

Motion till riksdagen

1987/88:A44

av Carl Bildt m. fl. (m)

med anledning av prop. 1987/88:114 med
förslag till ändring i lagen (1973:370) om
arbetslöshetsförsäkring, m. m.

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING
2	REGERINGENS FÖRSLAG
2.1	Arbetslöshetsförsäkringen
2.2	Kontant arbetsmarknadsstöd
2.3	Finansiering
3	SLUTSATSER
3.1	Utgångspunkter
3.2	Skiftande skydd
3.3	Försäkringens knytning till fackförbund
3.4	Arbetslöshetskassornas fonder
4	ALLMÄN OBLIGATORISK ARBETSLÖSHETS- FÖRSÄKRING
4.1	Omfattning
4.2	Administration
4.3	Ersättningsnivåer
4.4	Permitteringslönesystemet
4.5	Äldreavgångar
4.6	Utbildningsbidragen
4.7	Tilläggsförsäkringar
4.8	Finansiering
4.9	Tidsplan
4.10	Övergångsregler
5	HEMSTÄLLAN

1 Sammanfattning

Regeringens förslag innebär att skyddet vid arbetslöshet allt mindre får karaktär av försäkring. De nuvarande arbetslöshetskassorna får bara en administrativ roll. Därigenom kan kassornas nuvarande fonder överföras direkt till de fackliga organisationerna. Fackförbunden får ett direkt medelstillskott på ca 2 1/2 miljarder kronor.

Trots att alla förvärvsarbetande kan drabbas av arbetslöshet kommer det offentliga stödet till arbetslösa i framtiden, liksom för närvarande, att dela in dessa i två kategorier: dels de som kan få arbetslöshetsersättning, dels de som bara får KAS (kontant arbetsmarknadsstöd). Det är inte rimligt att för-

säkringsskyddet för de arbetslösa, trots att det i stort sett i sin helhet betalas med skattemedel, inte kommer alla till del på lika villkor.

Statsmakterna har en viktig uppgift att ge enskilda individer ett grundskydd i vissa mycket besvärliga situationer. På samma sätt som pensionssystem och sjukförsäkring täcker samtliga förvärvsarbetande bör även arbetslöshetsförsäkringen vara allmän och obligatorisk. Denna bör kunna administreras av försäkringskassorna.

Som ett tillägg till den grundtrygghet en sådan allmän och obligatorisk arbetslöshetsersättning ger bör tilläggsförsäkringar kunna skapas. Regler och villkor för dessa kan utformas utifrån skiftande förutsättningar och behov inom olika delar av arbetsmarknaden.

Riksdagen bör avvisa regeringens förslag och begära att den av oss föreslagna modellen för en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skyndsamt utreds.

2 Regeringens förslag

2.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Enligt propositionens förslag skall de till de fackliga organisationerna knutna arbetslöshetskassorna bibehållas men skillnaderna i dagpenning utjämnas helt. Medlemsavgiften blir också ungefär lika i alla kassor. Kassorna får lagstadgad rätt att ta ut särskilda avgifter av de kassamedlemmar som inte är med i den fackliga organisationen.

Ersättningsreglerna föreslås också i viss utsträckning ändrade. Ersättningsnivån sänks från 91,7% av tidigare lön till 90%.

Den maximala dagpenningens storlek föreslås i fortsättningen bli indexerad till löneutvecklingen under det föregående året för industriarbetare inom LO-SAF:s avtalsområde. Det är, enligt vår mening, anmärkningsvärt att regeringen vill utnyttja en statistik som står helt utanför statens egen kontroll. Vad skulle hända om LO och SAF något år inte kan komma överens om hur denna lönestatistik skall framställas?

Karenstiden avskaffas. Det innebär att en arbetslös, som utan egen förskyllan blivit utan arbete, skall erhålla ersättning från första arbetslöshetsdagen. Den som själv lämnat en anställning måste vänta i 25 dagar på ersättning.

Medlemmar i arbetslöshetskassa skall enligt regeringens förslag betala en avgift. Huvuddelen av denna inbetalas till staten. Dessa medel utnyttjas för att utjämna administrationskostnaderna mellan olika kassor.

Staten skall enligt regeringens förslag betala kassornas hela kostnad för dagpenningen. Detta statsbidrag utbetalas löpande, vilket innebär att det inte kommer att finnas något behov för de fonder som under årens lopp byggs upp inom kassorna.

