



---

REGERINGSKANSLIET

---

Näringsdepartementet

# Kontrakt för arbete

Rättvisa och tydliga regler i  
arbetslöshetsförsäkringen

Ds 1999:58

## Till näringsminister Björn Rosengren

Riktlinjerna för en arbetsgrupp med uppgift att se över reglerna i arbetslöshetsförsäkringen antogs av näringsministern den 1 mars 1999.

### Projektgrupp och referensgrupp

Den 8 februari 1999 förordnades utredningschefen Lars-Olof Pettersson som projektledare och utredaren Irene Wennemo som ämnessakkunnig. Den 1 mars förordnades kammarrättslagman Stig Jansson som rättssakkunnig och kammarrättsassessor Uno Ströberg som ämnessakkunnig. Den 1 april förordnades departementsrådet Stefan Ackerby som gruppens sekreterare och den 19 april pol. mag. Karine Jabet som biträdande sekreterare.

Arbetsgruppen har haft 12 sammanträden.

En referensgrupp har följt arbetsgruppens arbete. Denna har bestått av politiskt sakkunniga Åsa Regnér, Statsrådsberedningen, departementssekreterarna Charlotte Bucht och Kristina Lindström, Finansdepartementet, planeringsdirektör Bo Jagneäs, AMS, departementsråden Mats Wadman och Tuula Tikkanen Kihlgren samt departementssekreterarna Eivy Häggström och Magdalena Sinander, Näringsdepartementet.

Referensgruppen har haft 3 sammanträden.

### Så här har vi arbetat

Arbetsgruppen har valt att i stor utsträckning arbeta i nära kontakt med de verksamheter som berörs av de direktiv vi har haft att arbeta efter. Vi har därför haft överläggningar med LO, TCO, SACO (inklusive Akademikernas erkända arbetslöshetskassa), SAF, Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statens Arbetsgivarverk. Vidare har överläggningar genomförts med före-

trädare för (i förekommande fall också med vederbörande organisations arbetslöshetskassa): Skogs & Träfacket, Industrifacket, Seko (Facket för Service och Kommunikation), Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Hotell- och Restauranganställdas förbund, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Grafiska fackförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Handelsanställdas förbund, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet, Statstjänstemannaförbundet, Finansförbundet, Handelstjänstemannaförbundet, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Svenska Lärarförbundet, Vårdfacket, Teateranställdas förbund, Ledarna, Svenska Arkitektförbundet, Svensk Handel, Småföretagarnas arbetslöshetskassa, Byggentreprenörerna och Almega. Vidare har överläggningar vid olika tillfällen förevarit med arbetslöshetskassornas samorganisation (SO).

Arbetsgruppen har haft överläggningar med AMS verksledning och företrädare för försäkringsenheten, förmedlingsenheten och utredningsenheten. Vi har även träffat företrädare för Länsarbetsnämnden i Stockholms län och olika specialförmedlingar vid arbetsförmedlingen på Södermalm i Stockholm, Länsarbetsnämnden i Hallands län, arbetsförmedlingsnämnden i Nyköping och arbetsförmedlingen industri och transport i Göteborg.

Arbetsgruppen har träffat Trygghetsstiftelsen samt Trygghetsrådet SAF/PTK.

Vi har haft kontakt med forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) i Uppsala, Nationalekonomiska institutionen i Uppsala, Institutet för beteendevetenskap i Umeå samt Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF) i Stockholm.

Vid ett studiebesök i Göteborg har överläggningar genomförts med Socsam-projektet (Arbetsmarknadstorget) på Hisingen, Byggnads avd 12, SAF/LOs samverksansprojekt för invandrare, uthyrningsföretaget Nu! inom AMU-gruppen samt Kommunal Väst.

Studiebesök i Danmark har genomförts vid social- och arbetsmarknadsministerierna i Köpenhamn samt på kommunen och vid arbetsförmedling och aktivitetscentrum i Herrlev kommune.

Vi har träffat Länsrätten i Stockholm, Alliansen för arbete, projektgruppen arbetslösa hjälper arbetslösa (Aha!). Vi har haft diskussioner med företrädare för det så kallade kontrollprojektet samt Riksrevisionsverket (RRV).

Arbetsgruppen organiserade en konferens i Folkets Hus i Stockholm för presentation av forskningsrapporter m.m. med deltagande av ca 300 företrädare för fackliga organisationer, arbetsgivare, forskare, kommuner, myndigheter och regeringskansliet.

Arbetsgruppen har också varit i kontakt med många arbetslösa, som delgett oss sina erfarenheter av arbetslöshetsförsäkringen och förmedlingarnas arbete.

En attitydundersökning om arbetslösheten har på arbetsgruppens uppdrag genomförts av Statistiska Centralbyrån (SCB).

Arbetsgruppen har med denna rapport avslutat sitt arbete.

Stockholm den 19 november 1999

Lars-Olof Pettersson

Stefan Ackerby  
Stig Jansson  
Irene Wennemo

Karine Jabet  
Uno Ströberg



---

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>11</b>
2.1	Arbetslöshetsförsäkringen i samhällsdebatten .....	11
2.2	Arbetslöshetsförsäkringens syfte .....	19
<b>3</b>	<b>Arbetslöshetsförsäkringens organisation och regler .....</b>	<b>25</b>
3.1	Organisation .....	25
3.2	Regler för rätt till ersättning .....	32
3.3	Grundvillkoren .....	45
3.4	Ersättning vid deltidsarbetslöshet .....	49
3.5	Sanktioner .....	50
3.6	Den rättsliga processen .....	51
3.7	Finansiering .....	53
3.8	Andra former av inkomststöd vid arbetslöshet .....	56
<b>4</b>	<b>Arbetsgruppens riktlinjer .....</b>	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>Avvägningar i arbetslöshetsförsäkringen .....</b>	<b>67</b>
5.1	Inledning .....	67
5.2	Effektivitet .....	73
5.3	Välfärd .....	75
5.4	Rättvisa .....	78
5.5	Legitimitet .....	82
<b>6</b>	<b>Utvecklingen på arbetsmarknaden och i arbetslöshetsförsäkringen .....</b>	<b>85</b>
6.1	Arbetsmarknaden .....	85

6.2	Arbetslöshetsförsäkringens utveckling .....	94
6.3	Arbetslöshetens ekonomiska konsekvenser för den enskilde.....	104
<b>7</b>	<b>Arbetslöshetsförsäkringen och samhällsekonomin.....</b>	<b>113</b>
7.1	Inflation och arbetslöshet .....	113
7.2	Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadens funktionssätt.....	128
<b>8</b>	<b>Arbetslöshetsförsäkringen tillämpning .....</b>	<b>143</b>
8.1	Inledning.....	143
8.2	Arbetslöshetskassorna.....	144
8.3	Arbetsförmedlingen.....	145
<b>9</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>153</b>
9.1	Sverige i internationell jämförelse.....	153
9.2	Nederländerna och Danmark .....	156
<b>10</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>163</b>
10.1	Allmänna utgångspunkter.....	163
10.2	Utgångspunkter för våra förslag.....	166
<b>11</b>	<b>Förslag .....</b>	<b>177</b>
11.1	Inledning.....	177
11.2	Rätten till ersättning.....	178
	11.2.1 Grundvillkor .....	179
	11.2.2 Inträdesvillkor .....	181
	11.2.3 Tidsangivelse .....	183
	11.2.4 Arbetsvillkor och normalarbetstid.....	184
	11.2.5 Studerandevillkor .....	187
	11.2.6 Överhoppningsbar tid.....	189
11.3	Ersättningsperiodens längd.....	192
	11.3.1 En ersättningsperiod på 300 dagar .....	193
	11.3.2 Ersättningsperiodens intervall.....	196
11.4	En effektiv sökprocess .....	198
	11.4.1 Sökontrakt .....	199
	11.4.2 Lämpligt arbete.....	204
	11.4.3 Tidiga insatser .....	208

---

11.5	Den ekonomiska kompensationen .....	210
	11.5.1 Ersättningsnivåer .....	211
	11.5.2 Samordningsregler .....	213
	11.5.3 Minskade marginaleffekter .....	215
	11.5.4 Sanktioner och svikligt förfarande .....	218
11.6	Integrerad arbetsmarknadspolitik.....	221
	11.6.1 Administrativ samordning.....	221
	11.6.2 Arbetsmarknadspolitiska program för individuell utveckling .....	223
	11.6.3 Branschvis samverkan.....	224
11.7	Övergångsarbetsmarknad.....	226
11.8	Organisation.....	230
11.9	Övriga frågor.....	243
	11.9.1 Frågor som rör företag .....	243
	11.9.2 Övriga frågor .....	247
11.10	Budgeteffekter .....	249
11.11	Konsekvenser för jämställdheten .....	256
<b>12</b>	<b>Författningsförslag.....</b>	<b>259</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>303</b>

## **Bilagor**

(i särskild bilagedel)

### *Bilaga 1*

Bertil Holmlund

Arbetslöshetsförsäkringens effekter

### *Bilaga 2*

Rune Åberg

Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbens  
kvalifikationskrav - ett struktur- eller konjunkturproblem?

### *Bilaga 3*

Susanne Ackum-Agell

Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter?



*Bilaga 4*

Anders Forslund

Brott och straff - om incitamenten i arbetslöshetsförsäkringen

*Bilaga 5*

Fredrik Andersson

Jobbflöden i svensk industri 1972-1996

*Bilaga 6*

Karine Jabet och Lars-Olof Pettersson

Attityder till arbetslöshet - en enkätundersökning genomförd våren 1999

# 1 Sammanfattning

## Utgångspunkter

1990-talet blev massarbetslöshetens decennium.

Detta har i hög grad präglat arbetsmarknadspolitiken och tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regler. Det blev svårt att upprätthålla arbetslinjen när efterfrågan på arbetskraft drastiskt minskade. Avsikten med arbetsmarknadspolitiken är att bidra till omställningen på arbetsmarknaden. I stället fick den svara för försörjningen av en stor del av befolkningen. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att såväl arbetsmarknadspolitiken i allmänhet som arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet blivit ifrågasatta. Det har bl.a. hävdats att alltför generösa ersättningsnivåer bidragit till arbetslösheten.

Det är emellertid uppenbart att 1990-talets arbetslöshetskris i allt väsentligt förklaras av ett kraftigt fall i efterfrågan på arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken och därmed arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna fick därför i stor utsträckning ägna sig åt att för de arbetslösa försöka dämpa konsekvenserna av bristen på arbetstillfällen. Både förmedlingarnas och kassornas personal är värda ett erkännande för det stora arbete de lagt ned på att lösa denna uppgift. Tack vare detta har många människor, som annars riskerat att permanent slås ut från arbetsmarknaden, kunnat behålla en kontakt med arbetslivet som gör att de nu, när efterfrågan på nytt ökar, kan gå in på arbetsplatserna igen. Vi vill med våra förslag lämna en skiss på hur sökprocessen kan bli effektivare.

Det är också svårt att finna belegg för att arbetslöshetsförsäkringens utformning på något avgörande sätt skulle ha bidragit till den ökning av den strukturella arbetslösheten, som enligt många bedömare ägt rum under 1990-talet.

Villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och tillämpningen av dess regler kan däremot ha betydelse för möjligheterna att under de närmaste åren varaktigt få ned arbetslösheten. Förutsättningarna för den ekonomiska politiken har förändrats, vilket ställer höga krav på en väl fungerande arbetsmarknad.

För att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden skall vara effektiv är det väsentligt att det finns tydliga regler för arbetslöshetsförsäkringen och en konsekvent tillämpning av dessa. Genom att förtydliga de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med arbetslöshetsförsäkringen finns det enligt vår bedömning goda möjligheter att förena en effektiv omställning med en förhållandevis hög ersättningsnivå. Flera undersökningar tyder på att det inte, som i många andra länder, vuxit fram en arbetslöshetskultur av någon större omfattning. Arbetsviljan är hög hos de arbetssökande och sökaktiviteten hålls uppe även hos långtidsarbetslösa.

Det är förenat med betydande svårigheter att avgöra hur hög den så kallade strukturella arbetslösheten är. Men det finns ännu få tecken på att arbetsmarknaden slagit i kapacitetstaket. Den kraftigt ökande sysselsättningen har hittills inte haft någon större inverkan på inflationstrycket. Läget kan emellertid snabbt förändras så att brist på arbetskraft, även vid förhållandevis höga arbetslöshetsnivåer, kan göra att sysselsättningsuppgången kommer av sig, att inflationen ökar eller att Riksbanken genom räntehöjningar kyler av ekonomin.

Åtgärder behöver därför vidtas för att tydligare definiera arbetsmarknadspolitikens roll och arbetslöshetsförsäkringens betydelse för en framtida arbetsmarknad. Det kan bädda för en betydande uppgång i sysselsättningen och nedgång i arbetslösheten.

## **Framtiden**

Förutsättningarna inför framtiden kan förbättras avsevärt om man nu åtgärdar en rad problem inom arbetsmarknadspolitikerna.

*För det första* kan en bristande omställningsförmåga på arbetsmarknaden förhindra tillväxt och fler jobb. Våra förslag är ägnade att skärpa kraven på aktivitet och precisera kraven på omställning. Det är realistiska krav i förhållande till det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Därmed skapas bättre förutsätt-

ningar för en varaktig tillväxt. Våra förslag bör leda till kortare arbetslöshetsperioder och färre arbetslösa i framtiden.

*För det andra* har brister i tillämpningen av lagar och regler skapat orättvisa och otydliga villkor för de arbetsökande. Under 1990-talet har det funnits för få arbetstillfällen att anvisa arbetskraft till. Det har med nödvändighet medfört att arbetsprövningen försvagats i arbetslöshetsförsäkringen. På framtidens arbetsmarknad måste alla människors arbetsutbud tas till vara. Därför blir det nödvändigt att förtydliga och konsekvent tillämpa reglerna för anvisning av lediga arbeten och konsekvenserna av att avstå från erbjudet arbete.

*För det tredje* har arbetsmarknadspolitiken haft en alltför stor volym. Situationen på arbetsmarknaden har inneburit att arbetsmarknadspolitiken bl.a. inriktats mot att förhindra utförsäkring. Rundgången mellan arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitiska program har varit oundviklig för att förhindra utslagning av en stor del av arbetskraften. I framtiden, när det på ett helt annat sätt finns jobb att förmedla, måste insatserna vara av betydligt högre kvalitet. Arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsförsäkringen skall integreras för att i samverkan förbättra förutsättningarna för en stigande sysselsättning.

*För det fjärde* har denna rundgång skapat en bristande legitimitet för försäkringen. Solidariteten med de arbetslösa är visserligen betydande. Men den förutsätter tydliga krav på aktivitet bland de arbetsökande, så att inte misstankar om ett över- eller felutnyttjande vinner spridning. Långtidsarbetslösheten skall brytas. I framtiden måste de arbetsökandes sökprocess struktureras bättre för att kunna möta en föränderlig arbetsmarknad.

*För det femte* har försäkringens karaktär av ersättning för inkomstbortfall gröpts ur. Flertalet heltidsanställda får en ersättning som ligger under 80 procent av tidigare inkomst. I framtiden måste kompensationen för inkomstbortfall förbättras, i vart fall under en inledande period.

Förutsättningarna att minska arbetslösheten skall förbättras. För att uppnå detta mål krävs att både det allmänna och enskilda tar ett gemensamt ansvar. Det allmänna måste skapa goda villkor för tillväxt och sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiken skall underlätta möjligheterna att hitta nya jobb så att arbetslöshetsperioderna blir så korta som möjligt.

Det är viktigt att den som är arbetssökande ges en bra service och de bästa möjligheterna att få ett arbete. En period i arbetslöshet, en omställning mellan två jobb, skall ge en rimlig inkomstrelaterad ersättning. Samtidigt skall en arbetssökande ta sitt ansvar. I framtiden skall det vara tydliga och rättvisa regler för den som söker jobb. Ansvaret ligger inte bara i att ta de erbjudna jobben, utan han eller hon skall själv vara aktiv på arbetsmarknaden, söka de lediga jobb som finns och förbättra sin kompetens genom utbildning. Det ömsesidiga ansvaret utgör ett *kontrakt för arbete* - det är de gemensamma ansträngningarna, från det allmänna och enskilda, som skapar möjligheterna. Det gemensamma åtagandet skall utgå från en handlingsplan, ett sökkontrakt, för att underlätta vägen tillbaka till arbetslivet.

Vi vill med våra förslag skapa bättre förutsättningar i framtiden för fler i arbete och en rättvisare arbetslöshetsförsäkring. Aktivitet för att söka arbete skall stimuleras. Regler skall vara tydliga och rättvisa mellan enskilda arbetslösa.

### **Tydliga regler**

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen innehåller tämligen stränga villkor för att uppbära ersättning. Den som blir anvisad lämpligt arbete skall ta jobbet, den som nekar kan bli avstängd från arbetslöshetsersättning i upp till tre månader. Reglerna för lämpligt arbete innebär att den arbetssökande kan tvingas pendla varje dag, veckopendla, flytta, byta yrke och sänka sin lön. Den höga arbetslösheten och låga arbetskraftsefterfrågan har dock gjort det svårt att tillämpa dessa regler, men tillämpningen varierar dessutom mellan olika arbetsförmedlingar. Det skapar osäkerhet bland de arbetssökande, försämrar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft samt leder till stora orättvisor mellan arbetssökande.

Arbetsgruppen föreslår att reglerna skall förtydligas och tillämpas på ett enhetligt sätt på alla förmedlingskontor. Tydliga regler är viktiga för den arbetssökandes rättssäkerhet och utgör ett stöd för de enskilda arbetsförmedlarna. Våra förslag innebär en skiss för hur sökprocessen kan bli mer strukturerad och underlätta omställningen till ett nytt arbete. Den som blivit arbetslös skall ges realistiska förutsättningar att hitta ett arbete på hemorten och inom det yrkesområde som man t.ex. har utbildning för. Successivt måste emellertid den arbetssökande söka

arbeten på andra orter och inom andra yrkesområden. Den arbetssökande skall ges rätt att tillsammans med arbetsförmedlingen formulera ett sökkontrakt där den sökandes rättigheter och skyldigheter anges. Sökkontraktet skall beskriva den arbetssökandes sökområde, vilka aktiviteter han eller hon förväntas delta i. En ersättningsperiod delas in i intervall om 100 dagar vardera och i sökkontraktet anges hur sökområdet vidgas mellan och inom de olika intervallen. Det ger stöd och legitimitet för arbetsförmedlaren att anvisa lediga arbeten inom sökområdet.

### **Aktivitet från början**

Arbetslöshetsförsäkringen signalerar i alltför stor utsträckning passivitet, trots att intentionerna med försäkringen är att den arbetssökande skall vara aktiv. Den arbetssökande förutsätts "stå till arbetsmarknadens förfogande", "anta erbjudet lämpligt arbete" och vara anmäld på arbetsförmedlingen.

Det är vidare en brist att det under 1990-talet saknats resurser för att vidta åtgärder på ett tidigt stadium. Omställningen bör inledas redan under varsel och uppsägning. Resurser för detta ändamål är dessutom ojämnt fördelade. Inom tjänstemannaområdet och för statligt anställda finns goda förutsättningar att påbörja omställningsarbetet redan under uppsägningen genom insatser inom ramen för omställnings- och trygghetsavtalen, men för t.ex. privatanställda arbetare är möjligheterna mer begränsade.

Arbetsgruppen föreslår att kravet på aktivitet formuleras som ett tillägg till grundvillkoren i försäkringen för att tydligt markera den arbetssökandes eget ansvar att aktivt söka arbete. Vi föreslår att en samordning av utbetalningen av utbildningsbidrag och arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna övervägs och att ersättningen benämns aktivitetsersättning. Därmed markerar vi integration mellan arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Beteckningen signalerar att det är aktivitet som är grunden för ersättning i båda fallen.

Vi pekar på vikten av att påbörja omställningsarbetet redan under varsel och uppsägning. Vi föreslår att rättigheterna under uppsägningsperioden preciseras. Det är viktigt att sökprocessen struktureras redan från början och att sökaktiviteten upprätthålls. Vägledningskurser och sökjobbaktiviteter är viktiga insatser i detta skede.

### **En rättvis försäkring mot inkomstbortfall**

För en majoritet av de heltidsanställda löntagarna ger försäkringen inte 80 procent i kompensation av tidigare inkomst vid arbetslöshet. Den nuvarande högsta dagpenningen, 580 kronor, ersätter 80 procent av inkomstbortfallet vid arbetslöshet upp till en inkomst på ca 16 000 kronor i månaden. Den har inte höjts sedan år 1997. Om inte den högsta dagpenningen höjs blir arbetslöshetsförsäkringen i allt större utsträckning en grundförsäkring. Starka grupper, med små risker för arbetslöshet, kan teckna privata eller kollektiva försäkringar som ger en högre ersättning än 580 kronor per dag.

Arbetsgruppen anser att arbetslöshetsförsäkringen i större utsträckning bör kompensera för inkomstbortfall i inledningen av arbetslösheten. Den som blivit arbetslös bör få möjlighet att anpassa sin ekonomi under en längre period. Den högsta dagpenningen bör under de första hundra ersättningsdagarna höjas från 580 kronor till 640 kronor, dvs. med 60 kronor. Efter 100 dagar blir den högsta dagpenningen 580 kronor, dvs. samma ersättning som idag.

### **Tydliga sanktioner**

Sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen är idag mycket hårda. Den som inte tar ett erbjudet lämpligt arbete skall med dagens regler avstängas från ersättning i upp till cirka tre månader och den som slutar på egen begäran blir utan ersättning i ungefär två månader.

Samtidigt är arbetsförmedlingarnas tillämpning av rutinerna för rapportering varierande. Omkring 70 procent av arbetsförmedlarna uppger i den undersökning som IFAU utfört att de inte rapporterar första gången någon nekar att söka anvisat arbete.

Arbetsgruppen anser att sanktionerna bör bli mer verksamma, samtidigt som regler för anvisningar och när rätten till ersättning skall ifrågasättas bör bli avsevärt tydligare. AMS bör utfärda tydliga föreskrifter för användningen av anvisningar samt i vilka situationer ersättningen skall ifrågasättas.

Vi föreslår att sanktionerna skall bestå i en nedsättning av dagpenningen med 25 procent under 40 dagar vid det första till-

fället ersättningen ifrågasätts, med 50 procent under 40 dagar vid andra tillfället när ersättningen ifrågasätts. Vid ett tredje tillfälle skall den arbetslöse utförsäkras och uppfylla ett nytt arbetsvillkor innan ersättning på nytt kan beviljas. Vi föreslår även att sanktionerna vid svikligt förfarande mildras något, samtidigt som vi föreslår att AMS skall utfärda tydliga regler för när handlingar skall bedömas som kriminella och bli föremål för rättslig prövning.

### **Kvalitet för rättvisa**

Det är ett problem att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas olika inom Arbetsmarknadsverket och av arbetslöshetskassorna. Mellan arbetslöshetskassorna förekommer det skillnader. Men AMS följer som tillsynsmyndighet arbetslöshetskassornas verksamhet. De stora skillnaderna i tillämpningen av reglerna finns i stället mellan arbetsförmedlingarna. Reglerna för lämpligt arbete tillämpas olika. Detsamma gäller användningen av anvisningar och rapporter om ifrågasatt ersättning.

Arbetsgruppen föreslår att arbetsprövningen av en enskild arbetssökande, kvalitetsgranskningen av arbetsförmedlingarna och tillsynen av arbetslöshetskassorna bör hållas samman. Vi pekar på olika modeller för att uppnå målen om en mer likartad bedömning dels mellan arbetslöshetskassorna, dels mellan arbetsförmedlingarna. Genom att hålla ihop denna verksamhet och förstärka uppföljningen av arbetsförmedlingarnas kvalitetsarbete bör det gå att skapa enhetlighet i tillämpningen av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen.

Vi föreslår att AMS styrelseledamöter i arbetslöshetskassorna får en tydligare roll och att kontakterna mellan arbetslöshetskassor och arbetsförmedlingar förbättras på det lokala planet.

### **Aktivitet i stället för långtidsarbetslöshet**

En stor del av arbetskraften har varit arbetslös under lång tid. Enligt vår egen undersökning uppger 338 000 personer i arbetsför ålder att de har varit arbetslösa sammantaget i minst tre år de senaste tio åren. Antalet långtidsarbetslösa, med en arbetslöshetstid på mer än sex månader har i det närmaste halverats från 128 000 första halvåret 1998 till 67 000 motsvarande tid



1999. Många har under lång tid varvat perioder med öppen arbetslöshet och sex månader i arbetsmarknadspolitiskt program. Självförtroendet kan vara knäckt och vägen tillbaka till arbetsmarknaden känns oöverstiglig.

Arbetsgruppen föreslår att det skapas en övergångsarbetsmarknad, där den arbetssökande bör anvisas plats inom 600 ersättningsdagar. Övergångsarbetsmarknaden kan variera i sin utformning. Arbete och praktik kan varvas med utbildning och sammanhängande perioder av intensifierad arbetsförmedling. Det skall vara ett långsiktigt arbete som inte har någon bortre gräns. Vi föreslår att den närmare utformningen av övergångsarbetsmarknaden utreds vidare bl.a. vad avser finansiering, verksamhet och organisation.

### **Tydlig arbetsmarknadspolitik**

De arbetsmarknadspolitiska programmen har under 1990-talets krisår haft en mycket stor omfattning. De har tvingats fram därför att det krävdes insatser för att aktivera de många arbetssökande och förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. I många fall har det lett till en omfattande rundgång mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsgruppen föreslår att det inte längre skall krävas deltagande i arbetsmarknadspolitiska program för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. I stället skall det ges möjlighet till förlängda ersättningsperioder. De arbetsmarknadspolitiska programmen bör inriktas helt på att förbättra den arbetssökandes möjlighet att få ett nytt jobb, antingen genom att t.ex. delta i en arbetspraktik eller förbättra kompetensen genom utbildning.

### **Fler i arbete**

Många står utanför den ordinarie arbetsmarknaden och arbetslöshetstiderna är fortfarande mycket långa.

Våra förslag om en strukturerad sökprocess och en striktare tillämpning av arbetslöshetsförsäkringens regler bör sammantaget leda till en väsentligt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet utan att det uppstår flaskhalsar på arbetsmarknaden. Vi räknar med att arbetslöshetstiderna kan förkortas med omkring

knappt en vecka i genomsnitt, samtidigt som volymen på de arbetsmarknadspolitiska programmen vid sidan av övergångsarbetsmarkanden, kan bli mindre. Det förutsätter och skapar förutsättningar för andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsgruppen föreslår att en miljard kronor avsätts till övergångsarbetsmarknaden för de merkostnader som programmet kan innebära. De förbättringar av den ekonomiska kompensationen som vi föreslår kostar ca 600 miljoner kronor. Vi föreslår att AMS tillförs 500 miljoner kronor bl.a. för arbetet med de individuella sökkontrakten, samt 50 miljoner kronor för kvalitetsgranskning. Slutligen föreslås också en del förbättringar i själva försäkringen.

### **Ikraftträdande**

Vi föreslår att regeländringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring träder i kraft den 1 oktober 2000 och att höjningen av högsta dagpenningen sker den 1 januari 2001.



## 2 Inledning

### 2.1 Arbetslöshetsförsäkringen i samhällsdebatten

De allra flesta på arbetsmarknaden löper risk att för kortare eller längre perioder ofrivilligt hamna i en situation där man inte kan försörja sig med eget arbete, utan måste lita till trygghetssystem av olika slag. Sjukdom eller skada kan mer eller mindre varaktigt sätta ned arbetsförmågan och omöjliggöra fortsatt förvärvsarbete. Konjunkturavmattning och strukturomvandling kan leda till att de nuvarande arbetsuppgifterna inte längre efterfrågas och det tar i regel tid att hitta nytt arbete.

Under senare delen av förra seklet växte det gradvis, främst på initiativ av fackliga organisationer, fram institutioner med syfte att tillhandahålla ett försäkringsskydd mot dessa risker. Under 1900-talet har detta försäkringsskydd stegvis byggts ut och ansvaret har till större delen förts över till den offentliga sektorn, även om det kompletterande försäkringsskydd som organiseras av parterna på arbetsmarknaden fortfarande spelar en viktig roll.

Det är ett försäkringsskydd som innefattar såväl försörjnings- och inkomsttrygghet, som aktiva åtgärder med syfte att vid sjukdom eller arbetslöshet underlätta en återgång till egen försörjning. Det är något av ett särdrag för de svenska trygghetssystemen att under rubriken arbets- och kompetenslinjen betona de aktiva åtgärderna - rehabilitering, utbildning m.m. - framför de kontanta inkomstersättningarna.

Arbetslöshetsförsäkringen är den del av det samlade trygghetssystemet som berör flest personer. Under år 1998 fick nära 800 000 personer inkomstrelaterad ersättning från en arbetslöshetskassa, vilket motsvarar ca 15 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år. Ytterligare ca 60 000 personer fick ersättning i form av grundbelopp. Antalet personer som vid en viss tidpunkt var arbetslösa och uppbär ersättning var lägre - i genomsnitt knappt 240 000 personer, vilket avspeglar att arbetslöshetsersättning vanligen betalas ut under förhållandevis korta perioder. Dessa siffror kan jämföras med att i genomsnitt ca 250 000 personer omfattades av arbetsmarknadspolitiska program eller att antalet förtidspensionerade uppgick till knappt 420 000 personer.

Såväl för den enskildes trygghet som för arbetsmarknadens funktionssätt och samhällsekonomin i stort, spelar det stor roll hur villkoren i denna försäkring utformas. Arbetslöshetsförsäkringen är kanske den del av det offentliga åtagandet som är mest omdiskuterad. Den har genom åren varit föremål för ett flertal offentliga utredningar. Förslag till förändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkring har vid flera tillfällen utlöst starka protester och politisk turbulens. Det finns flera skäl till varför arbetslöshetsförsäkringen är kontroversiell.

#### **- Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten**

Alltsedan det infördes stöd till arbetslösa har frågan diskuterats om inte ett skydd mot arbetslöshetens ekonomiska konsekvenser för den enskilde i sig bidrar till att öka den totala arbetslösheten, bl.a. genom att minska de arbetslösas ansträngningar att hitta nytt jobb<sup>1</sup>. Det var också en central stridsfråga när de statliga bidragen till arbetslöshetsförsäkringen infördes år 1935. En arbetslöshetsförsäkring som kompenserar för inkomstbortfall möjliggör längre perioder av arbetslöshet och minskar, särskilt om den är statligt finansierad, drivkrafterna för den anpassning av lönerna som kan reducera arbetslösheten. Under 1990-talet har frågan fått förnyad aktualitet i kölvattnet på den varaktigt höga arbetslösheten i många länder. Flera internationella studier tyder på att det finns ett samband mellan hur "generös" arbetslöshetsförsäkringen är och den långsiktiga nivån på arbetslöshe-

---

<sup>1</sup> Se Ohlsson och Olofsson (1998).

ten. Till viss del avspeglar intresset för arbetslöshetsförsäkringens betydelse också en förskjutning i synen på arbetslöshetens orsaker, med en ökad tonvikt på brister i arbetsmarknadens funktionssätt.

