, O., (1992), "Finansiering av overføringer til arbeidsløse". Arbeidsnotat nr 5, SNF-prosjekt nr. 14, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Sachs, J., (1987), "High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications". I Siven, C-H., (red.), *Unemployment in Europe*, Timbro, Stockholm.

Visser, J., (1989), *Recent Trade Unions in Figures*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer.

Påvirker finansieringen av A-kassene utfallet av lønnsforhandlingene¹?

av

Oddbjørn Raaum

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF-Oslo),
Universitetet i Oslo

1. Innledning

Finansieringen av forsikringen i arbeidsløshetskassene **kan gi** andre rammebetingelser ved lønnsfastsettelsen enn en obligatorisk arbeidsløshetsforsikring som i helhet er finansiert over statsbudsjettet. Utgangspunktet er at organisering og finansiering kan påvirke arbeidsløsheten - og dermed individuell arbeidsløshetsrisiki - gjennom utfallet av lønnsforhandlingene. Sysselsettingen i en bransje vil være lavere jo høyere (real)lønnsnivået er; Økt reallønnsnivå fører til reduserte markedsandeler for bransjens bedrifter, substitusjon fra arbeidskraft til andre produksjonsfaktorer og nedlegging av de minst effektive produksjonsanleggene i bransjen. Reallønnsnivået er imidlertid **kun en av** mange faktorer som påvirker sysselsetting og arbeidsløshet i en bransje. En finansierings(re)form som fører til lavere lønnsnivå vil bidra til høyere sysselsetting, men den vil langt fra løse arbeidsløshetsproblemet.

I lønnsforhandlinger er utfallet et kompromiss mellom partene primære ønsker. Resultatet avhenger **blant annet** av fagforeningenes lønnskrav og partenes forhandlingsstyrke, dvs. evnen til å påføre den andre part tap ved konflikt.

I dette notatet drøftes finanseringenes betydning for fagforeningenes lønnskrav og forhandlingsstyrke - og dermed implikasjoner for sysselsetting og arbeidsløshet.

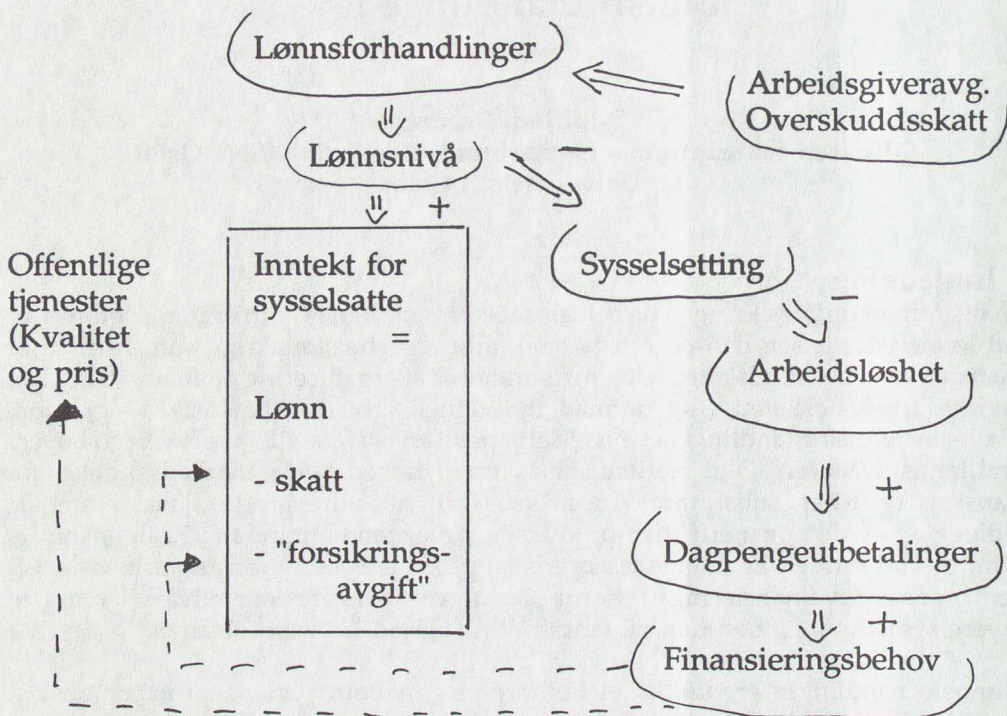
Konklusjonene baseres på (standard) økonomisk teori for bedrifters etterspørsel etter arbeidskraft fagforeningers adferd og utfall av lønnsforhandlinger. Som kjent finnes ingen empiriske undersøkelser som påviser en sammenheng mellom arbeidsløshetsforsikringsfinansiering og lønnsdannelse, se f.eks. Forslund (1992). Mangel på empiriske resultater skyldes i stor grad mangel på relevante data - i en slik situasjon er en nødt til å stole på robuste teoretiske prediksjoner².

¹ Basert på Holmlund og Lundborg (1988), (1989) og Raaum (1992), Raaum og Nævdal (1992).

² Husk også at fravær av empirisk dokumenterte sammenhenger ikke er bevis for at teorien er gal ; Når man ikke kan forkaste en hypotese, har man ikke bevist at den er sann!

2. Lønnsdannelse og finansiering av overføringer til arbeidsløse

De sysselsatte må i alle fall betale overføringene til arbeidsløse, enten via skatter eller dårligere offentlige tjenester:



Offentlig budsjettbalanse (på lang sikt) innebærer at dagpengene til arbeidsløse må betales i form av "forsikringsavgift", skatt på bedrifter (overveltes i lønn), inntektsskatt og/eller dårligere/dyrere offentlige tjenester. I et samfunn med fri flyt av kapital vil den funksjonelle inntektsfordelingen ikke kunne påvirkes på lang sikt.

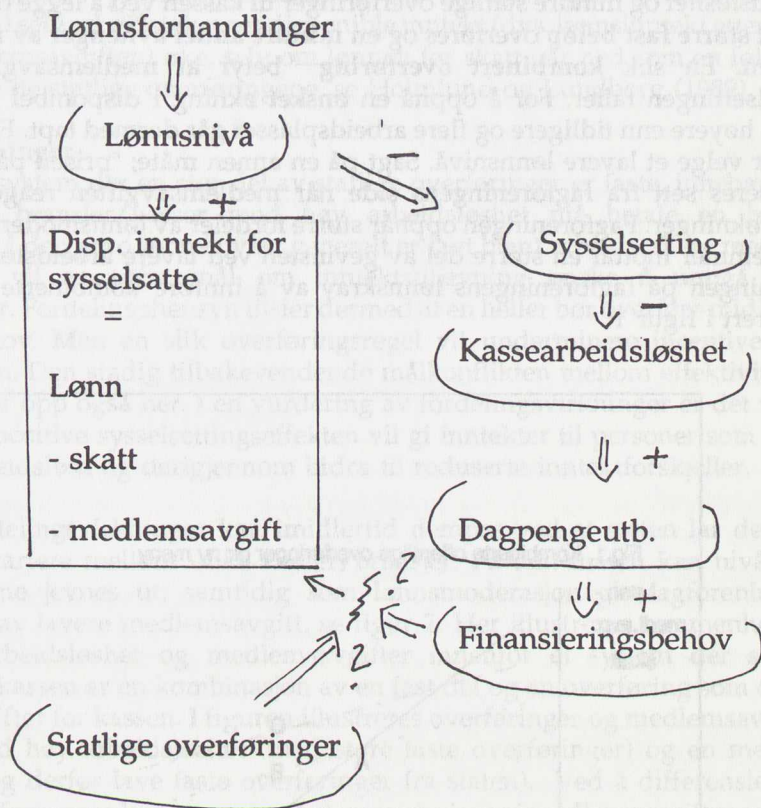
Har partene i arbeidslivet grunn til å ta hensyn til sammenhengen mellom lønnsnivå og finansiering av overføringer til arbeidsløse?

- * Helt sentralisert lønnsfastsettelse - ja !
- * Bransjevis lønnsforhandlinger - tja
- * Lokale lønnsforhandlinger - nei !

Merk at det reelle (og ikke det formelle) sentraliseringsnivå for lønnsfastsettelsen er avgjørende.

3. Arbeidsløshetskassene: Skaper de incentiver til lønnsmoderasjon?

Her studeres sammenhengen mellom finansieringsform og lønnsdannelse på bransjenivå. Vi sammenlikner arbeidsløshetskasser med en skattefinansiert offentlig arbeidsløshetsforsikring, der den enkelte arbeidstakers bidrag til forsikringen er uavhengig av utfallet av lønnsforhandlingene (gitt utfallet for andre arbeidstakere).



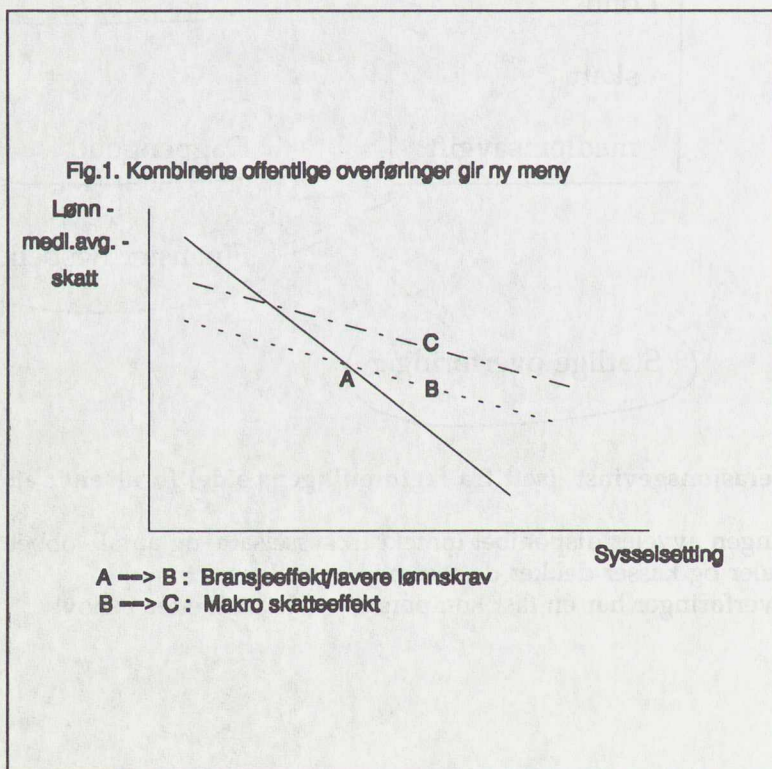
Lønnsmoderasjonsgevinst (sett fra fagforeningens side) forutsetter at:

- * Fagforeningen avveier disponibel inntekt til sysselsatte og antall jobber.,
- * Lønnsavtaler og kasser dekker de samme lønnstakerne,
- * Statlige overføringer har en fast komponent - ikke kun etter behov!

4. Lønnskrav og utformingen av statlige overføringer til a-kassene

Hvorvidt staten overfører midler til arbeidsløshetskassen etter behov, eller som et fast beløp, vil ha konsekvenser for lønnsdannelsen. I et system der staten finansierer en høy andel av en *økning* i utgiftene, vil medlemsavgiften i liten grad avhenge av sysselsettingen i bransjen. Dermed uteblir incentivene til lønnsmoderasjon. I en slik situasjon vil det være mulig³ å realisere en høyere velferd for fagforeningen, lavere arbeidsløshet og mindre statlige overføringer til kassen ved å legge om til en ordning der et større fast beløp overføres og en mindre andel avhenger av utbetalingen fra kassen. En slik kombinert overføring betyr at medlemsavgiften heves når sysselsettingen faller. For å oppnå en ønsket økning i disponibel lønn må lønnen settes høyere enn tidligere og flere arbeidsplasser går dermed tapt. Fagforeningen vil derfor velge et lavere lønnsnivå. Sagt på en annen måte; "prisen på arbeidsplasser" reduseres sett fra fagforeningens side når medlemsavgiften reagerer sterkere på lønnsøkninger. Fagforeningen oppnår større fordeler av lønnsmoderasjon, fordi dens medlemmer mottar en større del av gevinsten ved lavere arbeidsløshet.

Virkningen på fagforeningens lønnskrav av å innføre kombinerte overføringer er illustrert i figur 1:



³ Dersom omleggingen er troverdig, se nærmere diskusjon under.

Hele økonomien består av en rekke "bransjer" med hver sin kasse og lønnsavtale. Lønnsmoderasjon i en kasse vil ha konsekvenser (eksterne virkninger) for andre arbeidstakergrupper. En slik ekstern effekt er knyttet til offentlig budsjettbalanse og skattenivået. Når en omlegging av den offentlige støtten til kassene fremmer lønnsmoderasjon og sysselsetting i alle bransjer samtidig, vil de samlede offentlige overføringene til kassene reduseres og det er mulig for myndighetene å holde et lavere skattenivå enn de ellers kunne.

Dermed forsterkes de positive virkningene for fagforeningen. Under rimelige forutsetninger vil selv arbeidstakernes disponible inntekt (dvs. lønnsinntekt etter skatt fratrukket medlemsavgiften) øke, selv om lønnen før skatt går ned som en følge av omleggingen av de statlige overføringene, se Holmlund og Lundborg (1989).

Fordelingsvirkninger

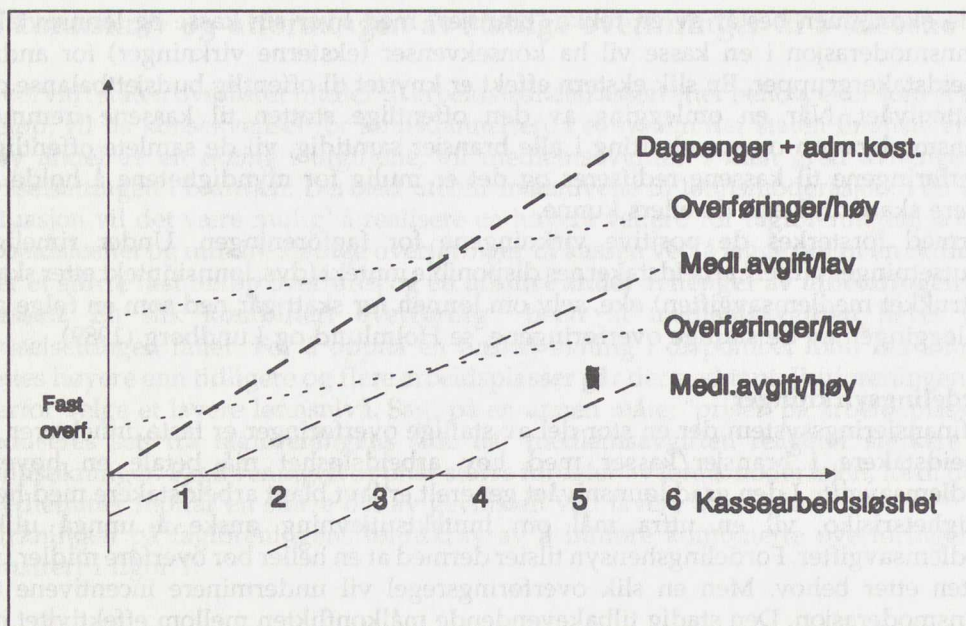
Et finansieringssystem der en stor del av statlige overføringer er faste, innebærer at arbeidstakere i bransjer/kasser med høy arbeidsløshet må betale en høyere medlemsavgift. I den grad lønnsnivået generelt er lavt blant arbeidstakere med høy ledighetsrisiko, vil en utfra mål om inntektsutjevning ønske å unngå ulike medlemsavgifter. Fordelingshensyn tilsier dermed at en heller bør overføre midler fra staten etter behov. Men en slik overføringsregel vil underminere incentivene til lønnsmoderasjon. Den stadig tilbakevendende målkonflikten mellom effektivitet og fordeling dukker opp også her. I en vurdering av fordelingsvirkninger er det viktig å huske at den positive sysselsettingseffekten vil gi inntekter til personer som ellers hadde vært arbeidsløse og derigjennom bidra til reduserte inntektsforskjeller.

Unønskede fordelingsvirkninger kan imidlertid dempes ved at staten lar de faste overføringene variere mellom ulike kasser/bransjer. På den måten kan nivået på medlemsavgiftene jevnes ut, samtidig som lønnsmoderasjon gir fagforeningene fordeler i form av lavere medlemsavgift, se figur 2. Her illustreres sammenhengen mellom kassearbeidsløshet og medlemsavgifter innenfor et system der statens overføringer til kassen er en kombinasjon av en fast del og en overføring som delvis dekker økte utgifter for kassen. I figuren illustreres overføringer og medlemsavgifter til en kasse med høy arbeidsløshet (med store faste overføringer) og en med lav arbeidsløshet (og derfor lave faste overføringer fra staten). Ved å differensiere de faste statlige overføringene kan man unngå store variasjoner i medlemsavgifter mellom bransjer, samtidig som den enkelte kasse/fagforening opplever at lønnsmoderasjon reduserer medlemsavgiften.

Et system med differensierte avgifter i praksis vil måtte involvere arbeidstakere som med høy arbeidsledighet vil betale en høyere medlemsavgift. Det vil uvilkentlig bli oppfattet som urettferdig at grupper som sammen er høyeste del av lønnsnivået, vil bli pålagt å betale en høyere arbeidsledighetsavgift enn de andre.

* Konjunktursvengninger og arbeidsledighet.

Kassearbeidsløshet er ikke kun et resultat av lønnsnivået blant medlemmene. Endringene fra den offentlige budsjettbalansen har vist at konjunktursvingninger, enten de er generelt fra utlandet eller fra verdensmarkedet, kan gi dramatiske endringer i arbeidsledighet. Økningen i arbeidsledighet i Norge, Sverige og Finland de siste årene kunne ikke vært unngått ved fordel større grad av



Ved innføringen av en slik finansieringsform ville det være naturlig å la arbeidsløshetshistorien, for eksempel gjennomsnitt siste 5 år, i ulike kasser/bransjer danne grunnlag for differensiering av de faste bidragene. Dette ville være et objektive kriterium og på kort sikt vil ikke fagforeningene kunne påvirke størrelsen på denne overføringen. Det byr imidlertid på større problemer å etablere langsiktige kriterier for de faste overføringene. Hovedpoenget er her at en justering av de faste overføringene ikke kan ta utgangspunkt i den faktiske arbeidsløsheten, siden incentiveeffektene i så fall vil falle bort. En bør derimot finne indikatorer som korrelerer sterkt med sysselsettingen (arbeidsløsheten) i bransjen og som ikke avhenger av lønnsnivået som fastsettes i forhandlingene. I konkurranseutsatte sektorer kunne en tenke seg internasjonale indikatorer (markedsvekst, priser etc.), mens generelle indikatorer for etterspørselsnivået synes mest relevant for skjermede sektorer.

4. Er kombinerte overføringer troverdig ? Er "faste bidrag" gitt på lang sikt?

Myndighetene vil over tid stå overfor et alvorlig troverdighetsproblem. Mange gode grunner tilsier at fagforeningene ikke nødvendigvis vil oppfatte overføringsregelen som bindende på lang sikt. Før vi går nærmere inn på disse, vil vi se på hvilke konsekvenser en slik mangel på troverdighet vil ha. Incentivene til lønnsmoderasjon er betinget av at fagforeningene oppfatter de faste overføringene som upåvirkelige på lang sikt. Myndighetene vil av flere grunner (se nedenfor) lett kunne gi etter og justere opp de "faste" overføringene til kasser som opplever sterk vekst i medlemsavgift og arbeidsløshet. Fagforeningen vet dermed at høy lønnsvekst, med tilhørende økt kassearbeidsløshet og dagpengeutbetaling, etter en tid vil bli dekket av myndighetene og ikke belastet medlemmene. Tilsvarende vil en fagforening som aktivt holder igjen lønnsveksten for å unngå en høyere medlemsavgift, forvente at myndighetene vil trappe ned de faste overføringene til sin kasse over tid. Resultatet er at fagforeningene har liten grunn å tro på forsikringen om at staten hverken vil dekke kostnadene eller stikke av med gevinsten. Fordelene ved lønnsmoderasjon forsvinner.

