

Motion till riksdagen
2005/06:A270

av Lars Ohly m.fl. (v)

Arbetslöshetsförsäkringens roll och utveckling

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	1
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Försäkringens roll.....	2
4	Sätt kvaliteten i centrum.....	4
5	Rättssäkerhet.....	5
6	Lagen om arbetslöshetskassor.....	5
7	Arbetslöshetsförsäkringens förstärkning för trovärdighet.....	6

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om nedsättningsregler för aktivitetsersättning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om slopandet av kravet för medlemskap i arbetslöshetskassa enligt lag nr 1997:239.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en höjning av taken i försäkringen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett avskaffande av sänkningen av taken i ersättningen efter 100 ersättningsdagar.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om indexering av högsta dagpenning.

3 Försäkringens roll

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, en omställning mellan två arbeten. Försäkringen skall ge ekonomisk trygghet under tiden man söker eller utbildar sig för ett nytt arbete. Under tiden man är arbetslös skall samhället ställa upp med åtgärder via arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skall främst förmedla lediga platser samt ge kompetenshöjande stöd till arbetssökande. Arbetslösa skall vara aktiva från första dagen av arbetslöshet i sitt sökande.

Arbetslöshetsförsäkringen är också en gemensam samhällelig försäkring mot att desperation uppstår hos den som förlorar arbetet så att den enskildes otrygghet övergår till lönedumpning och därmed en ständig, gemensam otrygghet.

I Sverige liksom i omvärlden är arbetsmarknaden uppdelad på många sätt. Olika näringsgrenar och regioner utvecklas olika. Tudelningen mellan hög- och kortutbildade tenderar att öka. Globalt jämförda lönsamhetskrav ställer ökade krav på enskilda företag och anställda. Stödjande servicefunktioner blir kärnverksamheter via entreprenader och avknoppningar.

Arbetslöshetsförsäkringens regler skall tillämpas likvärdigt i en omvärld med större olikheter. Arbetssökande skall få samma bemötande vid lika situationer men också olika handlingsplaner utifrån sina personliga möjligheter och olika förutsättningar.

På senare tid har den allmänna debatten nästan helt fokuserats på så kallad sökintensitet – alltså kvantiteten ansökningar som den enskilde ägnar sig åt att producera. Den underliggande tanke som då sällan redovisas direkt är att arbetslösa söker fler jobb om de får ”större incitament”, alltså sämre villkor, till exempel i form av sämre arbetslöshetsersättning. Detta är olyckligt, eftersom ett sådant synsätt bortser från arbetsmarknadens faktiska funktionsätt. LO har med hjälp av arbetskraftsundersökningarna (AKU) visat en bild av arbetsmarknaden som en slags kö, vilket ger en mer realistisk bild av den

Fel! Okänt namn på

faktiska sökprocessen (Andersson, D.; *Vem ansvarar för arbetslösheten*. LO, 2005).

Varje månad under 2003 fanns i snitt 44 000 jobb att söka. Man kan dela upp dem som sökte dessa jobb i tre grupper. Först dem som hade jobb men sökte andra. Dessa är de som är mest attraktiva för arbetsgivarna, och utgjorde 5,2 sökande per ledigt arbetstillfälle. I andra ledet de öppet arbetslösa som utgjorde 4,9 sökande per ledigt arbetstillfälle. I tredje ledet exempelvis studerande som står utanför arbetskraften men vill ha jobb om fler blir lediga. I snitt fanns alltså 13 arbetssökande per ledigt arbetstillfälle varje månad. Bakom den kön kommer de som varit sjuka mer än 90 dagar. Antar man att en ökad sökaktivitet gör att alla arbetssökande söker 10 jobb per månad kommer varje arbetsgivare att få 130 ansökningar per jobb. Arbetsgivarna kommer att få över 5 miljoner ansökningshandlingar.