De flesta är eniga om att utformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan ha betydelse för möjligheterna att öka sysselsättningen och få ned arbetslösheten. Om försäkringen bidrar till att skapa en mindre flexibel arbetsmarknad, t.ex. lägre rörlighet mellan regioner och yrken, kan detta bryta en positiv sysselsättningsutveckling vid en fortsatt hög arbetslöshetsnivå. I detta perspektiv finns det således en motsättning mellan den ekonomiska tryggheten för den som blir arbetslös och möjligheterna att få ned arbetslösheten.

Samtidigt kan det sägas vara ett syfte med försäkringen att möjliggöra längre sökperioder vid arbetslöshet. Såväl effektivitets- som välfärdsskäl kan anföras mot en ordning där arbetslösa av ekonomiska skäl tvingas ta "första bästa jobb". Att arbetslöshetsförsäkringen håller uppe lönenivån och förhindrar framväxten av sektorer med mycket låga löner kan också ses som en ur fördelningssynvinkel eftersträvansvärd effekt.

#### **- Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsviljan**

Betraktad som en försäkringsrisk är arbetslöshet svårhanterlig. Det behov av stöd som har sitt upphov i sjukdom kan vara nog så svårt att pröva och kontrollera för försäkringsgivaren, men den fysiska arbetsförmågan är dock i princip möjlig att bedöma utifrån objektiva medicinska kriterier. Det är betydligt svårare att avgöra om någon på samma entydiga sätt uppfyller villkoren för att vara "försäkringsfall" i arbetslöshetsförsäkringen och således är ofrivilligt arbetslös och vidtar de åtgärder som rimligen kan begäras för att hitta ett arbete.

Allmänhetens bild av arbetslösheten präglas också av denna otydlighet. Å ena sidan den självklara rätt de flesta tycker sig ha att få ersättning om man själv mister jobbet. Å andra sidan en rad mer eller mindre sanna anekdoter om arbetslösa som föredrar att leva på arbetslöshetsersättning framför att ta de lediga jobb som finns. Detta ger försäkringen ett grundläggande legitimitetsproblem - är den arbetslöse genuint "drabbad" och har legitima anspråk på försäkringsersättning eller kan arbetslösheten åtminstone till någon del anses vara självförvållad?

Samma skiljelinje i perspektiv kan skönjas även inom forskningen kring arbetslöshet. Å ena sidan visar en rad analyser att kompensationsnivån och längden på ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen påverkar individens benägenhet att söka jobb eller ta erbjudna jobb. "Det finns betydande empiriskt stöd i den internationella forskningen för att långa ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen höjer arbetslösheten och då särskilt långtidsarbetslösheten." (Calmfors, 1996)

Å andra sidan finns studier som indikerar att arbetsviljan främst drivs av sociala faktorer och bara till ringa del påverkas av ekonomiska incitament och att även långtidsarbetslösa visar en obruten vilja att ta jobb. I Åberg (1998) dras slutsatsen: "De allra flesta vill ha ett jobb, hatar att vara arbetslös och far illa av att vara det, men inte så till den grad att de inte längre skulle vara anställningsbara eller slutat anstränga sig för att få ett jobb."

Dessa, åtminstone delvis, skiftande synsätt bottnar i att arbetslöshetsförsäkringen skall hantera så många individuellt olikartade situationer. Hur vi upplever arbetslöshet och kraven att anpassa sig till arbetsmarknaden varierar starkt. Samma yttre situation kan upplevas helt olika. Det finns grupper för vilka arbetslösheten är mycket traumatisk, rubbar stabiliteten i tillvaron och eroderar självförtroendet. Att byta bostadsort eller arbetsuppgifter kan vara förenat med betydande uppoffringar. Men det finns också grupper som inte uppfattar arbetslöshet som något större problem. Andra intressen, familj m.m. ger stadga och innehåll i tillvaron och man ser med tillförsikt fram mot att förr eller senare hitta ett nytt jobb. Oavsett hur arbetslösheten upplevs finns därtill stora skillnader, beroende på ålder, utbildning m.m., i möjligheterna att få nytt jobb. Men villkoren i försäkringen skall vara desamma för alla dessa grupper.

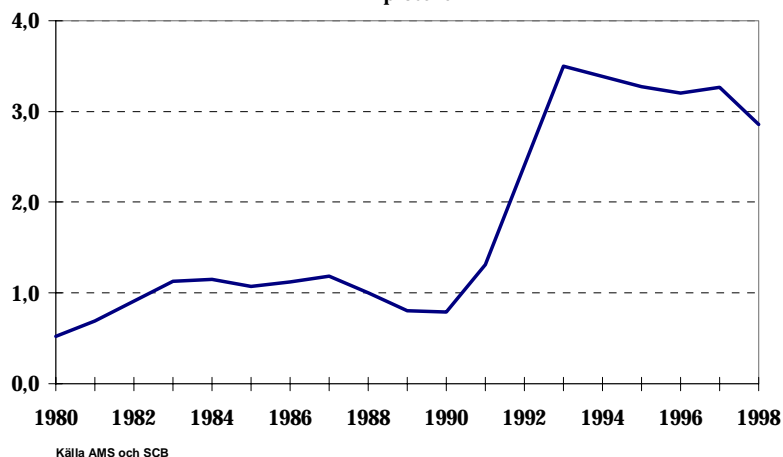
#### **- Arbetslöshetsförsäkringen och statsfinanserna**

Arbetslöshet har betydande effekter på statens och kommunernas finanser, dels genom att minska skatteunderlaget, dels genom direkta utgifter förknippade med arbetslöshet. En procentenhets högre arbetslöshet motsvarar, allt annat lika, en försvagning av de offentliga finanserna med ca 8-10 miljarder kronor. Givet ett mål om offentliga finanser i balans eller överskott

medför detta att andra offentliga åtaganden trängs undan i motsvarande grad.

Snabbt växande utgifter inom arbetslöshetsförsäkringen bidrog starkt till de statsfinansiella problem som uppstod under 1990-talets första hälft. Statens årliga utgifter för kontantersättningar ökade med ca 30 miljarder kronor i fasta priser mellan åren 1990 och 1993. Därefter har utgifterna minskat och under år 1998 utbetalades arbetslöshetsersättningar på 32 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 1 ½ procent av BNP eller drygt 3 procent av de offentliga utgifterna. Till detta skall läggas ersättningar till dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller andra arbetsmarknadspolitiska program på sammantaget ca 13 miljarder kronor. Utslaget på alla i reguljär sysselsättning motsvarar detta en "försäkringspremie" på nära 12 000 kronor per år.

Figur 2.1  
Arbetslöshetsförsäkringens andel  
av totala offentliga utgifter  
procent



Utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen uppfattas ofta som "onödiga" utgifter. En vanlig uppfattning är att dessa medel istället borde kunna användas till att ge de arbetslösa sysselsättning inom områden där det finns stora behov. Eftersom staten



ändå bär kostnaderna för arbetslöshet skulle det inte vara förenat med särskilt stora merkostnader. Det är emellertid tveksamt om arbetslöshetsersättningar på detta sätt är utbytbara mot andra offentliga utgifter.

#### **- Arbetslöshetsförsäkringen och regionalpolitiken**

Den ekonomiska tillväxten och framväxten av nya jobb har en naturlig tendens att koncentreras regionalt. Det finns en lika naturlig ambition hos de flesta regioner i landet att locka till sig de företag som växer eller nyetableras. En sådan spridning av tillväxten är också ett mål för regionalpolitiken. Då kan den lokala tillgången på arbetskraft spela en viktig roll. Om de arbetslösa flyttar minskar möjligheterna att få de nya jobben till orten. Det gäller särskilt de grupper som har lättast att hitta jobb på annat håll. Sett ur ett kommunalt perspektiv kan arbetslöshetsförsäkringen vara ett instrument för en jämnare regional fördelning.

Arbetslöshetsförsäkringen är emellertid en omställningsförsäkring för hela arbetsmarknaden. Reglerna i försäkringen ger inget utrymme för regionala hänsyn. De arbetslösa skall flytta dit jobben finns. Det ligger i arbetslöshetsförsäkringens natur att den skall vara ett stöd för flyttning snarare än en möjlighet att stanna kvar på hemorten.

Här finns en inneboende konflikt mellan arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och en regionalpolitisk strävan att sprida tillväxten över hela landet.

#### **- Arbetslöshetsförsäkringen och de fackliga organisationerna**

Arbetslöshetsförsäkringen påverkar relationen och styrkeförhållandena mellan arbetstagare och arbetsgivare. Ett viktigt skäl för att de fackliga organisationerna tog initiativ till att bygga upp arbetslöshetskassor var för att därigenom lättare kunna värva och behålla medlemmar, som genom försäkringen fick ett omedelbart utbyte av sitt fackliga medlemskap.<sup>2</sup> Sett ur den fackliga organisationens synvinkel innebar arbetslöshetsför-

---

<sup>2</sup> Se Edebalk (1996) för en diskussion om den historiska bakgrunden.

säkringen därtill ett stöd för den lönenivå och de anställningsvillkor i övrigt som förhandlats fram. Genom att medlemmarna hade en försäkring mot inkomstbortfall blev det svårare för arbetsgivare att i en vikande konjunktur pressa ned lönen eller locka arbetslösa medlemmar att acceptera lägre löner.<sup>3</sup>

Idag finansieras arbetslöshetsförsäkringen till övervägande del, på marginalen helt, med skattemedel och försäkringsvillkoren regleras i lag. Kopplingen till de fackliga organisationerna har dock behållits och till skillnad från de flesta andra länder har den svenska arbetslöshetsförsäkringen inte institutionellt införlivats i socialförsäkringen. Att de flesta arbetslöshetskassor har en nära koppling till de fackliga organisationerna, samtidigt som ersättningarna finansieras av staten, har ofta kritiserats. Även om medlemskap i arbetslöshetskassa inte förutsätter medlemskap i den fackliga organisation som kassan är knuten till är kopplingen säkerligen en faktor som bidrar till den höga fackliga organisationsgraden. På detta sätt anses staten gynna den ena parten på arbetsmarknaden. Det har även rests principiella invändningar mot att arbetslöshetskassorna, som är juridiskt självständiga organisationer, har rätt att bevilja ersättningar som finansieras över statsbudgeten.<sup>4</sup>

Men kopplingen till de fackliga organisationerna ses även som en styrka för försäkringen. Det är genom denna koppling som försäkringens krav på omställning kan ges legitimitet bland de arbetslösa och därmed underlätta samordningen med arbetsmarknadspolitiken i stort.

---

<sup>3</sup> I USA förhindrades på 1920-talet ett försäkringsbolag att erbjuda arbetslöshetsförsäkring på helt kommersiella grunder med motivet att en sådan försäkring på ett otillbörligt sätt skulle störa styrkeförhållandena på arbetsmarknaden.

<sup>4</sup> Detta aktualiserades 1989 då de fonder som tidigare fanns för att hantera tillfälliga underskott mellan inkomster och utbetalningar genom en regeländring gjordes överflödiga. De fonderade medlen överfördes då till de fackliga organisationerna i deras egenskap av huvudmän för kassorna. Detta väckte debatt, där många hävdade att fondmedlen borde förts till statskassan med hänsyn till att kassorna till största delen finansierats med statliga medel.

### **- Arbetslöshetsförsäkringen och inkomstfördelningen**

Arbetslöshetsförsäkringen innebär, i likhet med alla andra försäkringar, en inkomstutjämning mellan dem som drabbas av arbetslöshet och dem som är sysselsatta. I denna mening spelar försäkringen en viktig fördelningspolitisk roll, genom att utjämna inkomster mellan arbetslösa och övriga. Men i denna rent försäkringsmässiga funktion ligger emellertid ingen egentlig omfördelning. Det är istället det förhållandet att "premien" till försäkringen, dvs. arbetsgivaravgiften, i princip är lika för alla som skapar en utjämning.

Eftersom risken för arbetslöshet på ett systematiskt sätt är ojämnt fördelad mellan olika grupper i samhället och tenderar att vara större för grupper med låga inkomster, skulle en försäkringsmässigt satt premie motsvara en betydligt större andel av en låginkomsttagares lön än för en höginkomsttagare. Det är den solidariska finansieringen av försäkringen som ger en omfördelning. Hur det samlade försäkringsskyddet vid arbetslöshet fördelas mellan den statligt finansierade försäkringen och privata eller avtalsreglerade försäkringar spelar därför en stor roll för dess fördelningsmässiga betydelse.

Samtidigt innebär en utjämning att kostnaderna för arbetslösheten sprids ut över alla branscher och frikopplas från de samlade lönekostnaderna. Det finns effektivitetsargument för att branscher med hög arbetslöshet, om denna är betingad av för höga löneökningar eller t.ex. säsongarbete, själva skall bära kostnaderna för arbetslösheten.

### **- Arbetslöshetsförsäkringen och välfärdspolitiken**

Arbetslöshetsförsäkringen är kontroversiell för att den på ett påtagligt sätt berör förhållandet mellan staten och den enskilde - vilka rättigheter och skyldigheter individen har gentemot samhället. Arbetslöshetsförsäkringen reglerar inte bara vilken ersättning som skall utgå vid arbetslöshet utan även vilka krav på anpassning i form av byte av bostadsort, jobb, lön etc som skall gälla för att få ersättning. Oavsett vilka effekter försäkringen antas ha på den enskildes sökbeteende etc. är det i grunden en värderingsfråga vilken rätt till stöd en arbetslös bör få i en of-

fentligt finansierad försäkring och vilka krav på anpassning staten kan sätta upp utan att dessa skall anses innebära en kränkning av den enskilde.

Denna värderingskonflikt skall ses mot bakgrund av en bredare diskussion om välfärdspolitikens inriktning. Den rör sig mellan två principiellt olika synsätt. Å ena sidan perspektivet att välfärdsstaten eroderar den enskildes ansvar för den egna försörjningen. De offentliga trygghetssystemen tar bort drivkrafterna att finna sin egen utkomst och skapar ett bidragsberoende. Det blir mer angeläget att anpassa sig till reglerna för ersättning än till arbetsmarknadens krav. Alternativa sätt att organisera välfärdssystemen på - via marknaden, ideella organisationer, familjen - trängs undan, vilket i sin tur tunnar ut den solidaritet som naturligen följer av ett direkt beroende mellan människor.

I det perspektivet är det lätt att måla upp en negativ bild av arbetslöshetsförsäkringens roll i samhället - ett system styrt av facket för dem som inte vill ta de lediga jobben och som bidrar till att öka arbetslösheten till en betydande statsfinansiell kostnad.

Å andra sidan finns perspektivet att de offentliga trygghetssystemen är väl motiverade ur såväl välfärds- som effektivitetssynvinkel. De skapar inte beroende, utan bryter snarare det beroende som annars skulle finnas av familj, lokal förankring etc. Välfärdsstaten frigör individen genom att ge de ekonomiska förutsättningarna att utveckla sina möjligheter. Genom den individuella anknytningen kan välfärdsstaten bidra till en större flexibilitet. Det ligger i detta perspektiv även en annan syn på rättvisan som innebär att fördelningen av försäkringsskydd skall vara oberoende av social position eller framgång på arbetsmarknaden. Alla skall tillförsäkras ett fullgott försäkringsskydd oavsett ekonomiska resurser och risk. Med denna utgångspunkt är en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring en central del i välfärden.

## 2.2 Arbetslöshetsförsäkringens syfte

Syftet med en arbetslöshetsförsäkring är att ge ersättning för den inkomstförlust som uppkommer i samband med arbetslöshet. Det ligger en välfärdsvinst att ett sådant inkomstskydd or-

ganiseras just som en försäkring, dvs. att de ekonomiska konsekvenserna av arbetslöshet sprids på ett stort försäkringskollektiv. Alternativet hade varit att var och en för sig bygger upp ett eget sparande när man har inkomster för att använda vid arbetslöshet. Det hade varit förenat med en betydande välfärdsförlust, med hänsyn till att man inte vet vem som drabbas och när arbetslösheten inträffar och hur länge den varar. Det finns således en naturlig efterfrågan på arbetslöshetsförsäkring.

Samtidigt är inkomstbortfall till följd av arbetslöshet en risk som är svår att försäkra. Det finns ett tydligt inslag av det som i försäkringslitteraturen kallas "moral hazard", som innebär att den enskilde genom sitt beteende kan påverka den försäkrade risken, främst vad gäller arbetslöshetsperiodens längd. Vidare bygger varje försäkring på att de individuella riskerna är oberoende av varandra. Men arbetslöshet är till betydande del en "kollektiv" risk - under dåliga tider ökar risken att bli arbetslös för hela försäkringskollektivet. Detta är förhållanden som ger upphov till "marknadsmislyckande", dvs. att försäkringsskydd inte skulle tillhandahållas i tillräcklig omfattning på en marknad trots att medborgarna är villiga att betala för det. Försäkringen måste därför normalt organiseras i kollektiva former, som garanterar en viss anslutning.

Det finns även ett samhällsintresse av att det finns en arbetslöshetsförsäkring. I 1933 års proposition om bl.a. statligt stöd till arbetslöshetskassorna anförde dåvarande socialministern Gustav Möller:

"Till den del det icke heller på sådan väg /genom statliga arbeten/ lyckas att bibehålla den tillgängliga arbetskraften i arbete, måste det vara ett uppenbart samhällsintresse, att den enskilde oförvållat arbetslöse hjälpes över perioden av nödtvungen sysslolöshet. Även om man lämnar det naturliga medlidandet med den arbetslöse och hans närmaste åsido, skulle hänsynen till den samhälleliga skadan av de arbetslösas ekonomiska, sociala och moraliska förfall utgöra tillräcklig uppfordran till samhället att ingripa i syfte att organisera en arbetslöshetshjälp, varigenom den arbetslöse kan hålla sig och de sina ekonomiskt uppe, tills dess han åter erhåller arbete. Vid valet av olika former för dylik hjälp måste man i och för sig giva principiellt företräde åt sådana anordningar, att arbetaren kan känna trygghet för att, i händelse han drabbas av arbetslöshet, han icke stå utan varje inkomst; han bör även känna sig hava genom sina egna åtgöranden förvärvat en rätt

till de bidrag, som utgå till honom, varför dessas mottagande icke på samma sätt som ett rent understöd kan verka nedsättande på hans självkänsla och ambition. Här som på andra områden måste den socialt mest värdefulla hjälpformen vara den, som kan innefattas under beteckningen hjälp till självhjälp.”

Samhällsintresset kan också formuleras så att när det finns ett ekonomiskt skydd ökar benägenheten för enskilda att våga ta risker. Det kan t.ex. gälla att ta jobb i nya företag med nya produkter eller idéer, med stor risk för nedläggning. Det kan också påverka motståndet mot förändringar. Genom statlig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen ges indirekt ett stöd för omvandling och tillväxt.

Men de främsta skälen för en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring torde vara fördelningspolitiska. En statlig finansiering medför en riskutjämning - alla betalar samma avgift som andel av inkomsten, men utnyttjar försäkringen i olika grad.

Under 1900-talets första decennier restes i flera omgångar frågan om statligt stöd till de framväxande arbetslöshetskassorna, liksom frågan huruvida den borde göras obligatorisk och övertas av staten. Statligt stöd till arbetslöshetsförsäkringen infördes förhållandevis sent, år 1935.

Dessförinnan begränsades det offentliga insatser till att ge stöd till arbetslösa endast efter behovsprövning, dvs. endast de som inte hade annan försörjning fick bistånd. Med 1934 års beslut etablerades en offentligt subventionerad och reglerad försäkring, som gav stöd vid arbetslöshet oberoende av behov.

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen har alltid varit relaterad till tidigare inkomst. Från början var det upp till varje enskild arbetslöshetskassa att besluta om ersättningens storlek för sina medlemmar. Lagstiftningen reglerade dock bl.a. högsta ersättningsbelopp och satte även tak på ersättningens storlek i förhållande till den tidigare inkomsten.

Syftet med försäkringen kan dock knappast sägas ha varit att ge en inkomstförsäkring, dvs. att försäkra den förlorade inkomsten. Snarare hade den karaktären av ett grundskydd, dvs. lika belopp för alla. Att ersättningen relaterades till den tidigare inkomsten motiverades med att man ville undvika att grupper med låga inkomster fick en alltför hög ersättning. Samtidigt har taket på ersättningsnivån ofta satts på en sådan nivå att försäkringen för stora grupper gett samma belopp oavsett inkomst.

Det är först på senare tid som principen om en försäkring av inkomstbortfallet varit vägledande. Syftet med samhällets stöd till arbetslösa kan således sägas ha gått från behovsprövning, över grundtrygghet till en inkomstrygghet. Under senare år har dock karaktären av inkomstförsäkring tunnats ut, i takt med att alltfler har inkomster över nivån för högsta dagpenning.

Arbetslöshetsförsäkringen var från början enbart avsedd för anställda. Det var dessa som startade arbetslöshetskassorna. På 1950-talet gavs även företagare möjlighet att ansluta sig till arbetslöshetskassorna eller starta egna. Men det var först fr.o.m. år 1974 som företagen inlemmades i det allmänna regelverket för arbetslöshetsförsäkring.

Försäkringen är numera också en helt individuell försäkring, dvs. det är enbart den egna inkomsten som försäkras. Tidigare fanns inslag av familjestöd i form av make- och barn tillägg.

Redan i 1934 års beslut betonades att arbetslöshetsförsäkringen skall ses som en integrerad del i arbetsmarknadspolitiken, dvs. skall utgöra en del av en större medelsarsenal som syftar till en väl fungerande arbetsmarknad med låg arbetslöshet. Detta har senare formulerats som att arbetslöshetsförsäkringen skall ha karaktären av omställningsförsäkring.

I den proposition (prop. 1973:56) som föregick 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring, vars huvuddrag fortfarande gäller, uttrycker departementschefen detta syfte på följande sätt:

”Det primära målet för arbetsmarknadspolitiken är alltså att med utnyttjande av dessa olika medel bereda samsättning åt den som är utan arbete. Det tar emellertid oundvikligen i många fall viss tid innan ett nytt lämpligt arbete kan erbjudas den som har mist sin anställning. Sådana situationer inträffar givetvis särskilt i lägen med allmän brist på arbetstillfällen men kan inträffa även när det lokalt sett råder stor efterfrågan på arbetskraft. För nytillträdande på arbetsmarknaden kan svårigheter föreligga trots yrkesutbildning att omedelbart få arbete. Blir väntetiden lång är det en uppgift för arbetsmarknadspolitiken att medverka till att lösa de ekonomiska svårigheter som väntetiden medför för den arbetssökande. Härvid är kontant stöd den åtgärd som står till buds.”

...

”I fråga om vilka som skall omfattas av försäkringen vill jag redan här framhålla att den i princip bör stå öppen för var och en som önskar och har behov av försäkring.”

....

”Försäkringen bör liksom f n ta sikte på dem som har en fastare anknytning på arbetsmarknaden. Detta innebär att den stora gruppen nytillträdande även i fortsättningen faller utanför försäkringen.”

I prop. 1997:107 som föregick nuvarande regelverk uttrycks försäkringens syfte på följande sätt:

”Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig och integrerad del av arbetsmarknadspolitiken, vars huvudsakliga syfte är att underlätta tillväxten genom att främja en snabb och effektiv omställning på arbetsmarknaden så att det går att kombinera en stigande sysselsättning med låg inflation och låg arbetslöshet.”

...”Arbetslöshetsersättningen skall ses som en försäkringsersättning som faller ut när en person blir arbetslös främst på grund av en vikande konjunktur eller en pågående strukturomvandling. Försäkringen är ingen yrkesförsäkring utan den skall göra det möjligt för den arbetslöse att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas.”

Karaktären av omställningsförsäkring har också markerats genom att den maximala ersättningsperioden formellt satts förhållandevis kort. I flera andra länder har arbetslöshetsersättning kunnat betalas ut under mycket långa perioder och försäkringen således haft karaktären av långvarigt inkomstskydd.

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är således att ge ersättning till dem som är etablerade på arbetsmarknaden för inkomstbortfall under en begränsad period i samband med omställningen från ett jobb till ett annat.

Ett principiellt nytt inslag i samhällets stöd till arbetslösa kom år 1974, genom införandet av ett särskilt stöd - kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) - till grupper med svagare förankring på arbetsmarknaden, t.ex. nytillträdande ungdomar, som inte var berättigade till arbetslöshetsersättning. Ersättningen bestod av ett enhetligt belopp, utan koppling till den eventuella inkomst som tjänats in. KAS hölls utanför arbetslöshetsförsäkringen och finansierades med skattemedel över statsbudgeten. I samband med en lagändring har fr.o.m. år 1998 denna grundförsäkring formellt och administrativt införlivats i arbetslöshetsförsäkringen.





## 3 Arbetslöshetsförsäkringens organisation och regler

### 3.1 Organisation

#### Bakgrund

Arbetslöshetsförsäringen har en unik institutionell uppbyggnad. Den är en del av det samlade offentliga trygghetssystemet. Reglerna för rätt till ersättning regleras i lag och beslutas således av riksdagen. Försäringen finansieras till drygt 90 procent med skattemedel och utgifterna är på sedvanligt sätt föremål för budgetprövning och ligger under det statliga utgiftstaket. Samtidigt skiljer sig arbetslöshetsförsäringen från andra trygghetssystem i två centrala avseenden.

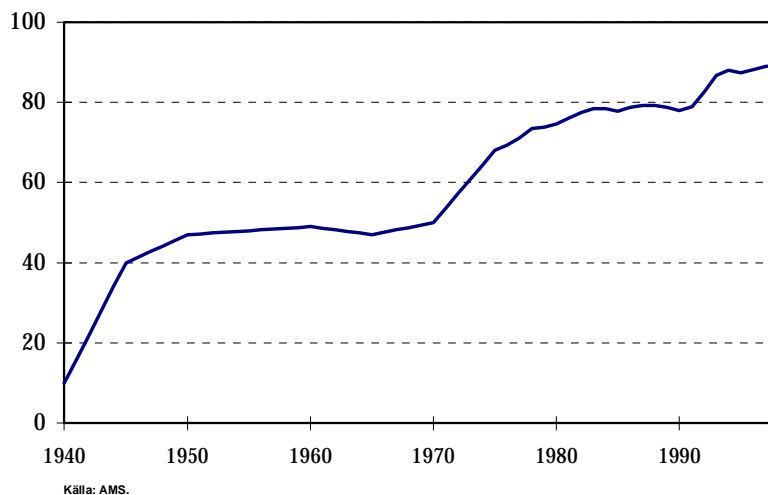
- Försäringen hanteras av fristående organisationer - arbetslöshetskassorna. Det är hos dessa som de arbetslösa ansöker om ersättning och det är arbetslöshetskassorna som bedömer om rätt till ersättning föreligger och fattar beslut om ersättning.
- Anslutningen till försäringen är frivillig såvitt avser den inkomstrelaterade ersättningen. Det är endast de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som har rätt till ersättning.

Statens styrning av försäringen sker genom att statsbidragen till arbetslöshetskassorna förutsätter att dessa verkar i enlighet med de av riksdagen fastställda reglerna.

Genom att anslutningen är frivillig omfattar försäkringsskyddet inte alla på arbetsmarknaden. Det har dock gradvis blivit alltmer heltäckande. När statlig finansiering infördes år 1935 innebar detta att statsbidrag utgick till ett fåtal arbetslöshetskassor, vilka omfattade mindre än 10 procent av arbetskraften. Några av de existerande kassorna valde till en början av princi-

piella skäl att stå utanför statsbidragssystemet. Först på 1940-talet fick de statsunderstödda arbetslöshetskassorna någon större omfattning. Men ännu år 1970 stod nära hälften av arbetskraften utan statsunderstödd inkomstförsäkring vid arbetslöshet. Idag är ca 90 procent av arbetskraften medlemmar i någon arbetslöshetskassa.

Figur 3.1  
**Andel medlemmar i a-kassa**  
procent av arbetskraften



Frågan om formerna för och omfattningen av statens roll inom detta område har varit föremål för debatt under i stort sett hela 1900-talet. Beslutet år 1934 att ge statsbidrag till fristående arbetslöshetskassor föregicks av en omfattande diskussion om arbetslöshetsförsäkringen borde göras obligatorisk och hanteras på samma sätt som socialförsäkringen. Även därefter har frågan prövats vid några tillfällen. Slutsatsen har blivit att kvarstå vid den ordning som gällt sedan år 1935 och som i internationell litteratur går under benämningen "Gent-systemet", som innebär att fristående arbetslöshetskassor kopplade till en facklig organisation eller branschorganisation kombineras med statlig finansiering och reglering.

Arbetslöshetskassorna är till den juridiska formen självständiga föreningar, med de försäkrade som medlemmar. Arbetslöshetskassorna styrs av en stämma, till vilken samtliga medlemmar har rätt att delta i val av ombud. En stor del av försäkringens funktionärer är förtroendevalda ombud. Organisationen skiljer sig mellan olika kassor - några är helt centraliserade till ett kontor, medan andra kassor hanteras lokalt av s.k. kassaredogörare som har en förhållandevis nära kontakt med de arbetslösa.

Föreningskaraktären har setts som en styrka därigenom att det skapar ett engagemang i och lojalitet med försäkringen, som hade varit svårare att uppnå i en statligt hanterad försäkring. Anspråken på ersättning riktas inte mot staten utan mot en förening där den sökande själv är medlem och kan påverka. Detta förstärks av kopplingen till de fackliga organisationerna. Informationen till de försäkrade kan samordnas med facklig information. Legitimiteten i försäkringen, bl.a. i de krav som ställs på den sökande för rätt till ersättning, upplevs som starkare om dessa krav uttalas av den egna fackliga organisationen snarare än av en statlig förvaltning.

Vidare påverkas de fackliga organisationernas förhållningsätt till arbetslöshetsförsäkringen. I en statligt organiserad försäkring skulle sannolikt de fackliga organisationerna i högre grad agerat som motpart till försäkringen och på ett tydligare sätt ensidigt driva sina medlemmars intressen. Med dagens ordning tvingas arbetslöshetskassorna ofta fatta beslut som går den enskilde emot, vilken oftast är medlem i den fackliga organisation som är nära kopplad till kassan.