2.2 Kontant arbetsmarknadsstöd

Regeringen föreslår inga omfattande förändringar beträffande kontant arbetsmarknadsstöd. Dagpenningens storlek skall indexeras. Motsvarande

regler som i arbetslöshetsförsäkringen beträffande slopade karensdagar och förlängda avstängningstider skall enligt regeringens förslag gälla KAS.

Mot. 1987/88
A44

2.3 Finansiering

Hittills har statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetsmarknadsstödet, statsbidragen till permitteringslönesystemet och de utbildningsbidrag som utgår till deltagarna i arbetsmarknadsutbildning till 35% bekostats över budgetanslag och till 65% med den s. k. arbetsmarknadsavgiften. Nu föreslår regeringen att statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen, med undantag av den lilla del som utgörs av de till staten inbetalda medlemsavgifterna, liksom statsbidraget till permitteringslönesystemet skall betalas av arbetsmarknadsavgiften. Kostnaderna för KAS och utbildningsbidrag skall bestridas över statsbudgeten.

3 Slutsatser

3.1 Utgångspunkter

En arbetslöshetsförsäkring är ett väsentligt element i en väl fungerande arbetsmarknadspolitik genom att ge ett ekonomiskt skydd åt den enskilde vid arbetslöshet. I en marknadsekonomi måste arbetsmarknaden vara flexibel, vilket betyder att nya företag skall kunna startas, medan olönsamma företag måste avvecklas. Följden kan bli tillfällig arbetslöshet. I dagens samhälle, där de flesta familjer består av två förvärvsarbetande, uppstår vidare problem för den medflyttande mannen eller kvinnan, när en i familjen av arbetsmarknadsskäl flyttar till en annan ort. Under en tid kan den medflyttande bli utan arbete.

Inte ens med omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser kan arbetslöshet helt undvikas vid nödvändiga strukturförändringar. Arbetslöshet är någonting som alla kan drabbas av – ingen sektor i samhället kan vara fullständigt oförändrad eller enbart expandera. Däremot är sannolikheten för arbetslöshet i stor utsträckning beroende av dels individens personliga kvalifikationer och egenskaper, dels var hon eller han bor. Det innebär att individuella försäkringslösningar på detta område är svåra att genomföra. I det nuvarande systemet lockas en del personer, som anser att de har en stark ställning på arbetsmarknaden, att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen. Därför är det rimligt att arbetslöshetsförsäkringen är allmän, på samma sätt som t. ex. sjukförsäkringen.

I de flesta västliga länder finns arbetslöshetsförsäkringar. De är i allmänhet obligatoriska och omfattar alla förvärvsarbetande.

3.2 Skiftande skydd

Det skydd som kan tillfalla alla arbetslösa, KAS (kontant arbetsmarknadsstöd), ger ersättning på en mycket låg nivå. Det utgör inte en rimlig ersättning för en person med familjeansvar eller andra större omkostnader. De som inte är med i en arbetslöshetskassa tvingas om de blir arbetslösa att leva på eventuella besparingar och på socialhjälp.

Arbetslöshetskassorna byggde ursprungligen på att medlemmarna själva betalade försäkringens kostnader i form av premier till kassan. Redan tidigt kom arbetslöshetsförsäkringen att knytas till olika fackliga organisationer. På den tiden var regler och ersättningsnivåer utformade efter de särskilda förhållanden som rådde inom deras sektorer av arbetsmarknaden. Sedan 1935 har det utgått statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Successivt har statsbidragets andel av kassornas kostnader ökat. Under 1980-talet har statsbidraget uppgått till inte mindre än 95 % av kassornas utbetalda ersättningar.

Trots att både KAS och arbetslöshetsförsäkringen bekostas på samma sätt skiljer sig ersättningsreglerna betydligt. I dag uppgår den maximala dagpenningen inom arbetslöshetsförsäkringen till 400 kr. och dagpenningen inom KAS till 140 kr.

I dag står 22 % av de arbetslösa helt utan skydd, medan 7 % enbart har KAS. Det betyder att för närvarande finns ca 27 000 arbetslösa som är hänvisade till 140 kr./dag eller mindre.