Det är inget som varje enskild arbetsgivare med vakanser är intresserad av. Som LO konstaterar vidare: "Det elaka i denna process är att ju bättre de attraktiva arbetssökande är på att söka arbete, desto mer minskar sannolikheten för dem som har liten eller medelstor möjlighet att få arbete". Vad det handlar om i första hand om man vill göra något åt arbetslösheten är alltså efterfrågan på arbetskraft, som ju *inte* är en individuell fråga. Redan av detta skäl är det därför feltänkt att göra en stark koppling mellan arbetslöshetsförsäkringen, arbetsutbudet och arbetslösheten – såvida det inte är en aktiv avsikt att skapa större otrygghet på arbetsmarknaden, vilket bör avvisas.

Under de senaste åren har flera olika rapporter kommit om hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen. Rapporterna speglar en mängd olika förhållanden, detta utifrån de uppdrag de haft. Samtidigt skall sägas att det inte är hanteringen av försäkringen som kan lösa problemen med arbetslösheten. De avgörande frågorna är inriktningen av den ekonomiska politiken, av de arbetsmöjligheter som ges till människor oavsett bakgrund. Sökaktiviteten bland arbetslösa är beroende av arbetsmarknadsläget. Fler lediga jobb gör att arbetslösa finner det meningsfullt att sända in en ansökan. Konkurrensen om lediga jobb har ökat och bristtalen är låga. I AMS-rapporten ura 2003:5 skrevs:

Rekryteringsproblemen har minskat kraftigt de senaste åren inom det privata näringslivet. Bristtalen är historiskt sett mycket låga inom industrin samt inom den privata tjänstesektorn och jämförbara med dem som noterades under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Arbetsförmedlingens främsta uppgift är platsförmedling; finns det fler lediga platser blir anvisningarna naturligtvis fler. Här kan det finnas olika förutsättningar bl.a. beroende på konjunkurläge, strukturomvandling och regional tillväxt. Ansökningar om arbete kan också tas emot olika beroende på arbetsgivares inställning, detta kan gälla unga eller äldre, invandrare, kvinnor i fertil ålder m.m. Det är viktigt att hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen är korrekt och rättssäker, men det är ändå inte denna hantering som avgör läget på arbetsmarknaden. I Statskontorets rapport 2004:15 sägs också:

... är det viktigt att poängtera att ekonomiska incitament och större kontroll av de arbetssökande är sannolikt föga verkningsfullt om orsaken till låg sökaktivitet står att finna i dåligt självförtroende, misströstan och svag efterfrågan på arbetskraft. Då ligger lösningen i stället på att stärka

Fel! Okänt namn på

individ, öka dennes motivation etc. genom pro-aktiva och upplyftande aktiviteter i stället för mer kontroll.

4 Sätt kvaliteten i centrum

I Statskontorets rapport 2004:15 rörande de individuella handlingsplanerna föreslås att ett kvalitativt verksamhetsmål införs. I Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF:s) rapport om hanteringen av Arbetsmarknadsverkets hantering av arbetslöshetsförsäkringen påvisas kvalitetsbrister i meddelanden som rör ifrågasättande av ersättning.

På olika områden kan vi konstatera bristande kvalitet i hanteringen av försäkringens bestämmelser vilket i sin tur är en spegling av bristande kvalitet i sökprocessen. Att fler arbetslösa skall slänga iväg fler ansökningar förbättrar inte arbetsmarknadens funktionssätt. Den viktigaste kontrollfunktionen i försäkringen är att anvisa lediga jobb som faktiskt är lämpliga för den arbetssökande och inte krav på viss mängd (oseriöst) söka jobb.

Arbetsgivare får svårare att hantera stora mängder ansökningar och att anställa rätt person. Lediga jobb kommer också att i framtiden gå förmedlingen förbi. Personer som får fler avslag får inte ökad motivation i sitt arbetssökande. Det är viktigt att sökprocessen går ut på att söka rätt jobb, på rätt sätt och i rätt tid. Här kan arbetsförmedlingens personal innebära ett viktigt stöd om de får rätt uppdrag med tillräckliga resurser. Personalen skall ha en dialog med den arbetssökande, den individuella handlingsplanen är här ett viktigt instrument. Den arbetssökandes egna mål är centrala liksom hur dessa mål skall uppnås. Planen skall vara individuell för att vara aktiv.