Arbetslöshetsförsäkringen har alltid uppfattats som en integrerad del av arbetsmarknadspolitiken, regler och tillämpning skall utformas på ett sätt som står i samklang med de mål som gäller för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiska insatser sker på det lokala planet ofta i samarbete med fackliga organisationer. Nästan samtliga fackliga organisationer har i dag mer eller mindre omfattande program för sina arbetslösa medlemmar. Dessa program syftar till att genom aktivering, rådgivning och viss utbildning underlätta återgång till jobb. I vissa fall finns en rent arbetsförmedlande verksamhet. Till icke ringa del finansieras dessa projekt av de fackliga organisationerna själva. Information om regelverk och syfte med arbetslöshetsförsäkringen är en väsentlig del i dessa projekt.

Även om det kan förmodas att de fackliga organisationerna skulle bedriva likartade projekt även om de inte hade ansvar för arbetslöshetskassan, finns fördelar med denna koppling. Arbetet med aktivering underlättas om även frågor om ersättningsrätt hanteras i detta sammanhang. Den här typen av program kan dessutom utnyttjas för att pröva huruvida den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. En arbetslös som inte infinner sig till en anordnad aktivitet kan få sin ersättningsrätt ifrågasatt. Mer väsentligt är kanske att det är i denna typ av aktiviteter som budskapet till den arbetslöse förmedlas att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring och inte en försörjningskälla. Denna förmedling av statsmakternas intentioner med försäkringen blir sannolikt mer effektiv när den äger rum inom ramen för aktiviteter där fackliga organisationer är en part.

Ett skäl som framförts för icke-statliga arbetslöshetskassor av det slag vi har i Sverige är att det är viktigt för försäkringens funktion att de som hanterar den har god kunskap om förhållandena på arbetsmarknaden. En rationell och rättvis prövning av ersättningsrätt kräver kunskap om de speciella villkor som gäller i vissa branscher. För att kunna bedöma vilka jobb t.ex. en elektriker skall anses kunna acceptera krävs en viss kunskap om villkoren i denna bransch. Det skulle därför vara naturligt att försäkringen hanteras av de som är verksamma i branschen.

Ett av arbetslöshetskassorna framfört argument är att kopplingen till de fackliga organisationerna medför lägre administrationskostnader. En obligatorisk statlig försäkring skulle visserligen sannolikt vara förenad med stordriftsfördelar. Men detta uppvägs av att kostnader för information och rådgivning till nya medlemmar och nyblivna arbetslösa till stor del kan ske genom fackliga organisationer.

Svårigheten med fristående arbetslöshetskassor är den intressekonflikt som dessa oundvikligen måste hantera mellan å ena sidan att företräda medlemmarnas intressen av en generös och trygg försäkring och å andra sidan kraven att hålla nere kostnaderna och tillämpa försäkringen på ett sätt som stimulerar omställning på arbetsmarknaden. Denna intressekonflikt förstärks av att arbetslöshetskassornas förtroendevalda och funktionärer i hög grad är desamma som de fackliga organisationernas, vars primära uppdrag är att företräda sina medlemmars intressen snarare än ett bredare samhällsintresse. Genom att finansieringen i det närmaste helt sker med statliga medel har arbetslöshets-

kassorna ganska svaga drivkrafter för en sträng tillämpning av reglerna för rätt till ersättning. Det finns en inbyggd risk att försäkringen blir alltför generös, när besluten om ersättning och finansiering är separerade.

En mer principiell kritik mot Gent-modellen är att statsbidragen kan uppfattas som ett indirekt stöd till de fackliga organisationerna, inte minst genom att underlätta deras medlemsrekrytering. Staten stödjer på detta sätt den ena parten på arbetsmarknaden. Det har vidare uppfattats som principiellt tveksamt att fristående organisationer anförtros att hantera statliga medel och bedriva myndighetsutövning.

Synsättet att arbetslöshetsförsäkringen skall utgöra en integrerad del i arbetsmarknadspolitiken har också kritiserats som utslag av en korporativt inriktad politik, som bygger på en organiserad samverkan mellan parterna på arbetsmarknaden och statsmakterna. Särskilt från arbetsgivarhåll betraktas denna modell som förlegad.

Frågan om huvudmannaskap för arbetslöshetsförsäkringen kopplas ofta samman med frågan om frivillighet eller obligatorium i försäkringen. En sådan koppling är dock inte nödvändig. Det är fullt möjligt att tänka sig en frivillig försäkring i statlig regi, liksom obligatorisk försäkring som tillhandahålls av självständiga organisationer.

Givet att försäkringen skall hanteras av fristående organisationer och dessa i praktiken sammanfaller med fackliga organisationer talar principiella skäl mot att göra en anslutning obligatorisk. Även den som inte vill ha någon koppling till en facklig organisation skall kunna få ett försäkringsskydd. När medlemsavgiften svarade för en betydande del av finansieringen kunde även anföras att de som inte uppfattade behov av försäkring inte skulle tvingas bidra till att finansiera en sådan. Skälen för frivillighet har i dag inte längre samma bärkraft. Numera finns en fristående arbetslöshetskassa utan koppling till någon facklig organisation. Medlemsavgiften ger ett mycket litet bidrag till finansieringen och på marginalen inget bidrag alls. Arbetslöshetsförsäkringen är således frivillig vad gäller förmånerna, men inte vad gäller finansieringen.

Det finns å andra sidan inga starka skäl som talar för att införa obligatorisk anslutning. För det första är anslutningsgraden mycket hög. För det andra undviks det "fripassagerarproblem"

som är ett grundmotiv för obligatoriska försäkringar, genom att finansieringen är obligatorisk.

### Dagens organisation

Den intressekonflikt som finns inbyggd i arbetslöshetsförsäkringen, som den är organiserad idag, hanteras genom att kombinera självständiga arbetslöshetskassor med en långtgående statlig reglering av innehållet i försäkringen och tillsyn över tillämpningen.

I formell mening är arbetslöshetskassorna självständiga föreningar, med de försäkrade som medlemmar. För att ha rätt att tillhandahålla arbetslöshetsförsäkring och få statsbidrag för detta måste föreningen vara registrerad hos Arbetsmarknadsstyrelsen. Registreringen kräver i sin tur enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor att en rad villkor måste vara uppfyllda.

- Föreningen skall ha till ändamål att ge sina medlemmar ersättning vid arbetslöshet och får inte utöva någon annan verksamhet. Rätt till ersättning m.m. skall prövas i enlighet med reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning.
- Föreningens medlemsantal måste vara lägst 10 000. Denna regel tillämpas dock inte för de kassor som tillkom när kravet på medlemsantal var lägre.
- Föreningen skall vara öppen för alla som är verksamma inom området; det får således inte ställas krav på fackligt medlemskap. Idag är ca 9 procent av arbetslöshetskassornas medlemmar s.k. enskilt anslutna, dvs. inte medlemmar i den fackliga organisation (eller branschorganisation) som är knuten till kassan. Denna andel har vuxit under senare år.
- Det får inte ske någon fondering. Enligt 44 § lagen om arbetslöshetskassor skall de inkomster som inte används till löpande utgifter under ett verksamhetsår, användas till sådana utgifter under nästkommande verksamhetsår.
- Föreningen skall styras på visst sätt, bl.a. skall högsta beslutande organ vara en stämma, till vilken samtliga medlemmar har rätt att delta i val av ombud. Stämman utser en styrelse. Det är styrelsens uppgift att övervaka att arbetslöshetsförsäkringen tillämpas på ett korrekt sätt. I styrelsen utser staten via tillsynsmyndigheten AMS en representant, som deltar i styrelsearbetet på samma villkor som övriga ledamöter.

- En enskild medlem kan hos tingsrätten överklaga de beslut som stämman fattar, om dessa anses stå i strid med lagen om arbetslöshetsförsäkring, lagen om arbetslöshetskassor eller kassans stadgar.
- Arbetslöshetskassan skall avgränsa sitt verksamhetsområde till en bransch eller yrkesområde och får inte verka inom samma område som en annan kassa. Den som lämnar kassans verksamhetsområde har rätt att kvarstå som medlem i högst sex månader och skall därefter i princip uteslutas. Konsekvensen av dessa villkor är att det i princip inte får råda någon konkurrens mellan olika arbetslöshetskassor. Ett skäl för en sådan konkurrensbegränsning är att med en betydande statlig finansiering skulle en konkurrenssituation riskera att leda till en mindre strikt tillämpning. Konkurrensmedlet skulle tendera att i mindre grad vara låga medlemsavgifter och mer en generös tillämpning.

Det finns dock en viss valfrihet vad gäller tillhörighet i arbetslöshetskassa. Dels i de fall de verksamma inom ett yrkesområde organiseras av flera fackliga organisationer. Dels finns sedan år 1998 möjligheten att välja den fristående Alfa-kassan. Den som är medlem i en facklig organisation blir alltid ansluten till organisationens arbetslöshetskassa. Man kan således inte vara med i en facklig organisation och ansluta sig till någon annans arbetslöshetskassa.

Den sedan år 1998 startade s.k. kompletterande arbetslöshetskassan - Alfa-kassan - innebär ett principiellt nytt inslag i arbetslöshetsförsäkringens organisation. Den är tillkommen på statligt initiativ, även om den är självständig och har arbetslöshetskassornas samorganisation som huvudman. Denna kassa har tillstånd att verka över hela arbetsmarknaden och har ingen koppling till någon part på arbetsmarknaden.

Statens styrning och kontroll av arbetslöshetskassornas verksamhet är långtgående. Kassorna måste först således godkännas av den statliga tillsynsmyndigheten, AMS, för att kunna verka. Därtill har staten en av AMS utsedd representant i styrelsen för varje kassa. Nivån på och villkoren för de ersättningar som betalas ut är i detalj reglerade i lagar och föreskrifter. Arbetslöshetskassornas beslut om medlemsavgift, som fattas av stämman, måste godkännas av AMS.

AMS utövar en omfattande tillsyn över arbetslöshetskassorna. Denna tillsyn omfattar föreskrifter och allmänna råd om hur



lagstiftningens regler skall tolkas, i syfte att tillförsäkra en likformig och rättvis tillämpning. Vidare sker en direkt tillsyn av kassornas beslutsrutiner, bokföring, administrativa system, m.m. Därtill granskas varje år ett urval av enskilda ersättningsärenden. Under år 1998 granskades sålunda över 5 000 ärenden. Av dessa föranledde 800 stycken anmärkningar från AMS.

Om det visar sig att en arbetslöshetskassas rutiner eller beslut kan anses stå i strid med lagens regler, utfärdade föreskrifter eller kassans stadgar kan AMS meddela en arbetslöshetskassa en erinran om eller ett föreläggande att inom viss tid vidta åtgärder för att rätta till detta. Om ett föreläggande inte efterlevs kan AMS besluta om att arbetslöshetskassan under en viss tid mister rätten till statsbidrag. Detta är en mycket stark sanktion, som kan tvinga arbetslöshetskassan att drastiskt höja medlemsavgiften.

Staten kan -via AMS - föra de beslut som arbetslöshetskassan fattar i enskilda ärenden till en domstolsprövning. Om en arbetslöshetskassa fattar ett för den sökande positivt beslut kan AMS, om beslutet bedöms stå i strid med reglerna i lagen om arbetslöshetsersättning, överklaga till förvaltningsdomstol.

Enligt 93 § lagen om arbetslöshetskassor får statsbidrag lämnas enbart till kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Denna regel kan tillämpas i enskilda ärenden - även om kassan är godkänd och registrerad kan den nekas statsbidrag för beslut om ersättning den tagit i ett enskilt fall.

Staten har således formellt en kontroll över arbetslöshetsförsäkringen som är fullt jämförbar med den som gäller inom socialförsäkringen. Regelverket bestäms av riksdagen och ingen skall kunna få ersättning som kan anses stå i strid med dessa regler.

### **3.2 Regler för rätt till ersättning**

Det regelverk som styr rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen finns lagfäst i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Därtill har regeringen utfärdat en förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring som i vissa avseenden förtydligar

lagens regler. Domstolsutslag i enskilda ärenden har också betydelse för rådande praxis i tillämpningen.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar - en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Grundförsäkringen motsvarar det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) som fram till och med år 1997 låg utanför arbetslöshetsförsäkringen.

För att det skall föreligga rätt till inkomstrelaterad ersättning måste följande villkor vara uppfyllda:

- *Grundvillkoren* - som innebär att den som söker ersättning skall vara arbetslös och stå till arbetsmarknadens förfogande
- *Arbetsvillkoret* - den sökande skall ha en förankring på arbetsmarknaden genom att ha förvärvsarbetet i viss omfattning
- *Medlemsvillkoret* - den sökande skall vara medlem i den arbetslöshetskassa hos vilken han eller hon söker ersättning.

Rätt till ersättning från grundförsäkringen har den som uppfyller arbets- och grundvillkoren, men inte medlemsvillkoret. Vidare kan grundersättning även utgå till den som istället för arbetsvillkoret uppfyller ett s.k. studerandevillkor.

### **Inträdes- och medlemsvillkoren**

Anslutning till den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är frivillig. Det är därför naturligt att ersättning endast utgår till dem som valt att vara medlemmar. För att bli medlem måste vissa villkor uppfyllas (inträdesvillkor) och för att omfattas av försäkringen måste medlemskapet omfatta minst ett år.

### *Inträdesvillkoret*

För att någon skall bli medlem i en arbetslöshetskassa krävs att vederbörande är verksam inom kassans verksamhetsområde. Detta villkor är i lagen om arbetslöshetskassor formulerat så att man under en period av fem sammanhängande veckor skall ha förvärvsarbetat under fyra veckor i minst 17 timmar per vecka. Det skall vara faktiskt arbete, i detta sammanhang jämföras inte t.ex. sjukskrivning med arbete. Den som blir sjuk i början av en anställning kan således få avvakta med medlemskapet i arbetslöshetskassan. Till skillnad mot vad som gäller arbetsvillkoret kan inträdesvillkoret uppfyllas genom förvärvsarbete inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Medlemskap inträder första dagen i den månad den första av de fyra veckorna med förvärvsarbete infaller.

Ett exempel kan belysa effekten av denna regel. Antag att någon börjar förvärvsarbeta 1 mars, arbetar tre veckor, därefter är sjuk i åtta arbetsdagar, arbetar återigen tre veckor, men kan på grund av arbetsbrist inte komma upp i 17 timmar den fjärde och femte veckan. Därefter antas full arbetstid gälla. Konsekvensen blir att vederbörande i detta fall inte blir medlem i arbetslöshetskassan förrän den 1 juni.

En annan konsekvens är att den som ansöker om medlemskap i en facklig organisation inte direkt blir medlem i arbetslöshetskassan.

År 1998 gjordes en skärpning av inträdesvillkoret. Tidigare gällde att den sökande måste arbeta 17 timmar/vecka vid ansökningstillfället, vilket normalt ansågs gälla den senaste veckan. Denna regel ansågs otydlig och gav utrymme för olika tolkningar. Den preciserades därför att gälla arbete under en femveckorsperiod.

Motivet för ett inträdesvillkor är att den som är medlem i en arbetslöshetskassa skall ha viss anknytning till arbetsmarknaden. Det skall inte vara möjligt att bli medlem efter en mycket kort arbetsinsats, utan det skall finnas en dokumenterad arbetsvilja för att få anslutas till försäkringen. Det kan även ses som ett sätt att förstärka effekten av medlems- och arbetsvillkoren. Utan inträdesvillkor skulle många studerande bli medlemmar i arbetslöshetskassan under studietiden och på så sätt kunna få ersättning efter en kortare tids förvärvsarbete än vad som gäller

för den som blir medlem i samband med förvärvsarbetets påbörjande. Inträdesvillkoret sätter också en spärr mot att personer inom EES-området flyttar till Sverige och uppbär ersättning. Till skillnad från arbetsvillkoret, som kan uppfyllas med förvärvsarbete i annat EES-land, innebär inträdesvillkoret att förvärvsarbetet måste fullgöras i Sverige.

Rätt till inträde i arbetslöshetskassa kan även grundas på studier. Den som uppfyller det s.k. studerandevillkoret (se nedan) för rätt till grundersättning och bedrivit studier med anknytning till kassans verksamhetsområde har rätt till medlemskap. I praktiken innebär detta att den som t.ex. utbildat sig till murare efter tre månaders arbetsökande kan bli medlem i Byggnads arbetslöshetskassa.

### *Medlemsvillkoret*

För att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning krävs att den arbetslöse skall ha varit medlem i arbetslöshetskassa minst tolv månader.

Till skillnad från andra försäkringar - privata som offentliga - dröjer det således en tid innan t.ex. en nytilträdande på arbetsmarknaden omfattas av försäkringen.

Det har anförts två motiv för denna regel. Det ena är omsorgen om arbetslöshetskassornas finansiella ställning. Det har ansetts rimligt att det skall krävas en viss period under vilken man erlägger medlemsavgifter innan man kan bli berättigad till ersättning. Det andra skälet för ett medlemsvillkor är mer försäkringsmässigt - det skall inte vara möjligt att ansluta sig först när det föreligger hot om arbetslöshet, t.ex. efter uppsägning. Till bilden hör att en arbetslöshetskassa inte kan neka någon inträde på grund av att vederbörande har en hög arbetslöshetsrisk.

### **Arbetsvillkoret**

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är, som konstaterades ovan, att ge en inkomstförsäkring för dem som har en fast förankring på arbetsmarknaden. Därför har det alltsedan försäkringen infördes funnits ett krav på att den arbetslöse skall ha förvärvsarbetat i viss omfattning innan ersättning kan betalas ut.

Arbetsvillkoret innebär att under en ramtid av tolv månader före arbetslöshetens påbörjande skall den sökande ha förvärvsarbetat under minst 6 månader med minst 70 timmar per månad. Det krävs således förvärvsarbete var och en av dessa sex månader, men de behöver inte infalla i en följd.

Enligt en alternativregel kan det räcka med 45 timmars förvärvsarbete per månad. Då krävs att arbetet ägt rum under en sammanhängande period av 6 månader och sammantaget uppgår till 450 timmar. Denna regel innebär således att arbetstiden någon eller några månader kan vara mindre än 70 timmar, men då måste detta kompenseras av längre arbetstid resterande månader och att förvärvsarbetet utförts under en sammanhängande period.

Arbetsvillkoret uppfylls således med som lägst 420 timmars förvärvsarbete, t.ex. ett halvtidsarbete under ett halvår. Det kan jämföras med att ett heltidsarbete i sex månader motsvarar ca 960 timmar.

Det är i princip endast "reguljärt" arbete som kan ligga till grund för att uppfylla arbetsvillkoret vid ett första prövningstillfälle. Förvärvsarbete genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av anställningsstöd, starta eget bidrag, beredskapsarbete räknas, förutom i vissa undantagsfall, inte in i arbetsvillkoret. Däremot kan ett uppfyllande av arbetsvillkoret inte gå förlorat för att den sökande deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Är arbetsvillkoret uppfyllt innan någon påbörjar t.ex. en AMU-kurs anses det vara uppfyllt även sedan detta arbete tagit slut.

I arbetstiden inräknas även semestertid, som ju är en avlönad del av arbetstiden. Vidare kan tid under vilken det utgår avgångsvederlag räknas in i arbetsvillkoret. Undantag gäller dock för avgångsvederlag enligt kollektivavtal samt för skadestånd.

I vissa fall kan ramtiden sträckas ut längre tillbaka i tiden genom reglerna om s.k. överhoppningsbar tid. Den som inte kunnat förvärvsarbeta på grund av sjukdom eller vård av barn under två år kan bortse från sådan tid då ramtiden fastställs. Ramtiden utsträcks längre tillbaka i tiden så att den förutom den överhoppningsbara tiden, uppgår till tolv månader. Syftet är att de som haft en varaktig anknytning till arbetsmarknaden och därefter varit förhindrade att förvärvsarbeta inte skall hamna i en sämre situation. Om någon exempelvis vid arbetslöshetens inträde varit helt sjukskriven i sju månader uppfylls inte arbetsvillkoret enligt huvudregeln eftersom förvärvsarbetet under de

senaste tolv månaderna med nödvändighet varat kortare tid än sex månader. I detta fall bortses därför från tiden med sjukskrivning och ramtiden räknas som de tolv månaderna före sjukskrivningens början.

Till överhoppningsbar tid räknas förutom sjukskrivning:

- Tid med vård av eget barn, om detta är under två år.
- Tid med utbildning på heltid, under förutsättning att denna avslutats efter 25 års ålder eller att utbildningen föregåtts av förvärvsarbete på heltid i minst fem månader. Den som tar tjänstledigt från ett arbete för att studera på heltid och blir uppsagd under studietiden har således rätt till ersättning om arbetsvillkoret uppfylls innan studierna påbörjades. Kraven är att studierna avslutats samt att den arbetslöse fyllt 25 år eller, om vederbörande är yngre än 25 år, att förvärvsarbetet som föregick studierna var på heltid under minst fem månader. Den som gör tillfälligt uppehåll i studierna, t.ex. under ferier, kan inte tillämpa regeln om överhoppningsbar tid och kan därmed inte uppbära ersättning under denna period.
- Tid med frihetsberövande eller tvångsvård.
- Tid i arbetsmarknadsutbildning, kunskapslyftet (med särskilt utbildningsbidrag), datortek, ALU, OTA samt rehabilitering. Den som tidigt kommer in i en insats av detta slag kan således inte förlora rätten till ersättning baserad på det tidigare arbetet.

Det finns ingen begränsning i omfattningen av överhoppningsbar tid, vilket innebär arbetsvillkoret kan vara uppfyllt långt tillbaka i tiden. Enligt EG-förordningen om social trygghet kan försäkrings- och anställningsperioder överföras mellan länder inom EES-området. Det innebär att arbetsvillkoret kan uppfyllas med arbete i annat EES-land än Sverige.

Arbets- och medlemsvillkoren sätter upp trösklar för rätt till ersättning. Den som blir arbetslös efter fem månaders arbete har inte rätt till ersättning, oavsett hur omfattande detta varit. Den som arbetar t.ex. sju månader och därefter blir arbetslös kan uppbära inkomstrelaterad ersättning först när det förflutit tolv månader, dvs. fr.o.m. den sjätte arbetslöshetsmånaden, förutsatt att vederbörande blev medlem i en arbetslöshetskassa i samband med att arbetet påbörjades.

## Dagpenning

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen betalas ut i form av dagpenning, dvs. ett fastställt belopp per dag. Det utbetalas högst fem dagpenningar per vecka. Dagpenningen är beskattad och pensionsgrundande.

I princip är arbetslöshetsförsäkringen en inkomstbortfallsförsäkring, dvs. compensation skall utgå i förhållande till den inkomst den försäkrade skulle haft om vederbörande inte blivit arbetslös. Till skillnad från t.ex. sjukförsäkringen baseras dock ersättningen på en historisk inkomst. I lagen om arbetslöshetsförsäkring formuleras detta som den inkomst "som den sökande före arbetslöshetens inträde vanligen fick under arbetstid som var normal för den sökande."

Med normalarbetstid avses den genomsnittliga arbetstiden under den period under vilken arbetsvillkoret uppfylldes. Detta arbetstidsmått beräknas genom att summera antalet arbetade timmar under de sex månaderna och dividera med antalet veckor (4,33 per månad). Om arbetstiden varierat under denna period, t.ex. genom en övergång från deltid till heltid, är det således den genomsnittliga arbetstiden som skall ligga till grund för ersättning. Sjukdom och vård av barn likställs i detta sammanhang med arbete. Regeln innebär en begränsning för möjligheten att höja underlaget för ersättning genom att öka sin arbetsinsats alldeles före arbetslöshetens början.

Beräkningen av arbetsvillkoret sker bakåt i tiden. Om den sökande under ramtiden förvärvat arbetet mer än sex månader är det de månader, med mer än 70 timmars arbete, som ligger närmast arbetslöshetens inträde som normalarbetstiden skall beräknas på. Det kan i vissa fall påverka dagpenningens storlek. Den som arbetar sex månader och går arbetslös utan ersättning i sex månader i avvaktan på att uppfylla medlemsvillkoret kan få högre ersättning än den som i motsvarande situation istället arbetar deltid under resterande del av ramtiden.

I princip är det också den lön som gällde under normalarbetstiden som ligger till grund för beräkning av dagpenning. Om lönen förändrats under perioden är det dock den högre lönen som räknas, således inte ett genomsnitt. Om t.ex. någon uppfyller arbetsvillkoret genom ett heltidsarbete och lönen under

denna period höjts till följd av nytt avtal, är det den högre lönen multiplicerad med normalarbetstiden som utgör underlag för ersättning. Det måste dock röra sig om normala löneförändringar. Det skall inte vara möjligt att t.ex. under uppsägningstiden höja lönen i syfte att få upp dagpenningen.

Om tiden för uppfyllande av arbetsvillkoret, på grund av överhoppningsbar tid, ligger mer än tolv månader bakåt kan den förmånsgrundande lönen räknas upp med de avtalsmässiga höjningar som skett inom avtalsområdet.

Dagpenningens storlek är 80 procent av dagsförtjänsten, som i sin tur beräknas som  $1/22$  av en månadsinkomst alternativt  $1/5$  av en veckoinkomst. Dagpenningen får högst uppgå till 580 kronor. Omräknat som månadsinkomst motsvarar detta, för en månad med 22 ersättningsdagar, 12 760 kronor. Nivån på högsta dagpenningen fastställs av regeringen i förordning.

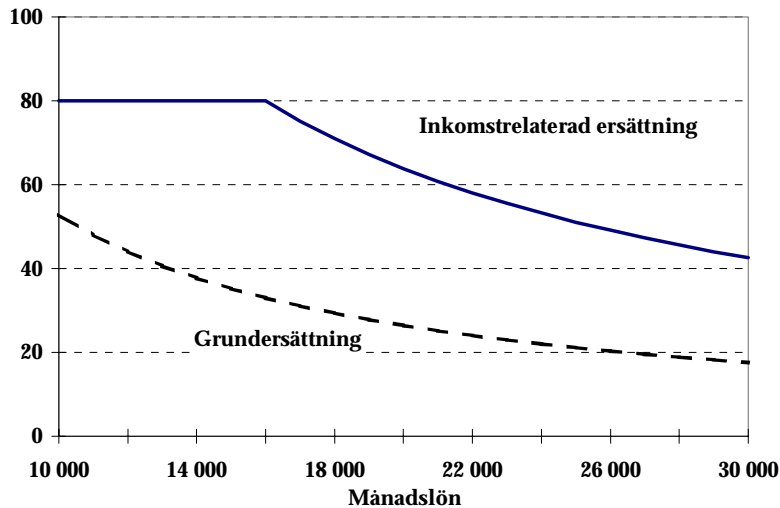
Den högsta dagpenningen sätter ett förhållandevis lågt tak på inkomstersättningen. I förhållande till inkomsten före arbetslöshetens inträde ger försäkringen en 80-procentig kompensationsgrad på inkomster upp till knappt 16 000 kronor per månad. För högre inkomster är kompensationsgraden lägre. År 1997 uppgick medianinkomsten från förvärvsarbete för heltids- och helårsarbetande till 17 800 kronor per månad och kan uppskattas till ca 18 500-19 000 kronor per månad för år 1999. Det innebär att betydligt fler än hälften av de heltidsarbetande är försäkrade för en ersättning under 80 procent av den förlorade inkomsten. För alla förvärvsarbetande, inklusive deltidsarbetande, uppskattas den genomsnittliga kompensationsgraden till ca 70 procent av inkomsten.

Dagpenningen får lägst uppgå till 240 kronor räknat för ett heltidsarbete, vilket motsvarar 80 procent av en månadslön på 6 600 kr. Vid deltidsarbete reduceras den lägsta dagpenningen i förhållande till tjänstgöringens omfattning. Det är således med ett arbete avlönat enligt kollektivavtal inte möjligt att få en kompensationsgrad i arbetslöshetsförsäkringen som överstiger 80 procent.

Dagpenningens nivå kan omprövas under loppet av en ersättningsperiod. Om lönenivån inom kassans verksamhetsområde höjs till följd av nya kollektivavtal kan dagpenningen höjas i motsvarande grad, förutsatt att den ligger under 580 kronor.



Figur 3.2  
**Kompensationsgrad vid olika inkomslägen**  
 procent av tidigare dagsförtjänst

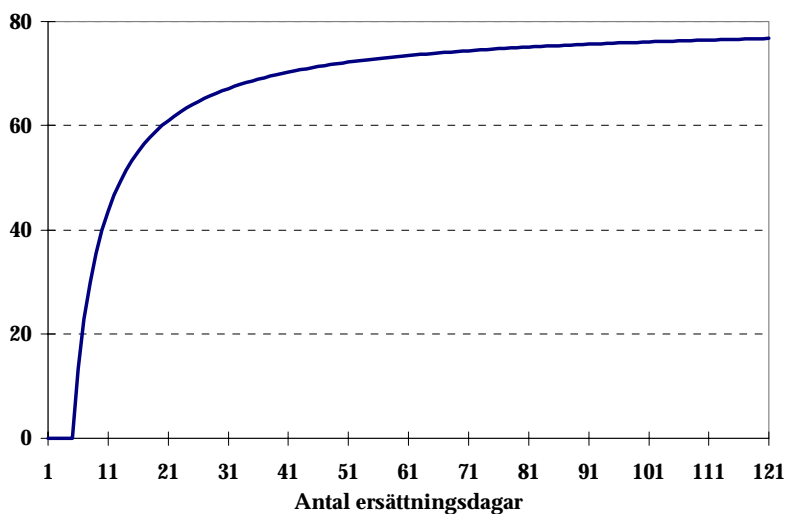


### Karenstid

Dagpenning utgår först efter fem dagars arbetslöshet, räknat som dagar för vilka ersättning normalt skulle utgå. Det främsta skälet för en karenstid är att behovet av inkomstförsäkring för en kort arbetslöshetsperiod ansetts mindre än för en längre period. En kort arbetslöshet kan man bära med sparade medel eller på annat sätt, medan problemen växer ju längre arbetslösheten varar. Därtill innebär karenstiden lägre utgifter för försäkringen. Det har även anförts administrativa skäl för en karenstid - så att arbetsförmedling och arbetslöshetskassor kan avlastas prövning av mycket korta arbetslöshetsperioder. Bedömningen av karenstiden har varierat genom åren. Den avskaffades år 1989, men återinfördes igen år 1993.

Karenstiden innebär att den faktiska kompensationsgraden i förhållande till den inkomst som går förlorad, är lägre än 80 procent även för inkomster under 16 000 kronor per månad, men stigande ju längre arbetslösheten varar. Figur 3.3 visar hur kompensationsgraden varierar med antalet ersättningsdagar. Den som är arbetslös i t.ex. en månad har en faktisk kompensationsgrad på 62 procent av tidigare inkomst.

Figur 3.3  
**Kompensationsgrad**  
Procent



### Tidsbegränsning

Dagpenning kan utgå i maximalt 300 ersättningsdagar. För den som före periodens utgång fyllt 57 år förlängs den maximala ersättningsperioden till 450 dagar. Eftersom ersättning beviljas för högst fem dagar i veckan motsvarar 300 sammanhängande er-

sättningsdagar en period av 60 kalenderveckor eller 13 ½ månader.