Hvorfor kan det være vanskelig for myndighetene å binde seg til en kombinert regel med betydelig vekt på faste overføringer?

** Skiftende politisk flertall.*

Dersom det eksisterer politisk uenighet om hvordan finansieringssystemet bør utformes, vil det oppstå usikkerhet om hvilke overføringsregler fagforeningene vil møte i fremtiden. Dette betyr at konsensus blant de viktigste politiske partier og organisasjoner er en viktig forutsetning for et finansieringssystem skal kunne gi incentiver til lønnsmoderasjon.

** Unønskede fordelingsvirkninger og "urettferdige" medlemsavgifter*

I land der ønsket om inntektsutjevning veier tungt i de fleste politiske avgjørelser, kan det vise seg svært vanskelig for myndighetene å akseptere en betydelig forskjell i medlemsavgiften mellom kasser. Erfaringene fra Sverige og Danmark viser at selv små forskjeller i medlemsavgifter blir oppfattet som et fordelingspolitisk problem og fremstår som et særdeles viktig hensyn ved gjennomførte, såvel som påtenkte, omlegginger av finansieringssystemet. Et system med differensierte avgifter i praksis vil måtte innebære at arbeidstakergrupper med høy arbeidsløshet (srisiko) betaler en høyere skatt/medlemsavgift. Det vil utvilsomt bli oppfattet som urettferdig at grupper som rammes av høy arbeidsløshet (og lavt lønnsnivå), i tillegg skal pålegges å betale et høyere arbeidsløshetsforsikringsbidrag enn andre.

** Konjunktursvingninger og strukturendringer.*

Kassearbeidsløsheten er ikke kun avhengig av lønnsnivået blant medlemmene. Erfaringene fra de nordiske landene de siste fem år har vist at konjunktursvingninger, enten de er generert fra utlandet eller via innenlandske etterspørselssjokk, kan gi dramatiske endringer i arbeidsløsheten. Økningen i arbeidsløsheten i Norge, Sverige og Finland de siste årene kunne ikke vært unngått ved (enda) større grad av

lønnsmoderasjon fra fagforeningenes side.

Når etterspørselen etter ferdigvarer og tjenester svinger, vil sysselsettingen variere betydelig uten at dette kan tilskrives en spesielt aggressiv eller moderat lønnspolitikk fra fagforeningenes side. Utviklingen i internasjonal økonomi og teknologiske endringer fører til strukturendringer i økonomien, med nedtrapping av sysselsettingen i enkelte bransjer som nærmest er uunngåelig. Negative sysselsettingssjokk vil kunne føre til store økninger i medlemsavgiftene, med mindre myndighetene justerer sine "faste" overføringer til kasser der arbeidsløsheten stiger kraftig. Men dersom en en åpner for slike vurderinger av overføringsregelen, oppstår umiddelbart en usikkerhet om hvor fast den faktisk er. I praksis kan det være vanskelig å identifisere situasjoner der økningen i arbeidsløsheten skyldes forhold som arbeidstakerne ikke har kontroll over og skille disse fra tilfeller hvor en "aggressiv" lønnspolitikk fra fagforeningene er årsaken. Tilsvarende vil en fagforening som faktisk viser lønnsmoderasjon og på den måten holder kassearbeidsløsheten og medlemsavgiften nede, kunne møte argumentet at de faste overføringene bør reduseres fordi sysselsettingsutviklingen i bransjen er gunstig.

** Fondsproblemet*

En svingende medlemsavgift kan i prinsippet unngås ved at arbeidsløshetskassen bygger opp reserver i gode tider som de tærer på når arbeidsløsheten er høy. Problemet er imidlertid at medlemmenes incentiver til fondsoppbygning er små når variasjoner i arbeidsløsheten kan innebære høye ledighetsnivåer på mellomlang sikt. I en slik situasjon vil arbeidstakerne kunne oppleve at fondsavsetninger idag vil bli delt med framtidige generasjoner (som ennå ikke er yrkesaktive og medlemmer i ordningen). I tillegg vil kasser som bygger opp fond frykte at disse blir brukt som et argument for å redusere de faste statlige overføringene.

** Oppslutning om kassene*

En (betydelig) økning i medlemsavgiften kan føre til utmeldinger. Oppslutningssvikt kan sette i gang en selvforsterkende utvikling der færre medlemmer undergraver økonomien i kassen og gjør det nødvendig å heve medlemsavgiften ytterligere. Trusselen om at kassen mister oppslutning og i værste fall ikke er levedyktig på lengre sikt, kan gjøre at myndighetene øker de "faste" overføringene.

5. Arbeidsløshetskasser med beskatningsrett

Innføring av øremerkete skatter til arbeidsløshetskassene representerer en mer radikal finansierings(re)form. Selv om en slik form for finansiering hverken har vært benyttet eller synes å være aktuell i de nordiske landene, kan myndighetene i prinsippet overføre en slik beskatningsrett til kassene. Her presenteres virkninger av å innføre enten en arbeidsgiveravgift eller en overskuddsskatt. Skattlegging vil både kunne påvirke fagforeningens lønnskrav (dvs. avveining mellom inntekt og antall jobber) og partenes forhandlingsstyrke. Øremerkede skatteinntekter vil føre til konflikter rammer arbeidstakerne gjennom lavere inntekter for kassen.

Fagforeningens lønnskrav

Innføring av øremerket arbeidsgiveravgift vil påvirke fagforeningens situasjon på ulike måter; Lønnskostnadene for bedriftene i bransjen øker (for gitt lønn). Arbeidstakerne vil derimot oppleve at økonomien i kassen bedres. Gevinsten ved lønnsøkninger reduseres fordi høyere lønn og redusert sysselsetting nå reduserer innbetalingen til kassen. Alt i alt medfører arbeidsgiveravgiften at fagforeningens lønnskrav dempes akkurat så mye at lønnskostnadene for bedriftene, sysselsettingen og disponibel inntekt for arbeiderne er uforandret!

Lønnsnedgangen kan ha indirekte sysselsettingseffekter via dagpengesatsen. Dersom størrelsen på dagpengene er proporsjonal med lønnsnivået i hele økonomien vil dagpengene gå ned og fagforeningens lønnskrav av den grunn reduseres ytterligere. Makrovirkningene av å innføre en arbeidsgiveravgift vil i dette tilfellet være redusert arbeidsløshet, lavere offentlige overføringer og en lavere inntektsskatt.

Når kassen mottar en andel av overskuddet i bedriftene vil fagforeningene oppleve at lønnsøkninger rammer kasseøkonomien og dermed bidrar til en høyere medlemsavgift. Fagforeningene vil dermed legge mindre vekt på lønnsøkninger enn tidligere. Dette vil redusere arbeidsløsheten, overføringene fra staten og inntektsskatten som finansierer overføringene til kassene.

Forhandlingsstyrke/konfliktinntekter

Lønnsdannelsen påvirkes også av partenes muligheter til å realisere sine målsettinger og denne forhandlingsstyrken avhenger blant annet av evnen til å påføre den andre part tap under en konflikt. Både utforming/nivå på statlige overføringer og en øremerket arbeidsgiveravgift være nøytrale virkemidler, dvs. påvirker ikke lønnskostnader og sysselsetting via partenes forhandlingsstyrke.⁴ En overskuddsskatt vil derimot gi realøkonomiske effekter. Den fører til at arbeidstakerne vil tape mer enn tidligere under en streik eller annen form for konflikt med arbeidsgiverne. Produksjonsstans innebærer at kassen taper inntekter. Utgiftene til de arbeidsløse påløper likevel og økonomien i kassen forverres. De sysselsatte arbeidstakerne må derfor betale en høyere medlemsavgift. Fagforeningen er dermed villig til å akseptere et lavere lønnstilbud fra arbeidsgiverne siden kostnadene ved å avslå og ta en konflikt er økt. Resultatet er et lavere lønnsnivå og høyere sysselsetting i bedriftene. Likevel gjenstår en rekke problemer med denne finansieringsformen. En overskuddsskatt vil imidlertid gi kassen inntekter i situasjoner der aktivitetsnivå og sysselsetting i bransjen er høyt, mens kassen vil motta lavere inntekter i perioder med høy arbeidsløshet blant medlemmene. Med mindre kassen er i stand til å bygge opp fond, vil denne finansieringsformen gi store svingninger i medlemsavgiftene. Fondsoppbygging er imidlertid vanskelig på grunn av overføringene mellom generasjoner innad i kassen og vis a vis overføringene fra myndighetene. Innføring av overskuddsskatt vil dessuten kunne ha konsekvenser for realinvesteringer og bedriftslokalisering som vi ikke har sett på her. Men reformen behøver ikke nødvendigvis å innebære høyere bedriftsbeskatning samlet sett. En kunne vurdere å splitte opp eksisterende skattlegging av bedrifter og øremerke en del for arbeidsløshetskassene.

⁴ Se Raaum (1992).

6. Frivillig medlemskap

Den enkelte arbeidstaker vil avveie fordeler og ulemper ved medlemskap i A-kassen. Vedkommende velger mellom usikre alternativer. Arbeidstakeren vet ikke med sikkerhet om hun blir rammet av arbeidsløshet og hvor lang tid det vil gå før hun kommer i jobb igjen. Medlemskap innebærer at en betaler en avgift ("forsikringspremie") som gir en rett til dagpenger ved arbeidsløshet. Selv om medlemsavgiften overstiger personens forventete økonomiske gevinst ved deltakelse, gjør risikoaversjon at medlemskap kan være å foretrekke fordi usikkerheten om framtidige inntektsforhold reduseres. Fordelene ved å delta i ordningen vil variere svært mellom arbeidstakere. Selvfølgelig vil de som har høyest arbeidsløshetsrisiko også ha størst interesse av medlemskap.

Medlemskap vil for mange ikke kun være et spørsmål om privatøkonomiske fordeler. Det kan oppfattes som viktig å bidra til opprettholdelsen av kasseforsikringen som et kollektivt gode. Eksistensen av en "sosial norm", se Elster(1989), innenfor arbeidstakerfellesskapet/fagforeningen som tilsier at en bør delta i ordningen i solidaritet med sine kollegaer kan forklare at arbeidstakere velger å være medlem selv om medlemsavgiften overstiger den økonomiske gevinsten. Innen yrkesgrupper med lange og sterke faglige tradisjoner vil en arbeidstaker pådra seg "sosiale kostnader" ved å melde seg ut av kollektivet. Når arbeidsløshetskassene er en integrert del av det faglige fellesskapet, kan en slik sosial norm oppleves praktisk talt bindende for mange. Men innflytelsen til en slik norm vil blant annet avhenge av oppslutningen, dvs. hvor mange som faktisk bryter den og ikke er medlem av ordningen. Over tid vil normens betydning lett svekkes hvis oppslutningen faller. Når stadig flere av ens arbeidskolleger ikke er medlem, vil de sosial kostnadene ved å stå utenfor reduseres, noen melder seg ut og oppslutningen faller ytterligere.

De økonomiske incentivene til å bli medlem i en arbeidsløshetskasse forsterkes når en arbeidstaker oppfatter jobben sin som mer utsatt. Økonomiske overføringer som det offentlige gir arbeidsløse uten medlemskap (eksempelvis sosialhjelp eller obligatorisk trygd), vil kunne føre til at arbeidstakere finner medlemskapet for dyrt, i forhold til gevinsten en oppnår. En økning i medlemsavgiften vil kunne føre til at personer melder seg ut av kassen. Spesielt vil dette gjelde arbeidstakere med lav arbeidsløshetsrisiko og/eller liten økonomisk gevinst ved medlemskap på grunn av lavt dagpengenivå eller gode muligheter for andre økonomiske overføringer (sosialhjelp, obligatorisk arbeidsløshetsstrygd). Holdningen til risiko vil også påvirke de privatøkonomiske fordelene ved medlemskap. Personer som legger stor vekt på en jevn inntekt og/eller har dårlige muligheter til å opprettholde forbruket gjennom endret sparing, vil være villig til å betale en premie som overstiger de forventede merinntekter ved medlemskap.

Medlemsoppslutningen er et resultat av de enkelte arbeidstakeres beslutninger om medlemskap. Men siden rammebetingelsene påvirkes av den samlede oppslutningen vil det finnes en (eller flere) "langsiktig(e)" likevektsoppslutning(er). Nivået på medlemsavgiften er med å avgjøre hvor mange som ønsker medlemskap. Samtidig vil oppslutningen påvirke kassens økonomi og medlemsavgift. Det "sosiale presset"

som mange arbeidstakere opplever avhenger også av hvor vanlig medlemskap er på arbeidsplassen/i fagforeningen.

Hvis kassen utsettes for "sjokk", i form av endringer i finansieringssystem eller betydelige svingninger i kassearbeidsløsheten, vil denne likevekten lett forrykkes. Det vil også finnes et kritisk nivå for deltakelse som er slik at hvis oppslutningen faller under denne, vil medlemsavgiften bli så høy og den sosiale normen så svak at alle melder seg ut.

Virkninger av høyere medlemsavgifter og ugunstig rekruttering

Oppslutningen om kassen vil endres dersom finansieringssystemet legges om slik at medlemsavgiften stiger (for en gitt kassearbeidsløshet). En betydelig økning i medlemsavgiften vil føre til utmeldelser blant personer som tidligere hadde små fordeler av medlemskap. Personer med lav arbeidsløshetsrisiko vil være overrepresentert blant de som melder seg ut. Dette fører til at medlemsmassen, etter utmeldingene, består av personer med høyere gjennomsnittelig arbeidsløshetsrisiko enn tidligere. Kassemedlemmene utgjør altså et mer ugunstig utvalg av bransjens arbeidstakere. Dette vil øke presset på kassenes økonomi og gjøre det nødvendig med ytterligere heving av medlemsavgiften. Kassen kan dermed komme i en spiral med synkende oppslutning og økende medlemsavgift.

Virkninger av høyere kassearbeidsløshet

En økning i kassearbeidsløsheten vil ha to motstridende virkninger for arbeidstakernes incentiver til medlemskap. På den ene side vil høyere kassearbeidsløshet innebære at mange arbeidstakere oppfatter sin jobb som mer usikker - sannsynligheten for både å miste jobben og gå ledig en periode før en får ny jobb, stiger. Sjansen for å nyte godt av medlemskapet blir større. På den annen side må medlemsavgiften økes når kassen skal dekke en del av de økte dagpengeutbetalingene. Selv om det generelt er det umulig å si hvilken av disse to effektene som vil dominere, kan vi gi noen betingede vurderinger. Oppslutningen vil være mer utsatt jo skjevare (den økte) arbeidsløshetsrisikoen er fordelt mellom medlemmene i den enkelte kasse. Dersom arbeidsløsheten forventes å ramme svært ulikt, ved at mange fremdeles oppfatter sin jobb som svært sikker, vil oppslutningen falle. Grunnen er at **alle rammes** av den høyere medlemsavgiften, mens arbeidstakerne med sikre jobber ikke opplever noen større grunn enn tidligere til å velge medlemskap. Når medlemsavgiften øker, vil personer med lav arbeidsløshetsrisiko være overrepresentert blant de som melder seg ut. Resultatet er at medlemsmassen nå består av personer med høyere arbeidsløshetsrisiko enn tidligere og dermed blir det nødvendig med en ytterligere heving av medlemsavgiften. Myndighetenes overføringer til kassene kan motvirke at økt kassearbeidsløshet rammer oppslutningen. Økt statlig subsidiering vil redusere behovet for å økt medlemsavgift. En overføringsregel der myndighetene dekker (store deler av) kassenes marginale utgifter til dagpenger vil sikre oppslutningen, men ødelegge incentivene til fagforeningsmoderasjon ved lønnsoppgjørene.

I bransjer der risikoen for å bli rammet av arbeidsløshet er jevnere fordelt mellom arbeidstakerne vil kasseoppslutningen være mer stabil overfor svingninger i sysselsettingen. Grunnen er at de fleste medlemmene vil beholde sitt medlemskap på tross av høyere medlemsavgift, fordi sjansen for å nyte godt av ordningen har økt.

Konsekvenser for lønnskravene

Fagforeningens lønnskrav dempes når kassen selv bærer (får beholde) en del av kostnadene(gevinsten) ved høyere(lavere) arbeidsløshet. Lønnsmoderasjon og høyere sysselsetting innebærer at medlemsavgiften kan settes ned. Ved frivillig medlemskap vil lavere avgift også rekruttere nye medlemmer. Økt oppslutning vil være en fordel for de som allerede er medlem fordi medlemsavgiften kan settes ned. Sagt på en annen måte; kassemedlemmene kan være redd for at arbeidsløsheten og medlemsavgiften blir så høye at arbeidstakere melder seg ut. Hva er den partielle effekten av frivillig medlemskap på lønnskravet til fagforeningen? Muligheten for å rekruttere medlemmer gjennom lavere medlemsavgift, styrker incentivene til å holde tilbake lønnskravet, dersom fagforeningen vektlegger kassemedlemmenes interesser sterkere enn de fagforeningsmedlemmene som står utenfor kassen.

7. Konklusjoner

Ønsker man et finansieringssystem som stimulerer til lønnsmoderasjon hos fagforeningene, må arbeidstakerne i en bransje være med å betale for de økte overføringene som høyere (bransje)arbeidsløshet medfører. Dette betyr i praksis differensierte avgifter. Det er imidlertid viktig å understreke at en slik kobling kun stimulerer til lønnsmoderasjon dersom en rekke andre betingelser er oppfylt samtidig. For det første må det eksistere en institusjonell overlapping mellom forsikringsinstitusjonene(arbeidsløshetskassene) og de sentrale tariffavtalene. For det andre må lønnsutviklingen faktisk påvirkes av utfallet av de sentrale (bransjevis) avtalene. Dersom lønnsglidning lokalt motvirker moderasjon sentralt, vil finansieringssystem ha liten betydning for samlet lønnsutvikling. For det tredje forutsetter våre konklusjoner at fagforeningene faktisk vektlegger hensynet til sysselsetting ved utformingen av lønnskravene, slik at lavere gevinster av lønnsøkninger fører til at antall jobber i bransjen prioriteres høyere av arfangfagforeningene. Hvis fagforeningenes lønnspolitikk kun ivaretar interessene til de medlemmene som har sikre jobber, vil arbeidstakerorganisasjonene alltid ønske høyest mulige lønnstillegg. At finansieringsformen innebærer at en del av lønnsveksten spises opp i økte medlemsavgifter rokker ikke ved denne målsettingen. Endelig vil fagforeningenes incentiver til lønnsmoderasjon forsvinne hvis finansieringssystem ikke oppfattes som troverdig.

Når kassene blir stilt (delvis) økonomisk ansvarlig for en økning i arbeidsløsheten i sin bransje, vil medlemsavgiften uungåelig stige i sektorer som rammes av lavere sysselsetting. I samfunn der arbeidsløshet kun oppstår på grunn av aggressive fagforeninger ville dette kanskje oppfattes som rett og rimelig. I virkeligheten skyldes arbeidsløsheten i en bransje en rekke forhold, hvorav reallønnsnivået kun er ett. Det vil lett oppfattes som dypt urettferdig at arbeidstakergrupper som rammes hardt av arbeidsløshet på grunn av konjunktursvingninger, teknologiske endringer eller internasjonal utvikling i tillegg skal belastes med en høyere medlemsavgift i arbeidsløshetsforsikringen. Spesielt vil inntektsfordelingen bli mer ulik hvis lavlønsbransjer også rammes sterkere av arbeidsløshet enn andre. *Ulikhetene som en varierende medlemsavgift skaper, kan delvis motvirkes gjennom differensierte faste*

overføringer fra staten. Kasser i bransjer som normalt har høyere arbeidsløshet enn andre kan motta en større, fast overføring per medlem. På lengre sikt medfører imidlertid en slik differensiering at "faste" overføringer ikke lenger er faste. For å opprettholde incentiveeffektene må differensieringen baseres på kriterier eller indikatorer som er korrelert med sysselsettingsutviklingen, men som samtidig ikke påvirkes av lønnsutviklingen, i bransjen.