Statskontoret refererar i sin rapport:

Riksrevisionen menar i sin rapport att brister i handlingsplaner försvårar matchning och anvisning och leder till en lägre anvisnings- och arbetsplaceringsgrad. Bristerna orsakar också ett stort tryck på de arbetslag som "tar över" de arbetssökande efter de 100 första dagarna, då dessa ägnat sig åt självservice. Riksrevisionen menar att en tidig individualiserad service i samband med att handlingsplanen upprättas och kontinuerligt revideras är avgörande för att arbetsförmedlingen ska kunna ha ett tydligt förhållningssätt gentemot arbetssökande och ge honom eller henne korrekta anvisningar.

Många har i dag möjlighet att snabbt via IT söka efter lediga tjänster och sända in ansökningar om arbetsförmedlingen så kräver. Men det är viktigt att hög sökaktivitet bygger på kvalitet och en god verklighetsuppfattning av olika arbetskrav. Fler arbetslösa utgörs i dag också av personer med högskoleutbildning. Service och programutbud måste anpassas till denna verklighet.

Hur sökprocessen skall se ut måste vara beroende av den individuella situationen och krav på ökad aktivitet bör balanseras mot en motsvarande ökad anvisningsaktivitet från arbetsförmedlingens sida.

När det gäller personer med låg sökaktivitet är det viktigt att öka kunskapen om dessa grupper och orsaken därtill. Men som Statskontoret påpekar handlar det främst om motivations- och pro-aktiva åtgärder. Det kan inte vara

ett mål i sig att fler skall avstängas från a-kassan, det är inget arbetsmarknadspolitiskt program. Tvärtom bör målet vara att färre skall bli utförsäkrade genom en aktiv sökprocess med hög kvalitet.

5 Rättssäkerhet

Det är viktigt att varje arbetslös bedöms på samma sätt oavsett var man bor och vilken kassa man tillhör. Verksamheten skall präglas av en enhetlig och därmed rättvis tillämpning av de regler som gäller i arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamhet. Uppföljningen skall förbättras och ta hänsyn till ovan nämnda kvalitativa aspekter. Uppföljning kan inte reduceras till ökat tryck på redan trängda individer.

När man är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har man ett aktivitetsstöd som är på samma nivå som ersättningen från a-kassan. Arbetsmarknadspolitiken har för ett antal år sedan ändrats för att bli mer långsiktig. I stället för att ibland varva perioder av åtgärder med tider av kontantersättning infördes systemet med GAR (Aktivitetsgarantin). Aktivitetsersättning kom då att under längre tid spela samma roll som ersättning från a-kassan. IAF har också fått i uppdrag att kontrollera hur förmedlingarna hanterar återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiskt program. Det är naturligt att IAF gör detta med tanke på att när en arbetslös blir utan kontantersättning är det av mycket stor betydelse oavsett ersättningens namn och avsändare.

De nedsättningsregler som gäller arbetslöshetsförsäkringen gäller dock inte aktivitetsstödet. För att underlätta en likvärdig regeltillämpning inom de olika systemen över hela landet och med tanke på den roll som aktivitetsstödet spelar och det arbetsmarknadspolitiska sambandet mellan aktivitetsstöd och ersättning från a-kassan borde nedsättningsreglerna vara lika i de olika systemen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6 Lagen om arbetslöshetskassor

Arbetslöshetsersättningen är en omställningsförsäkring som bygger på anställning och inkomstbortfallsprincipen. Principen utgår från tanken om allas rätt till arbete, men får som konsekvens att personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden också har svårt att komma in i trygghetssystemen.