Som konstaterades ovan har i olika sammanhang betonats att arbetslöshetsförsäkringen skall vara en omställningsförsäkring. De som av olika skäl inte uppfyller arbetsmarknadens krav eller kan anpassa sig till dessa skall i princip inte ges inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta har tagit sig uttryck i en begränsning av hur länge inkomstrelaterad ersättning kan uppbäras.

Ett skäl för en begränsning är även att stärka den arbetslöses drivkrafter att söka och acceptera arbeten. ARBOM-utredningen (SOU 1996:51) pekar på att en tidsbegränsning skapar en tydlighet - det förhållandet att ersättningsperioden tar slut tvingar fram ett beslut såväl från den enskilde som från arbetsförmedlingen och förhindrar på det sättet passivitet.

En ersättningsperiod kan avbrytas, t.ex. om den arbetslöse hittar ett tidsbegränsat arbete, för att sedan återupptas. Detta förutsätter dock att avbrottet inte varar längre än tolv månader. När ersättningsperioden återupptas utgår samma dagpenning som före avbrottet, dvs. en dagpenning baserad på det första arbetet. Det är således möjligt att ta ett kortare arbete med lägre lön än det tidigare arbetet utan att detta reducerar dagpenningen vid en efterföljande arbetslöshet. Om arbetet däremot varar längre än tolv månader är den tidigare ersättningsperioden förbrukad och vid en ny arbetslöshet baseras dagpenningen på inkomsten i det senaste jobbet.

Ersättningsperioden kan även brytas och återupptas av andra skäl, t.ex. studier. Förutsatt att uppehållet inte varar längre än tolv månader kan således en påbörjad ersättningsperiod återupptas under studieuppehåll. Som framgår ovan gäller detta inte för den som aldrig påbörjat någon ersättningsperiod. Konsekvensen blir att den som en gång påbörjat en ersättningsperiod och därefter studerar har möjlighet att uppbära arbetslöshetsersättning under ett studieuppehåll, medan den som t.ex. efter en uppsägning börjar studera direkt utan en påbörjad ersättningsperiod inte har den möjligheten. I det senare fallet krävs att studierna avslutats. Då betraktas studietiden som överhoppningsbar och ersättning kan baseras på det tidigare arbetet.

Reglerna om uppehåll i en ersättningsperiod är tillämpliga även för den som är sjukskriven, föräldraledig eller intagen i kriminalvårdsanstalt längre tid än tolv månader. Efter en sådan

period kan vederbörande således återuppta ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Det är även möjligt att bryta ersättningsperioden under en period av det skälet att den arbetssökande själv inte anser sig eller av arbetsförmedlingen inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan t.ex. gälla vid en utlandsresa. Konsekvensen blir att ersättning inte utgår under dessa dagar, men att ersättning åter kan betalas ut när vederbörande står till arbetsmarknadens förfogande.

Under deltagande i de flesta av de arbetsmarknadspolitiska programmen utgår ersättning i form av utbildningsbidrag. Även detta betalas ut i form av dagpenning och beräknas i princip på samma sätt som dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Perioder med utbildningsbidrag räknas inte in i ersättningsperioden och reducerar således inte antalet kvarvarande ersättningsdagar från försäkringen.

### **Återkvalificering**

När ersättningsperioden löpt ut efter 300 ersättningsdagar kan den sökande ha återkvalificerat sig till en ny period. För den som avbrutit första perioden med ett arbete och detta arbete varat mer än sex månader samt ligger inom de senaste tolv månaderna kan ett nytt arbetsvillkor vara uppfyllt. Därmed blir vederbörande berättigad till en ny ersättningsperiod.

Den nya ersättningsperioden räknas dock ifrån den dag ersättning senast återupptogs, dvs. de dagar som återstår av den föregående ersättningsperioden räknas av från den nya. Konsekvensen av denna avräkningsregel är att den som blir arbetslös efter att ha upparbetat rätt till en ny period aldrig kan ha fler än 300 ersättningsdagar, oavsett hur många dagar som återstod från en tidigare ersättningsperiod.

Till skillnad från vad som gäller för kvalificering till ersättning första gången kan återkvalificering ske genom deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program. För den som en gång har påbörjat en ersättningsperiod jämställs tid i arbetsmarknadsutbildning, verksamhet med startaergetbidrag, ALU etc. med förvärvsarbete vid en prövning av arbetsvillkoret.

Det är denna regel som möjliggör den s.k. "rundgången", dvs. att förnyade ersättningsperioder beviljas utan att det skett någon återgång till jobb på den öppna marknaden. På detta sätt

kan man varva ersättning med deltagande i program under i princip hur lång tid som helst, förutsatt att det finns tillgång till platser inom åtgärdsprogrammen. Denna möjlighet till återkvalificering med åtgärd har funnits sedan år 1986. Dessförinnan krävdes en kortare tids förvärvsarbete för att det skulle vara möjligt att, tillsammans med tid i arbetsmarknadspolitiskt program, återkvalificeras till en ny ersättningsperiod.

Vid en återkvalificering och påbörjande av en ny ersättningsperiod sätts dagpenningen till lägst samma nivå som under den första perioden. Vid en återkvalificering är det således inte nödvändigtvis inkomsten i det arbete som gör att arbetsvillkoret på nytt uppfylls som ligger till grund för fastställande av dagpenning. Har inkomsten varit lägre än den som låg till grund för dagpenningen behålls likväl den tidigare dagpenningnivån. Denna praxis baseras på ett utslag i Försäkringsöverdomstolen år 1986 (FÖD 1986:40). Den som tar ett tillfälligt arbete med låg lön för att på detta sätt kvalificera sig till en ny period kan inte förlora på detta, förutsatt att normalarbetstiden är densamma. Om inkomsten tvärtom är högre i det nya arbetet kan däremot dagpenningen höjas. Dagpenningen kan med andra ord inte sänkas, såvitt inte arbetsutbudet minskar. För den som återkvalificeras genom deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program gäller på motsvarande sätt en återgång till den tidigare dagpenningnivån.

Om däremot normalarbetstiden i det nya arbetet är mindre än i det tidigare arbetet kan dagpenningen i den nya perioden bli lägre. En person som blivit arbetslös från ett heltidsarbete och som bryter arbetslösheten med tillfälliga korta arbeten i en omfattning som uppfyller ett nytt arbetsvillkor kan därför komma att få en lägre ersättning vid en ny ersättningsperiod. Detta blir inte effekten om vederbörande istället återkvalificerats genom deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program.

### **Grundförsäkringen**

År 1973 infördes ett obligatoriskt grundskydd - kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) - som kompletterade den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Fr.o.m. år 1998 är denna stödform formellt och institutionellt sammanförd med arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna hanterar sålunda även grundförsäkringen för dem som är medlemmar utan att uppfylla vill-

koren för inkomstrelaterad ersättning. I övriga fall hanteras grundförsäkringen av den särskilda arbetslöshetskassan - alfakassan.

Rätt till ersättning från grundförsäkringen har den som uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret. Det är aktuellt för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, liksom för den som är medlem men blivit arbetslös innan medlemsvillkoret uppfyllts. Om arbetsvillkoret inte är uppfyllt kan ersättning beviljas enligt studerandevillkoret. Enligt detta villkor skall den sökande under de senaste tio månaderna antingen sökt arbete eller förvärvsarbetat i minst 90 dagar efter en avslutad utbildning. Det krävs dock att utbildningen varat minst ett läsår. På detta sätt kan studerande som går ut på arbetsmarknaden få en ersättning efter tre månaders arbetssökande. Även för studerandevillkoret finns regler om överhoppningsbar tid, som innebär att tid med sjukdom, värnplikt, havandeskap eller vård av barn inte behöver räknas in i de tio månaderna.

Ersättning från grundförsäkringen betalas ut först när den försäkrade fyllt 20 år. En sådan åldersgräns finns inte för den inkomstrelaterade ersättningen. Denna åldersgräns medför att den som slutar skolan vid 19 års ålder således måste vänta till 20-årsdagen innan ersättning kan betalas ut även om studerandevillkoret är uppfyllt.

Ersättning från grundförsäkring utgår i form av en enhetlig dagpenning oavsett tidigare eventuella inkomster. För närvarande är dagpenningbeloppet 240 kronor.

För den som inte är medlem i arbetslöshetskassa gäller således att kompensationsgraden är lägre ju högre inkomsten är. Vid en månadslön på 12 000 kronor är kompensationsgraden drygt 40 procent, medan den vid en månadslön på 16 000 kronor är 33 procent. Reglerna för karenstid och maximalt antal ersättningsdagar är desamma som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen.

### 3.3 Grundvillkoren

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen förutsätter självfallet att den sökande är arbetslös, vilket i förarbetena till 1973 års lagstiftning definieras som "på grund av arbetsbrist inte kan utföra arbete för annans räkning eller arbete för egen räkning i affärs-

mässigt syfte.” Därtill förutsätts att vederbörande inte uppbär någon inkomst av förvärvsarbete. Den som exempelvis inte arbetar, men uppbär permitteringslön är inte arbetslös i försäkringens mening.

I arbetskraftsundersökningarnas mätning av arbetslöshet räknas enbart den som helt saknar arbete som arbetslös. Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan man uppbära även om man arbetar viss tid. Den som förvärvsarbetar i en omfattning som understiger normalarbetstiden som fastställts vid beviljandet av ersättning, får en dagpenning som motsvarar den resterande tiden.

Det förutsätts att arbetslösheten inte är självförvårdad. Den som självmant ”lämnat sitt arbete utan giltig anledning” är inte berättigad till ersättning. Med giltig anledning avses bl.a. om arbetet är uppenbart hälsovådligt för den anställde eller att det förekommer mobbning etc. Om det inte föreligger sådana skäl avstängs vederbörande från ersättning i motsvarande 45 ersättningsdagar, vilket motsvarar ca nio normalveckor. I avstängningstiden räknas in dels sådana dagar för vilka dagpenning utgått om man istället blivit uppsagd, dels dagar med förvärvsarbete. Detta kan även uttryckas som att under dessa 45 dagar måste vederbörande stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket bl.a. innebär att vara anmäld på arbetsförmedlingen. Motsvarande gäller om någon skilts från sitt tidigare arbete till följd av olämpligt uppförande. Här gäller dock att avstängningstiden är 60 ersättningsdagar.

Den som byter till ett nytt arbete och efter kort tid blir arbetslös i det nya jobbet kan anses vara frivilligt arbetslös. Den tid det tidsbegränsade arbetet varar räknas dock av från avstängningstiden. En övergång från en tillsvidare anställning till ett jobb som varar 45 dagar föranleder därför inte avstängning.

De s.k. grundvillkoren preciserar närmare vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att det skall anses föreligga ett försäkringsfall. Dessa innebär följande:

- Att den sökande är arbetsför.

Ersättning skall inte lämnas till den som på grund av sjukdom, skada eller invaliditet inte kan förvärvsarbete.

- Att den sökande är oförhindrad att äta sig arbete minst 17 timmar per vecka och minst tre timmar per dag

I princip skall den sökande kunna ta ett arbete omedelbart. Har den sökande andra åtaganden, t.ex. tillsyn av barn eller för-

äldrar, som förhindrar detta skall vederbörande nekas ersättning. Viss hänsyn tas dock till att det kan ta tid att ordna barnomsorg. Den som inte har rätt till barnomsorgsplats på grund av arbetslöshet kan sålunda inte mista ersättningen, men måste vid ett arbetserbjudande aktivt försöka ordna barnomsorg inom rimlig tid.

- Att den sökande är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen

Villkoret är således inte direkt knutet till aktivitet från den sökande, utan till anmälan hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan dock i sin tur ställa vissa krav på aktivitet, bl.a. att besöka förmedlingen med viss frekvens. Anmälan hos arbetsförmedlingen kan inte ersättas med att vara aktuell vid andra förmedlingsverksamheter, som t.ex. Trygghetsrådet.

- Att den sökande inte kan få lämpligt arbete, dvs. är arbetslös samt
- Att den sökande är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete.

Erbjudandet om arbete kan ta olika former. Det måste inte med nödvändighet vara ett erbjudande eller anvisning genom arbetsförmedlingen. Om det står klart att någon nekat ett erbjudet arbete är detta skäl för att inte bevilja ersättning.

### **Lämpligt arbete**

En central fråga för arbetslöshetsförsäkringens funktion och legitimitet är vad som skall avses med ett lämpligt arbete -vilka jobb en arbetslös skall kunna avvisa utan att mista rätten till ersättning. I lagen om arbetslöshetsförsäkring anges att ett arbete är lämpligt för den sökande om

det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden.

Vidare skall anställningsvillkoren i det erbjudna arbetet vara förenliga med gällande kollektivavtal och förhållandena på arbetsplatsen skall uppfylla gällande regler för skydd mot ohälsa och skador. Arbetet får inte heller avse en arbetsplats där det råder en laglig arbetskonflikt.



Innebörden i lämpligt arbete preciseras ytterligare genom kommentarer i AMS regelbok om arbetslöshetsförsäkringen. Dessa baseras i hög grad på den praxis som vuxit fram i domstolsprövningar. De preciserade krav som ställs på den enskilde är således inte uttryckta i lag eller förordning som antagits av riksdag eller regering.

Arbetslöshetsförsäkringen är ingen yrkesförsäkring. Det erbjudna arbetet behöver inte överensstämma med tidigare erfarenhet eller utbildning för att anses lämpligt. Den arbetslöse måste således vara beredd att ta i princip vilket jobb som helst, oavsett utbildning eller tidigare arbete. Det är arbetsgivaren som avgör om någon har tillräcklig kompetens för att klara ett erbjudet arbete. För att av medicinska skäl kunna avvisa ett arbete krävs att dessa styrks med läkarintyg.

Att det erbjudna arbetet ger lägre lön än det tidigare arbetet är inte skäl för att anse det olämpligt. Här gäller en praxis med innebörden att om lönen i det erbjudna arbetet ligger mer än 10 procent under den arbetslöshetsersättning som betalas ut kan det anses olämpligt. Den som har högsta dagpenning, 580 kronor, skulle därmed kunna avvisa ett erbjudet arbete om månadslönen för detta understiger 11 500 kr för ett heltidsarbete.

En förutsättning för att ett erbjudet arbete skall anses lämpligt är att det går att komma till arbetet och åter till hemmet "på ett tillfredsställande sätt, inom rimlig tid och till skälig kostnad". Enligt AMS kommentarer gäller en tolvtimmarsregel, som innebär att ett arbete kan anses olämpligt om det kräver mer än tolv timmars daglig bortavaro från hemmet. För den som har minderåriga barn kan tillämpas lägre krav.

Arbetslöshetsförsäkringen är ingen försäkring för att kunna bo kvar i hemregionen. Att ett erbjudet arbete ligger på en annan ort gör det inte i sig olämpligt. Här tas dock viss hänsyn till familjeförhållanden. Om maken har arbete och de tillsammans har småbarn som kräver kontinuerlig tillsyn, är detta skäl att avvisa arbete som kräver flyttning. När barnen inte längre kräver kontinuerlig tillsyn skall den ena föräldern kunna ta arbete på annan ort, förutsatt att hemmet kan besökas en gång per vecka. Om det inte går att ordna bostad på den ort där det erbjudna arbetet är beläget, kan detta arbete dock anses som olämpligt.

Den som har löfte om ett framtida arbete kan ha rätt att avvisa ett annat erbjudet arbete. Det utlovade arbetet måste dock va-

ra avsett att tillträdas inom 14 dagar och löftet måste kunna dokumenteras.

En arbetslös har rätt att ställa krav på sommarsemester i det erbjudna arbetet. Om det erbjudna arbetet inte ger möjlighet till 4 veckors semesterledighet under perioden juni till och med augusti kan det anses olämpligt.

### 3.4 Ersättning vid deltidsarbetslöshet

En försäkrad behöver inte helt sakna arbete för att ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den som efter en uppsägning får ett deltidsarbete eller mot sin vilja tvingas korta ned arbetstiden i det befintliga arbetet har rätt till ersättning motsvarande den arbetslösa tiden. Utgångspunkten för en sådan "fyllnadsmarkering" är normalarbetstiden i det arbete som innebär att arbetsvillkoret uppfyllts.

Ersättningen beräknas på samma sätt som för den som helt saknar arbete. Antalet dagpenningar per vecka sätts ned i proportion till omfattningen på förvärvsarbetet i förhållande till normalarbetstiden före arbetslösheten, enligt en särskild omräkningstabell. Den som tidigare haft ett heltidsarbete med en normalarbetstid på 40 timmar per vecka och efter arbetslöshet hittar en arbete som omfattar 20 timmar per vecka har sålunda rätt till 2 ½ dagpenningar per vecka, dvs. 50 procent av fem dagpenningar.

Dagpenningens nivå bestäms på det sätt som anges ovan, dvs. utifrån lönen i det arbete som uppfyller arbetsvillkoret. Lönen i det förvärvsarbete som utförs parallellt med att arbetslöshetsersättning uppbärs påverkar inte dagpenningens storlek. Deltidsmarkeringen är således ingen renodlad inkomstförsäkring utan snarare än arbetstidsförsäkring. Den som efter en uppsägning hittar ett mer välavlönat förvärvsarbete, men med mindre omfattning i arbetstid, har rätt till ersättning även om förvärvsinkomsten skulle ligga på samma nivå som i det gamla arbetet.

Villkoren för ersättning vid deltidsarbete är, i likhet med heltidsarbetande, att den försäkrade är beredd att ta arbete och aktivt söker arbete i den omfattning som svarar mot normalarbetstiden.

I förordningen om arbetslöshetsförsäkring anges vissa regler som särskilt avser ersättning vid deltidsarbete. Enligt denna skall arbetsförmedlingen i samarbete med den sökande och dennes arbetsgivare och fackliga organisation verka för att den sökande fått en arbetstid som motsvarar önskemålen. Var sjätte månad skall rätten till ersättning omprövas. Förlängning beviljas om den sökande inte kunnat erbjudas arbete med en arbetstid som motsvarar önskemålen eller en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Till skillnad från heltidsarbetslöshet finns ingen återkvalificeringsrätt vid deltidsarbetslöshet, dvs. deltidsarbetet kan inte användas för att uppfylla arbetsvillkoret för en ny ersättningsperiod med deltidsersättning. Det finns således en gräns på 300 ersättningsdagar som inte kan förlängas. Om däremot en deltidsarbetslös säger upp sig och blir helt arbetslös beviljas en ny ersättningsperiod. Därvid sker ingen avstängning på grund av att uppsägning skett på egen begäran. Den som är deltidsarbetslös ställs således efter 300 ersättningsdagar inför valet att fortsätta deltidsarbetet utan någon kompletterande arbetslöshetsersättning eller övergå till att bli helt arbetslös.

### 3.5 Sanktioner

Den som uppbär ersättning och avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl härför skall avstängas från ersättning. Detsamma gäller om vederbörande "utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd."

Om det erbjudna arbetet skulle varat mer än tio dagar skall avstängningen omfatta 60 ersättningsdagar. (Vid kortare jobb reduceras avstängningstiden.) Tid med avstängning minskar inte det maximala antalet faktiska ersättningsdagar, utan ersättningsperioden skjuts framåt i tiden.

En arbetssökande kan bli avstängd flera gånger under en ersättningsperiod. Sammantaget får dock avstängningarna inte uppgå till mer än 168 dagar. Vidare gäller att om en arbetssökande vid upprepade tillfällen avvisar erbjudet arbete och "det är uppenbart att den sökande inte vill anta lämpligt arbete", kan avstängning göras tills dess att den försäkrade återkvalificerat sig genom förvärvsarbete i minst 80 dagar.

Avstängning får betraktas som en mycket kännbar sanktion mot att neka erbjudet arbete. Den innebär att ingen ersättning betalas ut under nära tre månader. Det är förhållandevis få som blir avstängda på grund av att de avvisat erbjudet arbete, ca 2 000 personer per år.

Om någon lämnat oriktiga uppgifter eller inte fullgjort informationsskyldigheten gentemot arbetslöshetskassan, så att "ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp och har han eller hon skäligen bort inse detta", skall det som betalats ut för mycket betalas tillbaka, s.k. återkrav. Under år 1998 var sådana återkrav aktuella i 3 500 fall.

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter vid ansökan om arbetslöshetsersättning skall dessutom endera uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas ersättning. Fränkännande omfattar 130 ersättningsdagar, men kan sättas ned om det finns särskilda skäl. Efter ett fränkännande måste den försäkrade förvärvsarbeta under minst 80 dagar för att på nytt kunna få rätt att uppbära ersättning. I många fall bedöms dock återkrav vara en tillräcklig åtgärd. Fränkännande skedde under år 1998 i ca 280 fall och tolv personer uteslöts ur arbetslöshetskassa.

Ett fränkännande innebär således ett mycket hårt straff för att lämna felaktiga uppgifter - utebliven ersättning under mer än ett halvår, krav på återbetalning av hela eller delar av den ersättning som betalats ut samt krav på en tid i förvärvsarbete.

### **3.6 Den rättsliga processen**

Om en arbetslös medlem är missnöjd med arbetslöshetskassans beslut om ersättning kan han eller hon överklaga detta hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet kan gälla att kassan fattat beslut om avstängning eller fränkännande. Men det kan även avse tvist om uppfyllandet av medlemsvillkor och arbetsvillkor, liksom om dagpenningens nivå. Innan ett överklagande går till domstol skall dock arbetslöshetskassan ånyo pröva ärendet, s.k. omprövning, vilket i regel sker i kassans ledning. Den enskilde kan således vinna bifall redan i denna instans. Även Arbetsmarknadsstyrelsen har rätt att till den enskildes fördel

överklaga en arbetslöshetskassas beslut. Detta kan t.ex. vara motiverat om det är av intresse för rättstillämpningen.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är, i instansordning, länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. Kammarrätten tar dock upp ärendet till prövning endast om det anses vara av vikt för rättstillämpningen, kommit fram en anledning att ändra eller föreligger synnerliga skäl. Regeringsrätten beviljar prövningstillstånd endast om det är motiverat för att ge prejudikat för den framtida tillämpningen. Den rättsliga prövningen sker inom ramen för en tvåpartsprocess, med en klagande och en motpart. Den enskildes motpart är således normalt arbetslöshetskassan. AMS kan dock överta motpartsfunktionen från arbetslöshetskassan. I de fall ärendet går upp till regeringsrätten skall AMS alltid utgöra motpart.

Under år 1998 överklagades ca 6 000 ärenden till länsrätt av den arbetslöse.

Om arbetslöshetskassans beslut utfaller till den enskildes fördel kan AMS överklaga till förvaltningsdomstol. Alla ärenden där rätten till ersättning ifrågasatts, dvs. arbetsförmedlingen har skickat en rapport till arbetslöshetskassan, bevakas av AMS. Om arbetslöshetskassan gör bedömningen att ersättning likväl skall utgå, kan AMS överklaga ett för den enskilde positivt beslut. I sådana fall är således AMS klagande med den enskilde som motpart. Under den tid processen pågår utgår ersättning enligt det ursprungliga beslutet. AMS kan dock hos länsrätten begära inhibition, dvs. att beslutet om att bevilja ersättning inte skall gälla. Utbetalad ersättning återkrävs av den enskilde endast i sådana omprövningsfall där denne lämnat oriktiga uppgifter.

AMS kan, enligt 92 § lagen om arbetslöshetskassor, direkt dra in statsbidrag i enskilt ärende om kassans beslut anses stå i strid med reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Ett sådant beslut om återkrav av statsbidrag kan arbetslöshetskassan överklaga i förvaltningsdomstol. Då är således kassan klagande och AMS motpart. Det normala är dock att själva ersättningsbeslutet överklagas, innan det fattas beslut om statsbidrag.

### 3.7 Finansiering

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras dels med medlemsavgifter från arbetslöshetskassornas medlemmar, dels med statsbidrag.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering är en kontroversiell fråga sedan lång tid tillbaka och finansieringen har vid flera tillfällen genomgått betydande förändringar. När statsbidragen till arbetslöshetskassorna infördes år 1935 svarade dessa för ca en tredjedel av försäkringens löpande kostnader. Merparten av finansieringen skedde således med medlemmarnas bidrag. Efter hand som finansieringssystemet har förändrats har statsbidragen vuxit i betydelse.

Med 1935 års lagstiftning sattes upp krav på att arbetslöshetskassorna skulle bygga upp fonder av viss storlek för att kunna upprätthålla en hög likviditet och kunna möta variationer i arbetslösheten. Även om fonderingskraven successivt lättades var många kassor tvungna att ta extra medlemsavgifter för att kunna bygga upp de fonder som krävdes. Fondernas avkastning bidrog dock till finansieringen, under år 1976 motsvarade kassornas ränteinkomster 7 procent av utbetalda ersättningar, även om det bidraget avtog efter hand.

Utvecklingen mot ökade statsbidrag har till stor del drivits fram av ambitionen att utjämna variationerna i medlemsavgift mellan olika arbetslöshetskassor. Dessa skillnader var främst betingade av arbetslöshetsnivån i respektive kassa, förvaltningskostnader samt fondernas storlek i förhållande till fonderingskraven. År 1964 differentierades en del av statsbidragen till kassorna beroende på nivån på arbetslösheten i de enskilda kassorna, så att kassor med hög arbetslöshet fick relativt sett högre statsbidrag. Denna utjämning stärktes sedan efter hand.

Trots utjämningen ansågs spännvidden i medlemsavgifter mellan olika kassor i mitten av 1980-talet alltjämt vara för stor. Detta var en bidragande orsak till det finansieringssystem som sedermera infördes år 1989 och fortfarande gäller i sina huvuddrag. Detta innebär bl.a. följande.

- För den arbetslöshetsersättning en arbetslöshetskassa betalar ut ersätts kassan till fullo med statsbidrag. I gengäld betalar kas-

san en avgift till staten, den s.k. finansieringsavgiften. Denna avgift utgör ett belopp per medlem som per år uppgår till 131 procent av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen i respektive kassa.

- Fonderingskravet togs bort helt år 1989 och befintliga fonder avvecklades. Enligt lagen om arbetslöshetskassor skall, om arbetslöshetskassans inkomster överstiger de löpande utgifterna, de överskjutande inkomsterna användas till utgifter kommande år. Detta innebär således att fondering inte får ske.
- Ett lagreglerat utjämningsystem mellan arbetslöshetskassorna ersatte tidigare förvaltningsbidrag. I detta system utgår bidrag till de arbetslöshetskassor som har en arbetslöshet överstigande 10 procent av genomsnittet för samtliga kassor, samt till mindre kassor om dessa har en avgift överstigande 70 procent av högsta dagpenningen. Utjämningsbidraget finansieras med en generell utjämningsavgift motsvarande 3 procent av högsta dagpenning per medlem. Utjämningsystemet är finansiellt slutet - de debiterade utjämningsavgifterna sätts så att de motsvarar utjämningsbidragen.
- Medlemsavgiften skall sättas så att den, tillsammans med övriga inkomster (dvs. i huvudsak utjämningsbidrag), täcker förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgift samt utjämningsavgift. Medlemsavgiften är ett fastställt belopp per medlem och får differentieras mellan medlemskategorier endast om det finns sakliga skäl för det. Enskilt anslutna medlemmar betalar i regel en något högre avgift, med hänsyn till extra kostnader för administrationen av dessa medlemskap. Däremot förekommer ingen differentiering med hänsyn till inkomst, trots att ersättningen är inkomstberoende.

Finansieringsavgiftens storlek bestäms således av medlemssantalet och av inkomstnivån hos de som blir arbetslösa och berättigade till ersättning. Däremot finns det ingen direkt koppling mellan avgift och arbetslöshet. Indirekt finns ett samband genom att om det sker en förskjutning av arbetslösheten så att fler med höga inkomster blir arbetslösa medför detta en högre finansieringsavgift.

Finansieringsavgiften bokförs under en inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. Statsbidragen redovisas med hela sitt belopp på statsbudgetens utgiftssida. Det statliga utgiftstaket och utgiftsramen för utgiftsområdet sätter således ett tak för den

totala ersättningen, även till den del som via finansieringsavgiften bestrids med medlemsavgifter.

Medlemsavgiften är inte till någon del direkt beroende av arbetslösheten i den enskilda kassan eller den totala arbetslösheten. Indirekt finns ett samband såtillvida att administrationskostnaderna rimligen har ett samband med nivån på arbetslösheten. Detta innebär att egenfinansieringsgraden varierar med nivån på arbetslösheten - med en sjunkande arbetslöshet svarar arbetslöshetskassornas medlemmar för en växande andel av försäkringens utgifter.

Den genomsnittliga medlemsavgiften uppgick under år 1998 till 949 kronor per år för kollektivt anslutna medlemmar och 1 121 kronor per år för enskilt anslutna. När finansieringssystemet infördes år 1989 medförde detta en betydande utjämning av medlemsavgifterna. Spridningen har dock senare ökat något.

I tabell 3.1 redovisas arbetslöshetskassornas inkomster och utgifter under år 1998. Medlemsavgifterna motsvarade 11 procent av utbetalda inkomstrelaterade ersättningar och 10 ½ procent av utgifterna inklusive administrationskostnader.

**Tabell 3.1**  
**Arbetslöshetskassornas inkomster och utgifter 1998**  
**milj kronor**

<i>Inkomster</i>	36 016
Statsbidrag	32 634
Medlemsavgifter	3 382
<i>Utgifter</i>	36 168
Arbetslöshetsersättningar	32 634
- inkomstrelaterade	31 225
- grundbelopp	1 409
Finansieringsavgift	2 494
Administration	1 040

Anm.: Siffrorna inkluderar inte ersättning till ALU, OTA och TAE

Den som uppbär arbetslöshetsersättning tillgodoräknas ålderspensionsrätt för denna ersättning, förutsatt att den tillsammans med andra inkomster under ett år inte överstiger 7,5 bas-



belopp. Detta är en kostnad som belastar försäkringen. Den finansieras dels av den arbetslöse själv i form av en allmän pensionsavgift som dras från utgående ersättning, dels av staten som under anslaget för arbetslöshetsersättning betalar en statlig ålderspensionsavgift till ålderspensionssystemet.

Enligt lagen om socialavgifter skall statens intäkter från den s.k. arbetsmarknadsavgiften användas till bl.a. finansiering av statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen inklusive grunderättningen samt kostnaderna för tillsyn av försäkringen. Avgiften tas ut i form av arbetsgivaravgift med 5,84 procent och egenavgift med 3,30 procent av respektive avgiftsunderlag. Under år 1998 uppgick avgiftsintäkterna till 39 miljarder kronor. Kopplingen mellan arbetsmarknadsavgiften och arbetslöshetsförsäkringen är numera endast fiktiv. Det finns inget samband mellan avgiftsinkomster och hur stora medel som tillförs försäkringen eller vice versa.