Finansieringsreformer som fører til både lavere lønn og lavere medlemsavgifter, vil styrke oppslutningen om kassene. Beskatningsrett gir fagforeningen/kassen mulighet til å "diskriminere" ikke-medlemmer. Eksempelvis vil en kassespesifikk arbeidsgiveravgift-/overskuddsskatt kunne øke nettolønn for medlemmer, mens ikke-medlemmer kun opplever lavere lønn.

For samfunnet som helhet vil det være ønskelig med full oppslutning om kassene. Dette vil sikre en effektiv utnyttelse av stordriftsfordeler, virke inntektsutjevner og unngå at uforsikrede belaster andre offentlige budsjetter. Et kassesystem med høye medlemsavgifter og frivillig medlemskap vil ikke nødvendigvis sikre dette. Spesielt vil oppslutningen blant arbeidstakere med lav ledighetsrisiko være utsatt. Utmeldinger fra denne gruppen vil medføre at kassene sitter igjen med et ugunstig utvalg medlemmer, dvs. personer med høyest risiko. Hensynet til oppslutningen tilsier at medlemsavgiften bør variere med betalingsvillighet for medlemskap. Dette innebærer blant annet at kasser med høy arbeidsløshet også bør ha en høyere medlemsavgift (for gitte samlede offentlige overføringer). Men selv i bransjer med høy kassearbeidsløshet vil ledighetsrisikoen variere mellom arbeidstakerne og det vil redusere mulighetene for å øke medlemsavgiftene uten at oppslutningen rammes. Tradisjonelt har offentlig ansatte hatt en betydelig høyere jobbsikkerhet enn private arbeidstakere. Det kan tenkes at et system med "høye" medlemsavgifter i kasser for offentlig ansatte ikke er levedyktig med frivillig medlemskap og at ordningen derfor må gjøres obligatorisk for denne gruppen.

Sammenkobling av fagforeninger og kasser kan innebære at arbeidstakerne føler en "sosial forpliktelse" til å bidra til fellesskapsordninger gjennom kassemedlemskap. Slike sosiale normer kan bidra til at oppslutningen holdes oppe, selv om deprivatøkonomiske fordelene ved medlemskap er svake. Men styrken til slike normer er betinget av at de fleste arbeidstakerne faktisk følger dem og de kan lett rakke dersom "prisen" blir for høy for den enkelte.

Referanser

Calmfors, L. og Herin, J (1992); "En ny arbetslöshetsförsäkring - samhällsøkonomiska överväganden och en ideskiss", utkast til uredningen om arbetslöshetsersättningen, November 1992.

Elster, J. (1989); The Cement of Society, Cambridge University Press, 1989.

Forslund, A. (1992); "Arbeidsløshet og arbeidsmarknadspolitik" , notat, Uppsala Universitet.

Holmlund, B. og Lundborg, P. (1989); "Unemployment insurance schemes for reducing the natural rate of unemployment", *Journal of Public Economics* 38 (1989), 1-15.

Raaum, O. (1992); "Finansiering av overføringer til arbeidsløse", Arbeidsnotat 5/92, SNF-Oslo.

Raaum, O. og Nævdal, E.; "Finansiering og organisering av arbeidsløshetsforsikring", SNF-Raport x/1992, Oslo. Kommer.

LÖNEBILDNING - ARBETSLÖSHET- ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING

Roland Spånt
mars 1993

I denna rapport behandlas tre delar av frågekomplexet kring lönebildningen, arbetslösheten och arbetslöshetsförsäkringen. Inledningsvis presenteras viktigare resultat från den genomgång av forskningen kring arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten som gjorts av ekonomerna Anthony B. Atkinson och John Micklewright. Därefter behandlas några av de resultat kring lönebildningen och arbetslösheten som framkom i FOS-rapporten (Lönebildningen i samhällsekonomin, Faxén-Odhner-Spång 1989), som var ett resultat av ett partsgemensamt arbete mellan SAF, LO och TCO.

I den avslutande delen refereras till de resultat Faxén senare erhållit när han fortsatt FOS-analysen beträffande tjänstemännens löneglidning.

De frågeställningar som här diskuteras har egentligen två skilda dimensioner. Den ena utgörs av det hypotetiska sambandet mellan arbetslöshetsersättningens nivå och lönebildningen. I direktiven till utredningen anges att "målet måste vara en lönebildning som utan korrigeringar är förenlig med kraven på tillväxt och full sysselsättning".

I föreliggande rapport diskuteras eventuella samband mellan arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen på basis av FOS-rapporten och Faxéns arbete.

Den andra dimensionen rör eventuella samband mellan arbetslöshetsersättningens nivå och antalet arbetslösa. För att belysa denna frågeställning används den forskningsgenomgång som Atkinson och Micklewright genomfört.

Kompensationsnivåns betydelse för antalet arbetslösa.

På grund av den korta tid som som erbjudits har jag inte hunnit göra en bredare genomgång av den internationella forskningen angående eventuella samband mellan arbetslöshetsersättning å ena sidan och arbetslösheten. Efter diskussioner med bla OECDs experter har jag dock kommit fram till att den sannolikt bästa och modernaste översikten över forskningsläget erbjuds av Anthony B. Atkinson och John Micklewright i deras artikel - "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review" i Journal of Economic Literature vol XXIX dec 1991. Uppsatsen är mycket lång och täcker sannolikt all viktigare forskning på området de senaste tjugo åren. Dess ursprungliga version skrevs åt OECD.

De båda författarna - i fortsättningen benämnda AM - är mycket kritiska till stora delar av den forskning som bedrivits på området och till de slutsatser som dragits då dessa ofta gjorts på felaktig grund och varit baserade på icke robusta resultat.

En huvudinvändning AM har är att rader av studier inte skiljt på olika delarbetsmarknader och mellan olika institutionella former av arbetslöshetsersättning. Ofta beaktas inte heller att för upptill hälften av de arbetslösa gäller att inte ny sysselsättning utan avgång från arbetslivet är det som avslöser arbetslöshetsperioden.

En huvudslutsats för AM är att genomgången av studierna anger att fastän det kan uppstå negativa effekter av arbetslöshetsförsäkringen på incitamenten för arbetslösa att lämna arbetslösheten, är dessa effekter vanligtvis små. Det finns föga grund att tro att särskilt många frivilligt lämnar arbeten på grund av arbetslöshetsförsäkringen.

Däremot kan det finnas ett klart samband mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsgivarnas vilja att tillfälligt friställa.

Arbetslöshetsförsäkringen har sannolikt också enligt AM en positiv effekt på arbetsutbudets storlek, fler uppmuntras söka sig till arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförsäkringen har till skillnad från tex socialhjälp inte heller negativa effekter på andra familjemedlemmars arbetsutbud.

Generellt sett varnar AM för att enbart bedöma effekterna utifrån effekter på arbetslöshet och arbetsutbud. Arbetsmarknaden är mycket bredare än så. De hävdar att arbetsmarknadsforskarna med få undantag bortsett från hur arbetslöshetsersättningen är konstruerad och faktiskt fungerar. Resultat från ett land kan inte utan vidare överföras till andra.

De hävdar vidare att det är fel att se arbetslöshetsersättningen som den arbetslöses "lön", eftersom en rad villkor här krävs. Detta är en av huvudpunkterna i deras kritik som är viktig och där deras slutsatser inte enbart gäller USA och Storbritannien utan generellt. Arbetslöshetsersättningen är helt väsensskild från lön och får inte varken teoretiskt eller praktiskt behandlas som sådan.

Den vanliga modellen för att analysera arbetslöshetsersättningens effekter utgår från förutsättningen att den har effekter på individernas val att lämna arbetslösheten och uppmuntrar de arbetslösa att söka längre eller mindre intensivt efter nytt arbete.

Ofta antas att de anställda lämnar arbeten för arbetslöshet som ett resultat av nivån på ersättningen. Enligt AM är denna modell alldeles för begränsad. Ofta gäller t ex att man antar att sysselsättning alltid föregår och avlöser arbetslöshetsperioden. En rad studier visar emellertid att i en rad länder hamnar upp mot hälften av de arbetslösa till slut utanför arbetslivet och många har inte heller haft arbete före sin arbetslöshet.

Mycket vanligt är också att de arbetslösa hamnar i sk temporära arbeten. I en rad studier gällde det från 20 procent upp till 40 procent av de arbetslösa.

För AM är det därför en viktig fråga om försämringar i kompensationsnivån förändrar avgången från arbetslivet i stället för att minska arbetslösheten. Minskar motiven att utbilda sig? Ökar benägenheten att ta marginella jobb?

Generellt gäller som tidigare sagts att det är för enkelt att beskriva arbetslöshetsersättningen som en lön när man inte arbetar eller att i modeller bara beskriva systemet efter kompensationsgrad och varaktighet.

Sökmodeller

I standardmodellen är de erbjudna lönerna exogena och den arbetslöses strategi är att uppnå sin uppsatta reservationslön. Erbjuds inte denna nivå tackar han nej och hans krav ökar med arbetslöshetsersättningens nivå och därmed minskar hans chans att snabbt få nytt jobb.

Standardresultatet är att högre ersättning minskar den tid per vecka den arbetslöse söker och minskar just sannolikheten att få nytt jobb, men samtidigt ökar resurserna att söka jobb. Därför är enligt AM ofta totaleffekten på arbetslösheten obestämmd. Om det finns lånebegränsningar, och det gör det ju, är det enligt AM och flera forskningsresultat, möjligt att ökad arbetslöshetsersättning faktiskt ökar sökresurserna och därför också ökar möjligheterna att återgå till arbete.

AM betonar liksom FOS att i forskningen arbetsgivarbeteendet ofta helt negligerats.

AM anser att främst mikrostudierna har haft förmåga att fånga in arbetslöshetsersättningens komplexa natur, vilket är centralt för att bestämma effekterna på arbetslösheten.

I USA nämns särskilt en studie av Danziger m fl som funnit ett positivt och till synes robust samband mellan arbetslöshetsersättningens nivå och storleken på arbetslösheten.

AM har emellertid en rad reservationer; Effekterna är mycket modesta. 10 procents sänkning av kompensationsgraden ändrar varaktigheten med en vecka. Lancaster och Nickel fann i Storbritannien en elasticitet på omkring 0,6. 10 procents ökning i kompensationsgraden skulle därför ha lett till en veckas längre varaktighet vid 17 veckors genomsnittstid.

Enligt AM var dock inte dessa resultat robusta utan var starkt känsliga för antaganden om systemens utformning. AM gjorde om Lancaster studie med bättre data och då blev inga resultat signifikanta dvs ingen effekt på varaktigheten från kompensationsgraden kunde säkerställas. I andra amerikanska studier har visats att resultaten starkt beror på vilka antaganden som görs.

I en nyare studie har bl a Nickel funnit en elasticitet på endast 0,3 och Moffit värden kring 0,4, vilka han dock anser ligga högt jämfört med andra studier.

Enligt AM är dessa resultat inte överförbara från USA och Storbritannien till andra länder med helt andra kontroll- och kravsystem. De studier som gjorts anger att effekterna på arbetslösheten är modesta och att faktiskt sannolikheten att acceptera arbetserbjudanden ligger nära 100 procent. Sänkta ersättningar sänker reservationslönerna men främst för låginkomsttagarna medan effekterna för medelinkomstagare är mycket begränsade.

En annan slutsats AM trycker på är att samband finns med ålder och varaktighet så att efter 20 veckors varaktighet finns inget

samband mellan ersättning och sannolikhet att finna ett jobb. Endast för tonåringar finns ett sådant samband kvar efter 6 månaders arbetslöshet. De långtidsarbetslösas chanser tillbaka till yrkeslivet påverkas därför inte alls av ersättningsnivåns höjd.

Arbetslöshet och löneutveckling enligt FOS-rapporten

Enligt FOS-rapporten är det framför allt företagens reaktioner på avgångar och vid rekrytering som är viktigt för lönebildningen. Mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av alla vakanser besätts av ombytessökande. Arbetslöshetens och de arbetslösas betydelse för lönebildningen är därför begränsade medan de ombytessökandes reaktioner på löneerbjudanden är klart viktigare.

En bra arbetslöshetsförsäkring kan dock också indirekt påverka även de ombytessökande. Den kan enligt en rapport från EG-kommissionen stimulera rörligheten i de fall byte av arbetsgivare innebär större risk för arbetslöshet¹⁾. I synnerhet kan detta gälla vid flyttning till mindre företag, till tidsbegränsade anställningar och vid flyttning från offentlig till privat tjänst.

Sambanden mellan arbetslöshet och löneökning är komplicerade särskilt vid högt efterfrågetryck. Ju färre sökande det finns i marknaden, dvs arbetslösa och ombytessökande, desto mindre lönar det sig för en arbetsgivare att höja sitt löneerbjudande för att snabba upp rekryteringen.

Ju färre sökande det finns desto svagare blir nämligen effekten på rekryteringen av en given höjning av löneerbjudandet. Desto starkare blir också effekterna på arbetsgivarnas långsiktiga kostnads- och konkurrensläge. De erbjudanden man gör för att locka tillräckligt många sökanden för att fylla ett givet antal vakanser kan nämligen även påverka de redan anställdas löner.

Definitionen av begreppet löneglidning utgår från värdet av lönepotterna och inte från avtalslönernas höjning. Löneglidningen definieras som skillnaden mellan den i efterhand statistiskt konstaterade utvecklingen av utgående förtjänster och den av parterna på respektive avtalsområden genom lönepotterna avsedda ökningen av motsvarande utgående förtjänster. Detta innebär, enligt FOS, att även den del av löneutvecklingen som härrör från översättningen av den centrala rekommendationens innehåll räknas som avtalsmässig löneutveckling.

LO-området

Huvuddelen av löneglidningen för arbetare ligger utanför den lokala tillämpningen av förbundsavtalen. Den inträffar för arbetargrupperna successivt mellan tillfällena för lokal tillämpning av nya förbundsavtal. Den varierar med arbetsmarknadsläget och med andra samhällsekonomiska faktorer såsom utvecklingen av priser eller lönsamhet. Tre fjärdedelar av variationerna i löneglidningen kan förklaras med sådana allmänekonomiska förhållanden utan anknytning till avtals- och förhandlingsformer inom branscher och företag.

Tjänstemanna-området

På tjänstemannaområdet har löneglidningen blivit ett väsentligt inslag i lönebildningen först på 1980-talet. Orsakerna till detta är ännu oklara.

Att löneglidningen blivit stor även för tjänstemän visar att den inte kan vara så starkt beroende av upparbetning och nysättning av ackord som tidigare antogs. Löneglidningen kan inte heller ha det nära samband med produktivitetstillväxten som gärna antogs när denna var hög som på 1960-talet.

För tjänstemän har bara funnits två förhandlingsnivåer, då det centrala avtalet direkt har förts ut till de lokala förhandlingarna.

För tjänstemän beräknas löneglidningen som skillnaden mellan det på central nivå beräknade värdet av de avtalsmässiga lönepotterna och den faktiska löneutvecklingen.

Eftersom tjänstemän har månadslöner som sätts vid tillfället för den lokala avtalstillämpningen och i regel gäller oförändrade fram till nästa tillfälle, uppstår praktiskt taget hela löneglidningen i samband med avtalstillämpningen.

Denna diskussion kan te sig teoretisk, men man bör observera att den teoretiska forskningen trots livliga ansträngningar inte lyckats att på ett tillfredsställande sätt förklara hur arbetsgivarnas och de arbetssökandes reaktioner samspelar på företagsplanet.

Löneglidningen har därför studerats dels i fältundersökningar dels genom olika ekonometriska sambandsanalyser på samhällsnivå.

Ett viktigt resultat av fältundersökningarna är att de påvisat den stora betydelsen för den lokala lönebildningen av imitation av andra arbetsplatser i regionen eller branschen. Rekryteringsläge, lönsamhet och avsättningsförväntningar vid det egna företaget spelar en mindre roll för den egna löneglidningen än löneglidningen i omgivningen och hur denna uppfattas.

Referenspunkterna kan vara olika för företag och klubbar men löneutvecklingen i den nära omgivningen spelar en stor roll för bägge parter.

På samhällsnivå anger undersökningar av sambanden mellan löneglidning och arbetsmarknadsläge, bl a Nils Henrik Schagers, att det bästa måttet på arbetsmarknadsläget är antalet lediga platser. Antalet arbetslösa har däremot inte alls lika starkt samband med löneglidningen. FOS tolkade detta som att orsakerna till löneglidningens förändringar framför allt står att finna på arbetsgiversidan. I sin tur innebär det att de arbetslösas beteende och ersättningen till de arbetslösa måste ha liten betydelse.

Denna tolkning stöds också enligt FOS av det observerade sambandet med löner och priser. Detta samband var betydelsefullt framför allt under perioden 1973-83, lönsamheten varierade

starkare än före 1973 och efter 1983. Av prisvariablerna ger producentpriserna starkare samband än konsumentpriserna, vilket understryker arbetsgivarsidans roll eftersom ju konsumentpriserna borde styra löntagarsidans förväntningar och krav.

Däremot lämnade inte utvecklingen av produktivitet och real-löner något betydelsefullt bidrag till förklaringen av variationerna i löneglidningen på samhällsnivå. Det framstår därigenom som mindre troligt att någon väsentlig del av variationerna i industriarbetarnas löneglidning skulle kunna förklaras genom att variationer i produktivitetsutvecklingen påverkat förtjänstutvecklingen på t ex ackord. Vidare påverkas enligt fältundersökningarna de lokala lönekravens storlek inte särskilt mycket av reallöneutvecklingen.

En annan intressant fråga som också belysts med ekonometriska analyser är det ömsesidiga sambandet mellan avtalsmässiga lönehöjningar och löneglidning. Det förefaller som om hög löneglidning följs av höga avtalsmässiga lönehöjningar och inte tvärt om. Den avtalsmässiga löneutvecklingen kan förklaras med samma variabler som löneglidningen, men med större tidseftersläpning. Det tar kortare tid för antalet lediga platser och lönsamheten eller priserna att påverka löneglidningen än det tar att påverka de avtalsmässiga lönehöjningarna.

Därför skulle huvuddelen av variationerna inte endast i löneglidningen utan även i den totala löneutvecklingen kunna förklaras med allmänekonomiska förhållanden.

Lokal lönebildning är ett samspel mellan olika arbetsgivare framför allt mellan arbetsgivare inom samma region medan de arbetslösa och deras agerande spelar en mindre för att inte säga obetydlig roll.

Försök av en arbetsgivare att genom lönehöjningar dra till sig arbetskraft från andra arbetsgivare leder till motåtgärder från dessa. Det är meningsfullt för en enskild arbetsgivare att lägga ned arbete och kraft på att begränsa löneglidningen endast om han väntar sig att andra arbetsgivare i hans omedelbara närhet gör detsamma. Gör han inte det, tvingas han till en marknadsdriven löneglidning, imitation, för att följa med i den allmänna utvecklingen. På det sättet blir det den svagaste arbetsgivaren som anger takten i den lokala lönebildningen inte de arbetslösa.

De lokala parternas förväntningar om löneglidningen i branschen eller i regionen spelar därför stor roll. Företagen vill behålla sin position i lönehierarkin och fackklubbarna har sina rikt-punkter i omgivningens löneläge och löneutveckling. Däremot finns inget samband mellan löneglidning och produktivitetsutveckling – ett tecken på detta är att produktivitetskrisen efter mitten på 1970-talet inte satt några som helst spår i löneglidningssambanden.

Slutsatsen är därför att det inte är de arbetslösas löneför-handlingar med arbetsgivarna som styr den totala löneutvecklingen. Det är inte heller så att de arbetslösa vid längre arbetslöshetsperioder sänker sina s k "reservationslöner" och därigenom till slut får sysselsättning samtidigt som de pressar

ned löneökningstakten. Löneutvecklingen bestäms istället i hög grad av arbetsgivarnas reaktioner och samspelet med ombytes-sökande och redan anställda.