För den som har ett fast heltidsjobb är det inga problem att uppfylla inträdeskrav och arbetsvillkor. Däremot är det svårt för deltidsarbetande och för dem som har olika former av tillfälliga anställningar. Antalet ”timanställningar” har kraftigt ökat de senaste åren. Lagen om arbetslöshetskassor, 34 §, stipulerar att man måste ha arbetat minst 17 timmar i veckan i 4 veckor under en 5-veckorsperiod för att man överhuvudtaget skall få bli medlem. Eftersom det är kvinnor och invandrade som har högst andel både deltids- och tillfälliga anställningar blir resultatet att gällande regelsystem verkar strukturellt dis-

Fel! Okänt namn på

kriminerande. Parallellt med ett arbete för att minska andelen deltids- och visstidsanställningar på arbetsmarknaden bör därför regelverket i arbetslöshetsförsäkringen ändras. Regeringen bör se över hur rätten till arbetslöshetsersättning kan göras neutral och diskriminering av korttids- och deltidsanställda kan undanröjas. De centrala fackliga organisationerna, LO, TCO och Saco, har gemensamt krävt att kvalifikationskraven för att bli medlem i en a-kassa tas bort, och regeringen har enligt uppgift inlett en dialog med parterna om hur reglerna skall kunna ändras. Regeringen bör snarast komma med förslag till beslut om att slopa kravet för arbetslöshetskassa enligt L 1997:239. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

7 Arbetslöshetsförsäkringens förstärkning för trovärdighet

Arbetslöshetsförsäkringen skall ge flertalet löntagare 80 % ersättning vid arbetslöshet. Om alltfärre får adekvat ersättning undergrävs försäkringens trovärdighet och de gemensamma systemen försvagas. I dag finns det flera begränsningsregler i arbetslöshetsförsäkringen som får en sådan effekt.

Ersättningstaket motsvarar i dag en månadsinkomst på 20 075 de första hundra ersättningsdagarna och därefter 18 700. För högre löner än dessa värden blir löntagaren underförsäkrad. Detta är i dag ett stort problem. Bland LO-medlemmarna, som har lägre genomsnittsinkomster än TCO:s och Sacos medlemmar är det över hälften, 54 %, som inte skulle få 80 % av sin lön i ersättning de första 100 dagarna. För TCO gäller detta 74 % av de heltidsarbetande medlemmarna de första 100 dagarna och hela 83 % därefter.

Risken för att bli arbetslös är samtidigt som lägst för dem med de högsta inkomsterna. Andelen löntagare som slog i taket, av dem som faktiskt uppbar arbetslöshetsersättning år 2004 var cirka 30 %, vilket i och för sig är en hög siffra. Man bör minnas att vinsten med försäkringen gäller alla medborgare, i så måtto att vitsen är den trygghet man åtnjuter, också då man *inte* är eller blir arbetslös. Samtidigt innebär detta förhållande att den faktiska kostnaden för att höja taket är avtagande.

Näringsdepartementet konstaterar i sitt PM Arbetslöshetsförsäkringens finansiering – konsekvenser av en ökad avgiftsfinansiering (050921):

Eftersom arbetslöshetsriskerna generellt är lägre för grupper med höga inkomster än för grupper med låga, är den andel som verkligen slår i taket vid inträffad arbetslöshet mindre än hälften. Under 2004 var det knappt 30 % av de ersättningsberättigade som under de första 100 dagarna av arbetslöshet inte fick 80 % av sin normallön i ersättning. Detta förhållande innebär samtidigt att en höjning av dagpenningtaket på marginalen blir allt mindre kostsam. En höjning som motsvarar taket i sjukförsäkringen – en månadslön på 24 000 kr eller knappt 900 kr i dagpenning – skulle för år 2003 ha kostat 1,7 mdr kr extra. En höjning av brytpunkten ända till månadslöner på drygt 40 000 kr eller dagpenning på högst 1 500 kr skulle ha kostat ytterligare drygt 1 mdr kr.

Fel! Okänt namn på

Att många slår i taket hotar också golven i försäkringen. Alltfler som blir underförsäkrade drivs till att skaffa sig egna tilläggsförsäkringar, själva eller i någon kollektiv form. På sikt riskerar en sådan utveckling att skapa stora problem. Betalningsviljan till den gemensamma försäkringen urholkas eftersom den inte täcker behoven för vissa grupper, när dessa får behov av försäkring. Detta minskar legitimiteten för de gemensamma systemen, och de med störst behov drabbas då hårdast. Det är samtidigt de med störst behov av komplettering som har svårast att skaffa sig en sådan utanför de gemensamma lösningarna, eftersom risken att bli arbetslös bestämmer premien och det helt enkelt kan bli för dyrt för dem med störst risk. Styrkan i ett gemensamt system är att dessa risker kan fördelas i hela samhället.