Alla som har arbete och de som för ögonblicket är arbetslösa har genom skatter bidragit till att betala stödet till arbetslösa, men vissa, huvudsakligen de som är fackligt anslutna, får ca tre gånger högre ersättning än de som bara har rätt till KAS.

Det nuvarande systemet innebär en orimlig uppdelning av de arbetslösa. Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen uppfyller inte moderna krav på socialt skydd.

3.3 Försäkringens knytning till fackförbund

Lagen om arbetslöshetsförsäkring möjliggör för en person att vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att vara medlem i den fackliga organisationen. Få personer utnyttjar denna möjlighet, till väsentlig del beroende på de praktiska svårigheter som möter personer som enbart önskar medlemskap i arbetslöshetskassa. De flesta kassorna har en administration som är integrerad med den fackliga organisationen. Kassornas personal har därför ofta svårt att förstå och respektera önskemål om att stå utanför den fackliga organisationen men tillhöra arbetslöshetskassan.

Moderata samlingspartiet har i flera år understrukit nödvändigheten av att de personer som av olika skäl inte önskar vara medlemmar i en facklig organisation utan svårigheter skall kunna vinna medlemskap i en arbetslöshetskassa. I dag finns det rent praktiska problem med att ens få kontakt med kassorna. Arbetsmarknadsverkets information till allmänheten om arbetslöshetsförsäkringens utformning och organisation har dessutom varit bristfällig.

Regeringen föreslår en lagändring som gör att kassorna kan ta ut högre avgifter av den som är enskilt ansluten till kassan. Detta permanentar diskrimineringen av dem som inte är medlemmar i facklig organisation. Som lagrådet anför talar den allmänt accepterade likabehandlingsprincipen starkt för att alla medlemmar i kassorna bör behandlas på samma sätt.

Det är orimligt att en väsentlig del av skyddet för den enskildes välfärd,

som finansieras med skattemedel, skall vara knuten till medlemskap i en organisation. Vi föreslår därför att en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs.

Mot. 1987/88

A44

3.4 Arbetslöshetskassornas fonder

Den mest uppseendeväckande delen av regeringens förslag innebär att kassorna inte behöver hålla några egna fonder. Kassornas samlade fondtillgångar uppgår till sammanlagt ca 2 1/2 miljarder kronor och skall enligt förslaget inte längre nyttjas för sitt ursprungliga syfte att understödja arbetslösa. De skall i stället tillfalla resp. facklig organisation. Regeringens förslag är i denna del ett otillbörligt försök att gynna vad socialdemokraterna brukar kalla "den andra grenen av arbetarrörelsen."

På juridiska grunder finns det skäl för allvarliga invändningar mot regeringens förslag. Den lydelse i kassornas stadgar som regeringen hänvisar till gäller om kassorna upplöses. Regeringens förslag innebär dock att kassorna skall finnas kvar, men att de inte längre nödvändigtvis måste ha egna fonder. Enligt vår mening har de medel som inbetalats av kassornas medlemmar, såväl medlemmar i den fackliga organisationen som individuellt kassaanslutna, till syfte att garantera arbetslösa kassamedlemmar ekonomiskt skydd. Det finns anledning att anta att dessa fondmedel av fackförbunden kommer att utnyttjas för helt andra ändamål än de som de ursprungligen var avsedda för.

Det bör därför i det av oss nedan föreslagna utredningsarbetet klarläggas på vilket sätt kassornas fondmedel kan användas för sitt ursprungliga syfte inom ett framtida reformerat arbetslöshetsförsäkringssystem, exempelvis genom att de får utgöra en grundplåt för tilläggsförsäkringar.

Riksdagen bör avvisa regeringens förslag.

4 Allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Vi föreslår att en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs. Regeringen bör få i uppdrag att skyndsamt utreda och framlägga förslag med detta syfte. Frågan om ett utvidgat försäkringsskydd bör anstå tills detta arbete är genomfört. Några möjliga tekniska lösningar presenteras nedan.

Våra förslag i dessa avseenden står i nära anslutning till de förslag vi framförde i motion 1984/85:2663.

4.1 Omfattning

Försäkringen bör omfatta samtliga förvärvsarbetande. I dagens system saknas skydd för de personer som utan att tidigare ha förvärvsarbetat under någon längre period övergår från utbildning till arbetsmarknaden. Utredningen bör därför också överväga vilka kvalifikationsregler som bör gälla för personer som just avslutat en utbildning.