Intäkterna från arbetsmarknadsavgiften skall utöver arbetslöshetsersättning även användas till att finansiera utbildningsbidrag och lönegaranti. Utgifterna för dessa båda ersättningsformer uppgick under år 1998 till ca 15 miljarder kronor. Det var således ett "underskott" på ca nio miljarder kronor mellan inkomsterna från arbetsmarknadsavgiften och de utgifter den är avsedd att finansiera.

### **3.8 Andra former av inkomststöd vid arbetslöshet**

Den offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen utgör inte det enda förekommande skyddet vid arbetslöshet. För stora delar av arbetsmarknaden finns kompletterande ersättningar som utgår vid arbetslöshet. Det finns tre former av kompletterande skydd:

- Ersättning som arbetsgivaren betalar i samband med anställningens upphörande - avgångsvederlag.
- Avtalsreglerade ersättningar som utbetalas genom en av parterna på arbetsmarknaden tillhandahållen försäkring
- Privata försäkringar som den enskilde tecknar hos försäkringsbolag.

## Avtalsersättningar

Gemensamt för de avtalsreglerade arbetslöshetsersättningarna är att kraven på fast etablering på arbetsmarknaden är mer uttalade än för den ordinarie arbetslöshetsförsäkringen. Det är ersättningar som normalt utgår till medelålders grupper. Avtalsersättningarna ger en komplettering till arbetslöshetsförsäkringen och kräver normalt att sådan ersättning har beviljats.

De avtalsmässiga ersättningarna skiljer sig ganska markant mellan olika avtalsområden. Till viss del avspeglar dessa villkor erfarenheten av arbetslöshet inom respektive område. Statsanställda och privatanställda tjänstemän, som tidigare haft en tämligen låg arbetslöshet, har sålunda förhållandevis generösa villkor, medan LO-grupperna har mindre generösa.

### *Avgångsbidraget på LO/SAF-området*

Avgångsbidraget (AGB) är i princip ett avtalat avgångsvederlag. För att få AGB krävs, för den som är under 40 år, sju års arbete efter 28 års ålder. Man kan således uppbära AGB först vid 35 års ålder. För den som fyllt 40 år räcker det dock med tre års arbete. AGB utgår dels som en åldersrelaterad ersättning (A-belopp), dels som en ersättning relaterad till arbetslöshetstidens längd (B-belopp). För närvarande är A-beloppet 5 700 kronor plus 300 kronor per levnadsår efter 40 års ålder (för den som över 54 år är ålderstillskottet 400 kr per levnadsår). B-beloppet utgör ca 1 000 kronor per månad som arbetslösheten varar, dock högst 27 000 kronor.

Betydelsen av AGB illustreras i tabell 4.1 med ett enkelt räkne-exempel avseende en heltidsarbetande i 50-årsåldern som blivit arbetslös. Genom inslaget av engångsbelopp blir kompensationsgraden lägre för längre arbetslöshetstider. AGB-försäkringen ger ingen ersättning relaterad till inkomsten, varför inkomttaket är detsamma som i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Tabell 4.1 Arbetslöshetsersättning för LO-medlem

50 år med minst 7 års yrkesarbete

	12 000/mån	16 000/mån	22 000/mån
<i>Lön före arbetslöshet</i>			
<b>A-kassa</b> per dag	436	580	580
- m h t karenstid			
6 mån arbetslöshet	420	558	558
12 mån arbetslöshet	428	569	569
<b>AGB A-belopp</b>	8 700	8 700	8 700
per dag med 6 mån arbetslöshet	66	66	66
med 12 mån arbetslöshet	33	33	33
<i>B-belopp</i>	1 000/mån	1 000/mån	1 000/mån
- per dag	45	45	45
<b>Total ersättning</b>			
6 mån arbetslöshet	531	669	669
12 mån arbetslöshet	482	614	614
Komp grad			
6 mån arbetslöshet	97 %	92 %	67 %
12 mån arbetslöshet	88 %	85 %	61 %

### Omställningsavtalet

Det s.k. omställningsavtalet omfattar privattjänstemän inom SAF/PTK-området. Det centrala inslaget i omställningsavtalet är den verksamhet som bedrivs i Trygghetsrådets regi. Den innefattar individuell rådgivning, utbildningsinsatser, etc.

Trygghetsavtalet ger också kompletterande ersättning för inkomstbortfall - avgångsersättning (AGE). Villkoret för sådan ersättning är att den arbetslöse fyllt 40 år och haft fem års anställning hos samme arbetsgivare. Avgångsersättningen är en utfyllnad så att den arbetslöse tillsammans med arbetslöshetsersättningen garanteras 75 procent av tidigare lön, utan någon begränsning i form av högsta dagpenning. Det innebär att AGE utgår först vid inkomster över ca 17 000 kronor per månad där kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen blir 75 procent. AGE utgår för dagar då den arbetslöse tjänstemannen uppbär arbetslöshetsersättning. Den som inte är medlem i arbetslöshetskassa får samma ersättningsbelopp som den som är medlem och får således ingen kompensation för att det inte ut-

går inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För den som återkvalificerar sig till ny arbetslöshetsperiod gäller en tidsbegränsning, med innebörden att AGE maximalt kan utgå under sammantaget 18 månader.

En tjänsteman som uppfyller villkoren och har haft en lön på 22 000 kronor i månaden har således en kompensationsgrad vid arbetslöshet på 75 procent av tidigare inkomst, medan den lagreglerade arbetslöshetsförsäkringen endast ger 58 procent. Som framgår av tabellen ovan har en välavlönad tjänsteman högre kompensationsgrad än en LO-medlem i motsvarande löneläge.

### *Trygghetsavtalet för statsanställda*

För statsanställda gäller det s.k. trygghetsavtalet, som är en motsvarighet till privattjänstemännens omställningsavtal. Trygghetsavtalet har dock ingen nedre åldersgräns, utan omfattar alla med tillsvidare anställning inom det statliga avtalsområdet. Visst stöd kan också lämnas till dem med tidsbegränsad anställning som varat mer än fem år. Enligt avtalet ges den arbetslöse genom Trygghetsstiftelsen möjlighet till aktiva rådgivningsinsatser m.m. av samma slag som ges av Trygghetsrådet.

De som omfattas av trygghetsavtalet har rätt till förlängd uppsägningstid beroende på hur länge anställningen varat. Den som haft minst fyra års anställningstid har rätt till en dubbelt så lång uppsägningstid än vad som stadgas i lagen om anställningsskydd.

Trygghetsavtalet ger en garanterad ersättning på 80 procent av tidigare lön utan någon begränsning för högsta dagpenning. Det innebär således en högre ersättning än i omställningsavtalet för privattjänstemän.

### **Privata försäkringar**

Försäkringsbolaget Accept är för närvarande det enda försäkringsbolag som erbjuder en kompletterande ersättning till den normala arbetslöshetsersättningen. Kraven för att få teckna försäkring är bl.a. att den försäkrade är mellan 21 och 59 år, har varit tillsvidareanställd de senaste två åren och inte fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under samma period samt är medlem i arbetslöshetskassa.

Ett villkor för den kompletterande ersättningen är att den försäkrade uppbär ersättning från arbetslöshetskassa och således uppfyller villkoren för sådan ersättning. Försäkringen ger ett tillskott vars storlek bestäms av storleken på den inbetalda premien. Maximalt uppgår försäkringsersättningen tillsammans med arbetslöshetskassans ersättning till motsvarande 90 procent av tidigare nettolön. Ersättning utgår dock först efter 40 karensdagar och utgår längst till och med 300:e ersättningsdagen från arbetslöshetskassa. Försäkringsvillkoren är inte jämförbara med arbetslöshetsförsäkringens eller avtalens ersättningar, bl.a. till följd av att kompensationen är uttryckt i termer av nettobelopp, dvs. efter skatt.

SACO planerar att tillsammans med försäkringsbolaget AnsvarSalus erbjuda sina medlemmar en möjlighet att teckna en tilläggförsäkring vid arbetslöshet. Försäkringen är tänkt att ge ersättning i maximalt 240 dagar till arbetslösa som är mellan 20 och 60 år. Ersättningsnivån skall anpassas så att försäkringen tillsammans med arbetslöshetsersättning ger 80 procent av den tidigare nettolönen, vid nettolösnivåer mellan 16 000 och upp till 40 000 kronor per månad.

### **Samordning med arbetslöshetsersättning**

Enligt 31 § lagen om arbetslöshetsförsäkring skall det ske en samordning mellan arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassa och fortlöpande ersättning med anledning av arbetslöshet som erhålls från någon annan än arbetslöshetskassa. Samordningen innebär att om någon får den senare formen av ersättning skall dagpenningen från arbetslöshetskassan reduceras med motsvarande belopp. För att samordning skall ske måste

det således vara fråga om en fortlöpande ersättning, medan engångsbelopp i form av avgångsvederlag inte samordnas.

Grundmotivet för en sådan samordning är att undvika "överförsäkring". Det finns ett visst samband mellan hur stor ersättningen vid arbetslöshet är och graden av försäkringsutnyttjande, även om omfattningen på detta samband är omtvistad. Konsekvensen av detta blir att kompletterande försäkringar bidrar till att öka utnyttjandet av och därmed utgifterna även för den offentligt finansierade försäkringen. Kompletterande försäkringsskydd kan åsamka kostnader som till större delen bärs av arbetslöshetsförsäkringen. Denna kostnad beaktas inte när avtal om tilläggsförsäkring tecknas.



## 4 Arbetsgruppens riktlinjer

Enligt våra riktlinjer skall arbetsgruppens arbete ta sikte på att förbättra arbetslöshetsförsäkringens samverkan med arbetsmarknadspolitiken. Den främsta uppgiften för arbetsmarknadspolitiken formuleras som att underlätta och främja den ekonomiska tillväxten genom att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Politiken skall utformas så att lediga platser tillsätts snabbt och effektivt, vilket underlättar att efterfrågan i ekonomin ökar utan att inflationsdrivande flaskhalsar uppkommer.

Riktlinjerna betonar att arbetslöshetsförsäkringen skall ses som en omställningsförsäkring. Syftet med översynen anges vara att "inom ramen för ekonomisk trygghet och rättssäkerhet för den enskilde stimulera de arbetslösa att snabbare ta arbeten med nya yrkespositioner och på så sätt underlätta och stimulera omställningen på arbetsmarknaden".

Arbetsgruppen skall analysera, överväga och, i den mån vi bedömer det lämpligt, lämna förslag i följande avseenden.

- Vad gäller *grundvillkoren* för rätt till ersättning skall arbetsgruppen föreslå preciseringar av innebörden i kravet att "stå till arbetsmarknadens förfogande". Bakgrunden är att dessa krav uppfattats som otydliga och att tillämpningen ansetts variera mellan olika delar av landet samt mellan olika arbetslöshetskassor. Arbetsgruppen skall kartlägga om grundvillkoret tillämpas olika utan att det finns sakliga motiv för detta och analysera hur arbetsförmedlingarnas kontrollfunktion gentemot den arbetssökande fungerar.

Arbetsgruppen skall även överväga en ordning där de arbeten som kan anses lämpliga att anvisa till arbetssökande gradvis utvidgas ju längre tid arbetslösheten varar alternativt är beroende av hur lång tid den arbetslöse förvärvat arbetat innan arbetslösheten inträffade. Vidare skall arbetsgruppen pröva om de individuella handlingsplaner som arbetsförmedlingen utarbetar



kan användas på ett sätt som förtydligar den enskildes rättigheter och skyldigheter enligt försäkringen.

- Vad beträffar *ersättningen* anger direktiven att arbetsgruppen skall pröva om det är lämpligt att låta ersättningsnivån variera under ersättningsperioden. Syftet med en sådan variation är att efter hand stärka de ekonomiska drivkrafterna för den arbetssökande att ta arbete och tydliggöra den enskildes ansvar i detta avseende.
- För att ytterligare stärka arbetslinjen skall arbetsgruppen överväga ett system där viss ersättning kan utgå i de fall den arbetslöse tar arbeten med betydligt lägre lön än i tidigare jobb eller är förenat med höga kostnader för t.ex. arbetsresor.
- *Sanktionsreglerna* skärptes nyligen och arbetsgruppen skall analysera effekten av denna skärpning, mot bakgrund av att sanktionerna ansetts vara alltför trubbiga för att tjäna sitt syfte på ett ändamålsenligt sätt.
- Arbetsgruppen skall granska *tillsynen* av arbetslöshetsförsäkringen och undersöka förutsättningarna för att organisera den som en från Arbetsmarknadsverket fristående myndighet.
- Enligt direktiven förekommer det att den lagstadgade *samordningen* mellan arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassa och fortlöpande ersättning med anledning av arbetslöshet som utbetalas från andra system, i praktiken inte äger rum. Arbetsgruppen skall kartlägga förekomsten av sådana ersättningar samt pröva om dagens regler är lämpligt utformade och huruvida ansvarsfördelningen mellan den offentliga försäkringen och andra system bör förändras.

Därutöver anger direktiven ett antal frågor av mer teknisk natur rörande övergång mellan arbetslöshetskassor, åldersregeln för studerandevillkoret, underlag för beräkning av dagpenning för företagare m.m.

Det ligger utanför arbetsgruppens uppgift att pröva arbetslöshetsförsäkringens *organisation och finansiering*, men enligt vår bedömning kan vissa förändringar i finansieringen vara påkallade för att göra försäkringen mer ändamålsenlig.

Det ligger även utanför arbetsgruppens direktiv att ompröva *medlems-, arbets- och återkvalificeringsvillkoren* för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Vår kartläggning ger dock vid handen att det finns påtagliga problem med de förändringar i dessa villkor som genomfördes fr.o.m. år 1998, varför en översyn är påkallad. Med hänsyn till den starka betoning på omställning som direk-

tiven anger finns även skäl att överväga särskilda program för de grupper som uppbär ersättning under mycket långa perioder, dock utan att skapa någon absolut borte gräns för rätt till försörjning på annat sätt än genom socialbidrag.

En översyn av arbetslöshetsförsäkringens utformning bör med dessa utgångspunkter enligt gruppens mening göras utifrån ett ganska brett perspektiv. Konkreta frågor, som en tydligare precisering av kriterier för lämpligt arbete eller varierad ersättningsnivå, kan inte enbart betraktas ur ett snävt juridiskt-tekniskt perspektiv. De rymmer principiella avvägningar som måste bedömas utifrån de mål och krav som kan ställas upp för en god arbetslöshetsförsäkring.



## 5 Avvägningar i arbetslöshetsförsäkringen

### 5.1 Inledning

En analys av arbetslöshetsförsäkringen kan ta sin utgångspunkt i två principiellt olika betraktelsesätt på försäkringen. Det ena är att uppfatta arbetslöshetsersättningen som ett bidragssystem - de som har sysselsättning finansierar via skatten utbetalning av bidrag till dem som råkat bli arbetslösa. Ett bidragssystem är till sin karaktär ensidigt - den arbetslöse betraktas som en klient i behov av stöd.

Ett alternativt betraktelsesätt är att betrakta arbetslöshetsförsäkringen som just en försäkring - den som har förvärvsarbete avsätter via skatten och medlemsavgiften till arbetslöshetskassan en del av inkomsten till ett försäkringssystem, som i gengäld ger skydd för inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Med en betoning av arbetslinjen kan arbetslöshetsersättningen även betraktas som ersättning för ett "sökarbete" under en omställningstid. Enligt arbetsgruppens mening finns det skäl att starkare än vad som tidigare varit fallet betona arbetslöshetsersättningens karaktär av försäkring. En sådan utgångspunkt är bättre i samklang med de mål som formulerats för försäkringen.

En försäkring är ett ömsesidigt kontrakt, som innehåller i förväg definierade rättigheter och skyldigheter för den enskilde. Mot bakgrund av de krav som kommer att ställas när läget på arbetsmarknaden stärks är det angeläget att i högre grad än i dag betona en sådan ömsesidighet i arbetslöshetsförsäkringen. Den skall innehålla såväl rättigheter som skyldigheter och dessa skall vara tydligt formulerade. Det ligger också i försäkrings-synsättet att villkoren bör vara någorlunda stabila; den försäkrade skall veta under vilka omständigheter ersättning utgår och

hur stor den är, för att kunna planera utifrån detta. Detta kräver i sin tur att försäkringen har en stabil finansiering. En försäkrings primära syfte är inte omfördelning, utan att ge ett försäkringsskydd till de försäkrade. Omfördelningen mellan olika grupper i samhället är istället avhängig hur försäkringen finansieras.

I allmänna termer bestäms utformningen av ett försäkringskontrakt i en avvägning mellan å ena sidan hur "generös" försäkringen skall vara - vilka krav som måste vara uppfyllda för att ersättning skall utgå och hur stor ersättningen skall vara i förhållande till den förlust som inträffat, och å andra sidan hur mycket försäkringen kostar - vad vi är beredda att betala för den. I grunden är det en sådan avvägning som kommer till uttryck i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Skillnaden mot en "vanlig" försäkring är att denna avvägning sker på kollektiv nivå, dvs. genom beslut i riksdagen.

Det kan, teoretiskt, under vissa förutsättningar vara samhällsekonomiskt och välfärdsmissigt optimalt med en försäkring som ger fullständig kompensation för den förlust som den försäkrade drabbas av då ett försäkringsfall inträffar. Det skulle för arbetslöshetsförsäkringens del bl.a. innebära en 100-procentig kompensationsgrad, dvs. att hela inkomstbortfallet ersätts. Förutsättningarna för en så generös försäkring är för det första att benägenheten att utnyttja försäkringen inte alls påverkas av hur generös den är (det förekommer inget inslag av vad som i försäkringslitteratur kallas "moral hazard"). För det andra förutsätter det att kostnaden för försäkringen inte överstiger det belopp som i genomsnitt betalas ut, dvs. premien för försäkringen får i vart fall inte påtagligt överstiga den förväntade ersättningen. Om dessa villkor inte är uppfyllda är det istället optimalt med en partiell försäkring, dvs. en försäkring som ger lägre ersättning än full kompensation för den uppkomna förlusten.

För arbetslöshetsförsäkringen är villkoren för att kunna ge fullständig kompensation inte uppfyllda. För det första finns ett positivt samband mellan hur generös försäkringen är och det antal arbetslöshetsdagar som behöver ersättas, även om det är omtvistat hur starkt detta samband är. För det andra är försäkringens kostnader, till följd av skattefinansieringen, större än de drygt 30 miljarder kronor som betalas ut i ersättningar. Skattefinansiering leder oundvikligen till effektivitetsförluster, vilket

innebär att försäkringen är förenad med en samhällsekonomisk kostnad.

Arbetslöshetsförsäkringen måste därför vara partiell - den kan inte ge en fullständig kompensation för inkomstbortfall vid arbetslöshet. Kretsen av ersättningsberättigade begränsas genom en kombination av medlemskaps- och arbetsvillkor, som sätter en tröskel när ersättning kan betalas ut. Det finns inslag av självrisk, dvs. att den arbetslöse själv bär en del av inkomstförlusten, i form av karenstid, kompensationsnivå under 100 procent och en gräns för hur lång tid ersättning kan betalas ut.

Självriskens storlek skall vägas av mot möjligheterna till, kostnaderna för och önskvärdheten av en administrativ kontroll av ersättningsrätten, dvs. kontroll att ersättningstagarna uppfyller grundvillkoret att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utformning av självrisk och avvägning mot administrativ kontroll betingas dels av en uppfattning om vilka faktorer som påverkar arbetslöshetsrisken, dels de mål som satts upp för försäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen ersätter den som blivit arbetslös för den inkomst som bortfaller under den tid det tar att finna ett nytt arbete. Den försäkrade risken - sannolikheten att behöva ta i anspråk försäkringen - bestäms således dels av sannolikheten att bli arbetslös, dels av hur lång tid det tar att hitta ett nytt jobb. Ju fler som blir arbetslösa och ju längre de kvarstår i arbetslöshet desto högre blir den försäkrade risken och utgifterna i försäkringen. Den för försäkringens utformning centrala frågan är vilka faktorer som bestämmer dessa båda variabler.

Risken att bli arbetslös - antingen genom uppsägning från ett tidigare jobb eller att som nytilträdande på arbetsmarknaden inte finna något jobb - är främst betingad av konjunkturläget och den allmänna efterfrågan på arbetskraft. Men även takten i strukturomvandlingen spelar roll. Vid en snabb strukturomvandling försvinner många jobb samtidigt som många nya kommer till. Övergången från gamla till nya jobb innebär ofta en tids arbetslöshet. Det finns flera tecken på att takten i strukturomvandlingen har tilltagit sett över en längre tidsperiod, vilket i sig medför att det är fler som för kortare eller längre perioder måste anlita arbetslöshetsförsäkringen.

De allra flesta blir arbetslösa utan egen förskyllan. Det är bara ett fåtal som slutar arbetet efter uppsägning på egen begäran. Arbetslöshetsförsäkringens utformning torde spela mindre roll

för antalet personer som berörs av arbetslöshet. Däremot bestämmer tröskeln för att komma in i försäkringen - medlemsvillkor och arbetsvillkor - hur stor del av de arbetslösa som också är ersättningsfall i försäkringen. Antalet ersättningsfall kan dock även påverkas av hur många som väljer att studera eller på annat sätt lämna arbetsmarknaden istället för att söka arbete. I det valet kan försäkringens utformning spela en viss roll.

Mer betydelsefullt för arbetslöshetsförsäkringen är söktidens längd - hur lång tid det tar för en arbetslös att hitta ett nytt jobb. Följande faktorer spelar roll för söktiden.

1. Läget på arbetsmarknaden, dvs. efterfrågan på arbetskraft. Under en lågkonjunktur tar det längre tid att hitta ett nytt jobb än under en högkonjunktur.

2. Matchningen på arbetsmarknaden - hur väl de arbetslösas kompetens stämmer med den arbetskraft som efterfrågas av arbetsgivarna. Om jobben i växande delar av ekonomin kräver en annan kompetens än de jobb som försvinner försvåras matchningen och söktiden blir längre. Arbetsmarknaden tenderar också att bli mer fragmentiserad, i den meningen att det blir allt färre jobb som inte kräver en specifik kompetens. Som framhålls i bilaga 2 behöver dock inte de ökade kraven på arbetssökande vara uttryck för att kompetenskraven i de lediga jobben höjts, utan kan avspegla att arbetsgivare använder formella krav som ett sorteringsinstrument på en arbetsmarknad med många sökande.

Här spelar arbetsförmedlingen en viktig roll genom att underlätta matchningen genom bl.a. en snabb informationsspridning för att därigenom korta ned söktiderna. Lönespridning, tillgång på utbildningsplatser, utbildningssystemets flexibilitet och ekonomisk avkastning på omskolning är faktorer som påverkar matchningens effektivitet.

3. Hur intensivt den arbetssökande söker arbete - hur många arbetsgivare som kontaktas, hur många jobb som aktivt söks etc. Ju mer intensivt den arbetssökande ägnar sig åt att aktivt söka jobb desto större är sannolikheten att hitta ett lämpligt arbete och desto kortare blir arbetslöshetsperioden, allt annat lika.

4. Hur snabbt den arbetssökandes krav för att acceptera ett nytt arbete anpassas till förutsättningarna på arbetsmarknaden. De flesta som blir arbetslösa vill ha ett arbete som överensstämmer med deras kompetens, utbildning och yrkeserfarenhet, ett

arbete i närheten av bostaden samt ett arbete som lönemässigt inte ligger påtagligt under det tidigare arbetet. Efter hand, när man inte hittar något sådant arbete, måste kraven på ett nytt arbete sänkas och "sökradien" utvidgas. Sökandet får gradvis inriktas på jobb som kräver mindre kompetens, jobb som är sämre betalda och jobb som kräver pendling eller byte av bostadsort.

5. Den administrativa prövningen av rätt till arbetslöshetsersättning. Söktiden är inte exklusivt den arbetssökandes eget beslut. Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring kan en arbetssökande i princip inte tacka nej till ett erbjudande om arbete och ändå behålla ersättningen. Detta gäller även om det erbjudna jobbet ligger långt under de krav som vederbörande ställer upp.

Söktidens längd bestäms således delvis av faktorer utanför den enskildes kontroll och delvis av den arbetssökandes eget beteende, som i sin tur speglar personliga preferenser och en mer eller mindre välgrundad uppfattning om hur arbetsmarknaden ser ut. Som vi skall återkomma till är det främst arbetsmarknadsläget och kompetenskraven som bestämmer hur lång tid en arbetslös går kvar i arbetslöshet. Men den arbetssökandes eget agerande saknar inte betydelse utan kan ha påtaglig effekt på söktidens längd.

Det ekonomiska utbytet av att acceptera ett erbjudet ledigt jobb jämfört med att fortsätta söka arbete har betydelse för söktiden, även om det är omtvistat hur stor den påverkan är. Det ekonomiska utbytet avgörs både av hur höga inkomsterna är som arbetslös jämfört med att arbeta och av bedömningen av möjligheterna att hitta ett bättre betalt jobb genom att fortsätta söka. Här spelar även andra inkomster och ekonomiska tillgångar än arbetslöshetsersättningen in. Besparingar eller andra familjemedlemmars inkomster kan vara avgörande för möjligheten att fortsätta söka arbete.

Arbetssökande har olika grad av "lokal bundenhet", dvs. hur stort steg det är att flytta till en annan ort. Denna är i hög grad beroende av familjesituation - ensamstående har rimligen lättare att flytta än en arbetssökande som har småbarn och en make eller maka som har jobb på bostadsorten. Men det finns även andra skäl att vilja bo kvar. Förankringen i det lokala samhällets kultur och livsstil gör att en flyttning kan uppfattas som en stor välfärdsförlust.

På motsvarande sätt har arbetssökande olika grad av yrkesbundenhet i sitt sökande. Det är en naturlig och rationell strävan



att vilja fortsätta att jobba med det man behärskar. Här spelar utbildning viss roll - den som investerat i en utbildning tenderar att under längre tid begränsa sitt sökande till jobb inom utbildningsområdet än den som har svagare utbildningsbakgrund. Yrkesidentiteten är stark inom vissa branscher, vilket skapar en tröghet i att utöka jobbsökandet till andra yrkesområden.

Sökintensiteten och kraven på ett nytt arbete påverkas även av hur den enskilde uppfattar läget och utvecklingen på arbetsmarknaden och sina egna möjligheter i detta sammanhang. En arbetssökande kan begränsa sitt sökande för att han eller hon hyser en kanske ogrundad föreställning att efterfrågan på den egna kompetensen inom kort vänder uppåt.

Arbetslöshetsförsäkringen bör således utformas med utgångspunkt i hur inflödet i arbetslöshet och söktidens längd påverkas av olika inslag i försäkringen. Vi skall nedan i avsnitt 7.2 redogöra för vad forskningen säger om sambanden mellan arbetslöshetsersättning och arbetslöshet.

Men det är inte bara hur dessa samband ser ut som har betydelse utan även vilka mål försäkringen skall uppfylla. Ofta diskuteras arbetslöshetsförsäkringen som om målet är att antalet ersatta dagar skall bli så litet som möjligt. Detta är emellertid en alltför snäv utgångspunkt. Målen för arbetslöshetsförsäkringen är mer sammansatta. Vi kan sammanfatta dem i fyra punkter.

- *Effektivitet* - försäkringen skall vara ett stöd för tillväxt, matchning på arbetsmarknaden m.m. Lediga jobb skall tillsättas snabbt och med rätt person. Arbetslinjen skall vara vägledande.
- *Välfärd* - arbetslöshetsförsäkringen skall vara en försäkring - den skall ge en inkomsttrygghet för den som oförskyllt hamnar i arbetslöshet. Det är en del av välfärden att på grund av ekonomiskt tvång inte tvingas acceptera första bästa jobb eller flytta.
- *Rättvisa* - försäkringen skall vara så utformad att villkoren för ett gott försäkringsskydd är likartade för alla grupper i samhället.
- *Legitimitet* - försäkringen skall utformas och tillämpas på ett sätt som gör att såväl de arbetslösa som de sysselsatta har förtroende för försäkringen.

## 5.2 Effektivitet

Vi konstaterade ovan att en snabb strukturomvandling medför att fler blir arbetslösa och övergångsvis får arbetslöshetsersättning. Men det finns en verkan i motsatt riktning; en generös arbetslöshetsförsäkring stödjer och påskyndar strukturomvandlingen. Om det vore förenat med stora ekonomiska uppoffringar att bli arbetslös skulle motståndet mot omvandling i näringsliv och offentlig förvaltning vara betydligt starkare. Inkomsttryggheten skulle vara ensidigt knuten till anställningen, vilket skulle påverka anställningsavtalen samt de anställdas och de fackliga organisationernas agerande vid omställningar. Ur arbetsgivarens synvinkel skulle kostnaden för uppsägningar sannolikt vara högre, därför att arbetslöshetsersättningen skulle behöva kompletteras med högre avgångsvederlag etc.

En snabb strukturomvandling är en förutsättning för en hög ekonomisk tillväxt. En förhållandevis hög ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen bidrar säkerligen till att underlätta en sådan strukturomvandling. Samtidigt bör dock strukturomvandlingens kostnader göras synliga för de företag som fattar de konkreta besluten om t.ex. nedläggningar. En arbetslöshetsförsäkring som finansieras med uniform avgift innebär en subvention till företag eller branscher med många uppsägningar, vilket skulle kunna leda till alltför hög arbetslöshet därför att kostnaderna sprids ut på alla företag. Här finns således en avvägning mellan att stödja en tillväxtbefrämjande strukturomvandling och att förhindra en ineffektiv användning av arbetskraft.

Effektivitetsskäl talar för att arbetslöshetsförsäkringen bör utformas på ett sätt som bidrar till att arbetslöshetsperioderna blir korta, så att arbetskraften tas till vara och lediga jobb tillsätts snabbt. I synnerhet bör långa söktider undvikas, eftersom det leder till att den arbetssökandes kompetens och produktivitet börjar avta.

Söktiden bör samtidigt inte vara alltför kort. Det vore förenat med en kostnad i termer av sämre matchning mellan arbetssökande och lediga jobb samt sämre utnyttjande av arbetskraftens kompetens om arbetssökande accepterade första bästa jobb. Med hänsyn till att rörligheten är lägre när man väl fått ett jobb kan det därför vara samhällsekonomiskt effektivt att arbetssökande tackar nej till ett ledigt jobb och fortsätter söka. Det kan medföra en på sikt högre produktivitet som uppväger den kost-

nad det innebär att arbetslöshetstiderna blir längre. Det finns således, givet efterfrågan på arbetskraft, en ur effektivitetssynvinkel "optimal" söktid.

Ur effektivitetssynvinkel bör arbetslöshetsförsäkringen således utformas så att sökintensiteten upprätthålls på en så hög nivå som möjligt och att kraven på ett nytt arbete snabbt, om än inte alltför snabbt, anpassas till utbudet av arbetstillfällen.