Faxéns studie av tjänstemännens löneglidning

FOS-rapporten publicerades 1989 och trots att arbetet hade pågått länge fanns ett antal trådar som inte hunnit följas till slutet. Ett av dessa gällde tjänstemännens löneglidning som var ett nytt fenomen under 1980-talet – i alla fall som mer betydande fenomen. Tidigare låg denna löneglidning kring en procentenhet och kunde tas som en konstant vid prognosarbete och vid historiska beskrivningar. Under 1980-talet kom löneglidningen ofta att överträffa de avtalsenliga löneökningarna även på tjänstemannaområdet.

Det föll på Karl-Olof Faxéns lott att fullfölja denna del av FOS-arbetet. Hans arbete bygger på ett sannolikt unikt lönestatistiskt material. Arbetet är synnerligen tålmodskrävande och så omfattande att någon slutrapport ännu inte föreligger.

Faxén utgår från FOS-analysen och huvudhypotesen är att löneglidningen för tjänstemän bestäms av lönesättningen vid arbetsgivarbyten och därmed inte av arbetslösheten. Det blir därigenom inte de arbetslösas löneförhandlingar med arbetsgivarna som styr löneutvecklingen för personer i fortlöpande anställning. I stället blir det den stora massan av ombytes-sökandes löneanspråk och arbetsgivarna som påverkar nyanställningslönerna.

Resultatet av Faxéns statistiska bearbetningar bekräftar som jag ser det hans huvudhypoteser. De statistiska samband han finner synes vara höga och relativt sett tillförlitliga vilket borde innebära att utomstående faktorer som arbetslösheten bland tjänstemän, arbetslöshetsersättnings nivå och regler i övrigt inte kan vara någon mer betydelsefull förklaringsfaktor till löneutvecklingen.

Metodik

Faxéns datamaterial utgörs av individuppgifter för alla tjänstemän i SAFs och tjänstemannaorganisationernas gemensamma statistik samtliga år mellan 1973 och 1990. Han har därefter studerat löneutvecklingen för alla dem som bytt arbetsgivare och jämfört med utvecklingen för dem som inte bytt arbetsgivare. I den senare gruppen ingår därför de som bytt arbetsuppgifter inom ett och samma företag.

Faxén har således enbart studerat effekterna av byten mellan främst olika SAF-anslutna arbetsgivare – inte från övriga näringslivet och offentlig sektor till SAF-företag eller den snabbt växande interna rörligheten inom företagen.

Hans beräkningar kan därför antas underskatta bytesfrekvensens betydelse för löneglidningen.

Genomgående gäller att en stor andel tjänstemän bytt arbetsgivare och att deras bytesvinster varit betydande. Både de rena

ekonomiska incitamenten till byten och de effektuerade har därför, tvärt emot vad som brukar hävdas, legat på hög nivå. Det stora problemet har därför, tvärtom emot vad som brukar hävdas, varit om inte personalomsättningen varit för hög med tanke på de transaktionskostnader detta medför.

Faxén har också jämfört sina beräkningar av bytesvinstens och bytesfrekvensens betydelse för löneglidningen med motsvarande då som förklarande variabler i stället använts de traditionella som brist på tjänstemän och arbetslöshet bland tjänstemän.

Även här blev slutsatsen att bytesfrekvens och bytesvinst visade goda samband med löneglidningen för tjänstemän.

Detta gäller statistiska samband, ser man enbart till t ex de nyanställdas direkta bidrag till arbetsplatsernas löneglidning är detta begränsat. Löneglidningen för tjänstemän drivs därför sannolikt av arbetsgivarnas transaktionskostnader vid avgångar – inte av bytesvinster vid nyanställningar.

Enligt Faxén påverkar arbetsgivarbytena lönesättningen på två sätt, dels jämförs ute på arbetsplatserna lönerna för de nyanställda med övriga löner, dels måste en arbetsgivare som vill locka till sig en ombytessökande genom den erbjudna lönen ge en viss kompensation för att löntagaren ska byta, dvs kompensera för transaktionskostnader.

Om en anställd slutar och måste ersättas uppkommer för arbetsgivaren transaktionskostnader som han vill undvika. Detta motiverar honom att höja lönerna för den arbetskraft han inte vill mista.

Faxén har gjort sina beräkningar uppdelat på ålder, män resp kvinnor och för olika befattningsskikt.

Löneglidningen påverkas starkast av bytesfrekvens och bytesvinst i de egna gruppen. /Korrelationskoefficienterna är relativt höga 0,83-0,85 och Durbin-Watson, (DW) kring 2 (1,9-2,2) där värdet bör ligga nära 2) och t-värdena är 5,8-8,2, klart över signifikansgränsen 3,0./

Beräkningarna anger också att bytesvinsternas storlek tillför föga till sambanden.

Jämfört med t ex Schagers tidigare refererade analyser av arbetarnas löneglidning är Faxéns resultat anmärkningsvärda. Schager använde i sin analys som förklaringsfaktorer vakans-tiden, antal nyanmällda vakanser och förädlingsvärdet men hade klart lägre t-värden (3-6,0). I Schagers analys ingick sannolikt inte som förklaringsfaktorer de arbetssökande med arbeten som bytte arbetsgivare.

Även om det ligger vid sidan av vår analys, men i huvudfaran i dagens debatt fann Faxén vidare att endast 40-60 procent av låglönesattningar kompenserades via löneglidning för övriga tjänstemannagrupper.

Slutsatser

Den genomgång Atkinson och Micklewright gjort visar att många äldre studier har byggt på förenklade antaganden där resultaten inte varit robusta. I de studier som kunnat påvisa samband mellan arbetslöshetsersättningens nivå och arbetslöshetens längd har sambanden varit mycket svaga och i några har förbättringar i ersättningen antingen gett obestämda resultat eller t o m sänkt arbetslösheten.

En viktig slutsats är att arbetslöshetsersättningen varken i teoretiska eller praktiska studier får behandlas som en lön till de arbetslösa.

En annan slutsats är att det är centralt att beakta att en mycket stor del av de arbetslösa inte var sysselsatta omedelbart före arbetslösheten och att avgången från arbetslöshet ofta inte är sysselsättning utan exit från arbetsmarknaden.

För brittiska förhållanden kan konstateras att vid längre arbetslöshet påverkas inte alls arbetslösheten av ersättningsnivån.

Slutligen ska noteras att arbetslöshetsersättningens eventuella effekter på löneökningstakt och arbetslöshetsnivå bara är delar av en större sfär där effekterna på välfärd och fördelning är mycket viktiga.

FOS rapportens huvudslutsats är att företagens reaktioner på avgångar och rekrytering är viktigare för lönebildningen än de arbetslösas och de ombytessökandes reaktioner på löneerbjudanden.

Faxéns nya studie anger att det särskilt för tjänstemän har arbetsgivarnas beteenden nyckelrollen och löneglidningen har starkt samband med antalet arbetsgivarbyten. Centralt för löneglidningen blir därför den bakomliggande ekonomiska utvecklingen i stort. Utrymmet för påverkan från arbetslöshet och arbetslöshetsersättning blir därför litet.

KÄLLFÖRTECKNING:

**Atkinson, Anthony B., och
Micklewright, John.,**

"Unemployment Compensation and Labour Market Transitions:
A Critical Review"

Faxén-Odhner-Spånt., FOS-rapporten (Lönebildningen i
samhällsekonomin)

Employment in Europe 1992

Beskrivning av nuvarande kontantstöd vid arbetslöshet

1 Arbetslöshetsförsäkringen - utformning

1.1 Lagreglering och principiell konstruktion

Arbetslöshetsförsäkringen är den mest betydande delen av det kontanta stödet vid arbetslöshet. Den andra delen utgörs av kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Kontant stöd från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av en inkomstrelaterad dagpenning från en a-kassa. En förutsättning för ersättning från försäkringen är att den sökande är medlem i en a-kassa. Därtill kommer en rad andra villkor för rätt till ersättning. För den som inte uppfyller kraven för rätt till dagpenning från a-kassan kan i stället KAS komma i fråga. KAS utgörs av ett för alla lika belopp per dag. Denna stödform behandlas vidare i avsnitt 1.2.

Bestämmelserna om rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen finns i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring. AMS är bemyndigad att utfärda tillämpningsföreskrifter till lagen. Dessa återfinns i styrelsens författningssamling (AMSFS) och även i styrelsens regelbok för a-kassor. I regelboken finns dessutom styrelsens allmänna råd och kommentarer. Praxis på området utbildas även genom FÖD:s domar i mål om ersättning eller medlemskap enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Vissa av AMS tillämpningsföreskrifter har tillkommit på grund av domstolens domar.

Lagen innehåller en första avdelning med försäkringsbestämmelser och en andra avdelning med bestämmelser om a-kassor. Försäkringsbestämmelserna upptar allmänna villkor för rätt till ersättning, medlems- och arbetsvillkor för rätt till ersättning, bestämmelser om ersättningens form, ersättningstid och dagpenningens storlek, särskilda regler för pensionsavdrag och begränsning vid säsongarbetslöshet, regler om avstängning från rätt till ersättning, regler om ansökan och återkrav av ersättning samt vissa

särskilda bestämmelser. De regler i andra avdelningen som har direkt betydelse för den försäkrade är bestämmelserna om a-kassans medlemmar och överklagande av beslut. Kassornas stadgar innehåller i sin tur vissa bestämmelser med direkt betydelse för medlemmen, t.ex. om medlemskap.

1.2 Medlemsvillkor

För att vara försäkrad för arbetslöshetsersättning krävs att den enskilde är medlem i en a-kassa. Rätt att bli medlem har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom dess verksamhetsområde. För den som arbetar inom flera kassors verksamhetsområde föreligger rätt till medlemskap i den kassa inom vars område det huvudsakliga arbetet finns. Den som är medlem i en annan kassa, har fyllt 64 år eller förvärvsarbetar i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka har inte rätt att bli medlem. Någon nedre åldersgräns finns inte. Den som har fyllt 65 år kan inte kvarstå som medlem.

Även ett tillfälligt arbete medför rätt till inträde i en a-kassa. Detta gäller också den som har beredskapsarbete eller är verksam t.ex. i en tidsbegränsad arbetsmarknadspolitisk åtgärd för unga. Den som inte uppfyller, och inte heller under de sex senaste månaderna har uppfyllt, bestämmelserna om arbete inom kassans verksamhetsområde kan emellertid bli utesluten ur kassan. Dessutom kan uteslutning ske då medlemmen lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden som påverkar rätten till medlemskap eller ersättning samt om medlemmen bryter mot kassans stadgar eller styrelsens beslut. Om medlemsavgiften inte betalas anses det vara liktydigt med utträde ur kassan.

Det finns för närvarande 42 a-kassor verksamma inom olika yrkesområden. Kassorna är vanligen knutna till en fackförening. Fackföreningsmedlemmar är mestadels automatiskt anslutna till kassan. Det är också möjligt att vara direkt ansluten till kassan utan att vara fackföreningsmedlem. Både anställda och företagare har rätt att vara medlemmar i en a-kassa. För företagare finns särskilda företagarkassor. Företagarna kan emellertid i stället vara anslutna till en annan kassa inom sitt verksamhetsområde. De företagare som är anslutna till kassor för anställda är vanligen sådana som har övergått från en anställning till egen verksamhet eller som kombinerar en anställning med en egen verksamhet.

För rätt till ersättning från försäkringen krävs att den sökande har varit medlem i a-kassan under minst tolv månader om han eller hon är arbetstagare och 24 månader om han eller hon är företagare. Om medlemmen har övergått från en kassa till en annan räknas vid behov

medlemstiderna samman. AMS har bemyndigats att medge undantag för kravet på 24 månaders medlemskap för företagare. Detta har styrelsen gjort för vissa grupper av medlemmar som har kollektivt anslutits till Handelsrepresentanternas, Köpmännens, Petroleumhandlarnas och Småföretagarnas a-kassor. För dessa gäller således ett medlemsvillkor på tolv månader.

1.3 Allmänna villkor

Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta ett arbete, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och inte kan erhålla lämpligt arbete. Ersättning lämnas inte till den som deltar i utbildning om det inte finns särskilda skäl. För företagare gäller dessutom att verksamheten i företaget skall ha upphört annat än tillfälligt. Företagarreglerna behandlas särskilt i avsnitt 1.11.

Begreppet arbetslöshet är inte definierat i lagen. Vid tillämpningen betraktas en medlem som arbetslös när han eller hon inte utför avlönat arbete för annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i förvärvssyfte. Den som uppbär lön, t.ex. under semester, uppsägningstid eller permittering är inte arbetslös. En medlem som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs kan få arbetslöshetsersättning som förskott på det statliga lönegarantibeloppet. Särskilda föreskrifter finns beträffande ersättningsrätt för den som arbetar i läsårsanknuten verksamhet. Den som är tjänstledig anses i princip inte vara arbetslös. Vid bedömningen av om medlemmen är arbetslös tas inte hänsyn till bisyssla, om denna inte hindrar medlemmen från att ta ett erbjudet lämpligt arbete.

Om en medlem har slutit avtal med arbetsgivaren om avgångsvederlag behandlas denna ersättning som uppsägningslön till den del den ekonomiskt motsvarar den uppsägningslön medlemmen har rätt till enligt lagen om anställningsskydd. Vad som därutöver har utgivits som avgångsvederlag hindrar inte att arbetslöshetsersättning lämnas.

Medlem med minderårigt barn anses vara förhindrad att åta sig arbete om barntillsyn saknas. I en del fall behövs dock viss varseltid för att ordna barntillsynen innan medlemmen kan börja förvärvsarbete. Kan tillsynen ordnas utan längre dröjsmål, är medlemmen berättigad till ersättning tills detta har skett.

Erbjudet arbete anges i lagen som lämpligt om inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn har tagits till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden.

Dessutom skall anställningsförmånerna vara förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, vara skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförbara företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer. Arbetet får inte hänföra sig till arbetsplats där olovlig arbetskonflikt råder och förhållandena på arbetsplatsen skall motsvara stadgade skyddsbestämmelser till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Riktlinjer för vad som skall anses vara lämpligt arbete har utarbetats i praxis. Försäkringen är inte att betrakta som en yrkesförsäkring. Arbetet skall således inte ses som olämpligt enbart av det skälet att det inte överensstämmer med medlemmens utbildning eller yrkeserfarenhet. Om det erbjudna arbetet kräver speciell kompetens eller goda kroppskafter, som medlemmen inte har, anses arbetet dock vara olämpligt. Samma gäller då medlemmen kan styrka att det föreligger medicinska skäl att avvisa ett erbjudet arbete.

Försäkringsbestämmelserna tillämpas så att medlemmen inte garanteras rätten att få begränsa sitt arbetsutbud bara till hemortens naturliga arbetsområde. Medlemmen kan alltså få finna sig i att flytta, om bostadsfrågan kan lösas eller att veckopendla mellan hemmet och arbetet. Lokal bundenhet kan dock accepteras i vissa fall av familjeskäl. Om medlemmen måste pendla till arbetsplatsen tas hänsyn till om kommunikationerna kan lösas på tillfredsställande sätt och om kostnaderna står i rimlig proportion till den tilltänkta lönen. Det anses att en medlem utan barn inte behöver acceptera en daglig bortovaro från hemmet som överstiger tolv timmar. Om erbjudet arbete hindrar medlemmen att få (längst) fyra veckors semesterledighet under tiden juni - augusti och åberopar detta som skäl för att avvisa arbetet, är detta arbete att anse som olämpligt och behöver inte accepteras. I vissa fall kan ett erbjudande om arbete avvisas på den grunden att medlemmen har löfte om ett annat lämpligare arbete.

Tidigare lön får i princip inte vara avgörande för om ett erbjudet arbete skall anses vara lämpligt. Detsamma gäller den utgående kassaersättningen till medlemmen. Endast om den erbjudna lönen väsentligt (med mer än tio procent) understiger kassaersättningen kan arbetet anses vara olämpligt. Med hänsyn till den tidigare beskrivna regeln om att det erbjudna arbetet skall vara avlönat på en nivå som motsvarar kollektivavtal, har tioprocentsregeln i de flesta fall inte någon funktion.

Särskilda skäl att lämna ersättning till den som deltar i utbildning finns då den arbetslöse deltar i verksamhet för arbetslivsutveckling. (Arbetslivsutveckling är en tillfälligt inrättad åtgärd för att bibehålla och stimulera

den arbetslöses anknytning till arbetslivet). Dessutom skall ersättning kunna lämnas om den försäkrade fortsätter studier som han eller hon före arbetslösheten bedrev på heltid jämsides med ett heltidsarbete under förutsättning att han eller hon söker arbete på heltid. Detsamma gäller den som bedriver studier på deltid under förutsättning att studierna inte hindrar ett heltidsarbete. Den försäkrade skall i detta fall intyga att han eller hon är beredd att avbryta studierna, om dessa kan hindra honom eller henne att ta ett arbete. Särskilda skäl att lämna ersättning finns slutligen då den försäkrade på heltid deltar i yrkesorienterande kurs eller dylikt. Dessa bestämmelser är införda i förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring.

Vid uppehåll i utbildning anses rätt till ersättning föreligga endast under sommaruppehållet. Studier anses som avslutade även om viss ringa del återstår i en examen. Det kan röra sig om en resttentamen eller redovisning av en uppsats, om ytterligare studieinsatser inte krävs. Det får emellertid inte innebära att medlemmens villighet eller möjlighet att ta ett arbete inskränks på grund av studierna.

1.4 Arbetsvillkor

För rätt till ersättning krävs att den sökande har förvärvsarbetat under minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader. Arbetsvillkoret skall vara uppfyllt under en ramtid av tolv månader före arbetslöshetens inträde. Endast dag då arbete utförts i minst tre timmar får räknas in. Vid bestämmande av arbetslösheten och beräkning av arbetsvillkoret tas inte hänsyn till bisyssla, som medlemmen före arbetslösheten varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete. I övrigt räknas all tid med inkomst av förvärvsarbete med i arbetsvillkoret även om arbete inte utförts. Det kan gälla tid med permitteringslön, helglön, väntetidsersättning, semesterlön, uppehållslön eller annan lön under ferietid.

Enligt tillämpningsföreskrifterna får som arbetad tid räknas vård av åldring eller handikappad i enskilt hem om vårdbidrag utgått och vården helt har upphört.

Som förvärvsarbete räknas även sådant arbete som utförts som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, t.ex. beredskapsarbete.

1.5 Med arbete jämställd tid

Med arbete jämställs tid för vissa andra aktiviteter som den försäkrade har utfört under ramtiden. Dessa aktiviteter är fullföljd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesmässig rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått.

Dessa aktiviteter jämfställs till fullt med arbetad tid. Om utbildningen eller rehabiliteringen inte är fullföjd, betraktas tiden i stället vid beräkning av ramtiden som överhoppningsbar tid. Även tid för ungdomspraktik räknas.

Som jämfställd tid räknas också tid för värnpliktstjänstgöring eller föräldrapenningförmån, i båda fallen dock tillsammans högst två månader. Således kan arbetsvillkoret bara till hälften fyllas med dessa båda aktiviteter. Med arbetad tid jämfställs också semester och tjänstledighet för annat än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse om tjänstledigheten erhållits med helt eller delvis bibehållen lön. Tid för tjänstledighet på grund av sjukdom, värnpliktstjänstgöring och vård av barn - utöver vad som sagts ovan - betraktas i stället som överhoppningsbar tid. Således kan viss tid för värnpliktstjänstgöring och vård av barn (som mest två månader) räknas som arbetad tid och resten kan räknas som överhoppningsbar tid.

Den tid under vilken en försäkrad har deltagit i arbetslivsutveckling i enlighet med länsarbetsnämndens anvisning jämfställs med arbetad tid. Om arbetslivsutvecklingen har avbrutits skall den i stället vid bestämmande av ramtiden betraktas som överhoppningsbar tid. Detta framgår av 2 § lagen (1992:1331) om arbetslivsutveckling.