4.2 Administration

Den allmänna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen bör administreras av ett offentligt organ. Utredningen bör i första hand undersöka förutsättningarna för att försäkringskassorna skall kunna överta administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. På så sätt erhålls en decentraliserad administration.

I vissa sammanhang är erfarenheter från viss bransch särskilt värdefulla. Försäkringskassorna kan nu, bl. a. för bedömning av arbetsskadeärenden, knyta utomstående experter till sig. På samma sätt kan arbetsmarknadens parter och arbetsmarknadsverket tillföra försäkringskassan kompetens när det gäller ersättning till arbetslösa.

4.3 Ersättningsnivåer

Ersättning bör vara relaterad till tidigare lön. Liksom nu bör det finnas en maximal dagpenning. Utredningen bör analysera effekterna av olika kompensationsnivåer och den maximala dagpenningens storlek. Ersättningen skall ge en ekonomisk grundtrygghet.

Utredningen bör ange lämpliga regler för karenstid, liksom för avstängningstid när någon självmant avbryter en anställning, respektive vägrar att acceptera anvisat lämpligt arbete.

4.4 Permitteringslönesystemet

Det nuvarande permitteringslönesystemet är delvis byggt på samma principer som arbetslöshetsförsäkringen. Den av oss föreslagna reformeringen kommer därför också att få konsekvenser för detta system. I motion 1987/88:A731 har vi givit synpunkter på utformningen av permitteringslönesystemet. Det baseras på en avtalsbunden försäkring vars konstruktion sedan medfört förändringar av såväl de arbetsrättsliga lagreglerna som statsbidragsreglerna. Trots de uppenbara svårigheter som det nya permitteringslönesystemet medfört för främst vissa mindre, specialiserade företag inom byggnadsbranschen drar regeringen slutsatsen att någon genomgripande förändring av systemet inte krävs. RRV:s utredning påvisade flera problem med det nuvarande systemet. Utredningen bör därför även analysera och ta ställning till statens roll i permitteringslönesystemet.

4.5 Äldreavgångar

Antalet förtidspensionärer har ökat dramatiskt sedan 1970. Långtidsarbetslösheten bland äldre är hög. Antalet utförsäkrade i åldersgruppen 60-64 år är fortsatt mycket stort.

En speciell grupp långtidsarbetslösa är personer som gått i pension före 65 års ålder till följd av pensionsavtal. I den mån deras tjänstetidsfaktor för att få tilläggspension inte överstiger 0.8 får de uppbära arbetslöshetsersättning fram till 65 års ålder, även om de inte är i egentlig mening arbetslösa.

Den trygghet som lagen om anställningsskydd avsågs ge framför allt äldre

arbetstagare har i stor utsträckning kringgått genom att avtal har träffats om äldreavgångar, där möjligheterna till arbetslöshetsersättning och förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl utnyttjas utöver vad som kan anses tillåtligt, s. k. svartpensioneringar. Detta har föranlett en riksdagsmajoritet att skärpa tillämpningen av reglerna i avvaktan på utredning i pensionsberedningen. Moderata samlingspartiet har tagit avstånd från de skärpta reglerna med hänvisning till att problemet måste lösas med andra medel.

Förtidspensionering ställer stora krav på pensionssystemet dels i form av direkta pensionsutbetalningar, dels i form av uteblivna avgiftsinbetalningar. Det är av värde att möjligheterna till förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl finns, men det förutsätter att systemet inte utnyttjas mer än vad som är absolut oundgängligt.

För de enskilda människornas skull är det nödvändigt att utforma ett system som gör det möjligt att trots längre arbetslöshet vara kvar i arbetskraften, samtidigt som den ekonomiska försörjningen tryggas.

Vi anser att äldreavgångarna bäst kompenseras över arbetslöshetsförsäkringen. Då kan de berörda arbetstagarna fortfarande tillhöra arbetskraften, samtidigt som de behåller kontakten med sin fackliga organisation och tillförsäkras en betryggande ekonomisk standard.

Detta förutsätter emellertid att arbetslöshetsförsäkringen tillförs regler som är särskilt avpassade för den äldre arbetskraften.