Ju lägre arbetslöshetsersättningen är desto snabbare anpassas kraven på ett nytt arbete. Det ekonomiska utbytet av att acceptera ett erbjudet arbete jämfört med att fortsätta söka blir högre. Det uttrycks ofta som att en lägre ersättning reducerar den s.k. reservationslönen - den lön som ett erbjudet arbete måste ha för att den arbetssökande skall acceptera det. Men det är inte bara lönen som beaktas, utan alla egenskaper i det erbjudna jobbet. Effekten på sökintensiteten kan också förväntas vara positiv, eftersom en låg ersättning gör att det lönar sig bättre att aktivt söka arbete.

En alltför låg ersättning kan dock hämma ett aktivt arbetssökande genom att den arbetssökande helt enkelt inte har råd med de kostnader arbetssökandet är förenat med. En kärv ekonomi - "ekonomisk stress" - är inte självklart en aktiverande faktor, det kan tvärtom leda in i en passivitet genom att oron för ekonomin tar energin från ett aktivt arbetssökande.

Samma effekt som en lägre ersättning kan uppnås genom en begränsning av ersättningstiden. Hotet att så småningom stå helt utan ersättning upprätthåller sökintensiteten och pressar ned kraven på nytt jobb, i vart fall ju närmare tidsgränsen den arbetssökande kommer. Ett annat alternativ är att gradvis trappa ned ersättningsnivån ju längre söktiden varar. I takt med att de rena effektivitetsskålen för att fortsätta söka arbete försvagas, stärks på det sättet de ekonomiska drivkrafterna för den arbetssökande att acceptera lediga jobb.

Men söktiden kan även påverkas med administrativa medel. Arbetsförmedlingen kan pröva om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande genom att anvisa arbete med hot om att ersättningen dras in om arbetet inte accepteras. Inför utsikten att bli anvisad ett jobb som kanske inte stämmer med de egna kraven höjs sökintensiteten och anpassas kraven på vilka jobb man är beredd att acceptera. Hur intensivt anvisningsförfarandet är påverkar därför söktiden. Men den administrativa styrningen av söktider tar inte enbart formen av "hot" om anvisning, utan om-

fattar även positiva insatser. Det handlar om insatser som syftar till att aktivera de arbetslösa, skapa en realistisk uppfattning om läget på arbetsmarknaden och förmedla normer om anpassning och rörlighet. Detta är åtgärder som också påverkar söktiderna.

Det finns således en viss utbytbarhet mellan ekonomiska och administrativa styrmedel. I en försäkring där ersättningsnivån är så generös att den tenderar att förlänga söktiden kan denna effekt kompenseras med en ökad insats av administrativa medel. Det råder dock delade meningar i vilken omfattning ekonomiska styrmedel påverkar den faktiska söktiden och därmed även arbetslöshetens nivå. Likaså görs olika bedömningar av i vilken utsträckning det går att påverka söktiderna med administrativa medel och vilka resurser dessa kräver. Bedömningen i dessa avseenden spelar en stor roll för hur arbetslöshetsförsäkringen bör utformas.

Effektivitetsöverväganden om arbetslöshetsförsäkringens utformning kan inte begränsas till effekterna på den arbets sökandes beteende. Som vi diskuterar i avsnitt 7.2 kan försäkringen via lönebildningen ha betydelse för efterfrågan på arbetskraft och därmed på sysselsättning och tillväxt. En generös arbetslöshetsförsäkring kan försvaga drivkrafterna att vara återhållsam i lönekraven för att förhindra en ökad arbetslöshet. Likaså kan en generös arbetslöshetsförsäkring sätta ett golv för de lägsta lönerna och försvåra framväxten av en låglönesektor som skulle kunna fånga upp en del av de arbetslösa.

### 5.3 Valfärd

Att mista arbetet och ställa om till ett nytt arbete, som kanske ligger på en annan ort, är sämre betalt, innebär att kompetensen inte tas till vara är förenat med en välfärdsmissig kostnad. Ju större omställning desto större kostnad. När kraven på det nya jobbet tvingas ned alltför långt uppfattas det som en välfärdsförlust. Det är naturligtvis starkt individuellt hur detta samband ser ut. Det är också en fråga om tidsperspektiv - ett byte av jobb och bostadsort kan på kort sikt ha en välfärdsmissig kostnad, men på sikt leda till en bättre välfärd.

För att arbetslöshetsförsäkringen skall vara en försäkring måste den väga in denna anpassningskostnad. Den ur effektivitetssynvinkel optimala söktiden behöver inte vara den ur väl-

färdssynvinkel optimala. Vi är till viss del beredda att betala ett pris för att undvika eller åtminstone reducera den välfärdskostnad som en snabb anpassning kan vara förenad med. Den arbetsökandes värdering av olika lediga jobb sammanfaller inte alltid med effektivitetskriterierna. Exempelvis kan det vara mest effektivt i termer av produktivitet om en arbetssökande efter en kort söktid tar jobb på en annan ort. Men värdet av att kunna bo kvar kan vara så starkt att en fortsatt söktid i hopp om ett jobb närmare bostadsorten är befogad ur ett välfärdsperspektiv. Produktivitetsförlusten vägs upp av en immateriell välfärdsvinst.

Men samtidigt får inte försäkringen vara så generös att den inte leder till någon anpassning alls, dvs. att den arbetslöse fortsätter att uppbära ersättning oavbrutet. Finns det inte jobb inom yrket eller på orten och det inte heller kommer att finnas sådana jobb är en anpassning förr eller senare nödvändig.

Ekonomiska styrmedel i form av låg kompensationsgrad kan ge en ur produktivitetssynvinkel effektiv söktid. Men samtidigt innebär en låg kompensationsgrad att karaktären av försäkring tunnast ut. Försäkringens syfte är att kompensera för inkomstbortfall vid arbetslöshet och även att möjliggöra en viss tröghet i anpassningen till arbetsmarknadens krav. En längre söktid än vad som är mest effektiv för matchningen mellan lediga jobb och arbetslösa kan inte nödvändigtvis karaktäriseras som "moral hazard", utan är en del i ett optimalt försäkringskontrakt.

Att låta ersättningsnivån falla ju längre söktiden varar kan vara ett sätt att behålla en hög försäkringsnivå för kortvarig arbetslöshet, men samtidigt förhindra att söktiden blir för lång. Det kan emellertid riktas invändningar mot en sådan modell. Det kan uppfattas som mer angeläget att försäkra ett långvarigt inkomstbortfall än ett kortvarigt. Det finns ju större förutsättningar att klara en kort arbetslöshet med sparade medel, men ju längre arbetslösheten varar desto större blir den ekonomiska påfrestningen och därmed behovet av försäkring. Detta skulle snarare tala för en stigande än en fallande kompensationsgrad. I valet mellan en initialt hög men fallande kompensationsgrad och en lägre men oförändrad kompensationsgrad kan det senare vara att föredra ur försäkringsmässig synvinkel, förutsatt att genomsnittliga söktiden och därmed sammanlagda ersättningen blir densamma. Det råder osäkerhet om hur länge arbetslöshe-

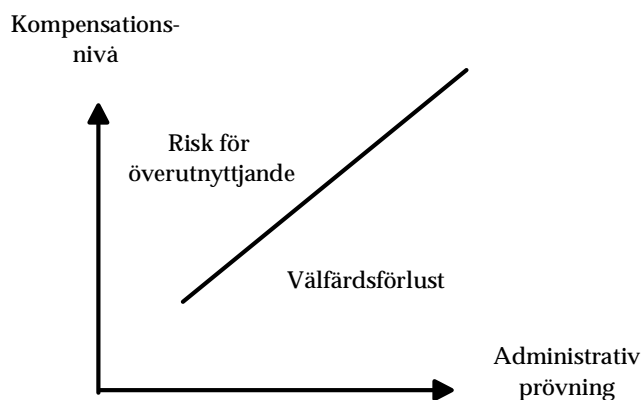
ten kommer att vara och normalt föredras en säker inkomst framför en osäker.

Försäkringsargument kan även användas mot tidsbegränsning av ersättningen, en "bortre parantes". Det finns grupper av arbetslösa för vilka det inte finns några jobb även om de skulle vara beredda att acceptera en betydande välfärdskostnad - flytta, byta yrke, gå ner i lön. Även denna grupp måste omfattas av ett försäkringsskydd. Att ersättningen upphör utan att något annat tar vid är inte förenligt med utgångspunkten att arbetslöshetsförsäkringen skall vara en försäkring.

Ur välfärdssynvinkel kan en administrativ prövning vara att föredra framför ekonomiska styrmedel. Om slutresultatet blir detsamma - en viss söktid tills ett lämpligt jobb dyker upp - är det att föredra att under denna söktid ha en hög ersättning framför att ha en låg. Men det finns fler aspekter att beakta i denna avvägning. En administrativ prövning innebär en begränsning av den enskildes valfrihet. Det är arbetslöshetskassan eller ytterst en domstol som avgör om ett jobb är lämpligt, inte den arbetssökande själv. Han eller hon kanske skulle föredra en lägre ersättning och fortsätta söka arbete, men ställs istället inför valet mellan att ta det erbjudna arbetet eller stå helt utan ersättning. En sådan begränsning av den enskildes val kan lätt uppfattas som godtycklig och kränkande.

Avvägningen mellan kompensationsgrad och administrativ prövning kan illustreras i enkel figur (5.1). Med en högre kompensationsgrad krävs att den administrativa prövningen är striktare för att hålla arbetslöshetstiderna på samma nivå. Med en svag prövning finns risken att försäkringen överutnyttjas. Å andra sidan, om ersättningsnivåerna blir låga samtidigt som det finns en hård administrativ kontroll uppkommer en välfärdsförlust.

Figur 5.1



## 5.4 Rättvisa

Varje försäkring innebär en omfördelning - från de som betalar försäkringspremier till de som drabbats av den händelse som försäkringen skall ersätta för. Men i ett fördelnings- eller rättviseperspektiv är denna rent försäkringsmässiga omfördelning inte relevant. Det är försäkringsskyddet - att ersättning utgår när den behövs - som är den tjänst försäkringspremier betalar. Det är därför hur graden av försäkringsskydd och finansieringen av detta fördelas mellan olika grupper som avgör vilken omfördelande effekt försäkringen har. Att tolka skillnaden i inkomstfördelning med respektive utan arbetslöshetsersättning som ett mått på arbetslöshetsförsäkringens omfördelande effekt är därför missvisande. Det är ingen omfördelning mellan två personer som i alla avseenden har likadana egenskaper - lönemässigt, åldersmässigt, etc. - med undantag för att den ene råkar bli arbetslös medan den andre har turen att behålla jobbet. Båda får samma försäkringsskydd till samma kostnad.

Fördelningseffekten av en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring ligger dels i att garantera alla ett visst mått av försäkringsskydd, dels i den skattemässiga finansieringen.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till största delen med arbetsmarknadsavgiften som utgår i form av arbetsgivaravgift, i viss utsträckning med allmänna skattemedel, samt med medlemsavgiften till arbetslöshetskassan. Arbetsmarknadsavgiften uppgår till 5,84 procent på hela lönesumman och till 3,3 procent på avgiftsunderlaget för egenföretagare. Det är rimligt att räkna med att avgiften bärs av de anställda genom lägre löner. Alla förvärvsarbetande betalar samma andel av inkomsten till försäkringen, det finns ingen differentiering med avseende på risken att behöva utnyttja försäkringen trots att den varierar på ett systematiskt sätt. Vidare tas avgiften ut på hela inkomsten, trots att ersättning i princip bara utgår på inkomstdelar upp till 16 000 kronor per månad. Dessa förhållanden medför en betydande omfördelning.

De svenska välfärdssystemen karaktäriseras ofta som uttryck för "generell" eller maximalistisk välfärdspolitik. Innebörden är att de offentliga systemen ger alla ett förhållandevis högt försäkringsskydd finansierat med skatter och inkomstrelaterade avgifter. Behovet av kompletterande skydd är litet, även för dem som har goda inkomster. Det främsta argumentet som brukar anföras för den generella modellen är att den skapar större legitimitet åt den omfördelning systemet ger upphov till. Alla som bidrar till finansieringen får ut ett förhållandevis gott försäkringsskydd. Ett selektivt system, där det offentliga systemet, ger ett högt försäkringsskydd endast till de grupper som har svårt att skaffa detta på egen hand, har sämre förutsättningar att vinna legitimitet, även om det teoretiskt kan ge samma omfördelningseffekter.

En arbetslöshetsförsäkring uppbyggd enligt den generella principen skall således vara finansierad med en avgift som är lika för alla och ge alla en förhållandevis hög kompensationsgrad.

Arbetslöshetsförsäkringen har genom sitt låga inkomsttak en mer selektiv karaktär än socialförsäkringen. Stora grupper med inkomster över genomsnittet får ett förhållandevis lågt försäkringsskydd från den offentliga försäkringen. De måste därför betala "dubbelt" för att komma upp i samma ersättningsnivå - dels en skatt till det offentliga systemet, dels avtalspremier till kompletterande system.



En grov uppskattning är att ca 60 procent av de inkomsttagare som arbetar heltid har inkomster över 16 000 kronor per månad och följaktligen en kompensationsgrad i den allmänna försäkringen som understiger 80 procent av inkomstbortfallet vid arbetslöshet. Med en oförändrad nivå på högsta dagpenningen kommer denna andel att stiga efter hand och skärpa systemets selektiva karaktär. Kompletterande system kommer då sannolikt att växa i betydelse.

I tabell 5.1 ges en illustration av omfördelningen mellan medlemmar i olika arbetslöshetskassor, beroende på skillnader i arbetslöshetsnivå. Av tabellen framgår hur hög medlemsavgiften skulle behövt vara i respektive arbetslöshetskassa under 1998, om försäkringen helt varit finansierad med medlemsavgifter. Vidare framgår hur hög avgiften varit om samtliga kassor hade haft samma subventionsgrad - drygt 89 procent av utbetalda ersättningar, samt den faktiska medlemsavgiften för år 1998 (för kollektivt anslutna).

Tabell 5.1  
Utjämnning mellan arbetslöshetskassorna

	Avgift vid full avgifts- finansiering kr	Subventions grad, procent	Avgift vid samma subven- tionsgrad, kr	Fastställd avgift kr
Genomsnitt	8 211	89,5	890	..
SEKO	9 400	89,2	1 037	1 200
Akademikernas	2 800	71,2	309	852
Bleck och plåtslagarnas	18 200	93,2	1 997	1 236
Byggnadsarbetarnas	22 200	95,5	2 446	1 056
Elektrikernas	5 100	83,0	566	900
Farmacitjänstemännens	1 500	51,8	163	840
Fastighetsanställdas	12 300	92,8	1 355	960
Finansförbundets	2 500	69,3	271	780
Försäkringsanställdas	6 500	86,9	719	864
Försäkringstjänstemännens	3 500	78,3	385	792
Grafiska arbetarnas	10 100	90,7	1 108	924
Hamnarbetarnas	9 500	89,2	1 041	1 104
Handelsanställdas	11 900	93,3	1 304	780
Hotell och restauranganställdas	18 500	95,0	2 037	864
HTF:s	8 600	89,3	944	924
Industrifackets	11 700	93,1	1 283	804
Industritjänstemännens	5 900	86,8	653	768
Journalisternas	5 200	81,4	575	948
Kommunalarbetarnas	9 100	89,8	999	948
Kommunaltjänstemännens	5 400	87,7	597	684
Lantarbetarnas	17 100	93,6	1 879	1 176
Ledarnas	6 900	87,1	764	900
Livsmedelsarbetarnas	12 600	92,2	1 383	984
Lärarnas	3 700	78,1	404	852
Metallindustriarbetarnas	9 700	91,0	1 066	888
Musikernas med flera	29 300	86,1	3 224	1 140
Målarnas	19 800	94,7	2 179	1 080
Pappersindustriarbetarnas	6 900	86,5	756	960
Petroleumhandlarnas	8 500	87,1	933	1 100
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	7 900	91,7	865	816
Skogs- och Träfackets	15 100	94,7	1 657	876
Småföretagarnas	3 900	82,0	432	756
Statstjänstemännens	3 900	79,2	428	828
Sv Handels och arbetsgivarnas	8 200	88,5	898	1 044
Sveriges arbetares	19 700	94,7	2 166	960
Sveriges fiskares	14 200	89,0	1 566	2 040
Sveriges teaterverksammas	19 800	95,3	2 175	948
Säljarnas	6 600	84,7	729	1 020
Transportarbetarnas	11 800	91,7	1 294	984

## 5.5 Legitimitet

Att försäkringen skall ha legitimitet innebär att de som finansierar den skall känna förtroende att ersättning bara betalas ut till personer som verkligen är ofrivilligt arbetslösa. Men legitimitet innebär också ett förtroende för att försäkringen vid arbetslöshet verkligen ger den ersättning som förväntats.

Med en någorlunda generös ersättningsnivå förutsätter legitimiteten att det ställs krav på de arbets sökande som kan uppfattas som rimliga. Detta gäller oavsett vilken effekt kraven har på den arbets sökande. Även om drivkrafterna att hitta jobb är så starka att de administrativt ställda kraven inte har så stor effekt, kan låga krav skapa en allmän föreställning om en slapphet i försäkringen som skadar dess legitimitet. De krav som ställs måste också vara kända och de måste efterlevas.

Här måste göras en avvägning mellan att ha preciserade och i förhand kända regler och å andra sidan att ge utrymme för en bedömning i det enskilda fallet. I dagens regelverk är kravet på förankring på arbetsmarknaden kodifierat i det preciserade arbetsvillkoret, medan kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande till stor del är öppet för bedömning från fall till fall, även om en praxis utvecklats genom domstolsutslag.

Legitimiteten underlättas i regel av strikt formulerade kriterier för rätt till ersättning. Det skulle tala för att i lag eller förordning precisera även grundvillkoret, t.ex. exakt under vilka omständigheter ett erbjudet jobb måste accepteras. Vidare talar legitimiteten för att dessa regler bör vara förhållandevis enkla och enhetliga. Vidare bör de vara stabila, dvs. inte förändras särskilt ofta.

Men dessa intressen skall vägas mot att enkla regler som tillämpas strikt krymper utrymmet för individuella hänsyn. Det riskerar att bli fler fall av okänsliga beslut, som de facto inte uppfattas som rimliga. Ju mer hänsyn till individuella variationer regelverket försöker täcka in, desto mer komplicerat och svåröverblickbart blir det. Detsamma kan sägas om förändringar på arbetsmarknaden. Ett hänsynstagande till nya villkor gör regelverket alltmer vittomfattande. Om å andra sidan regelverket alltmer uppfattas som utformat för förhållanden som inte längre råder, tappar det i legitimitet.

Ett visst mått av prövning måste finnas. Det är angeläget att denna prövning inte väger in hänsyn som är irrelevanta för försäkringen. Det finns risk att försäkringen används till branschstöd eller regionalt stöd. En effektiv tillsyn måste garantera att sådana skillnader inte uppkommer.

Stabilitet i regelverket kräver att försäkringen har en tryggad finansiering så länge arbetslösheten ligger på normala nivåer. Att tvingas reducera ersättningen när arbetslösheten och utgifterna stiger är inte förenligt med försäkringsprincipen. Detsamma kan sägas om ersättningen höjs när arbetslösheten sjunker och det skapas finansiellt utrymme. Ersättningen måste ligga på en nivå som går att finansiera även när arbetslösheten är hög.



## **6 Utvecklingen på arbetsmarknaden och i arbetslöshetsförsäkringen**

Den djupa ekonomiska kris som drabbade Sverige under åren 1991-93 förändrade drastiskt förutsättningarna för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslösheten, som tidigare varierat runt 2-3 procent av arbetskraften, fyrdubblades på tre år och etablerades därefter på en nivå runt 8 procent. Det innebar inte bara att utgifterna för arbetslöshetsersättningar steg dramatiskt. Arbetslöshetskassorna ställdes inför en helt ny administrativ situation när mängden av ersättningsärenden som skulle prövas plötsligt mångdubblades. Delvis nya grupper blev aktuella för ersättning. I flera arbetslöshetskassor hade arbetslösa medlemmar tidigare varit en ganska marginell företeelse. Arbetsförmedlingarna utsattes för en motsvarande anhopning av arbetssökande samtidigt som möjligheterna att pröva försäkringens krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande påtagligt förändrades när inflödet av lediga platser som anmäldes till förmedlingarna i stort sett halverades.

### **6.1 Arbetsmarknaden**

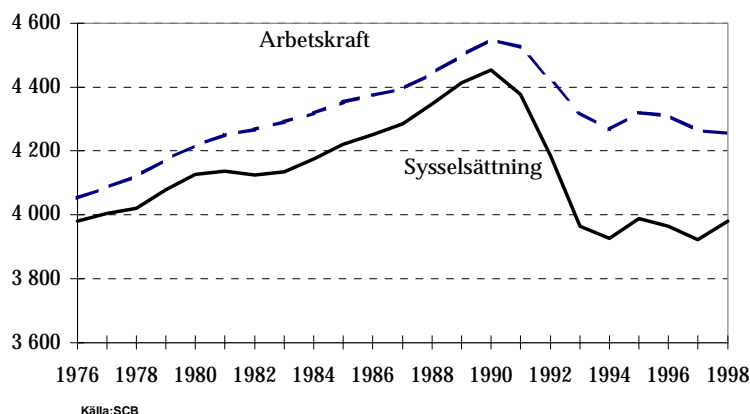
#### **Arbetskraft och sysselsättning**

Sverige hade under 1970- och 1980-talen en god utveckling på arbetsmarknaden. Arbetskraftsdeltagandet och antalet sysselsatta steg kontinuerligt. Medan arbetslösheten i övriga Europa steg påtagligt höll den sig i Sverige kvar på en förhållandevis låg nivå.

Antalet sysselsatta ökade med drygt 470 000 personer mellan år 1976 och 1990. År 1990 var hela 83 procent av befolkningen i

arbetsför ålder (16-64 år) sysselsatta, jämfört med 78 procent år 1976. Situationen på arbetsmarknaden var således i termer av sysselsättning och arbetskraftsdeltagande mycket fördelaktig i början av 1990-talet. Aldrig tidigare hade deltagandet i arbetskraften respektive sysselsättningen varit på en så hög nivå. Vid 1980-talets början bröts också den långsiktiga trenden mot allt kortare medelarbetstider, vilket fick till följd att antalet arbetade timmar steg påtagligt under detta decennium.

Figur 6.1  
Arbetskraft och sysselsättning  
tusental personer



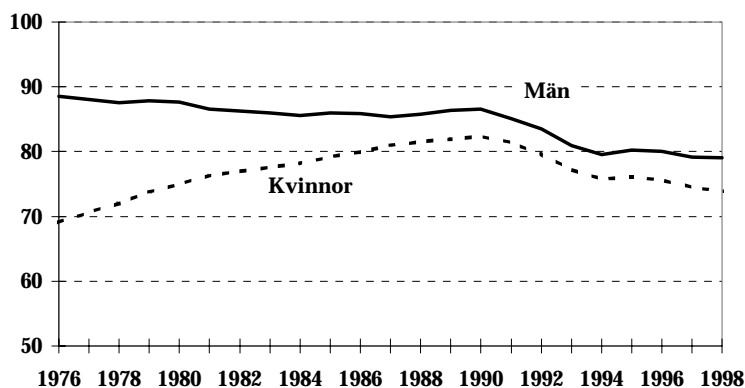
Lågkonjunkturen i början av 1990-talet satte djupa spår i sysselsättningen. Mellan år 1990 och 1994 sjönk antalet sysselsatta med drygt 550 000 personer, vilket motsvarar en minskning på nära 12 ½ procent. Den sysselsättningsökning som ägt rum mellan år 1976 och 1990 kom därmed att utplånas. Sysselsättningsfallet hejdades mot slutet av år 1993. Under år 1994 och 1995 ökade sysselsättningen, men denna uppgång bröts av konjunkturavmattningen år 1996 och vändes till en nedgång. År 1997 var sysselsättningen tillbaka på i stort sett samma nivå som under år 1993.

Vändningen på arbetsmarknaden kom inte förrän vid mitten av år 1997. Sedan dess har antalet sysselsatta vuxit med ca 175 000 personer och en tredjedel av krisårens sysselsättningsfall har

därmed återhämtats. Sysselsättningsgraden, mätt som andelen reguljärt sysselsatta i åldrarna 20-64 år, låg vid halvårsskiftet 1999 på drygt 76 procent, vilket är en uppgång med 2 procentenheter sedan bottenivån år 1997.

Figur 6.1 visar att även arbetskraften minskade under lågkonjunkturen. Mellan år 1990 och 1994 lämnade mer än 290 000 personer arbetskraften, vilket motsvarar en minskning med drygt 6,4 procent. Svenska kvinnor har, sett ur ett internationellt perspektiv, ett högt arbetskraftsdeltagande. Under år 1990 var det kvinnliga deltagandet i arbetskraften 82,3 procent jämfört med 86,6 procent för männen. Motsvarande siffror år 1994 var 75,7 procent respektive 79,5 procent. Mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande kom således att reduceras ungefär lika mycket under lågkonjunkturen. Som framgår av figur 6.2 avstannade dock den långsiktiga trenden mot konvergens mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Figur 6.2  
**Arbetskraftsdeltagande**  
procent av befolkningen 16-64 år



Källa: SCB

## Arbetslösheten

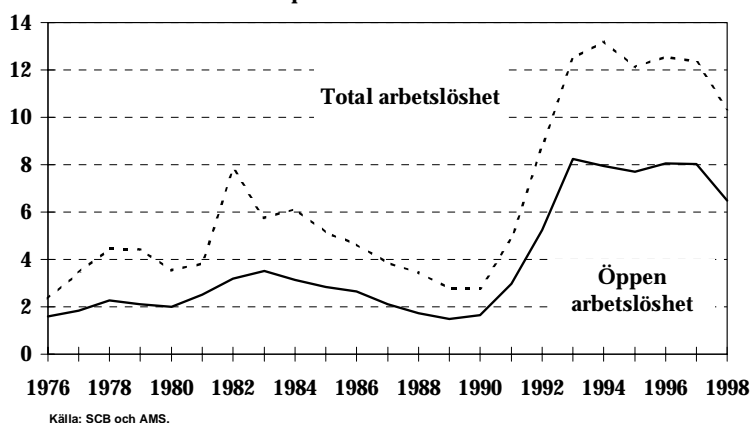
I samband med en svag ekonomisk utveckling i början av 1980-talet försämrades läget på arbetsmarknaden och arbetslösheten ökade. År 1983 var den öppna arbetslösheten 3 ½ procent av ar-



betskraften. De stora devalveringen år 1982 bidrog till att vända den negativa trenden och andra halvan av 1980-talet präglades av högkonjunktur. Antalet arbetslösa sjönk och år 1989 uppgick den öppna arbetslösheten till 1 ½ procent av arbetskraften vilket var den lägsta arbetslöshetsnivån som uppmätts i Sverige sedan år 1970.

I början av 1990-talet steg arbetslösheten dramatiskt (se figur 6.3). Mellan år 1989 och 1993 ökade den öppna arbetslösheten från 1 ½ procent till över 9 procent. Sommaren 1993 var nära 435 000 personer arbetslösa vilket motsvarar 9,6 procent av arbetskraften. Situationen på arbetsmarknaden stärktes något under år 1994 och 1995 för att år 1996 åter försämrades. Sedan år 1997 har dock läget på arbetsmarknaden markant förbättrats. Antalet arbetslösa har reducerats från 347 000 personer år 1996 till 276 000 år 1998 vilket motsvarar 8,1 procent respektive 6,5 procent av arbetskraften.

Figur 6.3  
Total och öppen arbetslöshet  
procent av arbetskraften



I takt med uppgången i den öppna arbetslösheten ökade likaledes antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program. Mellan år 1989 och 1994 ökade den totala arbetslösheten från 2,8 procent till drygt 13,2 procent av arbetskraften. Ä2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom,

tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller

3. får annan ersättning än pension på grund av anställningens upphörande (avgångsvederlag). År 1998 hade dock den totala arbetslösheten sjunkit till omkring 10,3 procent.

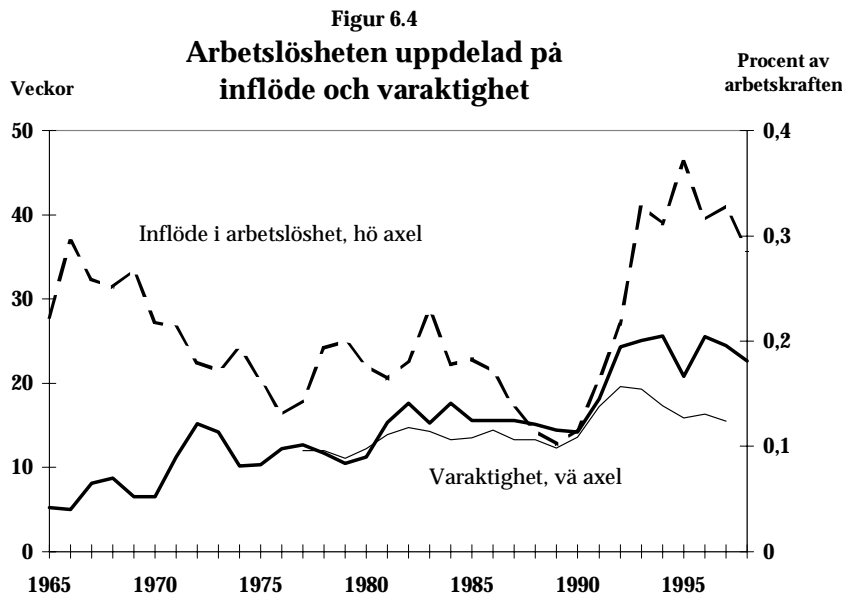
Arbetskraftsundersökningarna (AKU) redovisar även kompletterande mått på arbetslösheten. Antalet latent arbetssökande, dvs. personer utanför arbetskraften som velat och kunnat ta arbete men som ej sökt arbete till följd av att de t.ex. bedömt sannolikheten att erhålla ett arbete som begränsat, ökade mellan år 1989 och 1994 från 33 000 till 184 000 personer. Under samma tidsperiod ökade även antalet undersysselsatta, dvs. personer som arbetar mindre än de önskar p.g.a. arbetsmarknadsskäl, från 170 000 till 358 000. I samband med att situationen på arbetsmarknaden ljusnat under det senaste året har såväl antalet latent arbetssökande som antalet undersysselsatta minskat. år 1998 uppgick antalet latent arbetssökande till 167 000 personer och antalet undersysselsatta till 321 000. Kvinnor var undersysselsatta i betydligt större utsträckning än män. Skillnaden mellan könen är mindre påtagliga då det gäller latent arbetssökande.