1.6 Överhoppningsbar tid

Den tid under vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt utgörs av en period av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde, den så kallade ramtiden. Om arbetsvillkoret i det enskilda fallet inte är uppfyllt under de tolv kalendermånader som närmast föregår arbetslösheten kan ramtiden förlängas i vissa fall. Detta inträffar i de fall då det under perioden finns s.k. överhoppningsbar tid. Med denna metod kan den för ersättning kvalificerande tiden komma att sträcka sig långt tillbaka i tiden, i princip utan begränsning.

Överhoppningsbar tid är sådan tid under vilken den försäkrade har varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område, vård av eget barn eller 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 jämfställs med arbetad tid.

Av 2 § lagen om arbetslivsutveckling framgår att tid då medlemmen har deltagit i arbetslivsutveckling skall räknas som överhoppningsbar tid om den inte har utförts enligt länsarbetsnämndernas anvisning. Den som t.ex. har avbrutit arbetslivsutvecklingen i förtid utan arbetsförmedlingens medgivande anses inte ha utfört åtgärden enligt länsarbetsnämndens anvisning.

1.7 Kompensationsgrad

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av ett för dag beräknat belopp (dagpenning). Dagpenning lämnas för högst fem dagar per kalendervecka och får i princip inte lämnas för lördag och söndag. Högsta dagpenning bestäms av regeringen varje år till ett belopp som anpassas efter löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri. Beräkningen sker på grundval av en av SAF och LO årligen gemensamt framtagen lönestatistik. Som lägsta dagpenning gäller stödbeloppet i KAS, vilket räknas fram med samma metod som högsta dagpenningbeloppet. KAS-beloppet är 35 % av högsta dagpenningbeloppet.

Högsta dagpenning är fr.o.m. den 4 januari 1993 fastställd till 598 kr, vilket motsvarar 90 % av en inkomst på ca 14.600 kr. KAS-beloppet är fastställt till 210 kr. År 1992 var beloppen fastställda till 564 resp. 198 kr. Enligt ett principbeslut av riksdagen skall beloppen fr.o.m. den 5 juli 1993 återgå till dessa nivåer. Dagpenning i det enskilda ersättningsfallet lämnas inom det ovan nämnda utrymmet med 90 % av den försäkrades dagsförtjänst. Enligt det nämnda riksdagsbeslutet skall nivån fr.o.m. den 5 juli 1993 vara 80 %.

Om dagpenning utges till en försäkrad som uppbär ålderspensionen lämnas som dagpenning 65 % av dagsförtjänsten. Dagpenning som har fastställts med hänsyn till pension skall sättas ned med $1/260$ av årspensionen. Ersättning under tio kronor per dag utbetalas inte. Med ålderspension avses tjänstepension och förtida uttag av ålderspension. Därmed jämföras annan fortlöpande förmån som lämnas till följd av förvärvsarbete och som har karaktär av pension. Även om medlemmen frivilligt avstår från att göra pensionsuttag görs pensionsavdrag. Delpension, änkepension, hustrutillägg, bostadstillägg och pension som utgår till medlem på grund av frivillig försäkring, som inte har anknytning till förvärvsarbete, medför inte minskning av dagpenningen. Detsamma gäller omställningspension och särskild efterlevandepension inom den allmänna försäkringen. Omställningspension utbetalas oberoende av om den försäkrade kan vara berättigad till arbetslöshetsersättning eller ej. På den särskilda efter-

levandepensionen gör försäkringskassan avdrag med det belopp som den försäkrade har rätt till från arbetslöshetsförsäkringen.

Ersättning lämnas under längst 300 dagar. 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 gått till ända har den försäkrade utan ny prövning av arbetsvillkoret rätt till ersättning under återstående dagar av perioden. Denna rätt upphör då tolv månader har förflutit utan ersättning. I detta fall måste ett nytt arbetsvillkor upparbetas för att ersättning skall kunna lämnas. Om ersättningsperioden har gått till ända, men ett nytt arbetsvillkor har upparbetats under perioden, har den försäkrade rätt till ytterligare en ersättningsperiod.

1.8 Beräkningsregler

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

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

Om tid för arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering har medräknats vid fastställandet av normalarbetstiden skall enligt AMS tillämpningsföreskrifter sådan tid på visst sätt medräknas vid fastställandet av dagsförtjänsten.

Särskilda beräkningsregler gäller för bestämmandet av dagsförtjänsten för cirkelledare, biståndsarbetare och företagare.

Omprövning av dagsförtjänsten under pågående ersättningsperiod skall enligt föreskrifterna ske vid omprövning av normalarbetstiden, sedan löneförhandlingarna för medlemmarna inom kassans verksamhetsområde avslutats och då medlemmen har haft ett avbrott i ersättningsperioden på grund av arbete/arbetsmarknadsutbildning/yrkesinriktad rehabilitering med en högre inkomst än tidigare. Avbrottet skall ha varit sammanhängande och

ha omfattat minst tre månader inom ramtiden. Omprövning av dagsförtjänsten på grundval av AMU/Ami förutsätter att denna är fullföljd eller, om den avbrutits, att detta skett i samråd med arbetsförmedlingen.

Överstiger den försäkrades arbetsutbud per vecka den veckotid under vilken han eller hon normalt utfört arbete närmast före arbetslösheten, medräknas inte överskjutande tid vid fastställande av ersättningen. A-kassan får dock medge undantag om den försäkrade har haft särskilda skäl att utvidga arbetsutbudet.

Ersättningens omfattning under en vecka bestäms genom en jämförelse mellan den försäkrades normalarbetstid och antalet arbetslösa timmar under den vecka för vilken ersättning söks. Enligt föreskrifterna skall som normalarbetstid gälla den arbetstid som den försäkrade haft under de tre kalendermånader som innehåller flest arbetade timmar under ramtiden. Särskilda föreskrifter gäller då viss tid av värnplikt eller föräldrapenning räknas för uppfyllande av arbetsvillkoret eller då den försäkrade haft deltidsarbete och samtidigt uppburit sjukpenning eller studerat. Vid fastställande av normalarbetstiden för den som genomgått arbetsmarknadsutbildning gäller liksom för lärare och cirkelledare särskilda föreskrifter.

Om medlemmen haft samma veckoarbetstid under de kalendermånader på vilka beräkningen av normalarbetstiden baseras, skall enligt föreskrifterna normalarbetstiden utgöra den tid som medlemmen varit anställd för att arbeta per vecka. Frånvaro på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn påverkar inte beräkningen. Vid regelbunden arbetstid sker en beräkning av den genomsnittligt arbetade tiden.

1.9 Beräkning vid deltidslöshet

Försäkrad som söker deltidslöshet har rätt till ersättning endast om arbetsutbudet är minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Ersättningen lämnas enligt en omräkningstabell fastställd av regeringen. Är någon arbetslös under del av vecka i annat fall, lämnas ersättning med det antal dagpenningbelopp som svarar mot den arbetslöshet som skall ersättas enligt omräkningstabellen.

Om någon är arbetslös under del av vecka i annat fall än enligt ovan, lämnas ersättning beräknad på samma sätt med hjälp av omräkningstabellen. Vid beräkningen bortses från bisyssla som den försäkrade före arbetslösheten varaktigt utförde vid sidan av heltidsarbete, om bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten och inte hindrar den försäkrade att ta

erbjudet lämpligt arbete. Om en bisyssla utökas under arbetslösheten upphör den alltså att vara bisyssla, vilket innebär att hela den arbetade tiden skall deklarerars och beaktas vid beräkningen av ersättningen.

Som heltidsarbete räknas arbete med en arbetstid som med högst fem timmar per vecka understiger den för yrket normala arbetstiden för heltidsarbetare. Har medlemmen förkortat sin arbetstid med stöd av 3 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. skall han eller hon ändå anses som heltidsarbetande.

Omräkningstabellen används alltså för både heltids- och deltidssökande som inte kunnat få arbete i den omfattning de söker. Den används också vid beräkning av ersättning vid partiell arbetslöshet i samband med sjukdom eller annat arbetshinder. Omräkningen innebär att arbetslösheten översätts till ett antal av högst fem dagpenningbelopp per vecka.

AMS får utfärda särskilda föreskrifter för det fall att arbetstiden inte är bestämd till ett visst antal timmar per dag eller vecka. Sådana föreskrifter finns t.ex. för medlemmar som utför konstnärligt arbete.

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, begränsa ersättningsrätten vid deltidslöshet. Så har tidigare skett genom särskilda bestämmelser i förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring, vilka dock har upphävts fr.o.m. den 1 maj 1993 efter beslut i riksdagen. Enligt de upphävda bestämmelserna fick ersättning till en försäkrad som regelbundet utförde deltidarbete under veckor då han eller hon i övrigt var arbetslös lämnas under högst 150 dagar. En särskild prövning av rätten till ersättning skulle göras var sjätte månad. Fortsatt ersättning fick medges endast om den försäkrade hade fyllt 55 år eller hade fått men ännu inte tillträtt ett arbete med en arbetstid som motsvarade dennes önskemål eller inte hade kunnat erbjudas vare sig ett arbete med en arbetstid som motsvarade dennes önskemål eller en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Till en försäkrad som under en sammanhängande tid av minst fem månader hade haft ett arbete med en arbetstid som motsvarade dennes önskemål eller hade deltagit i arbetsmarknadsutbildning fick ersättning medges för en ny ersättningsperiod om högst 150 dagar.

AMS hade föreskrivit att en medlem som har haft ett avbrott i deltidslösheten på minst tolv kalenderveckor i följd skulle få en ny 150-dagarsperiod räknad från början av ett efterföljande deltidarbete, om inte avbrottet syntes vara planerat för att medlemmen skulle få en ny ersättningsperiod. 150-dagarsregeln kommenteras i betänkandets avsnitt 9.6.

Omfattar a-kassans verksamhetsområde yrke inom vilket säsongarbetslöshet förekommer, får kassan eller AMS begränsa rätten till dagpenning.

1.10 Regler om avstängning och återbetalning

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

Ny avstängning kan ske under avstängningstiden. Om det är uppenbart att en försäkrad inte vill anta lämpligt arbete, såsom då han eller hon vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall avstängningen pågå till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängningsreglerna får också tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering.

För att en medlem skall anses ha giltig anledning att sluta ett arbete på egen begäran måste starka skäl föreligga. Vad som kan vara giltig anledning har kommenterats i avsnitt 1.3.

En a-kassa kan, i stället för att utesluta en medlem ur kassan, fränkänna medlemmen rätt till ersättning för en tid av högst ett år. Detta kan ske om medlemmen medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömning av hans eller hennes rätt till ersättning.

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

beteende påverkas däremot ersättningsperioden så att antalet ersättningsdagar reduceras.

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

1.11 Företagarnas ställning i försäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen rör sig med särskilda begrepp för vem som är företagare och vem som är arbetstagare. Definitionen av företagare överensstämmer således inte helt med vad som gäller inom något av områdena civilrätt, skatterätt eller socialförsäkringsrätt i övrigt. Begreppet företagare inom arbetslöshetsförsäkringen har utformats genom uttalanden i lagförarbeten och genom praxis. Avgränsningen gentemot anställd i försäkringen sker med utgångspunkt från försäkringens syfte att den inte skall utgöra inkomstutfyllnad i mindre lönsamma företag eller underlätta starten av egna företag. Familjemedlem som arbetar i företaget som anställd betraktas som företagare. Frågan om en förvärvsarbetande skall bedömas som företagare eller arbetstagare kan uppkomma dels då han eller hon söker medlemskap i kassan, dels då han eller hon som medlem söker ersättning. Uppdragstagare betraktas som företagare eller anställda beroende bl.a. på antalet uppdragsgivare.

För företagare gäller samma villkor för ersättning som ovan angetts beträffande anställda. För företagare gäller dessutom att hans eller hennes personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt. AMS kan föreskriva att annat skall gälla för företagare om särskilda skäl föreligger. Kravet att en företagare skall ha lämnat sin rörelse innebär i allmänhet att han eller hon skall ha avyttrat fast egendom och rörelsetillgångar samt t.ex. ha lämnat en för rörelsen hyrd lokal. Det får normalt inte röra sig om ett tillfälligt eller tidsbegränsat avbrott i verksamheten.

På grundval av ett uttalande i förarbetena till lagen (prop.83/84:126) beträffande den som kombinerar en deltidsanställning med ett begränsat engagemang i ett företag har utvecklats en särskild praxis. Denna innebär att en sådan person bör ha rätt till ersättning för det inkomstbortfall som uppstår när anställningen upphör, under förutsättning att verksamheten i företaget inte utökas. Företagsverksamheten skall också vara begränsad i

förhållande till anställningen och sedd för sig. Som riktlinje gäller att anställningen skall ha omfattat minst 17 timmar och verksamheten i företaget högst 10 timmar i genomsnitt per vecka. Dessutom skall verksamheten i företaget varaktigt ha bedrivits jämsides med deltidsanställningen. Enligt avgöranden av FÖD kan även verksamhet i egen rörelse utgöra bisyssla i förhållande till verksamhet i en annan rörelse, som således utgör huvudsysselsättning.

AMS har föreskrivit att ersättning under vissa förutsättningar får lämnas även under tillfälligt avbrott i rörelsen till vissa grupper av företagare. Dessa är medlemmarna i regionala åkeriföreningar, regionala grävmaskinföreningar och liknande organisationer av transportfordonsägare som kollektivt anslutits till Småföretagarnas a-kassa och medlemmar i Fiskarnas a-kassa som bedriver yrkesfiske som egna företagare.

En företagares dagsförtjänst beräknas till $1/260$ av årsinkomsten. Denna utgör den högsta av de till taxering för kommunal inkomstskatt redovisade inkomsterna av verksamheten som företagare de senaste tre åren. För fiskare finns särskilda föreskrifter.

1.12 Samspelet med andra system

Arbetslöshetsförsäkringen och KAS har sin funktion inom den vidare krets av åtgärder vid arbetslöshet som ingår i arbetsmarknadspolitiken. Arbetslöshetssödet tangerar också de stödssystem som träder in vid andra orsaker till ledighet än arbetslöshet som t.ex. sjukdom. Mellan de olika stödformerna och arbetslöshetsförsäkringen finns ett samspel i det avseendet att personer kan röra sig från det ena systemet till det andra. I vissa fall kan en stödform fungera som kvalifikation för att erhålla ett annat stöd. En person kan befinna sig i ett par system samtidigt. De olika systemens ersättningsnivåer kan då vara samordnade med varandra. Stöden är dels sådana som lämnas på grund av lagstiftning, dels sådana som lämnas på grund av avtal mellan arbetsmarknadens parter. De avtalsreglerade stödformerna behandlas separat i betänkandets avsnitt 3.8.

De stödformer som kan fungera som kvalifikation för att erhålla arbetslöshetsersättning är beskrivna i avsnitt 1.5 i denna bilaga. Likaså finns i avsnitt 1.6 angivet vilka aktiviteter, med eller utan samhällsstöd, som räknas som överhoppningsbar tid. Samspelet i dessa avseenden mellan arbetslöshetsförsäkringen och andra stödformer kommer därför inte att belysas närmare nedan. I stället ges en kortfattad beskrivning av olika förekommande stödformer och i vad mån de samordnas ersättningsmässigt med arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning skall vara inriktad speciellt på den som är eller riskerar att bli arbetslös eller för övrigt har behov av utbildning för att bättre kunna hävda sig på arbetsmarknaden. Den skall stimulera till utbildningar som är angelägna ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Utbildningen får normalt beviljas endast den som har fyllt 20 år. Från denna huvudregel finns vissa undantag. En arbetslös som har fått ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring under så lång tid att ersättningsperioden riskerar att gå till ända, skall på begäran beviljas arbetsmarknadsutbildning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Detta gäller inte den som uppbär KAS.

Den som börjar en arbetsmarknadsutbildning har rätt till utbildningsbidrag. Utbildningsbidraget består av dagpenning och särskilt bidrag och lämnas för högst fem dagar per kalendervecka.

För medlem i a-kassa är utbildningsbidragets dagpenning densamma som den dagpenning medlemmen har rätt till eller skulle ha haft rätt till från sin a-kassa för heltidsarbete, om han uppfyller villkoren för ersättning från kassan eller är utförsäkrad. Dagpenning lämnas dock alltid med lägst 358 kr per dag fr.o.m. den 4 januari 1993. Högsta dagpenning är 598 kr. För kassamedlem som inte uppfyller villkoren för ersättning från kassan är utbildningsbidragets dagpenning densamma som för den som inte är kassamedlem.

För den som inte är medlem i a-kassa är utbildningsbidragets dagpenning 358 kr per dag om den studerande fyllt 20 år. Samma gäller vid lägre ålder om den studerande har vårdnad om eller underhållsskyldighet mot eget barn. I andra fall lämnas dagpenning med 253 kr per dag.

Dagpenningen är skattepliktig och ATP-grundande. Den är däremot inte sjukpenning- eller semesterlönegrundande.

Särskilt bidrag kan lämnas i form av traktamenten, resekostnadsersättningar, kursavgifter och ersättning för läromedel.

Utbildningsbidraget reduceras i vissa fall. Reducering skall göras vid inkomst förenad med utbildningen, pension enligt lagen (1962:392) om allmän försäkring (utom handikappersättning, vårdbidrag, barnpension, omställningspension och särskild efterlevandepension), annan pension än enligt lagen om allmän försäkring, hustrutillägg enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt sjuk-

penning och föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring. Avdrag från dagpenningen görs också för studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349). Dagpenningen reduceras även vid förkortad daglig utbildningstid och då kost eller logi tillhandahålls. Dagpenningen lämnas dock alltid med lägst 10 kr per dag.

Det förhållandet att utbildningsbidraget reduceras vid änkepension, vilket inte sker vad gäller arbetslöshetsersättningen, är en nackdel för den som uppbär kassaersättning och övergår till en arbetsmarknadsutbildning.

Ungdomspraktik

Ungdomspraktik är en praktiskt inriktad arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning för ungdomar under 25 år. Åtgärden har f.n. bestämts för tiden fram t.o.m. den 30 juni 1994. Ungdomspraktikplats kan ges till den som har varit anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen viss tid, som en del av en personlig utvecklingsplan. Anvisningen skall normalt gälla högst sex månader. Under praktiken skall den unge delta i jobb-sökaraktiviteter, vägledning eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som arbetsförmedlingen tillhandahåller.

Under praktiktiden lämnas utbildningsbidrag. Därmed är det enligt AMS allmänna råd möjligt för medlemmar i a-kassorna att upparbeta ett arbetsvillkor för ersättning. Inträde i en a-kassa kan däremot inte ske genom ungdomspraktik. Arbetsvillkoret för KAS kan också upparbetas genom ungdomspraktik.

Som villkor för att anordna ungdomspraktikplats gäller bl.a. att arbetsgivaren utfäster sig att inte för samma tid som avses med arbetsmarknadsutbildningen till den unge utge avlöning, arvode, traktamente eller annan förmån som brukar ingå i en anställning.

Beredskapsarbete

Beredskapsarbete får anvisas en arbetslös som har fyllt 25 men inte 65 år, som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och som inte kan erbjudas lämpligt arbete eller lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den som uppbär arbetslöshetsersättning och riskerar att bli utförsäkrad skall på begäran anvisas ett beredskapsarbete, om det inte finns särskilda skäl mot det. Regeln gäller inte den som uppbär KAS. Den som riskerar att bli utförsäkrad från arbetslöshetsersättning kan således genom 75 dagars

beredskapsarbete fördelat på minst fyra månader kvalificera sig för en ny ersättningsperiod.

Tiden för beredskapsarbete får som regel inte överstiga sex månader. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas till högst tolv månader.

Beredskapsarbeten anordnas av statliga myndigheter, kommuner och landsting. Även enskilda arbetsgivare kan anordna beredskapsarbete.

Statsbidrag lämnas till ett beredskapsarbete som AMS har godkänt. Lön och anställningsförmåner skall utgå enligt kollektivavtal eller därmed jämförliga förmåner.

Till statligt beredskapsarbete får bidrag lämnas med högst 100%. Till kommunalt och enskilt beredskapsarbete får bidrag lämnas i form av grundbidrag och tilläggsbidrag. Grundbidrag lämnas till kommunalt beredskapsarbete med högst 70% till de kommuner eller delar av kommuner som enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt stöd ingår i stödområde och 60% i övriga landet.