Den utredning vi föreslår bör särskilt beakta möjligheterna att finna former för att lösa den ekonomiska grundtryggheten för äldre arbetslösa enligt de riktlinjer vi angivit.

4.6 Utbildningsbidragen

Det bör finnas en nära koppling mellan ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen och utbildningsbidraget. Den arbetslöse bör ges ett ekonomiskt incitament att genomgå arbetsmarknadsutbildning. Detta kan ordnas genom ett mindre tillägg till dagpenningen. För detta talar också de något ökade kostnaderna för den arbetslöse i samband med frånvaro från hemmet. Redan i dag är det utbildningsbidrag som utgår till den som har rätt till enbart KAS högre än dagpenningen inom KAS. Utredningen bör närmare utvärdera olika alternativ och lägga fram förslag som tillfredsställer de ovan ställda kraven.

4.7 Tilläggsförsäkringar

I dag får de som tjänar över 9 600 kr. i månaden en lägre kompensation än 91,7% av den tidigare inkomsten, eftersom dagpenningen är maximerad. Detta kan innebära problem för inkomsttagare med högre lön.

Nedanstående tabell visar effekterna av de nuvarande försäkringsreglerna.

Tabell I

Mot. 1987/88

A44

Lön		Högsta ersättningsbelopp		Ersättningen i % av lön
År	Månad	Per dag	Per månad	
50 000	4 167	173	3 806	91,7
100 000	8 333	347	7 634	91,7
120 000	10 000	400	8 800	88,0
150 000	12 500	400	8 800	70,4
180 000	15 000	400	8 800	58,7

Detta problem kommer att kvarstå vid en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som erbjuder en grundtrygghet. Det bör därför finnas frivilliga tilläggförsäkringar. Dessa kan vara avtalsbundna eller baseras på frivilliga enskilda överenskommelser. Även försäkringskassorna skulle kunna erbjuda individuella tilläggförsäkringar.

Ett ökat utrymme för att finansiera dessa tilläggförsäkringar bör öppnas genom att uttaget av arbetsmarknadsavgiften begränsas till den del av lönesumman som motsvarar den maximala dagpenningens nivå.

4.8 Finansiering

Utredningen bör närmare belysa olika finansieringsalternativ. Några medlemsavgifter blir inte aktuella och skall inte utgå. Försäkringen bör huvudsakligen finansieras genom budgetmedel och arbetsmarknadsavgiften. Frågan om en övergång till individen knutna avgifter bör även utredas.

4.9 Tidsplan

En parlamentarisk utredning bör omgående tillsättas för att utreda formerna för en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring i enlighet med vad som anförts i denna motion. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

4.10 Övergångsregler

Vi har under flera år, senast i partimotionen 1987/88:Fi223, framhållit att statsbidraget till arbetslöshetskassorna i avvaktan på en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör sänkas till 80%. När en sådan allmän obligatorisk försäkring genomförs kommer fonderna inte att behövas som säkerhet. Eftersom avvecklingen av det nuvarande systemet med kassor förutsätts äga rum inom en snar framtid bör dessa redan nu kunna minska sina fonder. Det minskade statsbidraget behöver då inte kompenseras genom högre egenavgifter. Riksdagen bör bemyndiga regeringen att lämna erforderliga dispenser för att möjliggöra detta.

I avvaktan på detta bör inga förändringar göras i nuvarande system. Regeringens proposition bör därför avvisas.

Ett undantag gäller dock förslaget om ökat antal dagar för väderpermittering. Erfarenheterna visar att vintrarna kan vara så stränga att 20 ersättningsberättigade väderpermitteringsdagar inte är tillräckliga. Därför bör förslaget att utöka antalet tillåtna dagar till 45 bifallas.

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen avslår vad regeringen föreslagit i propositionen med undantag av förslaget att öka antalet statsbidragsberättigade ersättningsdagar vid väderpermittering från 20 till högst 45 dagar fr. o. m. den 1 juli 1988,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående den framtida användningen av arbetslöshetskassornas fonder,
3. att riksdagen bemyndigar regeringen att lämna dispenser från fonderingskraven i 56 § lagen om arbetslöshetsförsäkring i enlighet med vad som i motionen anförts,
4. att riksdagen hos regeringen begär utredning om en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 11 april 1988

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)