#### *Arbetslöshetsperiodernas längd*

Utvecklingen av den genomsnittliga arbetslöshetsnivån beror dels på hur många som blir arbetslösa, dels på hur länge arbetslösheten varar i genomsnitt. I figur 6.4 redovisas ett enkelt mått på hur lång tid de som blir arbetslösa i genomsnitt kan förväntas kvarstå i arbetslöshet. Som framgår av diagrammet har arbetslösheten trendmässigt blivit alltmer långvarig. Den kraftigt ökade arbetslösheten i början av 1990-talet berodde också delvis på längre arbetslöshetsperioder.

Den förväntade arbetslöshetstiden för en person som blir arbetslös steg från 14,2 veckor år 1990 till 25 veckor år 1994. Relativt sett förklaras dock en större del av arbetslöshetsuppgången av att inflödet i arbetslöshet steg kraftigt. Detta skiljer 1990-talet från tidigare uppgångar i arbetslösheten. Under 1980-talets lågkonjunktur var det i hög grad de längre arbetslöshetstiderna som förklarade uppgången i genomsnittlig arbetslöshet. Sedan år 1997 har emellertid situationen på arbetsmarknaden förbätt-

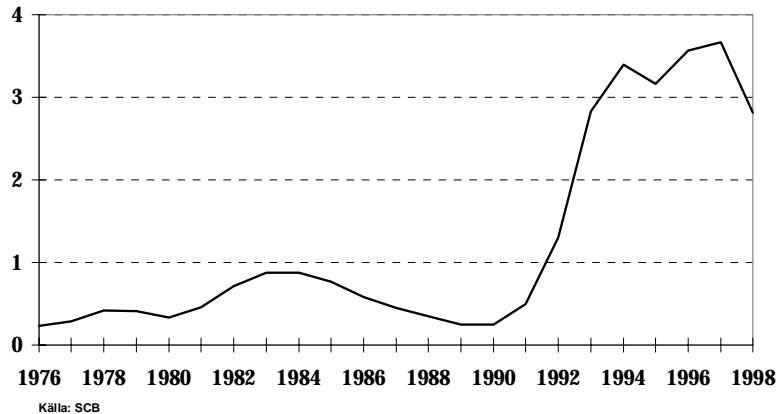
rats och den förväntade arbetslöshetstiden har reducerats något. Som framgår av Zetterberg (1999) kan det mått på arbetslöshetsperiodernas längd som vi använt här vara missvisande, särskilt i uppgångar och nedgångar i arbetslösheten. I diagrammet har därför även ett alternativt mått ritats in, som indikerar att ökningen av arbetslöshetstiderna under 1990-talets första hälft inte var så markant.



Det ur välfärdssynvinkel mest relevanta måttet på arbetslöshet är den andel av arbetskraften som är kvar länge i arbetslöshet. Under perioden 1990-1994 ökade långtidsarbetslösheten, definierad som arbetslöshet som varar längre än 6 månader, mer än den totala arbetslösheten. Andelen långtidsarbetslösa steg från 15 procent till 43 procent. Långtidsarbetslösheten är i hög grad åldersberoende. Den är mest utbredd i åldersgruppen 55-64 år där andelen långtidsarbetslösa i förhållande till den totala arbetslösheten ökade från 42 procent år 1990 till 62 procent år 1994. Uppgången var dock större i de yngre åldersgrupperna, i gruppen 25-54 år ökade andelen långtidsarbetslösa från 14 procent år 1990 till 44 procent år 1994 och i gruppen 16-24 år från 6 procent till 32 procent. Skillnaden mellan könen var däremot

relativt begränsad. Männen har dock drabbats något hårdare av arbetslösheten än kvinnorna och detta gäller även andelen långtidsarbetslösa.

Figur 6.5  
**Långtidsarbetslösa**  
procent av arbetskraften



### Utvecklingen de närmaste åren

Läget på arbetsmarknaden förbättras nu successivt. Arbetslösheten uppgår för närvarande till drygt 5 procent av arbetskraften, vilket är 1 ½ procentenhet lägre än för ett år sedan. Inflödet av nyanmälda lediga platser har fortsatt öka under loppet av år 1999. Svensk ekonomi är inne i en period med god produktionsstillväxt och snabb sysselsättningsexpansion. Under det första halvåret 1999 tilltog BNP, enligt nationalräkenskapernas preliminära utfall, med 3,7 procent och antalet sysselsatta personer ökade, enligt arbetskraftsundersökningarna, med 110 000 eller 2,8 procent jämfört med motsvarande period föregående år. Denna utveckling kommer att fortsätta.

I tabell 6.1 redovisas några huvudresultat från Konjunkturinstitutets senaste prognos från augusti 1999.

**Tabell 6.1** Nyckeltal, procentuell förändring då annat ej anges.

	1998	1999	2000
BNP, marknadspris	2,6	3,8	3,2
Kontantlön per timme	3,8	3,7	4,2
Sysselsättning, antal (NR-def)	1,2	2,8	1,9
Relativ arbetslöshet <sup>1</sup>	6,5	5,3	4,5
Personer i åtgärder <sup>2</sup>	3,9	3,5	3,3
KPI, årsgenomsnitt	0,4	0,3	1,2
Löneglidning	1,0	1,3	1,5

<sup>1</sup>Antal öppet arbetslösa i relation till arbetskraften.

<sup>2</sup>I procent av arbetskraften.

Förutsättningarna för en fortsatt stark efterfrågeexpansion är goda. Asienkrisens effekter på den svenska ekonomin visade sig vara något överskattade, nedgången i industrikonjunkturen relativt begränsad och spridningseffekterna till den inhemska ekonomin marginella. Idag är den internationella konjunkturen på väg uppåt. Hushållen har optimistiska förväntningar, vilket tillsammans med en stabil inkomstutveckling samt en gynnsam förmögenhetssituation, ger en fortsatt stark inhemsk efterfrågan. BNP-tillväxten år 1999 förväntas uppgå till 3,8 procent. Nästa år förmodas emellertid tillväxttakten att dämpas något, till ca 3,2 procent, främst till följd av ett högre ränteläge.

Sysselsättningen bedöms således kunna växa i snabb takt under perioden 1999-2000 med en viss avmattning i slutet av år 1999. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar kommer sysselsättningen att öka med 112 000 personer år 1999 och 78 000 personer år 2000.

Den stora nedgången i arbetslöshet som skett under år 1997 och 1998 kommer att fortgå under perioden 1999-2000, dock i något reducerad takt. Den genomsnittliga öppna arbetslösheten beräknas år 2000 att uppgå till 4,5 procent.

I samband med att sysselsättningen ökar förväntas även arbetskraftsutbudet att tillta. Utbudet av arbetskraft väntas följa sysselsättningsutvecklingen relativt väl då arbetskraftsutbudet, till skillnad från tidigare år, inte dämpas av utökat antal utbild-

ningsplatser och tidigare lagda pensionsavgångar. Under den aktuella tidsperioden kommer dessutom antalet konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder och platser inom vuxenutbildningen att reduceras, vilket innebär att arbetskraftsutbudet ökar ytterligare.

Trots det alltmer ansträngda resursläget gör Konjunkturinstitutet bedömningen att inflationen kommer att vara fortsatt låg nivå under år 1999 och 2000. Detta gäller såväl konsumentprisindex (KPI) som Riksbankens mått på den underliggande inflationen. En gynnsam utveckling av en rad faktorer, däribland importpriserna, avregleringarna på el- och telemarknaderna samt EU:s jordbruksreform Agenda 2000 kommer att dämpa inflationstrycket.

Mot denna bakgrund antar Konjunkturinstitutet att reporäntan inte kommer att förändras i år. Penningpolitiken utformas emellertid med utgångspunkt för den förväntade inflationen. Det är således troligt att penningpolitiken inom en snar framtid kommer att ändra inriktning. Konjunkturinstitutet förutsätter att reporäntan höjs med totalt 75 räntepunkter under år 2000.

Det finns i dagsläget inga indikationer på att den kraftigt stigande sysselsättningen resulterat i ett generellt ökat lönetryck. Löneglidningen förväntas endast tillta marginellt under löpande avtalsperiod, från 1,0 procent år 1998 till 1,3 procent år 1999 och 1,5 procent 2000. Löneglidningen har dock varit påtaglig inom byggnadssektorn. En faktor som håller tillbaka löneglidningen är att de redan avtalsmässiga lönehöjningarna under nuvarande avtalsperiod, i genomsnitt ca 2,5 procent per år, genererat kraftiga reallönehöjningar. Trots att löneglidningen totalt sett förväntas bli måttlig kan den för vissa starkt efterfrågade yrkesgrupper bli betydande, vilket kan medföra en ökad lönespridning. Detta kan i sin tur påverka utfallen av nästa avtalsrörelse. Om lönerna utvecklas olika för olika grupper och det tidigare följsamhetstänkandet lever kvar, riskerar de kommande förhandlingarna att bli komplicerade, med kompensationskrav trots den goda reallöneutvecklingen.

Det finns redan idag tecken på att det råder arbetskraftsbrist inom vissa sektorer. AMS försöker i en återkommande enkätundersökning att skatta företagets förväntade arbetskraftsbrist samt flaskhalsproblem, dvs. då rekryteringsproblemen utgör ett hinder för verksamhetens expansion. Den senaste enkä-

ten ägde rum i februari/mars 1999 och besvarades av ca 9 000 företag.

**Tabell 6.2:** Andel företag som upplever brist på utbildad respektive yrkeserfaren arbetskraft, procent.

	Utbildad arbetskraft	Därav flask- hals	Yrkes- erfaren arbetskraft	Därav flaskhals
Hösten 1997	20,1	*	24,9	*
Våren 1998	23,2	*	26,7	*
Hösten 1998	27,2	39,0	32,8	38,4
Våren 1999	25,0	42,6	29,8	41,5

Källa: AMS

Det framgår av tabellen att andelen företag som förväntar sig arbetskraftsbrist har ökat från hösten 1997 till hösten 1998. Hösten 1998 räknade 27 procent av de tillfrågade företagen med rekryteringsproblem p.g.a. brist på utbildad arbetskraft och 33 procent p.g.a. brist på yrkeserfaren arbetskraft. Av dessa företag angav 39 procent respektive 38 procent att arbetskraftsbristen innebar flaskhalsproblem.

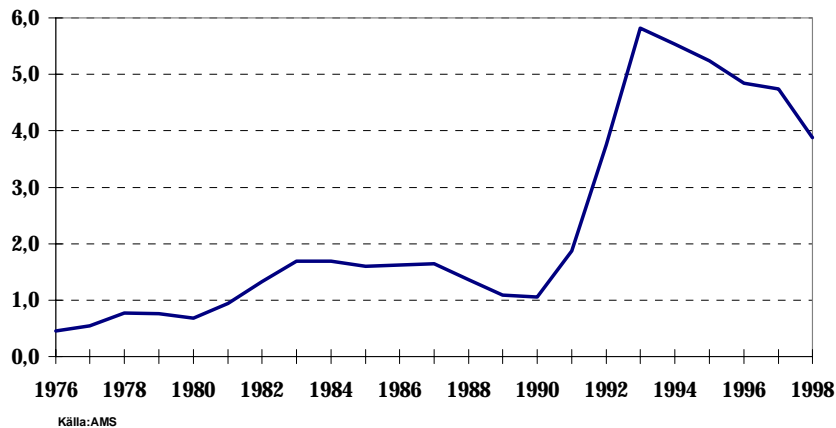
Andelen företag som förväntar sig arbetskraftsbrist har minskat något under våren 1999. En fjärdedel av de tillfrågade företagen väntade rekryteringssvårigheter till följd av brist på utbildad arbetskraft och 30 procent till följd av brist på yrkeserfaren arbetskraft. Flaskhalsproblemen har, å andra sidan, tilltagit. En tiondel av samtliga företag räknade med flaskhalsproblem, vilket är ungefär lika många som i föregående enkät. Flaskhalsproblemen är störst inom uppdrags- samt byggbranschen.

## 6.2 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling

Under år 1998 utbetalades drygt 31 miljarder kronor i inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, med en ersättning på ca 500 kr per dag för 62 miljoner ersättningsdagar fördelade på nära 800 000 ersättningsstagare. Arbetslöshetskassornas administrationskostnader beräknas ha uppgått till drygt en miljard kronor. Er-

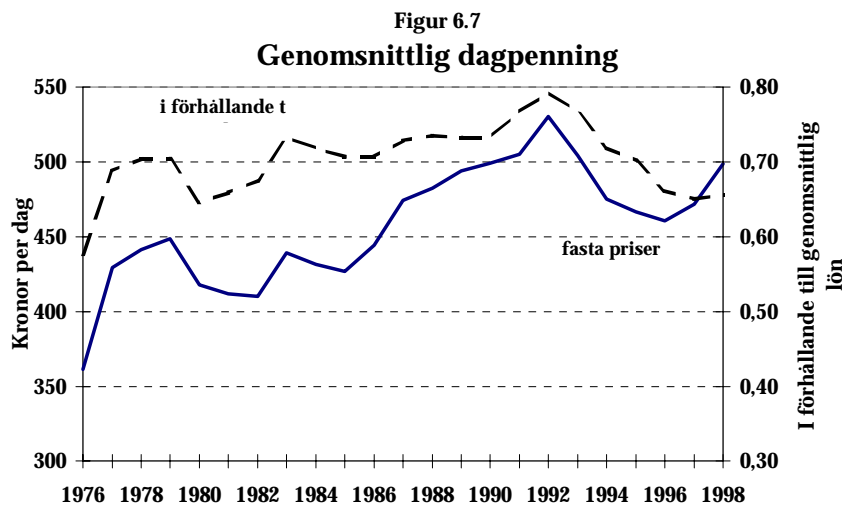
sättning med grundbeloppet, som numera ingår som en del i arbetslöshetsförsäkringen, uppgick till 1,4 miljarder kronor. I förhållande till lönesumman, som utgör arbetslöshetsförsäkringens finansieringsbas, motsvarade dess utgifter ca 4 procent.

Figur 6.6  
Utgifter i arbetslöshetsförsäkringen  
andel av lönesumman



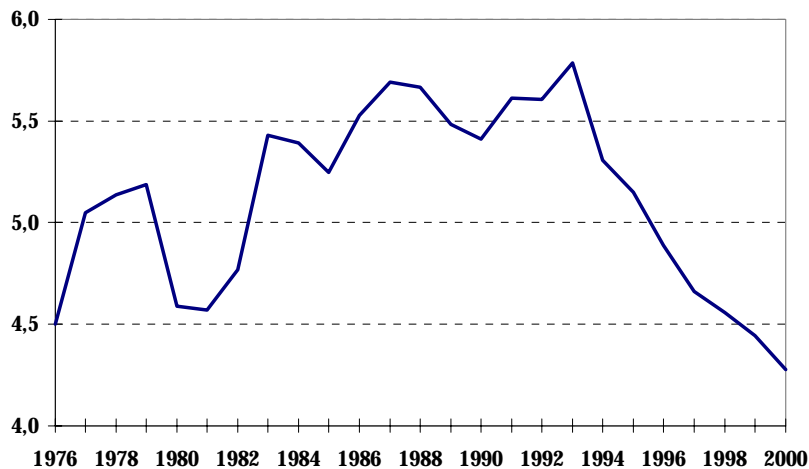
Som framgår av figur 6.6 mer än femdubblades utgifterna, mätt i fasta priser, i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Utgiftsutvecklingen i arbetslöshetsförsäkringen har varit betydligt mer expansiv än vad som motsvaras av utvecklingen på arbetsmarknaden. Om utgifterna sedan år 1976 enbart stigit i takt med löneutveckling och nivå på den öppna arbetslösheten hade försäkringsutgifterna under år 1998 varit ungefär hälften så stora. Skillnaden mot de faktiska utgifterna förklaras av att antalet ersättningsdagar ökat betydligt snabbare än den öppna arbetslösheten och till en mindre del av att den genomsnittliga dagpenningen stigit mer än lönerna.





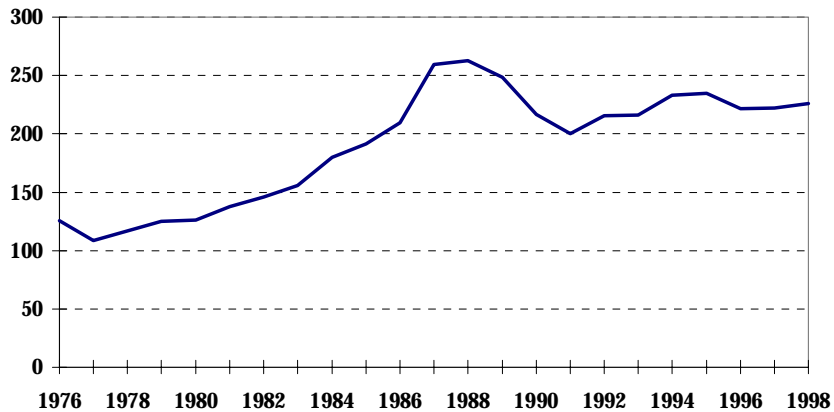
Den genomsnittliga dagpenningen har sedan år 1976 ökat i en takt motsvarande 1 ½ procent per år mätt i fast penningvärde. Det är, sett över hela perioden, något snabbare än den genomsnittliga timlöneutvecklingen. Den genomsnittliga ersättningen steg trendmässigt i förhållande till timlönen fram till år 1992. Därefter har den fallit såväl reellt som i förhållande till genomsnittlig timlön. Det senare förklaras bl.a. av att kompensationsgraden den 1 juli 1993 sänktes från 90 procent till 80 procent av förlorad inkomst, och sänktes ytterligare till 75 procent den 1 januari 1996. Sedan den 1 januari 1998 har kompensationsgraden återställts till 80 procent. Därtill har nivån på den högsta dagpenningen sjunkit i förhållande till genomsnittlig lön.

Figur 6.8  
Högsta dagpenning i förhållande till  
genomsnittlig timlön



Den kraftiga utgiftsökningen förklaras emellertid främst av att det antal dagar som ersätts från arbetslöshetsförsäkringen har vuxit snabbt. Som framgår av figur 6.9 har antalet ersatta dagar ökat betydligt mer än antalet öppet arbetslösa enligt AKU. Det finns flera förklaringar till detta. För det första har gruppen som uppbär ersättning utan att betraktas som arbetslösa i AKU:s definition ökat. Det gäller t.ex. de som uppbär deltid ersättning. För det andra har andelen av arbetskraften som är medlem i arbetslöshetskassa vuxit. Den var vid mitten 1970-talet 70 procent och har sedan stigit till 80 procent år 1990 och är nu nära 90 procent. Detta har i sin tur medfört att en växande andel av de arbetslösa har rätt till arbetslöshetsersättning. År 1980 var t.ex. det genomsnittliga antalet arbetslösa ersättningstagare ungefär hälften av antalet arbetslösa, medan det i dag är ungefär jämnstora grupper.

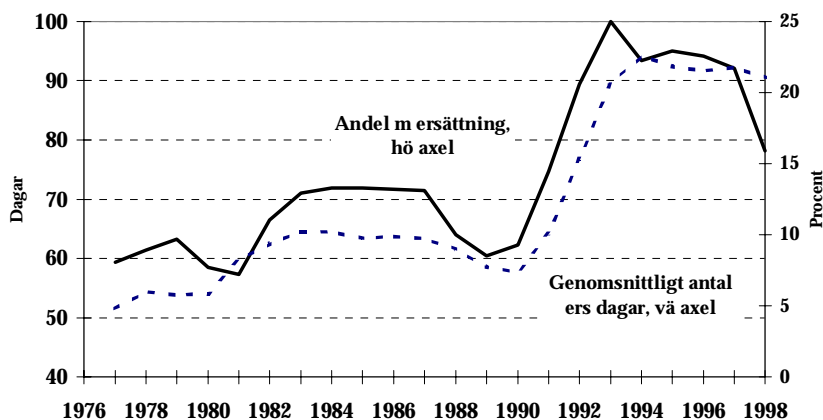
Figur 6.9  
Ersatta dagar per år i förhållande till antal  
arbetslösa (enl AKU)



Som visas i figur 6.10 är det ca en femtedel av arbetslöshetskassornas medlemmar som någon gång under året får ersättning, vilket är en dubbelt så hög andel som vid 1990-talets början. Mönstret är detsamma som för arbetslösheten enligt AKU, att det ökade antalet personer som blir arbetslösa betyder mer för den ökade ersättningsvolymen än att längden på ersättningsperioderna stigit.

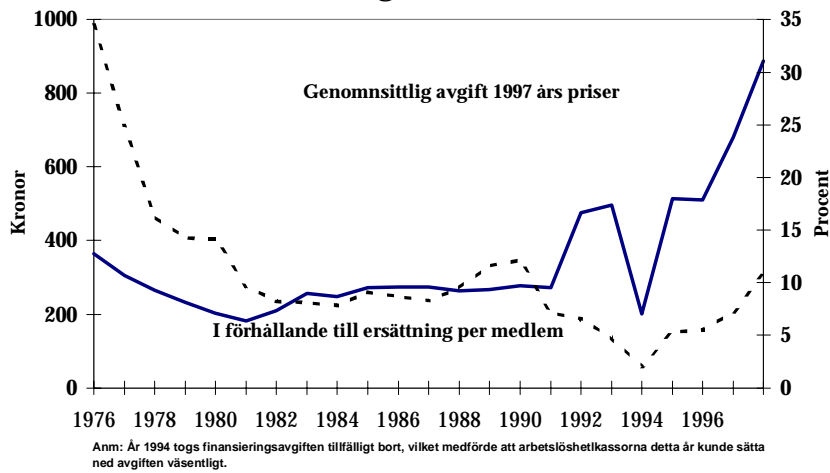
Såväl andelen av medlemmarna som någon gång uppbär ersättning som längden på ersättningsperioderna har ökat. Till skillnad från den totala arbetslösheten steg under 1980-talet inflödet i kassaersättning - andelen medlemmar som någon gång under året uppbär ersättning. Under 1990-talet är dock mönstret detsamma - såväl inflöde som ersättningslängd stiger, men inflödet relativt sett mer.

**Figur 6.10**  
**Andel kassamedlemmar som någon gång under året uppburit ersättning samt genomsnittligt antal ersättningsdagar**



Arbetslöshetsförsäkringen finansieras i huvudsak med statsbidrag, medan medlemsavgifterna motsvarar ca en tiondel av utgifterna. Medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna har tredubblats under 1990-talet. År 1991 uppgick den genomsnittliga medlemsavgiften till ca 300 kronor per år i dagens penningvärde, medan den år 1998 hade ökat till 890 kronor per år. Vid mitten av 1970-talet motsvarade medlemsavgifterna mer än 30 procent av utbetalda ersättningar. Denna andel sjönk snabbt till en nivå runt 10 procent under 1980-talet. Trots den kraftiga höjningen av avgifterna minskade medlemsavgifternas bidrag till finansieringen av arbetslöshetsersättningarna under 1990-talskrisen. De senaste åren har dock medlemsavgifterna stigit i förhållande till utbetalda ersättningar och ligger åter på 10 procent. Som systemet är utformat kommer medlemsavgifternas bidrag att öka ytterligare i takt med en minskande arbetslöshet.

Figur 6.11  
Medlemsavgifter till a-kassorna



## Angränsande utgiftsområden

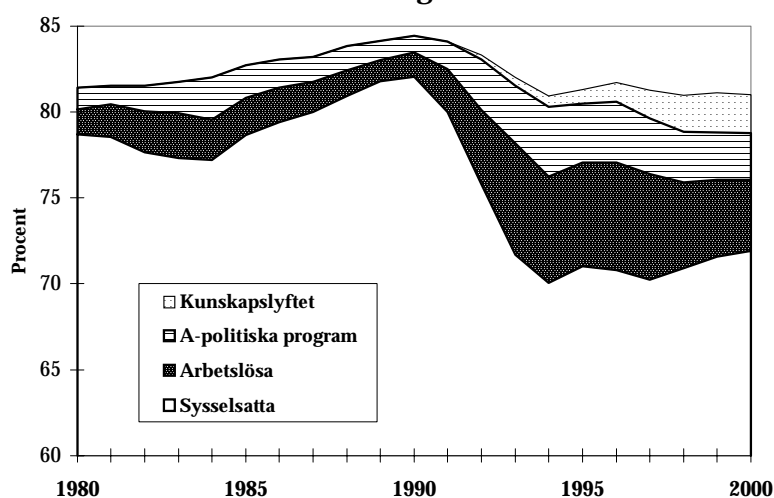
### *Arbetsmarknadspolitiska program*

Arbetslöshetsersättning som betalas ut via arbetslöshetskassorna utgör endast en del av samhällets försörjningsskydd vid arbetslöshet. Till de flesta av dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program utgår utbildningsbidrag, som i princip överensstämmer med dagpenningen från arbetslöshetskassa. Utbildningsbidragen utbetalas dock av försäkringskassan. Ändringar i reglerna för beräkning av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen får således effekter även på utbildningsbidragen. Under år 1998 beräknas utbildningsbidragen ha uppgått till ca 13 miljarder kronor, varav knappt 12 miljarder kronor i form av inkomstrelaterad ersättning och resterande del i form av ersättning på grundnivå. De samlade utgifterna, inklusive kostnader utöver ersättning till deltagarna, för s.k. konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program var ca 20 miljarder kronor. Till

detta skall läggas att ca 80 000 personer som deltar i särskilda program för arbetshandikappade, vilka svarar för en samlad utgift på ca 10 miljarder kronor.

Omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska programmen ökade kraftigt i samband med att arbetslösheten steg i början på 1990-talet. Under 1998 motsvarande det genomsnittliga antalet personer i sådana program 5,9 procent av arbetskraften, vilket skall jämföras med att den öppna arbetslösheten i genomsnitt uppgick till 6,5 procent av arbetskraften.

Figur 6.12  
Befolkningen 16-64 år



### *Socialbidrag och förtidspension*

Antalet personer som uppbär socialbidrag låg under senare delen av 1980-talet runt 300-350 000. Under 1990-talets krisår ökade antalet till ca 450 000 personer. Men relativt sett bidrog den ökade längden på ersättningsperioderna mer än antalet perso-

ner till att kommunernas utgifter i det närmaste fördubblades från 6 till 12 miljarder kronor. Eftersom socialbidragen är obeskattade motsvarar detta ett större belopp vid en jämförelse med t.ex. arbetslöshetsersättningarna (uppskattningsvis ca 17 miljarder kronor).

Det finns ett tydligt samband mellan arbetsmarknadsläge och utveckling av socialbidragstagande. Som framhölls ovan har anslutningsgraden till arbetslöshetskassorna successivt stigit, vilket borde hållit nere arbetslöshetens belastning på socialbidragssystemet. Men detta uppvägs av att arbetslösheten stigit i grupper som inte är berättigade till inkomstrelaterad ersättning. Enligt Salonen (1999) kan ca en tredjedel av socialbidragsutgifterna primärt hänföras till arbetslöshet.

Förtidspensioneringen har trendmässigt ökat under en lång period. Rätten till förtidspension förutsätter att arbetsförmågan är nedsatt av medicinska skäl. Arbetsmarknadsläget skall således inte påverka förtidspensioneringens omfattning. Förtidspensioneringen varierar inte på något tydligt sätt med arbetsmarknadsutvecklingen. Sålunda var inflödet i förtidspension mycket högt i slutet av 1980-talet när efterfrågan på arbetskraft var mycket hög, medan det avtagit under 1990-talet.

Antalet förtidspensionärer var år 1998 ca 420 000 personer eller 8 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år och statens utgifter i form av folkpension och ATP till förtidspensionärer uppgick till 39 miljarder kronor.

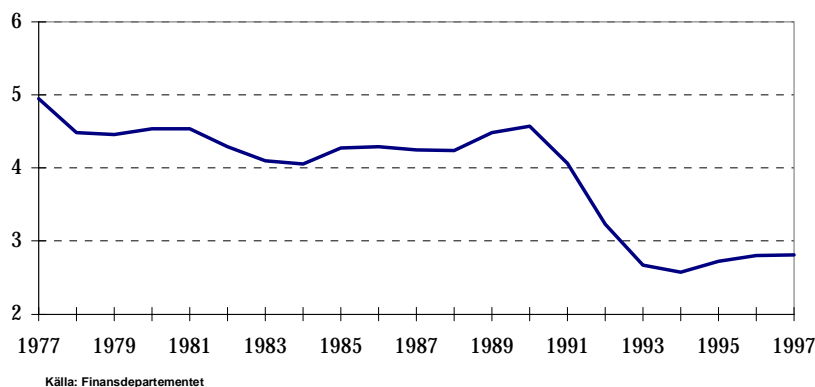
### *Utgifterna i de samlade trygghetssystemen*

Sammantaget är det en betydande del av befolkningen i de yrkesverksamma åldrarna som permanent eller temporärt har sin försörjning från de offentliga trygghetssystemen. Antalet personer i de olika systemen går dock inte att addera för att få en helhetsbild, eftersom samma person under ett år kan vara aktuell i olika system.

I figur 6.13 redovisas en beräkning av den samlade försörjningsbördan i de offentliga trygghetssystemen. Kurvan visar antalet sysselsatta i åldrarna 20-64 år i förhållande till antalet personer i samma åldrar som uppstår någon form av ersättning från de offentliga trygghetssystemen. För att uppnå jämförbarhet har antalen räknats om till s.k. helårsekvivalenter, dvs. den som är

arbetslös ett halvår och arbetar resterande del av året räknas som  $\frac{1}{2}$  sysselsatt och  $\frac{1}{2}$  arbetslös.

**Figur 6.13**  
**Kvot mellan antal sysselsatta**  
**och antal ersättningstagare**  
 helårsekvivalenter



Som framgår av diagrammet har antalet sysselsatta trendmässigt minskat i förhållande till det antal som i olika former får sin huvudsakliga försörjning via offentliga trygghetssystem. Det är främst ett växande antal förtidspensionärer som förklarar denna utveckling. Ovanpå detta lades i början av 1990-talet den kraftiga ökningen av antalet arbetslösa.

Därtill har andelen äldre i befolkningen ökat, vilket ytterligare höjer "försörjningsbördan". Inkluderas pensionärerna är förhållandet mellan sysselsatta och gruppen med någon form av ersättning nära 1:1, dvs. på varje arbetad timme går en timme med ersättningar.

Den framtida befolkningsutvecklingen kommer att medföra ökade anspråk på de offentliga systemen. Nu växer befolkningen snabbast i de åldersgrupper där andelen förtidspensionärer är hög, samtidigt som antalet riktigt gamla och vårdkrävande stiger. Inom mindre än ett decennium växer andelen pensionärer och därmed pensionsutgifterna kraftigt.