Till kommunalt beredskapsarbete som kombineras med utbildning får grundbidrag lämnas med högst 75%. Till enskilt beredskapsarbete får grundbidrag lämnas med högst 50%. Tilläggsbidrag får lämnas till beredskapsarbeten som medför investeringar med högst 10%. Den som har beredskapsarbete betraktas inte som arbetslös. Arbetslöshetsersättning kan således inte komma i fråga för samma tid.

Särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå för studier på grund- och gymnasieskolenivå. Den studerande skall ha förvärvsarbetat under minst fyra kalenderår före det kalenderår för vilket stödet skall lämnas. Med förvärvsarbete får jämiställas vissa andra verksamheter. Stödet får beviljas för högst två kalenderår i sänder. Särskilt vuxenstudiestöd utgår i form av vuxenstudiebidrag, studielån och resekostnadsersättning.

Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå såväl vid heltidsstudier om minst 15 dagar under ett kalenderhalvår som vid deltidstudier (minst halvtid) om minst 30 dagar under ett kalenderhalvår. Stödet lämnas för varje kalenderdag under sådan del av läsår under vilket den studerande bedriver studier.

Till en studerande som är medlem i en a-kassa och som uppfyller villkoren för ersättning från kassan vid arbetslöshet eller är utförsäkrad lämnas

följande bidrag. Till en heltidsstuderande lämnas för varje tidsperiod om 15 dagar vuxenstudiebidrag med 65% av det belopp som han eller hon skulle ha fått i utbildningsbidrag. Dessutom utgår studielån upp till utbildningsbidragets nivå. Till en deltidstuderande utgår samma vuxenstudiebidrag för en tidsperiod om 30 dagar. Till bidraget kommer barntillägg med 1,39% av basbeloppet för varje barn räknat på samma tidsperioder som vuxenstudiebidraget.

Till studerande som inte uppfyller medlems- och arbetsvillkoren inom arbetslöshetsförsäkringen beräknas vuxenstudiebidraget till 32,5% av utbildningsbidraget. Därtill kommer studielån.

Särskilt vuxenstudiestöd utgår även för tid under vilken den studerande är sjuk. Om sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring lämnas, skall vuxenstudiebidraget minskas med det beloppet. Studerande har rätt att behålla vuxenstudiebidrag och studielån vid tillfällig vård av barn, närståendevård m m.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan lämnas tidigast under det år den arbetslöse fyller 25 år. Detta stöd utgår med samma belopp som särskilt vuxenstudiestöd. Stödet utgår till arbetslös som är medlem i a-kassa och som är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete, är beredd att ta ett lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och inte kan få ett lämpligt arbete.

Rekryteringsstöd

Rekryteringsstöd kan lämnas till arbetsgivare vid anställning av långtidsarbetslösa. Stödet kan ges då länsarbetsnämnden inte kan finna annan utväg att lösa den arbetssökandes sysselsättningssituation.

Den arbetssökande skall vara inskriven vid den offentliga arbetsförmedlingen och ha varit oavbrutet arbetslös i tre månader om han eller hon har fyllt 25 år eller i en månad om han eller hon har fyllt 18 men inte 25 år. Alternativt skall den arbetssökande ha förlorat sin arbetslöshetsersättning eller riskera att förlora den. Vederbörande kan också vara anställd på deltid hos kommun eller landsting, uppbära arbetslöshetsersättning och ha möjlighet att få heltidstjänst eller vara invandrare/flykting, ha fått uppehålls- eller arbetstillstånd och vara i behov av svenskundervisning för invandrare.

Rekryteringsstöd får lämnas såväl för anställningar som gäller tills vidare som för provanställningar och andra tidsbegränsade anställningar.

Säsongbetonad anställning måste vara tillsvidareanställning. Lön och anställningsförmåner skall utgå enligt kollektivavtal eller därmed jämförliga förmåner. Stödet får lämnas med högst 60% av den totala lönekostnaden under högst sex månader.

Starta eget-bidrag

Arbetslösa som startar egen näringsverksamhet kan få statsbidrag med ett belopp motsvarande den ersättning bidragstagaren skulle ha varit berättigad att uppbära i form av dagpenning vid arbetsmarknadsutbildning.

Bidraget får lämnas till arbetslösa som har fyllt 20 år, söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, inte kan få ett lämpligt arbete och inte lämpligen bör erbjudas någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Bidrag får lämnas under högst sex månader.

En försäkrad som uppbär arbetslöshetsersättning på grund av att han eller hon har förlorat en anställning och därefter startar eget företag kommer att i arbetslöshetsförsäkringens mening bli betraktad som företagare. Detta får som följd att arbetslöshetsbegreppet bedöms strängare och normalinkomst beräknas på grundval av företagarinkomsten.

Utbildningsvikariat

En arbetsgivare, som låter en anställd delta i utbildning på arbetstid med bibehållna anställningsförmåner och anställer en ersättare för denne, får göra vissa avdrag från de arbetsgivaravgifter han eller hon är skyldig att betala för dessa anställda.

Systemet med utbildningsvikariat skall underlätta för arbetsgivaren att höja de anställdas kompetens och därmed förbättra företagets konkurrenskraft i framtiden. Länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen avgör hur utbildningstiden fördelas på vikarier, anvisar vikarier samt fastställer möjligt avdrag och meddelar företaget.

Bistånd enligt socialtjänstlagen

Ekonomiskt bistånd kan lämnas för att tillförsäkra den bidragssökande en skälig levnadsnivå, om hans eller hennes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid prövning av en sökandes rätt till ekonomiskt bistånd beaktas samtliga inkomster och förmögenhetstillgångar. Uttryckliga förbud mot att bevilja bistånd jämsides med andra förmåner finns dock inte.

Socialnämnden i den bidragssökandes vistelsekommun har att bedöma vad som är skäligen levnadsnivå och att vid behov utge bidraget. Enligt Socialstyrelsens normer är skäligen levnadsnivå för en ensamstående 116% av basbeloppet, dvs. 3.325 kr per månad skattefritt år 1993. Därtill kommer bistånd till boendekostnad m.m.

Anställningsskydd

En arbetstagare som blir uppsagd har enligt anställningsskyddslagen (1982:80) rätt till en minsta uppsägningstid av en månad. Om en arbetstagare vid uppsägningstillfället har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna i följd eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren, har arbetstagaren rätt till en uppsägningstid av två månader vid fyllda 25 år, tre månader vid fyllda 30 år, fyra månader vid fyllda 35 år, fem månader vid fyllda 40 år resp. sex månader vid fyllda 45 år.

En arbetstagare som har blivit uppsagd har rätt att under uppsägningstiden behålla sin lön och andra anställningsförmåner. Om arbetsgivaren har förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under uppsägningstiden eller en del därav, får arbetsgivaren från dessa förmåner avräkna inkomster som arbetstagaren under samma tid har förvärvat i annan anställning. Arbetsgivaren har också rätt att avräkna inkomster som arbetstagaren under denna tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning. Utbildningsbidrag som lämnas efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet får avräknas i den mån bidraget avser samma tid som anställningsförmånerna och har beviljats arbetstagaren efter uppsägningen.

Under uppsägningstiden betraktas arbetstagaren inte som arbetslös. Arbetslöshetsersättning lämnas därför inte för denna tid, även om tjänstgöringsskyldighet inte föreligger. Om avgångsvederlag har avtalats och detta kan beräknas motsvara lön för längre tid än uppsägningstiden, betraktas arbetstagaren som arbetslös och har rätt att uppbära arbetslöshetsersättning om villkoren i övrigt är uppfyllda.

Permitteringslön

Permittering innebär att en arbetsgivare på grund av tillfällig arbetsbrist, driftsstörning, otjänlig väderlek eller annan liknande omständighet inte kan tillhandahålla en arbetstagare något arbete och i samband därmed befriar denne från skyldigheten att närvara på arbetsplatsen. En arbetstagare som permitteras har rätt till samma lön och andra anställningsförmåner som om arbetstagaren hade fått behålla sina arbetsuppgifter. Detta gäller dock inte

om permitteringen är en följd av att arbetet är säsongbetonat eller av andra skäl inte är sammanhängande till sin natur. Kostnaderna för permitteringslönen bärs av den permitterande arbetsgivaren med bidrag från en s.k. permitteringslöneanordning, vilken i sin tur finansieras dels genom bidrag från staten, dels kollektivt av arbetsgivarna genom en avtalad avgift. Närmare beskrivning av permitteringslönesystemet ges i betänkandets avsnitt 3.7.

Lönegaranti vid konkurs

Staten svarar för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs. Betalning enligt garantin utgår för sådan fordran på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979). Beloppet är maximerat till 100.000 kr per arbetstagare. Förmånsrätten omfattar endast vad som överstiger den inkomst som arbetstagaren under uppsägningstiden har förvärvat i en annan anställning eller borde ha kunnat förvärva i en anställning han skäligen borde ha godtagit. Med inkomst i annan anställning jämföras utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning.

Lönegarantin finansieras genom en arbetsgivaravgift, benämnd lönegarantiavgift, som sedan 1979 uppgår till 0,2% av lönesumman. Avgifterna förs till en särskild fond förvaltd av Kammarkollegiet.

Sjukpenning

Den som är inskriven hos försäkringskassan är enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring sjukpenningförsäkrad om han eller hon har registrerats för en inkomst av eget arbete som uppgår till minst 6.000 kr.

En förutsättning för rätt till sjukpenning är att den försäkrades arbetsförmåga på grund av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukpenning kan utges i form av hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenning beroende på graden av arbetsoförmåga.

För försäkrad med inkomst av anställning betalas tim/dagberäknad sjukpenning för den dag sjukanmälan gjordes och de följande 13 dagarna i sjukperioden. Tim/dagberäknad sjukpenning betalas endast för dagar då den försäkrade skulle ha arbetat om han inte hade blivit sjuk. Fr.o.m. den 15:e dagen betalas kalenderdagsberäknad sjukpenning. Denna betalas för alla dagar i sjukperioden. För vissa grupper försäkrade, däribland egenföretagare/uppdragstagare, gäller kalenderdagsberäknad sjukpenning redan fr.o.m. första sjukpenningdagen.

En försäkrad som är arbetslös och anmäld på den offentliga arbetsförmedlingen har enligt RFV:s rekommendation rätt till sjukpenning om han eller hon är sjuk och sjukdomen hindrar honom/henne att stå till arbetsmarknadens förfogande. För samma tid kan inte arbetslöshetsersättning lämnas. Vidare rekommenderar verket att en permitterad försäkrad jämföras med en arbetslös. Sjukpenningen skall kalenderdagsberäknas för sådan dag då den försäkrade är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och beredd att anta ett erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar hans/hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Rätt till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring föreligger inte på grundval av anställningsförmåner för tid som ingår i en sjuklöneperiod, under vilket arbetsgivaren har att svara för sjuklön enligt lagen om sjuklön. Sjuklöneperioden är de första 14 dagarna av sjukperioden. Enligt sjuklönelagen har en arbetstagare rätt att behålla viss andel av den lön och andra anställningsförmåner som han eller hon går miste om till följd av sjukdom. Andelen utgör fr.o.m. den 1 april 1993, utom för arbetstagare med omfattande sjukfrånvaro, 75% under dag två och tre under sjuklöneperioden och 90% under de återstående dagarna. Första dagen är karensdag.

Sjukpenning beräknas enligt lagen om allmän försäkring efter kompensationsnivåerna 65% av SGI:n för dag två och tre i sjuklöneperioden och 80% för tid därefter t.o.m. den 365:e dagen i sjukperioden. Första sjukdagen är karensdag. Fr.o.m. den 366:e dagen i en sjukperiod är sjukpenningen 70% av SGI:n. I de fall en försäkrad har rätt till sjukpenning i omedelbar anslutning till utgången av en sjuklöneperiod skall sjukperioden anses omfatta även sjuklöneperioden. Sjukpenning skall då beräknas med en kompensationsgrad av 80%. Genom avtal på arbetsmarknaden kan ett tillägg göras med högst 10% av inkomstbortfallet. Om ersättningen tillsammans med sjukpenningen per dag överstiger 75 resp. 90% skall det medföra minskning av ersättningen från den allmänna försäkringen så att den totala ersättningen inte överstiger nämnda nivåer.

SGI:n skall kvarstå och får anpassas till löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde bl.a. under tid då den försäkrade är arbetslös och är anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten.

Föräldrapenning

Föräldrapenning i anledning av barns födelse utges enligt lagen om allmän försäkring under högst 450 dagar för föräldrarna. Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kr om dagen (garantinivå). Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med 90% av SGI:n om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån. Därutöver utgår föräldrapenning för 180 dagar med 90% av SGI:n och 90 dagar enligt garantinivån.

Vid bl.a. sjukdom hos barnet eller den ordinarie vårdnadshavaren kan tillfällig föräldrapenning utges under högst 60 dagar per barn och år. När de 60 dagarna är uttagna kan ytterligare 60 dagar utgå, utom vid ordinarie vårdnadshavares sjukdom. Arbetslöshetsersättning kan inte lämnas för samma tid som föräldrapenning.

Förtidspension/sjukbidrag

En försäkrad är enligt lagen om allmän försäkring berättigad till förtidspension/sjukbidrag om han på grund av sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan har fått sin arbetsförmåga varaktigt eller för avsevärd tid med minst hälften. Förmånen kan utgå som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån till den som är mellan 16 och 65 år.

Förtidspension/sjukbidrag utgår som folkpension jämte eventuellt pensions-tillskott och för den med tillräckligt intjänat pensionsunderlag tilläggspension. Som tilläggsförmån till folkpensionen skall kommunen utge kommunalt bostadsbidrag beräknat på visst sätt med hänsyn till skälig bostadskostnad, inkomst och av kommunen fastställda grunder.

Delpension

Delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan beslutas och betalas ut av försäkringskassan till förvärvsarbetande i åldern 60-64 år som minskar sin arbetstid. Sökanden skall ha samma anknytning till arbetslivet som gäller för rätt till arbetslöshetsstöd, dvs. under en ramtid av ett år före pensionen ha förvärvsarbetat i minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader. Dessutom skall pensionsgrundande inkomst ha tillgodoräknats för minst tio år fr.o.m. 45 års ålder.

För att få delpension skall den försäkrade arbeta i genomsnitt minst 17 och högst 35 timmar per vecka efter minskningen av arbetstiden. Även bisyssla

räknas in. Minskningen av arbetstiden måste uppgå till minst fem timmar i veckan för anställda och till minst hälften för egenföretagare. Företagsledare i fåmansföretag och dennes make räknas som egenföretagare.

Delpension får inte utgå jämsides med förtidspension eller ålderspension. Delpension fastställs till ett belopp som motsvarar 65 % av den försäkrades pensionsunderlag. Delpensionen värdesäkras genom att knytas till basbeloppet vid den tid då delpensionen skall börja betalas ut.

Inkomsten före arbetstidsminskningen beräknas schablonmässigt för samtliga försäkrade med ledning av de senaste fem åren före arbetstidsminskningen. Man bortser därvid vid de två sämsta åren och räknar genomsnittet på de återstående tre åren. Med detta beräkningssätt beaktas inte inkomster som överstiger 7,5 basbelopp. Tid under vilken den försäkrade har uppburit arbetslöshetsersättning räknas som arbetad tid.

Om den som uppbär delpension ofrivilligt förlorar sitt förvärvsarbete får han eller hon behålla delpensionen under förutsättning att han eller hon söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetslöshetsersättning kan därmed lämnas för deltidsarbetslösheten.

Arbetskadeersättning

Den som har fått en skada godkänd som arbetsskada har efter en samordningstid med den allmänna sjukförsäkringen om 180 dagar rätt till sjukpenning från arbetsskadeförsäkringen. Hel sjukpenning enligt arbetsskadeförsäkringslagen utgörs av för dag en trehundrasextiofemtedel av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst, dvs. innebär 100% ersättning för inkomstbortfallet.

Vid bestående skada har den försäkrade rätt till livränta om förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete på grund av arbetsskadan har minskat med minst en femtondel. Livränta lämnas dock inte om inkomstförlusten understiger en fjärdedel av basbeloppet. Livräntan beräknas så att den täcker hela inkomstförlusten och värdesäkras genom att den anknyts till basbeloppet.

2 Det kontanta arbetsmarknadsstödet - utformning

2.1. Lagreglering och principiell konstruktion

Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) regleras i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd och förordningen (1976:1067) om kontant arbetsmarknadsstöd. AMS har rätt att meddela föreskrifter för tillämpningen av

lagen. Dessa utges i form av styrelsens författningssamling, AMSFS, och finns, tillsammans med allmänna råd, i KAS regelbok. Även RFV har rätt att meddela föreskrifter. Föreskrifterna är i vissa avseenden utformade med stöd av FÖD:s domar. FÖD är högsta instans i mål rörande ersättning enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd.

KAS handhas av AMS och länsarbetsnämnderna medan utbetalning av stödet sköts av RFV och försäkringskassorna.

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

Kontantstöd vid arbetslöshet tillkommer den som har fyllt 20 år och är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete för arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Liksom vad gäller för rätt till arbetslöshetsersättning gäller dessutom att den sökande är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen och inte kan erhålla lämpligt arbete. Dessutom gäller samma särregler för studerande och företagare som inom arbetslöshetsförsäkringen.

Den som har fyllt 65 år eller som dessförinnan börjar uppbära hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag har inte rätt till KAS.

De *allmänna villkoren* för rätt till KAS är i stort sett desamma som gäller för rätt till arbetslöshetsersättning. Tolkningen av de olika begreppen är också likartad för försäkringen och KAS.

För rätt till KAS krävs enligt huvudregeln att den sökande har 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.

Ramtiden beräknas i kalendermånader med utgångspunkt i ett månadsskifte. Även vid prövningen av arbetsvillkoret är begreppet månad detsamma som kalendermånad.

Särskilda regler gäller för beräkningen av arbetad tid för lärare, studiecirkelledare, betingsarbetande och hemarbetande.

De aktiviteter som *jämställs med arbetad tid* vid beräkningen av arbetsvillkoret är desamma som enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Dessa är fullföljd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesmässig rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått. Därtill kommer tid för värnplikts-tjänstgöring eller föräldrapenningförmån, i båda fallen dock tillsammans högst två månader. Med arbetad tid jämställs också semester och tjänstledighet för annat än sjukdom, värnpliktstjänstgöring och barns födelse om tjänstledigheten har erhållits med helt eller delvis bibehållen lön. Dessutom är tid under vilken sökanden vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande enligt lagen att jämställa med arbetad tid.

Ramtiden är den tid före arbetslöshetens inträde under vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt. Om det har förekommit s.k. överhoppningsbar tid förskjuts ramtiden bakåt i tiden. Den tid som inte räknas in i ramtiden vad gäller KAS får dock inte överstiga två år, vilket innebär att tid längre tillbaka än tre år räknat från första arbetslösa dagen inte kan påverka rätten till KAS. Denna begränsning finns inte vad gäller arbetslöshetsförsäkringen. I övrigt är reglerna om överhoppningsbar tid desamma för KAS som för arbetslöshetsförsäkringen.

Överhoppningsbar tid är sådan tid under vilken sökanden har varit förhindrad att arbeta på grund av sjukdom, heltidsutbildning som den sökande 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 den sökande har erhållit föräldrapenningförmån eller varit förhindrad att arbeta på grund av värnpliktstjänstgöring, arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering i den mån dessa aktiviteter inte jämställs med arbetad tid.

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

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

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

Alla slag av heltidsutbildning över grundskolenivå som omfattat minst ett läsår och som berättigat till studiesocialt stöd kan grunda rätt till KAS. Det kan vara fråga om t.ex. universitetsstudier, folkhögskolestudier eller gymnasieutbildning vid den kommunala vuxenutbildningen.