Näringsdepartementet visar i ovan nämnda PM just början på en sådan utveckling, i dagens situation:

Två skillnader framträder tydligt. Det ena rör den genomsnittliga daglönen som de arbetslösa har. För förbund med tilläggsförsäkring ligger denna över det högsta taket i a-kassan som är 730 kronor. [...] En annan skillnad rör arbetslöshetsrisken. De förbund som tecknat tilläggsförsäkring har betydligt lägre arbetslöshetsrisk, mätt som andelen medlemmar som lyft a-kassa under året. Ur försäkringsperspektiv innebär lägre risker att försäkringsbolagen är mer intresserade av att erbjuda en försäkring samtidigt som premierna för en sådan blir lägre.

Grupper med höga löner tilläggsförsäkrar sig. Därmed uppstår också en erosionsrisk för poängerna med ett kollektivt system som är både rättvist och effektivt och riskerna övervältras på dem med svagast position på arbetsmarknaden. Det är viktigt med satsningar för en utveckling i motsatt riktning.

Vänsterpartiet anser att en takhöjning är en viktig del att slå vakt om i de gemensamma systemen och löntagarnas intressen, och att det skall finnas en likformighet mellan nivåerna i a-kassan och andra socialförsäkringar. Vi noterar att detta krav också drivs av LO och TCO. Under kommande mandatperiod ska taken i arbetslöshetsförsäkringen höjas, för att så många som möjligt skall vara fullt försäkrade. Det bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Inte heller sänkningen av taket efter 100 ersättningsdagar är en vettig inskränkning av rätten till ersättning från försäkringen. Grundtanken bakom taksänkningen är samma som det som brukar anföras kring ”sökintensitet” för de arbetslösa, vilket inte är ett hållbart resonemang. Det är viktigt att så få som möjligt är underförsäkrade i en generell försäkringslösning. Dessutom menar vi att målet om aktivitet från första dagen som arbetslös är viktigt. Störst chans att komma tillbaka till arbetsmarknaden har man tidigt. Det ges motsägelsefulla signaler när ersättningen är högre de första dagarna. Ingen sänkning av taket i a-kassan bör därför ske efter hundra dagar. Initiativ bör tas under nästa mandatperiod. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Nuvarande regler innebär att regeringen har beslutanderätt när det gäller dagpenningens storlek. I utredningen SOU 1996:150 varnas för en gradvis urholkning av arbetslöshetsförsäkringen. Man förespråkar en indexering av den högsta dagpenningen. Samma inställning har a-kassornas samorganisat-

Fel! Okänt namn på

ion. Regeringen bör på nytt utreda frågan om indexering av högsta dagpenning. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I likhet med det beslut som LO-kongressen fattade förra året fortsätter Vänsterpartiet att kräva en höjning av nivån i a-kassan till 90 %. En sådan reform stärker tryggheten och systemets karaktär av omställningsförsäkring. Det är ett anständighetskrav i ett samhälle som Sverige, där den ekonomiska utvecklingen är gynnsam, att löntagarnas välbefinnande stärks. På sikt arbetar vi för att skapa ekonomiskt utrymme för en nivåhöjning, även om vi i arbetet för att stärka försäkringssystemet prioriterar ovan beskrivna förslag om takhöjning och indexering. Det finns ingen långsiktigt förklarlig anledning till att nivån i arbetslöshetsförsäkringen ska vara lägre i dag än på 1980-talet.

Stockholm den 2 oktober 2005

Lars Ohly (v)

Lars Bäckström (v)

Lennart Gustavsson (v)

Sermin Özurküt (v)

Berit Jóhannesson (v)

Alice Åström (v)

Camilla Sköld Jansson (v)