Enligt AMS allmänna råd skall studier utan påvisbart resultat, t.ex. universitetsstudier i enstaka ämnen utan fullgjorda prov eller enstaka ämnen på gymnasienivå inte godtas som grund för att erhålla KAS. Utbildningen skall vara fullföljd. Har utbildningen inte fullföljts kan den ändå undantagsvis godtas som grund för stöd om det funnits synnerliga skäl för att avbryta utbildningen. Utbildningen måste dock alltid ha omfattat så lång tid som anges i lagen. Godtagbara skäl att avbryta utbildningen kan vara långvarig sjukdom eller annan oförmåga att fullfölja utbildningen.

De 90 dagarna då den sökande skall vara arbetssökande eller arbeta behöver inte ligga i en följd, men de måste alla ligga inom ramtiden på tio månader.

KAS lämnas i form av *ett för dag beräknat belopp*. Under en kalendervecka får antalet ersatta och arbetade dagar samt avstängningsdagar uppgå till högst fem.

KAS lämnas med ett belopp som fastställs av regeringen varje år om inte annat följer av lagen. Beloppet framräknas med samma metod som används för att fastställa högsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. Således görs en anpassning efter löneutvecklingen för vuxna industriarbetare. KAS-beloppet för år 1993 är fastställt till 210 kr. KAS-beloppet är 35% av högsta dagpenningbeloppet i försäkringen. Riksdagen har beslutat att sänka beloppet till 198 kr fr.o.m. den 5 juli 1993.

Uppbär en stödtagare änke- eller änklingspension eller annan *ålderspension* än enligt lagen om allmän försäkring eller mindre än hel förmån av förtidspension, sjukbidrag eller ålderspension enligt nämnda lag eller delpension enligt lagen om delpensionsförsäkring, nedsätts KAS med pensionsbeloppet. En sådan nedsättning skall inte göras med hänsyn till omställningspension eller särskild efterlevandepension enligt lagen om allmän försäkring. Uppbär stödtagare livränta från försäkringsinrättning på

grund av yrkesskada eller olycksfall, nedsätts stödet enligt grunderna för reducering på grund av pension.

Pension som har tagits privat, utan samband med tjänst, reducerar inte KAS-beloppet. Barnpension påverkar inte heller stödet. Omställningspension utgår generellt under tolv månader från dödsfallet. Den som har barn kan få omställningspension till dess yngsta barnet har fyllt tolv år. Omställningspensionen reduceras inte på grund av KAS. För den som samtidigt uppbär särskild efterlevandepension och KAS reduceras pensionen med KAS-beloppet.

KAS lämnas under *längst 150 dagar (stödperiod)*. Har stödtagaren uppnått 55 års ålder innan stödperioden gått till ända är perioden i stället 300 dagar. Sedan stödtagaren har uppnått 60 års ålder är ersättningsperioden 450 dagar. Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden gått till ända har stödtagaren utan ny prövning av arbetsvillkoret rätt till ersättning under återstående dagar under perioden. Denna rätt upphör då tolv månader har förflutit utan ersättning. I detta fall måste ett nytt arbetsvillkor upparbetas för att stöd skall kunna lämnas. Om stödperioden har gått till ända men ett nytt arbetsvillkor har upparbetats under perioden har stödtagaren rätt till en ny ersättningsperiod. Beträttande deltidsarbetslöshet gäller regler om inskränkning av ersättningsrätten, se avsnitt 2.8 och 1.9.

AMS får föreskriva begränsningar i rätten till stöd vid säsongarbetslöshet, vilket dock inte skett.

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

På grundval av den beräknade normalarbetstiden och den sökandes arbetsutbud framräknas arbetslösheten som ett antal stödbelopp per vecka. För beräkningen används en omräkningstabell fastställd av regeringen. Den arbetslösa tiden minskas med sådana dagar då den sökande inte har stått till arbetsmarknadens förfogande, exempelvis på grund av sjukdom eller vård av barn (hinderdagar). För varje hinderdag görs ett avdrag från den ersättningsberättigande tiden med en femtedel av normalarbetstiden. Arbetad tid reducerar stödet på samma sätt.

Förutom vad som ovan angetts beträffande beräkningen av KAS då arbete utförts, fanns tidigare beträffande *deltidsarbetslöshet* samma begränsningsregel som i arbetslöshetsförsäkringen, den s.k. 150-dagarsregeln. Denna har beskrivits i avsnitt 1.9.

Avstängningsreglerna och reglerna om återkrav är i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd desamma som i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Företagarnas ställning inom KAS motsvarar den ställning de har inom arbetslöshetsförsäkringen. Systemet har beskrivits i avsnitt 1.11. Lantbrukarna är en grupp av företagare som är försäkrade endast för KAS, inte för arbetslöshetsförsäkringen. Dessa har inte någon a-kassa inom sitt verksamhetsområde.

Samspelet mellan KAS och andra system är i tillämpliga delar detsamma som för arbetslöshetsförsäkringen, vilket är beskrivet i avsnitt 1.12.

Konventioner

1 Konventioner av betydelse för arbetslöshetsförsäkringen

1.1 Inledning

Konventioner har till syfte att samordna olika länders system för att undvika för stora skillnader, luckor och dubbelersättningar.

Det finns två typer av konventioner på socialförsäkringsområdet, inom vilket även arbetslöshetsförsäkringen behandlas. Den ena konventionstypen är bilaterala och multilaterala överenskommelser som likställer medborgare i avtalsslutande land med svenska medborgare när det gäller rätten till ersättning (likställighetskonventioner).

Den andra typen är multilaterala överenskommelser som ålägger avtalsslutande land att garantera sin befolkning en viss minimistandard inom det sociala trygghetssystemet (minimistandardkonventioner).

De multilaterala överenskommelserna utarbetas vanligen av internationella organisationer. För att bli gällande i respektive land krävs ratificering av den nationella lagstiftaren.

1.2 Likställighetskonventioner

Sverige har ingått överenskommelser med en rad olika länder om rättigheter att ta med sig avgiftsbetalning och arbetade perioder för personer som flyttar mellan länderna. Den viktigaste är den nordiska konventionen. Även EES-avtalet har karaktären av likställighetskonvention. Därtill kommer inslag av minimistandardregler.

1.2.1 Nordiska konventionen den 5 mars 1981 om social trygghet (1981:1284 och 1982:911)

Konventionen reglerar rättigheter och skyldigheter inom hela socialförsäkringsområdet för samtliga personer som bor eller arbetar inom Norden. En viktig princip i konventionen är jämställdhetsprincipen. Den innebär att en nordisk medborgare, som bor eller arbetar i ett annat nordiskt land än hemlandet, skall omfattas av detta lands lagstiftning om social trygghet på samma sätt som landets egna medborgare.

En annan princip är bosättningsprincipen. Den innebär att alla personer som bor i Norden skall omfattas av den lagstiftning som gäller i det land där de är bosatta, oavsett nationalitet. Avgifter skall erläggas där och förmånerna skall utgå från bosättningslandet. Undantag från bosättningsprincipen görs för s k gränsgångare, alltså de som är bosatta i ett land och pendlar till ett annat land för att arbeta.

De närmare reglerna om förmåner vid arbetslöshet regleras inte i konventionen utan i en särskild överenskommelse (se avsnitt 2.2). Till denna har utfärdats en tillämpningsförfordning.

1.2.2 Nordisk överenskommelse den 12 november 1985 om förmåner vid arbetslöshet (1987:946)

Den som flyttar från ett nordiskt land till ett annat har rätt att tillgodoräkna sig kvalifikationsperioder som har fullgjorts i övriga nordiska länder. Före arbetslöshetens inträde skall arbete i bosättningslandet dock ha utförts. Högst fyra veckors sådant arbete får krävas. (Sveriges krav är fyra veckor).

Till gränsgångare utgår ersättning vid arbetslöshet enligt bestämmelserna i sysselsättningslandet, om anställningen inte har upphört, och enligt bestämmelserna i bosättningslandet, om anställningen har upphört. Till gränsgångare räknas endast anställda, inte företagare.

Förmåner som utgår i ett nordiskt land skall sammanräknas med förmåner som har utgått i andra nordiska länder.

1.2.3 Ny nordisk konvention

En ny nordisk konvention om social trygghet (även innefattande arbetslöshetsförmåner) är under utarbetande med anledning av EES-avtalet.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 1992 behövs en ny konvention av tre skäl. Dessa är:

- Till följd av EES-avtalet kommer det att vara detta avtals regler om social trygghet som skall tillämpas på nordiska medborgare som arbetar eller vistas i ett annat nordiskt land (se avsnitt 4. nedan)
- Det finns behov av nordiska regler om social trygghet för personer, som inte omfattas av EES-reglerna, dels en begränsad krets av nordiska medborgare, dels medborgare från tredje land
- Det finns behov av att upprätthålla vissa nordiska regler om social trygghet som kompletterar EES-reglerna om social trygghet

1.2.4 Överenskommelser med utomnordiska stater

Överenskommelser utanför Norden finns beträffande arbetslöshetsförsäkringen med följande länder: Storbritannien och Nordirland, Italien, Österrike, Tyskland, Grekland, Portugal, Frankrike, Nederländerna, Israel, Spanien och Luxemburg.

Enligt dessa överenskommelser kan försäkringsperioder fullgjorda i det ena landet tas med vid flyttning till det andra landet under förutsättning att de kan anses som försäkringsperioder i det nya landet.

För rätt till ersättning i Sverige krävs i regel, förutom medlemskap i en a-kassa, att arbete har utförts i Sverige i minst fyra veckor.

1.3 Minimistandardkonventioner

De viktigaste konventionerna av minimistandardkaraktär är inom arbetslöshetsförsäkringens område de som tillkommit inom ILO. Även EES-avtalet innehåller bestämmelser om trygghet vid arbetslöshet.

1.3.1 ILO-konventioner

I 19 § lagen om arbetslöshetsförsäkring stadgas att dagpenning inte får sättas lägre än att den uppfyller de krav som uppställs i ILO:s konvention angående minimistandard för social trygghet. Den konvention som åsyftas är konvention nr 102 som ratificerades av Sverige år 1953 (prop. 1953:73). I konventionens Del IV, artiklarna 19 - 24 regleras förmåner vid arbetslöshet.

Som ett led i en översyn av äldre konventioner angående den sociala tryggheten tog ILO på 1987 års arbetskonferens upp frågan om främjande av sysselsättning och social trygghet. Man avsåg att revidera en konvention nr 44, som inte ratificerats av Sverige. Resultatet blev att konferensen år 1988 antog konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och den därtill kompletterande rekommendationen nr 176. Sverige har ratificerat denna konvention (prop. 1989/90:64).

Bestämmelserna i sistnämnda konvention och rekommendation innebär en komplettering/skärpning av kraven i konvention nr 102 samt en revidering av konvention nr 44. Under utarbetandet av riktlinjerna betonades den i Sverige prioriterade arbetslinjen.

Konventionen betonar att varje medlemsstat skall vidta lämpliga åtgärder för att samordna socialförsäkringssystem och sysselsättningspolitik. Systemet skall utformas så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning och inte tar bort incitamenten för att arbeta eller erbjuda arbete.

Konventionsländerna skall sträva efter att alla anställda ges skydd vid arbetslöshet. Personkretsen bör omfatta minst 85% av alla anställda, inklusive offentligt anställda och lärlingar. De skyddade personerna skall garanteras likabehandling utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk åsikt, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, handikapp eller ålder.

Förbudet mot diskriminering skall inte vara till hinder mot att besluta om särskilda regler för bestämda grupper, t ex sådana med särskilda behov på arbetsmarknaden, eller mot att sluta avtal mellan länder angående förmåner på grundval av ömsesidighet.

Arbetslöshetsersättning skall utgå vid hel arbetslöshet. Varje medlemsstat bör söka utvidga ersättningen att gälla vid partiell arbetslöshet och vid permittering. Summan av förmåner och inkomst från deltidsarbetet kan vara så avvägd att intresset att ta heltidsarbete upprätthålls.

Förmånerna skall utges i form av periodiska utbetalningar som beräknas så att de dels ger förmånstagaren partiell och övergående löneersättning, dels inte är sådana att motivationen för att arbeta eller skapa arbete upphör. Om förmånerna grundas på avgifter eller tidigare inkomster får de inte fastställas till ett lägre belopp än 50% av tidigare inkomst. Det är dock tillåtet att fastställa ett maximibelopp för förmånen eller för den inkomst som skall beaktas, vilken kan relateras till t.ex. lönen för en yrkesarbetare

eller till genomsnittslönen för arbetstagare i den berörda regionen. För övriga förmånstagare, som alltså inte har sin rätt grundad på avgifter eller tidigare inkomst, får förmånerna inte fastställas till lägre belopp än 50% av antingen lagstadgad minimilön eller lönen för en vanlig yrkesarbetare eller till en nivå som ger ett minimum för grundläggande levnadsomkostnader.

Om förmånsrätten villkoras till fullgörande av en kvalificeringsperiod, skall denna period inte vara längre än vad som är nödvändigt för att förhindra missbruk. Sysselsättningsförhållandena för säsongarbetare bör beaktas.

Förmånerna skall betalas ut under hela den period som arbetslösheten varar. Dock kan en första period begränsas till 26 veckor vid varje period av arbetslöshet eller till 39 veckor under varje 24-månadersperiod. För arbetslöshet därefter kan ytterligare begränsningar ske vad gäller periodens längd och med hänsyn till förmånstagarens och hans familjs tillgångar. För nya arbetssökande ges särskilda bestämmelser.

Regler för indragning, återkrav och samordning av arbetslöshetsersättningen får finnas.

Rekommendationen kompletterar konventionen med mer preciserade anvisningar. Den behandlar särskilt ersättning på grund av partiell arbetslöshet och för deltidsarbetande samt kriterier för fastställande av begreppet lämpligt arbete.

Vid remissbehandlingen av konventionen diskuterades huruvida den låga KAS-nivån var ett hinder. På grund av att antalet medlemmar i a-kassorna var så högt som 87% av alla anställda och att de flesta arbetslösa således inte var beroende av KAS, sågs emellertid KAS-nivån inte som ett hinder för ratificering (prop. 1989/90:64 s. 11)

1.4 EES-avtalet

1.4.1 Harmonisering eller samordning?

Genom EES-avtalet skall EG:s regelsystem för samordning av systemen för social trygghet utsträckas till att gälla inom hela EES-området. Samordningsreglerna rör hela området för social trygghet, således även arbetslöshetsförmåner. EES-avtalet väntas träda i kraft under år 1993.

Reglerna om EG:s sociala trygghet är en viktig del av EG:s socialpolitik och därmed också av det regelsystem som skall säkerställa den fria

rörligheten för personer, en av de grundläggande friheterna i Romfördraget.

Om utformningen av medlemsstaternas system för social trygghet utgör hinder för den gemensamma marknaden, kan EG:s institutioner tänkas använda olika tillvägagångssätt för att undanröja hindren. Ett sätt är harmonisering av ländernas system (art 100-102 RomF). Någon allmän harmonisering av den sociala tryggheten har hittills inte skett. Enligt kommissionens handlingsprogram angående den sociala stadgan är det heller inte inom överskådlig framtid aktuellt med en övergång till en generell harmonisering av medlemsstaternas system för social trygghet.

Ett annat tillvägagångssätt än harmonisering är att samordna systemen. Detta innebär att ingen annan ändring av systemen görs än vissa justeringar för att undvika negativa effekter av reglernas nationella begränsningar. Det är detta tillvägagångssätt man har valt för att trygga den fria rörligheten för arbetskraften.

1.4.2 Bestämmelser om social trygghet

Bestämmelser om social trygghet inom EG finns dels i art 51 RomF, dels i förordningarna 1408/71 och 574/72, som utfärdats med stöd av denna artikel.

Art 51 RomF stadgar följande:

"Rådet skall på Kommissionens förslag fatta enhälligt beslut om socialpolitiska åtgärder erforderliga för genomförandet av arbetskraftens fria rörlighet, särskilt genom att införa ett system som tillförsäkrar in- och utflyttande av arbetstagare och av de beroende anhöriga:

a) sammanräkning av samtliga olika inhemska bestämmelsers kvalifikationstider är av betydelse såväl för rätt till och för fortsatt erhållande av socialförmåner som för dessa förmåners beräkning;

b) utbetalning av dessa socialförmåner till personer, som bor inom medlemsstaternas område."

EES-avtalet har i del III, kap 4, art 29, bestämmelser som i sak motsvarar art 51 RomF. Alla perioder som beaktas enligt de olika EES-ländernas lagstiftningar om social trygghet skall läggas samman, om så behövs för att få eller behålla rätten till en förmån eller för att beräkna storleken av en förmån. Parterna skall även se till att förmåner betalas till personer som är bosatta inom EES.

Artikeln hänvisar till de närmare bestämmelser som anges i bilaga VI till avtalet. I denna bilaga anges den sekundärlagstiftning som gäller inom EG på den sociala trygghetens område och som utgörs bl a av förordningarna 1408/71, 574/72 och 1390/81.

Syftet med förordningarna 1408/71 och 574/72 är att uppnå en samordning av medlemsstaternas system för social trygghet, så att arbetstagare som flyttar mellan länderna inte skall gå miste om förmåner på grund härav. Varje land behåller dock sitt nationella system. Genom förordning 1390/81 har förordningarnas tillämpningsområde utsträckts till att gälla även egenföretagare. Förordningarna innehåller dels allmänna bestämmelser för hela trygghetsområdet, dels speciella bestämmelser för speciella delar av trygghetssystemet, däribland arbetslöshetsstöd.

EES-avtalet träder i kraft då samtliga berörda stater godkänner avtalet. I Sverige har avtalet godkänts genom ett riksdagsbeslut. De flesta övriga länder som berörs har också godkänt avtalet. Vid EES-avtalets ikraftträdande, som f.n. beräknas ske under andra halvåret 1993, blir de nämnda förordningarna omedelbart svensk lag utan ytterligare ratificeringsförfarande.

1.4.3 Personkretsen

Förordning 1408/71 gäller för anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera EG-stater och är medborgare i en av dessa stater eller som är statslösa eller flyktingar och bosatta i en medlemsstat. Förordningen gäller också för familjemedlemmar och efterlevande till den angivna personkretsen.

I anledning av EES-avtalet har en särskild regel för Sverige lagts till förordningen. Enligt denna skall varje person som är anställd eller egenföretagare i den mening som avses i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring anses vara anställd eller företagare i förordningens mening. Enligt denna lag är den som förvärvsarbetar i Sverige obligatoriskt försäkrad. Vem som är arbetstagare respektive egenföretagare anges inte i lagstiftningen utan avgörs med stöd av praxis inom socialförsäkringsområdet. I princip gäller där samma arbetstagarbegrepp som inom civilrätten.

EG-domstolen har slagit fast att det inte krävs faktisk försäkring för att förordningen skall vara tillämplig. Det räcker att en person uppfyller de materiella förutsättningarna enligt den tillämpliga lagen. Det är alltså inte nödvändigt att åtgärder vidtagits för faktisk anslutning till socialförsäkrings-systemet.

Vissa personkategorier är således inte omfattade av förordningen trots att de kan vara medborgare i och bosatta inom ett EG-land. Detta gäller t.ex. studerande, hemarbetande och andra icke förvärvsverksamma. Frågan om en utvidgning av personkretsen har diskuteras inom EG. Förslag föreligger att utvidga kretsen till studerande och alla andra personer som är eller har varit omfattade av en medlemsstats lagstiftning om social trygghet.

1.4.4 Regelsystemet

Reglerna i förordningen vilar på följande principer:

1. *Likabehandlingsprincipen.* Personer från ett EG-land som är bosatta inom ett annat EG-land och som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som den statens egna medborgare. Krav på medborgarskap kan därför inte ställas på sådana personer i lagstiftningen. Inte heller kan ställas krav på viss tids vistelse i landet innan rätt till en förmån inträder.

Medlemsstaterna är fria att lagstifta om villkoren för inträde i sina socialförsäkringssystem och för förvärvande, bibehållande, innehållande eller förlust av sociala förmåner, så länge som lagstiftningen tillämpas utan diskriminering av statens egna medborgare och medborgare från andra medlemsstater.

2. *Sammanläggningsprincipen.* Anställda och företagare som flyttar till eller får arbete i en annan medlemsstat skall inte på grund härav gå miste om de rättigheter som de tidigare har intjänat. Detta innebär att om ett lands lagstiftning uppställer krav på t ex viss tids försäkring, arbete eller bosättning för rätt till en förmån, det vid tillämpningen av sådan lagstiftning skall tas i beaktande tid för försäkring, arbete eller bosättning i en annan medlemsstat. Sådana perioder skall alltså kunna medräknas som om de hade ägt rum i det land som skall utge förmånen.

Sammanläggningsprincipen skall tillämpas endast då det finns giltiga kvalifikationsperioder. Huruvida det finns en giltig försäkringsperiod, när den börjar eller slutar och liknande frågor tillhör den nationella lagstiftningens exklusiva befogenhet, eftersom förordningen endast syftar till samordning av medlemsstaternas försäkringssystem.

Vid fall av långvariga förmåner tillämpas en slags fördelningsprincip, proratatemporis-principen, se nedan.

3. *Exportabilitetsprincipen.* Sociala förmåner skall kunna utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt. Denna princip gäller enligt förordningens avd I, art 10, kontantförmåner vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande, ersättning i anledning av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall.

4. *Proratatemporis-principen.* Denna princip, som gäller enbart på pensionsområdet, avser beräkningen av pension i fall då pensionstagaren till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till pension i mer än ett land. Grundprincipen är att pensionstagaren har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han intjänat rätten till pension i.

Förordningen är enligt art 4.1 tillämplig på all lagstiftning om social trygghet som avser:

- förmåner vid sjukdom och moderskap
- förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan
- förmåner vid ålderdom
- förmåner till efterlevande
- förmåner i anledning av olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar
- dödsfallsersättningar
- *förmåner vid arbetslöshet*
- familjeförmåner

Förordningen är enligt art 4.2 tillämplig på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de bygger på avgiftsplikt eller inte. Förordningen gäller inte social eller medicinsk hjälp och inte heller särskilda system för statligt anställda och personer som behandlas som sådana.

Gränsdragningen mellan *social trygghet och socialt bistånd* har varit föremål för många prövningar i EG-domstolen. Domstolen har slagit fast att det karakteristiska särdraget för lagstiftning om socialt bistånd är att bedömningen av rätten till förmånen skall ske från fall till fall efter individuella behov utan några villkor om tidigare sysselsättning, medlemskap eller avgiftsbetalning. Social trygghet däremot, är när rätten till förmånen är beroende av villkor upptagna i lagstiftningen.

Enligt art 6 ersätter förordningen med vissa undantag bestämmelser i *konventioner* om social trygghet som träffats mellan två eller flera

medlemsstater. Art 8 ger staterna möjlighet att vid behov sluta konventioner som bygger på förordningens principer och anda. Socialförsäkringskonventioner anses vara en del av varje lands nationella lagstiftning.

Förordningen innehåller regler om *sammanträffande av förmåner* för att hindra obefogade dubbelersättningar, bl a i art 12. I princip kan inte krav resas på flera förmåner av samma slag grundade på samma period av obligatorisk försäkring från två eller flera medlemsstater.

I avd II i förordningen finns regler om *vilket lands lagstiftning* som skall ha tillämpning för anställda och företagare som omfattas av förordningen. En grundläggande princip är att en person skall omfattas av lagstiftningen i bara en medlemsstat.

Som huvudregel gäller att en anställd omfattas av lagstiftningen i det land där han är anställd. Detta gäller även om han är bosatt i en annan stat eller om företaget, verksamheten eller arbetsgivaren som han är anställd hos finns i en annan stat. En egenföretagare omfattas av lagstiftningen i det land där han bedriver sin verksamhet, oavsett var han är bosatt.

Personer som inte är yrkesverksamma omfattas av lagstiftningen i det land där de senast var förvärvsverksamma. Särskilda regler finns för utsändningsfall.

Överenskommelser inom *ILO* inskränks inte av EG-förordningen.

1.4.4.1 Särskilt om arbetslöshet

Förordningens avd III, kap 6, behandlar särskilt förmåner vid arbetslöshet. Art 67 innehåller regler om sammanläggning av arbets- och försäkringsperioder för rätt till arbetslöshetsförmåner för arbetslösa personer som reser till ett annat land för att där söka arbete.

En arbetslös person som under minst fyra veckor uppburit arbetslöshetsförmåner i det land där han blev arbetslös kan därefter söka arbete i ett annat land och uppbära motsvarande förmåner där under en tid av tre månader på bekostnad av försäkringen i det land där han senast blev arbetslös. Två eller flera medlemsländer kan komma överens om andra eller slopade återbetalningar mellan länderna av förmåner som utgetts enligt dessa regler.

1.4.5 Definitioner inom förordningen

Lagstiftning: varje medlemsstats nuvarande eller kommande *lagar och andra författningar* om de grenar av och system för social trygghet som täcks av art 4.1 och 4.2 samt alla andra beslut om åtgärder för att genomföra sådana grenar och system. Uttrycket omfattar *inte* bestämmelser i nuvarande eller kommande *kollektivavtal* även om de genom myndighetsbeslut har gjorts tvingande eller fått sitt tillämpningsområde utvidgat. Om emellertid sådana bestämmelser

i) tjänar till att uppfylla ett krav på obligatorisk försäkring, som tillkommit genom de lagar och andra författningar som avses i föregående stycke, eller

ii) skapar ett system som administrerar de system som tillkommit genom författningar som avses i föregående stycke, kan begränsningen i uttrycket när som helst hävas genom att den berörda medlemsstaten avger en förklaring som specificerar de system som denna förordning skall gälla.

Uttrycket lagstiftning omfattar inte heller bestämmelser om sådana särskilda system för egenföretagare vilkas tillkomst är överlämnad till de berördas initiativ, eller vilka gäller endast en del av den berörda medlemsstatens territorium, och detta oavsett om myndigheterna har beslutat att göra dem obligatoriska eller att utvidga deras tillämpningsområde.

Försäkringsperioder: avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare definierade eller erkända som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller anses vara fullgjorda och alla andra perioder som behandlas som sådana när de enligt denna lagstiftning betraktas som likvärdiga med försäkringsperioder.

1.5 Diskussion

1.5.1 Konsekvenser av ILO-konventionen

Genom att ratificera ILO-konventionen nr 168 med tillhörande rekommendation har Sverige åtagit sig att uppfylla de minimikrav som ställs på konventionsländernas lagstiftning. Vid ratificerandet har Sverige kommit fram till att nuvarande arbetslöshetsförsäkring/KAS uppfyller dessa krav. Vid utformningen av förslaget om en ny arbetslöshetsförsäkring är det min uppgift att beakta dessa minimikrav, särskilt vad gäller personkretsens om-

fattning, kompensationsnivån, kvalificeringsperiodens längd och för-
månsperiodens längd.

Personkretsen bör omfatta minst 85 % av alla anställda, inklusive offentligt anställda och lärlingar. De som uppbär KAS kan inte anses ha erbjudits tillräckligt skydd för att kunna betraktas som täckta. Jag bedömer att täckningsgraden idag - med hänsyn till anslutningsgraden till a-kassorna - ligger ungefär på nivån 85 % om man bortser från kretsen egenföretagare. (Beräkningen har gjorts på grundval av statistiska uppgifter från AKU.) Täckningsgraden i ett nytt system bör alltså om möjligt helst ökas för att tillfredsställa konventionens krav.

I den föreslagna försäkringen kommer grupper som idag inte är täckta att täckas genom att försäkringen till grundnivån görs allmän utan avseende på frivillig anslutning. Grupper som idag endast uppbär KAS och på grund av den låga nivån i KAS inte anses täckta, kommer därför att omfattas. Genom att grundnivån höjs, jämfört med KAS med ca 2.000 kr per månad, är många som enbart kommer att vara försäkrade på grundnivån att kunna anses som tillräckligt tillgodosedda och därmed täckta enligt ILO-konventionen. Eftersom de flesta försäkrade, enligt vad jag förutser, också kommer att vara försäkrade för en tilläggsförsäkring menar jag att konventionens krav på viss minsta ersättning för att personer skall anses som täckta tillgodoses för fler jämfört med dagens KAS.

Genom att villkoren för att kunna få ersättning skärps något jämfört med idag, kommer å andra sidan några som idag får ersättning från KAS eller arbetslöshetsförsäkringen att bli utan ersättning. Jag bedömer att dessa grupper emellertid inte blir så stora att täckningsgraden totalt sett blir mindre än idag. Min bedömning är snarare att täckningsgraden i stället ökar något.

Vad gäller grundbelopp (minimibelopp) i ett nytt system bör tillses att detta inte understiger 50 % av tidigare inkomster om ersättningen grundas på avgifter eller tidigare inkomster. Genom mitt förslag om 80 % kompensationsnivå i försäkringen i dess helhet, kommer denna minimivå att hållas med god marginal.

Kvalifikationsperiodens längd och ersättningsperiodens längd, syns inte komma att utgöra problem i förhållande till konventionens bestämmelser. Kvalifikationsperioden på åtta månader är inte längre än att den kan sägas vara ett minsta mått på att den försäkrade är etablerad på arbetsmarknaden. Ersättningsperioden är, även om den förkortas från 300 till 200 dagar, förknippad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ger rätt till två nya

perioder. Periodlängden överstiger också i sig den stipulerade minsta tiden om 26 veckor.

1.5.2 Konsekvenser av EES-avtalet

Bortsett från reglerna om sammanläggning av kvalifikationsperioder kommer den enda direkta följden av EES-avtalet för svensk arbetslöshetsförsäkrings del att vara regeln om exportabilitet av dagpenningen under tre månader. Regeln gäller arbetslöshetsförmåner och skulle således avse både arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Den som avser att utnyttja möjligheten att söka arbete i ett annat land under arbetslöshetstiden, måste visa upp ett bevis utfärdat av den svenska behöriga instansen för den behöriga instansen i det land där han eller hon söker arbete. Arbetssökandet måste ske på det senare landets villkor enligt dess bestämmelser om rätt till arbetslöshetsförmåner.

1.5.2.2 Samordning eller harmonisering?

Hittills har man inom EG inte strävat efter harmonisering utan man har valt metoden att samordna systemen genom förordningen 1408/71. Utformningen av de nationella systemen kan således ske oberoende av varandra. Det finns alltså inte några krav på miniminivåer etc. inom EG-rätten.

Allmänt för Sveriges del kan hävdas att en översyn av de svenska reglerna för "social insurance", dvs. bl.a. arbetslöshetsstöd, bör äga rum med syfte att anpassa systemet med EG-ländernas system så att negativa konsekvenser i form av övervältring av kostnader till Sverige undviks. Detta har redan skett vad gäller reglerna för folkpension.

När kvalifikationsperioder intjänade i andra medlemsstater fritt följer en inflyttande EES-medborgare, bör den svenska arbetslöshetsförsäkringen vara anpassad till övriga berörda länders. Eftersom EG-rätten på det sociala området i stort sett har byggts upp efter samordningsprincipen och inte efter harmoniseringsprincipen, kan det hävdas att den svenska rätten inte behöver anpassas på detta sätt. Emellertid är det klart att om den fria rörligheten för personer skall kunna fungera utan större komplikationer, det är en fördel om ländernas system inte skiljer sig åt i något mer grundläggande avseende. Stora skillnader mellan systemen skulle kunna medföra att ersättning i vissa fall lämnas på ett för den svenska lagstiftaren oönskat sätt. Om den svenska arbetslöshetsförsäkringen t.ex. garanterar en hög ersättningsnivå efter endast en kort period av arbete, jämfört med andra EES-länder, skulle en för Sverige önskad effekt kunna riskeras.

En jämförelse mellan det svenska systemet för arbetslöshetsstöd, arbetslöshetsförsäkringen och KAS, och andra europeiska länders system visar att kompensationsgraden i det obligatoriska KAS vid normala inkomstlägen är mycket låg. I arbetslöshetsförsäkringen är kompensationsgraden hög, nämligen 90% av inkomsten upp till en viss nivå (enligt riksdagabeslut 80% fr.o.m. den 1 juli 1993). Bara Danmark rör sig på en liknande hög nivå. I Danmarks fall är dock taket för högsta ersättning lägre än i Sverige. Många länder har en kompensationsnivå på 60 - 70%.

När det gäller ersättningstidens längd ser det svenska systemet ut att ha en mycket kort ersättningsperiod jämfört med Europa i övrigt, 150 dagar i KAS (300 eller 450 dagar för äldre arbetslösa) och 300 dagar i försäkringen (450 dagar för äldre arbetslösa). I praktiken gör emellertid den s.k. utförsäkringsgarantin att det är enkelt att komma över till en ny ersättningsperiod. Kompensationsgraden i den nya perioden är också densamma.

Ersättningsperioden är inte heller relaterad till hur lång tid den försäkrade har varit i arbetslivet. Flera länder har en större differentiering med hänsyn till ålder än Sverige har. Vissa länder har också begränsat ersättningsrätten till ett visst antal dagar under en bestämd period.

I Sverige krävs för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen att ett medlemsvillkor på minst ett år är uppfyllt. Medlemskapet gäller en a-kassa, i allmänhet med anknytning till en fackförening. Medlemsvillkor är främmande för de flesta europeiska staters system. I stället finns ofta ett krav på en kombination av arbetad tid och intjänad arbetsinkomst under viss tid före arbetslöshetens inträde. Utländska system är oftast, på grund av att de inte är relaterade till fackförbund, administrerade av statliga myndigheter eller av arbetsmarknadens parter gemensamt.

De svenska reglerna om med arbete jämställd tid och överhoppningsbar tid har inte någon direkt motsvarighet i de flesta andra länders regelsystem.

Vid en genomgång enligt ovan kan man finna motiv för att anpassa vissa av grunddragen i den svenska försäkringen till en mer allmängiltig standard. Anpassningen är dock inte ett krav utifrån EG-rättens regler. Den är snarare ett uttryck för att hävda svenska intressen vid EG-rättens inlemmande i det svenska rättssystemet. Det kan också vara fråga om att underlätta samarbetet mellan länder, även utanför EES-området, genom att det svenska rättssystemet görs mer "internationellt".

Det är sannolikt endast medlemsvillkoret som kan sägas strida mot förordningen 1408/71, om det skulle tillämpas så att en inflyttande EES-medborgare på grund av bristande medlemskap i svensk a-kassa inte får tillgodoräkna sig arbetad tid i tidigare hemland. Att vederbörande skulle tillerkännas endast KAS, torde inte vara tillräckligt för att uppfylla förordningens bestämmelser. Det är å andra sidan uteslutet att ha en regel om krav på medlemskap enbart för dem som uppfyllt försäkringsvillkoren i Sverige och för vilka EG-förordningen således inte skall tillämpas. Samma diskrimineringsförbud som vad gäller medborgarskap torde gälla i dessa fall.

Enligt uppgift från AMS tillämpas bestämmelserna i nu gällande konventioner på så sätt att personer, som flyttar till Sverige från länder utan medlemskapskrav, anses uppfylla kravet på tolv månaders medlemskap i a-kassa genom att ha arbetat under lika lång tid. Samma tolkning av kvalifikationskraven skulle i framtiden kunna ske beträffande EES-avtalet. På detta sätt skulle uppnås att inflyttande till Sverige och i Sverige redan bosatta behandlades lika. I de flesta konventioner finns dessutom kravet på minst fyra veckors arbete i Sverige samt medlemskrav i svensk a-kassa.

AMS har vidare uppgett att KAS inte utges till inflyttande från länder som inte har motsvarande grundskydd i sin lagstiftning, dvs. alla länder utom Finland. Man menar att sådana personer måste kvalificera sig för ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, annars utgår ingen ersättning. Det är tänkbart att EES-avtalet skulle få samma tolkning vad gäller KAS.

Frågan kan ställas om Sverige genom att inte bevilja arbetslöshetsersättning utan endast KAS till inflyttande EES-medborgare skulle kunna uppfylla förordningens bestämmelser. En förutsättning för en sådan tillämpning skulle vara att det kan konstateras att systemet med frivilliga a-kassor inte tillhör förordningens tillämpningsområde, i det att en frivillig försäkring, som administreras av enskilda organisationer, inte ingår i statens system för social trygghet och alltså inte tillhör "lagstiftningen". Den svenska frivilliga arbetslöshetsförsäkringen skulle i så fall inte vara tillgänglig för en inflyttande EES-medborgare. Mot ett sådant synsätt talar emellertid finansieringssättet och den lagliga regleringen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Dessa delar av försäkringen tillhör ju lagstiftningen.

Det skulle också kunna ifrågasättas om KAS tillhör förordningens tillämpningsområde på den grunden att ersättningsnivån ger intryck av att vara socialt bistånd i stället för social trygghet. KAS-nivåns giltighet diskuterades också i samband med ratificerandet av ILO-konventionen. Med hänsyn till att KAS inte är behovsprövat och bygger på krav på viss

tids arbete eller annan kvalifikation kan man dock inte slå fast att KAS faller utanför förordningen.

1.5.2.4 Behov av regelanpassning i den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen

Om den svenska försäkringen utformas på det sättet att den helt och hållet finansieras och administreras av arbetsmarknadens parter eller på annat "privat sätt", skulle den kunna komma att falla utanför förordningens bestämmelser. I ett sådant fall kan staten avge en förklaring att förordningen ändå skall gälla. Denna situation skulle förmodligen vara förhanden endast om statsmakterna över huvud taget inte skulle ge regler om försäkringens materiella utformning. Min avsikt är inte att föreslå en arbetslöshetsförsäkring av det slaget, vilken måste ses som helt främmande för svensk rättsordning.

Med mitt förslag kommer statsmakterna att ta stort ansvar för människors behov av arbetslöshetsskydd. Det frivilliga inslaget kommer att utformas så att det blir attraktivt för den enskilde att ansluta sig. Därmed väntar jag att anslutningen kommer att vara än större till den kommande tilläggsförsäkringen än anslutningen har varit till den frivilliga försäkringen av idag. Därtill kommer att en del av den föreslagna försäkringen utgörs av en allmän del för vilken samhället tar ansvar, även om kostnaderna för den tas ut av arbetsmarknadens parter. Min slutsats blir därmed att den föreslagna försäkringen i sin helhet kommer att omfattas av EG-förordningens bestämmelser utan särskild förklaring.

Såvitt avser EG-rättens krav på det svenska systemet gäller den allmänna grundsatsen att rättsordningen skall gynna arbetskraftens fria rörlighet. Däremot finns inte något specifikt krav på att grundläggande utforma bestämmelserna på ett bestämt sätt. Tvärtom gäller för denna typ av regelsystem att de enskilda staterna har rätt att utforma systemen som de finner vara lämpligt med hänsyn till deras egna förhållanden. Uttryckliga bestämmelser ges bara för vissa i förordningarna konkret angivna situationer för flyttande EG-medborgare.

Vad som skulle motivera ett närmande av den svenska lagstiftningen till EES-ländernas system är att arbetskraftens fria rörlighet underlättas och uppmuntras om rättsordningarna är likartade. En svensk eller en utländsk EES-medlem behöver inte befara att han eller hon förlorar rätt till arbetslöshetsförmåner vid en flyttning till ett annat land. Dessutom underlättas den administrativa hanteringen mellan länderna, om regelsystemen och administrationsordningarna liknar varandra.

Det ovan sagda betyder att kvalifikationsperioder till den nya svenska grundförsäkringen skulle kunna åberopas av en från Sverige utflyttande person till EES-området och att kvalifikationsperioder i andra medlemsstaters arbetslöshetsförsäkringar skulle kunna åberopas för att erhålla svensk arbetslöshetsersättning vid personers inflyttning till Sverige. Frågan om möjligheterna att träda in och ut ur den svenska tilläggsförsäkringen vid flyttning mellan länderna måste lösas dels genom avtal mellan de parter som överenskommer om tilläggsförsäkringen, dels vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna. Särskilt frågan om en inflyttandes eventuella rätt till ersättning på grund av avgiftsbetalningar i ett annat land måste lösas.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
- kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förapprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.



Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Häls- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprovare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