Den framtida sysselsättningsutvecklingen är helt avgörande för att klara finansieringen av dessa anspråk. En snabbare tillväxt av produktion per sysselsatt löser inte finansierings-



problemet, eftersom nivån på olika ersättningar och kostnaden för vård och omsorg då också tenderar att växa snabbare. Om inte skatter och avgifter skall behöva höjas är det bara genom en växande sysselsättning som det kommer att vara möjligt att upprätthålla trygghetssystemen. Även om vi väljer andra former av finansiering kvarstår samma grundläggande problem - att det måste ske en omfördelning i samhället mellan de yrkesverksamma och de äldre. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos kommer befolkningen i yrkesverksam ålder (20-64 år) att minska, inte bara som andel utan även i absoluta tal.

Det är mot den bakgrunden som målet om en ökad sysselsättningsgrad skall ses. Regeringens mål innebär att 80 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år skall vara i reguljär sysselsättning senast år 2004. För att klara detta måste arbetslösheten varaktigt bringas ned till högst 4 procent av arbetskraften. En arbetslöshet på 4 procent medför, om lika många blir arbetslösa som under år 1998, att den genomsnittliga arbetslöshetstiden måste reduceras från drygt 20 veckor till ca 15 veckor.

### **6.3 Arbetslöshetens ekonomiska konsekvenser för den enskilde**

För den som har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, kompenseras 80 procent av inkomstbortfallet för inkomster upp till motsvarande ca 16 000 kronor per månad. För högre inkomster är kompensationsgraden lägre. För alla sysselsatta uppskattas den genomsnittliga kompensationsgraden vara knappt 70 procent av inkomstbortfallet.

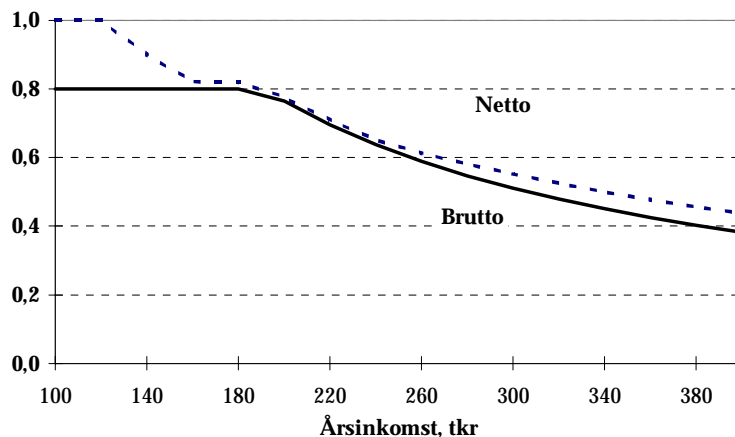
Denna siffra ger emellertid inte hela bilden av de ekonomiska konsekvenserna av arbetslöshet. Det relevanta måttet är hur de disponibla inkomsterna påverkas, dvs. då hänsyn tagits till skatt och olika former av bidrag. Det finns grupper som vid arbetslöshet får ersättning från andra system än arbetslöshetsförsäkringen, t.ex. inom ramen för omställnings- och trygghetsavtalen, som innebär att den faktiska kompensationsgraden ligger högre. För stora grupper kompenseras delvis inkomstbortfallet av det inkomstprövade bostadsbidraget. Inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter har samma effekt, förutsatt att barnomsorgsplatsen kan bibehållas vid arbetslöshet.

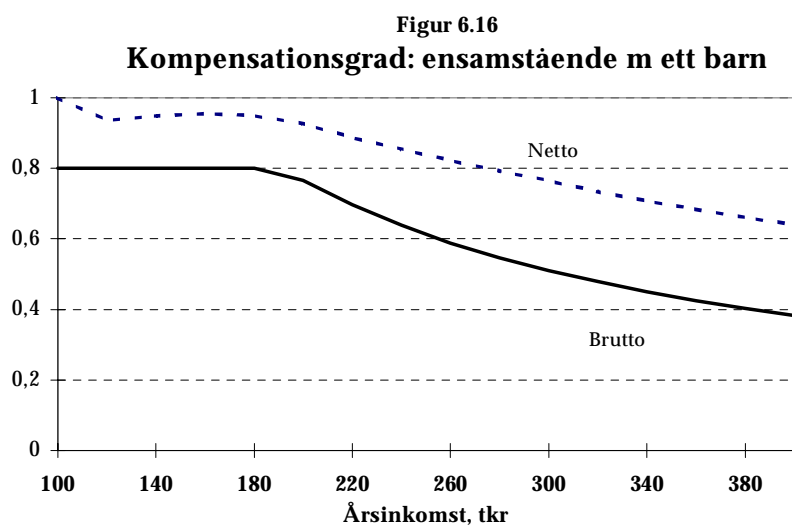
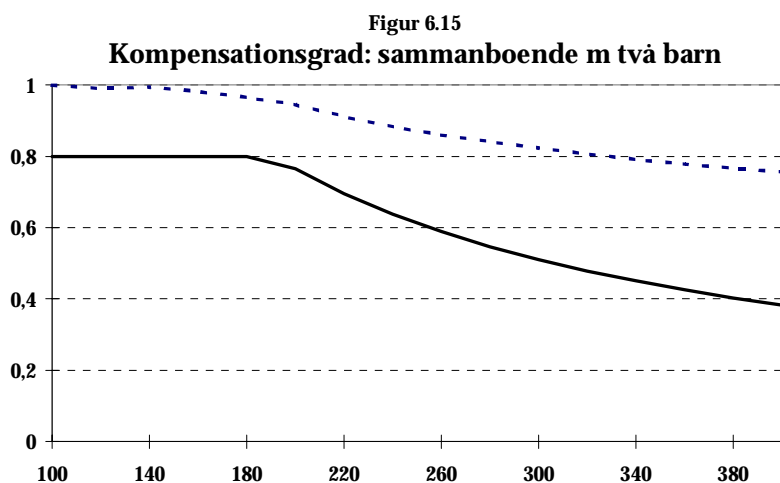
Den genomsnittliga faktiska kompensationsgraden för alla sysselsatta uppgår enligt ESO-rapporten "Lönar sig arbete" (Ds 1997:73) till 78 procent. Den siffran avser effekten på disponibel inkomst av att bli arbetslös. Av rapporten framgår även att ca en femtedel av de sysselsatta har en kompensationsgrad som överstiger 90 procent av inkomstbortfallet, dvs. vid arbetslöshet reduceras den disponibla inkomsten med mindre än 10 procent. Män har lägre kompensationsgrad än kvinnor, 73 procent jämfört med 83 procent.

Den faktiska kompensationsgraden är i hög grad knuten till familjesituation. Som framgår av figur 6.14 har en ensamstående utan barn vid normala inkomster en kompensationsgrad i netto-termer som är obetydligt högre än motsvarande bruttokompensationsgrad. För hushåll med barn innebär dock effekten av bl.a. bostadsbidrag och inkomstprövade barnomsorgsavgifter att nettokompensationsgraden ligger markant högre än bruttonivån. Vid en inkomst på 25 000 i månaden är den formella kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen under 50 procent, men efter hänsyn till marginaleffekter blir den faktiska kompensationsgraden vid arbetslöshet över 80 procent av tidigare inkomst.

Figur 6.14

### Kompensationsgrad: ensamstående utan barn





Flera undersökningar visar att de arbetslösa har en betydligt lägre ekonomisk standard än de som har jobb. Det är dock om-

tvistat hur stor skillnaden egentligen är. Enligt en undersökning, som jämförde dem som under ett år hade huvuddelen av sin inkomst från arbetslöshetsersättning med dem som hade huvuddelen av inkomsten från förvärvsarbete, uppgår den ekonomiska standarden för de arbetslösa till mindre än 60 procent av den som gäller för sysselsatta. (Furåker och Schedin, 1998).

Detta beror dock delvis på att de arbetslösa skiljer sig från de sysselsatta i andra avseenden än att vara utan jobb. De har en annan åldersfördelning, utbildningsbakgrund etc. I ESO-rapporten görs ett försök att rensa för denna sammansättningseffekt och isolera vad enbart arbetslöshet betyder för den ekonomiska standarden. Enligt den beräkningen har de arbetslösa en ekonomisk standard som ligger på en nivå som är 85-95 procent av vad som gäller för jämförbara grupper som har arbete.

En statisk jämförelse mellan inkomsten vid arbetslöshet respektive inkomsten med ett jobb (som antas ge den lön för vilken man är försäkrad) ger emellertid en alltför begränsad bild av de ekonomiska effekterna av arbetslöshet. Lönen i det jobb den försäkrade efter en kortare eller längre omställningsperiod hamnar är för många lägre än i det tidigare jobbet. Därtill kan löneutvecklingen vara svagare än om arbetslösheten inte inträffat. Lönen avspeglar delvis kompetens och produktivitet som är specifik för arbetsgivaren eller branschen. Ett nytt jobb hos en annan arbetsgivare eller i en annan bransch medför därför naturligen en lägre lön eller svagare löneutveckling. Vid en lång tids arbetslöshet kan dessutom teknisk utveckling och struktur-omvandling reducera värdet på tidigare förvärvad kunskap och kompetens, så att produktiviteten är lägre även om den arbetsökande kommer tillbaka till samma bransch. Det finns även visst belägg för att särskilt långtidsarbetslöshet i sig själv har negativa effekter på individens konkurrensförmåga gentemot andra arbetssökande.

I en studie av Patrick Joyce (1998) analyserades vilken effekt arbetslöshetserfarenhet under de senaste två åren har på löneskillnader mellan individer vid en viss tidpunkt. Han fann att erfarenhet av arbetslöshet i sig drog ned lönen med 4 procent jämfört med de som inte varit arbetslösa, men i övrigt hade samma egenskaper. Ju längre arbetslöshetsperioden varat desto större blev denna negativa effekt på lönen. Med ett års arbetslöshet blev effekten att lönen låg drygt 10 procent lägre. I en panelstudie analyserades vilken effekt arbetslöshet har på löneut-

vecklingen mellan två år. Även denna studie visade en negativ effekt, om än något svagare.

Vid sidan av rena löneeffekter finns även andra negativa effekter av arbetslöshet. Risken att bli arbetslös är påtagligt högre för de som en gång varit arbetslösa och stiger ju längre arbetslösheten varat.

För att bedöma incitamentseffekten i arbetslöshetsförsäkringen bör dessa långsiktiga effekter vägas in. Den som är arbetsökande jämför inte bara lönen i ett erbjudet jobb med ersättning från arbetslöshetsersättningen (jämför andra bidrag) utan snarare det ekonomiska utbytet av att fortsätta söka arbete respektive att ta jobbet. Den arbetsökande tar då i beaktande att en längre arbetslöshet kan medföra sämre möjligheter att hitta ett nytt jobb, lägre framtida lön och ökad risk att på nytt bli arbetslös. I kombination med effekter från andra bidragssystem kanske ett erbjudet jobb ger samma disponibla inkomst som att fortsätta uppbära arbetslöshetsersättning. Men de ekonomiska incitamenten att acceptera jobbet kan ändå vara betydande, till följd av att den förväntade framtida inkomstutvecklingen skulle påverkas negativt av att inte acceptera.

## 6.4 Framtidens arbetsmarknad

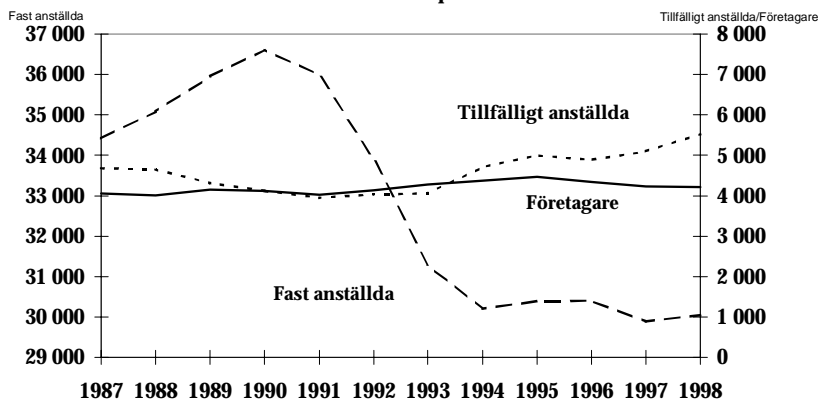
På tröskeln till ett millennieskifte försöker många spå hur den framtida arbetsmarknaden kommer att utvecklas. Det handlar bl. a. om hur värderingar och attityder kommer att påverka arbetsviljan, hur relationerna mellan löntagare och arbetsgivare kommer att utvecklas, hur förändringar av arbetets organisation kommer att arta sig, vilka krav på kvalifikationer arbetsgivarna kommer att ställa samt hur internationalisering och globalisering påverkar Sveriges framtida konkurrensförmåga. Det går svårt att förutsäga hur, när och i vilken omfattning trendbrott kommer att ske. Det kan vara frågan om gradvisa eller snabba förändringar som rubbar gamla sanningar.

Den allmänna debatten ger många gånger intrycket av att dagens ungdomar inte är intresserade av att arbeta och att de inte värdesätter ett fast arbete. När arbetslösheten är hög, särskilt

bland ungdomar, är det lätt att attityder och värderingar som avspeglar de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden växer fram. En rad studier pekar emellertid på att flertalet ungdomar vill ha ett fast arbete. I en undersökning som Ungdomsstyrelsen publicerade 1998 angav 82 procent av ungdomarna i åldern 16-29 år att de ansåg att det var viktigt att ha ett fast arbete vid 35 års ålder.

En rad forskare menar även att trenden mot en mer flexibel arbetsmarknad kommer att fortgå. De arbetstillfällena som skapas kommer huvudsakligen att vara av mer tillfällig karaktär, i form av projektarbete och för kortare eller längre perioder. Orsaken till detta skulle vara att konkurrensen mellan företag blir hårdare och att behovet av arbetskraft kommer att variera mellan olika skeden. Andelen tillfälliga anställningar har ökat trendmässigt under större delen av 1990-talet. Mellan 1987 och 1997 ökade andelen personer med tidsbegränsade anställningar från 12 till drygt 14 procent av alla anställda. Det är dock fortfarande endast en begränsad andel av arbetskraften som är tidsbegränsat anställda.

Diagram 6.17  
**Sysselsatta fördelade på anställningsform**  
 hundratals personer



Det är svårt att avgöra om ökningen av de tillfälliga anställningarna är ett utslag av den höga arbetslösheten under 1990-talet. Det kan antas att när arbetslösheten är hög så har arbetsgivarna större möjligheter att tillgodose sina intressen av flexibla kontrakt med sina anställda. De vill av naturliga skäl ha så stor

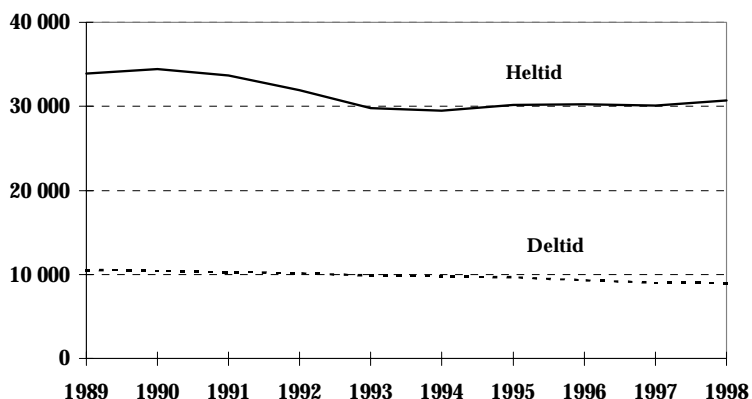
handlingsfrihet som möjligt och med tillfälliga anställningar tillgodoses en del av deras önskemål. När arbetslösheten minskar kan det bli konkurrens om arbetskraften, då är det naturligt att arbetsgivarna i ökad utsträckning vill knyta fastare kontrakt med de anställda. I den meningen är ökningen av de tillfälliga anställningarna ett konjunkturellt fenomen. Men sannolikt finns det också en strukturell förändring på arbetsmarknaden och en anpassning till de lagar och regler som reglerar anställningsskyddet. Det kan innebära att vi även i framtiden, oavsett konjunktur, måste vänja oss vid fler tillfälliga anställningar, projektanställningar och behovsanställningar. Det kan vara ett utslag av större svängningar i produktionen och en ökad konkurrens som gör att företagen bara vill betala för anställda när man har behov av dem.

Antalet anställningar inom bemanningsföretagen har tilltagit sedan 1993 då arbetsförmedlingsmonopolet avskaffades. I absoluta tal har antalet anställda i bemanningsföretag vuxit från 3 000 personer i slutet av 1993 till 20 000 personer i slutet av 1998. Bemanningsföretagen planerar dessutom att expandera verksamheten kraftigt under kommande år. Bemanningsföretagens verksamhet är delvis ett uttryck för behovet av ökad flexibilitet. Det tyder på att verksamheten kommer att fortsätta öka och komma in i allt fler branscher.

Bemanningsföretagen har påpekat att de har problem med tillämpningen av de regler som gäller arbetslöshetsförsäkringen. De anser sig vara diskriminerade vad gäller möjligheten för de anställda att uppbära arbetslöshetsersättning på deltid samt vad gäller möjligheten att uppbära arbetslöshetsersättning efter två tillfälliga anställningar i bemanningsföretag. Dessutom hävdar de att det gäller särskilda regler på arbetsförmedlingarna vid anvisning av jobb i bemanningsföretag.

Andelen deltidsarbetande uppgick 1998 till omkring 890 000 personer, vilket motsvarar nästan 23 procent av de sysselsatta. Av de deltidsarbetande var samma år drygt 80 procent kvinnor. Deltidsarbete har till skillnad från andra former av flexibla arbetsformer inte blivit vanligare under 1990-talet. Antalet deltidsarbetande har istället sjunkit med en långsam men jämn takt under hela 1990-talet.

Diagram 6.18  
**Antal sysselsatta fördelade efter hel- och deltid**  
 hundratal personer



Det kan även ifrågasättas vilka krav på kvalifikationer arbetsgivarna kommer att ställa på framtidens arbetsmarknad. Rune Åberg visar i bilaga 2 till detta betänkande att de krav som arbetsgivarna ställer inte står i rimlig proportion till det förändrade innehållet i de arbetsuppgifter som man söker arbetskraft till. Det är troligt att arbetsgivarna har ökat kvalifikationskraven i samband med den djupa krisen. Den höga arbetslösheten under 1990-talet har medfört att arbetsgivarna haft tillgång till arbetskraft med den, av arbetsgivarna, efterfrågade kvalifikationen. När brist på arbetskraft börjar göra sig gällande, särskilt inom vissa yrken, sänks kraven. Det kan gälla formella krav, som innehav av körkort, eller krav på genomgången yrkesutbildning. Under 1990-talet har det även hävdats att arbetsgivarna i ökad utsträckning har ställt krav på förmåga att inordna sig i ett arbetslag. Den sociala kompetensen har fått ökad betydelse i arbetslivet.

Slutligen kan frågan ställas om fördelningen mellan anställda och företagare kommer att förändras i framtiden. Kommer organisationen av arbetsmarknaden i framtiden att bli sådan att arbete i ökad utsträckning utförs av egna företagare. Under 1990-talet minskade antalet anställda påtagligt, framför allt de fast anställda. Samtidigt ökade antalet företagare något under perioden. Det tycks som om många av de nya tjänstebanscher kommer att leda till en viss ökning av företagsfrekvensen. Samtidigt skall inte förändringen överskattas, det kan vara ett



övergående fenomen. Det finns dessutom tendenser till att mellanformen mellan företagare och löntagare, oberoende uppdragstagare kommer att få en ökad betydelse. Det kan innebära svårigheter inte minst i gränsdragningen mellan företagare och anställda.

Utvecklingen av den framtida arbetsmarknaden kan ha konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns skäl att fråga sig om arbetslöshetsförsäkringen kommer att spela en mindre roll i framtiden mot bakgrund av de förändringar som kommer att inträffa eller om den nuvarande försäkringen inte är tillräckligt robust för att klara de förändringar som kan inträffa.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen har visat sig vara mycket flexibel och möjlig att anpassa efter de skilda förutsättningar som har rätt på arbetsmarknaden. De förändringar som nu vidtas kan innebära svårigheter främst i två avseenden. Det kan bli svårare för arbetstagare med en lös anknytning till arbetsmarknaden att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet. Arbetstagare med korttidsanställningar kan få problem att uppfylla inträdesvillkoret i försäkringen. Tillfälliga anställningar kan även innebära att arbetstagarna inte har möjlighet att arbeta upp ett arbetsvillkor. Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen kan, å andra sidan, väsentligen tillta om arbetstagare i allt större utsträckning uppbär arbetslöshetsersättning mellan två korta tillfälliga arbeten. Det är knappast arbetslöshetsförsäkringens uppgift att subventionerna flexibla anställningsformer. För det andra kommer företagarnas och de oberoende uppdragstagarnas växande betydelse att innebära att en översyn av hur företagare är inbegripna i försäkringen behöver göras. Arbetslöshetsförsäkringen är ursprungligen en löntagarförsäkring men särskilda regler för företagarna har vuxit fram efter hand.

## 7 Arbetslöshetsförsäkringen och samhällsekonomin

### 7.1 Inflation och arbetslöshet

I arbetsgruppens direktiv framhålls att arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring bör tydliggöras. Försäkringen skall vara en integrerad del i en arbetsmarknadspolitik som bl.a. syftar till att lediga platser tillsätts så snabbt som möjligt. Därmed skapas ett utrymme för efterfrågan att växa utan att det uppkommer inflationsdrivande flaskhalsar och den ekonomiska tillväxten kan tillåtas bli tillräckligt hög för att varaktigt bringa ned arbetslösheten till låga nivåer.

De ökade kraven på omställning skall ses mot bakgrund av att läget på arbetsmarknaden nu är på väg att förbättras och att risken därmed ökar för att det skall uppkomma brist på arbetskraft inom delar av ekonomin. Den svenska ekonomin närmar sig ett läge där "de goda tidernas problem" gör sig gällande, dvs. problemet att förena en sjunkande arbetslöshet med bibehållen låg inflation.

Men behovet av åtgärder som kan bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad skall inte enbart ses i ljuset av det just nu aktuella läget. Det har sedan mitten av 1980-talet skett strukturella förändringar såväl internationellt som i Sverige, som i viktiga avseenden förändrat ekonomins funktionssätt och förutsättningarna för den ekonomiska politiken. Avregleringen av kapitalmarknaden, övergång till flytande växelkurs och skärpta krav på finanspolitisk disciplin är faktorer som begränsat den ekonomiska politikens manöverutrymme och möjligheterna att avvika från den politik som bedrivs i andra länder. Därmed har också kraven på arbetsmarknadens funktionsförmåga skärpts. När ekonomin i framtiden utsätts för störningar kommer inte

den ekonomiska politiken att kunna svara på samma sätt som skedde under 1970- och 1980-talen.

I samma riktning verkar strukturella förändringar som innebär växande krav på kompetens för de lediga jobben och som försvårar matchningen mellan efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden. Flera år med hög arbetslöshet har också satt spår på arbetsmarknaden, med stora grupper som under lång tid varit utan arbete och får allt svårare att återkomma i sysselsättning.

Det är mot den bakgrunden det ställs krav på att vidta åtgärder som gör arbetsmarknaden mer "flexibel". Situationen är inte unik för Sverige. Inom ramen för den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD togs år 1994 fram ett omfattande program med rekommendationer för medlemsländernas ekonomiska politik i syfte att öka sysselsättningen och få ned arbetslösheten. Dessa politik-rekommendationer omfattar bl.a.

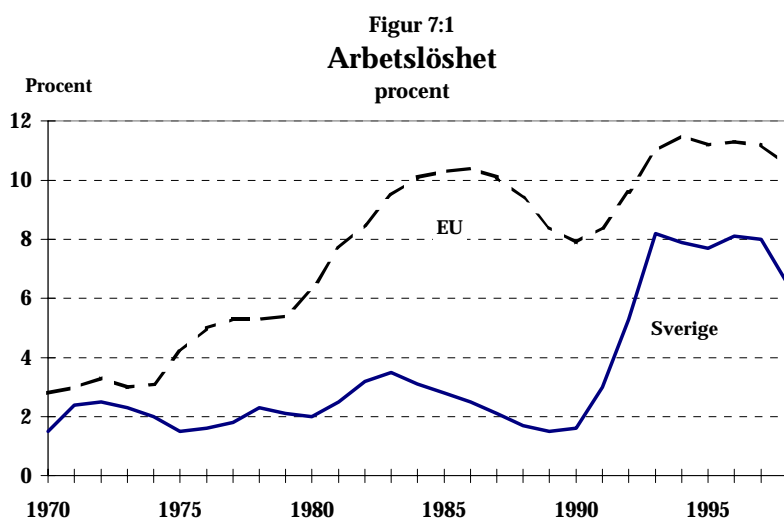
- en stabilitetsinriktad makroekonomisk politik, bl.a. oberoende riksbank, restriktioner för budgetunderskott m.m.
- ökad flexibilitet i arbetstiderna,
- förbättrat företagsklimat,
- avveckling av restriktioner så att lönerna kan avspegla skillnader i produktivitet, vilket innebär större lönespridning,
- reformerat anställningsskydd för att underlätta rekrytering,
- ökad tonvikt på aktiv arbetsmarknadspolitik,
- ökad satsning på utbildning,
- "reformerat ersättningsystemet för arbetslöshet så att fördelningsmålen uppnås på ett sätt som är mindre hämmande för en effektiv arbetsmarknad." Detta innebär i praktiken försämringar i arbetslöshetsförsäkringen. I OECD:s rapport om Sverige 1999 rekommenderas sålunda att kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen reduceras till 75 procent av inkomsten och att det sätts en effektiv gräns för ersättningsperiodens längd.

Dessa rekommendationer är inte okontroversiella, vare sig vad gäller behovet av dem eller deras effekter för sysselsättning och arbetslöshet. Även om det råder delade meningar om enskilda delar kan OECD:s lista med rekommendationer som helhet ses som uttryck för en bland ekonomer tämligen väletablerad uppfattning om vilken typ av åtgärder som behövs för att öka flexibilitet och anpassningsförmåga på arbetsmarknaden. Men ofta rör dessa åtgärder vid sådana förhållanden som anses vara centrala delar i det svenska välfärdssystemet. Den politiska

avvägningen är betydligt mer komplicerad än vad som vanligen framkommer.

### Bakgrunden

Sverige lyckades under 1970- och 1980-talen, till skillnad från de flesta andra europeiska länder, hålla nere arbetslösheten på en förhållandevis låg nivå. I EU-området steg arbetslösheten i två omgångar upp till en nivå på ca 10 procent av arbetskraften, bl.a. som en effekt av de störningar som världsekonomin utsattes för i samband med oljekriserna år 1973 och 1979. I Sverige stannade arbetslösheten på en nivå runt 2 procent av arbetskraften. Om hänsyn tas till skillnader i den demografiska utvecklingen var även sysselsättningen mer expansiv i Sverige än i övriga Europa. Sysselsättningsgraden steg sålunda i Sverige från 79 procent av befolkningen 16-64 år vid mitten av 1970-talet till 81 procent år 1990. Bland EU-länderna sjönk istället sysselsättningsgraden under denna period.



Recessionen i början av 1990-talet drabbade Sverige hårdare än andra länder (med undantag för Finland). BNP föll med sammantaget drygt 3 ½ procent under åren 1991-93. Därtill var effekten på sysselsättningen mer påtaglig än vad som varit

brukligt under tidigare lågkonjunkturer. Antalet sysselsatta minskade och sysselsättningsgraden föll ned till 71 procent av befolkningen. Arbetslösheten steg till samma nivå som EU-länderna hade haft under flera år. Sverige avvek inte längre från övriga Europa.

Tolkningen av den historiska utvecklingen spelar ofta roll för bedömningen av framtiden och vilka åtgärder som behöver vidtas. Var 1990-talet en tillfällig, om än kraftig, störning av den svenska ekonomin eller var det snarare en senkommen anpassning till de förhållanden som gäller i övriga Europa? Kan den svenska utvecklingen förklaras med samma faktorer som för övriga länder?

Det finns i grunden två olika slags förklaringar till varför arbetslösheten i Europa steg så kraftigt under 1970- och 1980-talen. Den första typen av förklaring betonar de makroekonomiska störningar som ekonomierna utsattes för - oljeprisschockerna och nedgången i produktivitetstillväxten, kraftigt stigande realräntor och tekniska förändringar som minskar efterfrågan på arbetskraft. Till detta kan läggas den omläggning av den ekonomiska politiken som skedde i flera länder vid 1980-talets början, med ökad tonvikt på inflationsbekämpning snarare än att hålla nere arbetslösheten.

Den andra förklaringsmodellen lägger tyngdpunkten på institutionella faktorer - höga skatter på arbetskraft som minskar efterfrågan, en arbetslöshetsförsäkring som påverkar sökbeteendet och lönebildning negativt, anställningsskydd som hämmar nyanställningar etc.

Ingendera av dessa förklaringar har visat sig tillfredsställande. Trots att flera länder utsattes för samma typ av störning blev effekten på arbetslösheten varierande, vilket skulle tyda på att institutionella faktorer spelar roll. Men samtidigt är det svårt att förklara en över tiden stigande arbetslöshet med att det skulle skett en för sysselsättningen negativ utveckling av de institutionella förhållandena, i vart fall efter år 1980. Detta har lett fram till en kombinerad förklaringsmodell. Det var främst de makroekonomiska störningarna som orsakade arbetslöshetens uppgång, men institutionella förhållanden kan förklara varför den blev så omfattande och långvarig i många länder.

Länge uppfattades utvecklingen under 1970- och 1980-talen som tecken på att den svenska arbetsmarknaden under denna period fungerade tillfredsställande och att Sverige i mindre grad

drabbats av den "eurosclerosis" som ansågs präglade Europa, särskilt vid en jämförelse med den snabba sysselsättningsexpansionen i USA. Förklaringen till att Sverige skulle skilja sig från andra länder skulle bl.a. vara den internationellt sett omfattande satsningen på aktiv arbetsmarknadspolitik och en väl utbyggd arbetsförmedling. Det fanns också tecken på en relativt hög grad av flexibilitet på den svenska arbetsmarknaden, t.ex. i geografisk och yrkesmässig rörlighet, m.m., som skulle möjliggöra att hålla en lägre arbetslöshet än andra länder. Vidare visade statistiska skattningar att den s.k. reallöneflexibiliteten var högre i Sverige än i de flesta andra länder. Innebörden av detta är att lönebildningen skulle vara känslig för förändringar i arbetslöshetsnivån - en liten ökning i arbetslöshet skulle medföra en påtaglig dämpning av reallönetillväxten.

Det visade sig även vara möjligt att förena en låg arbetslöshet med en arbetslöshetsförsäkring som jämfört med många andra länder hade en förhållandevis hög ersättningsnivå. Samtidigt var dock ersättningstiden, 300 dagar, kortare än vad som gällde i många andra länder, vilket ofta framhölls som en viktig orsak till en väl fungerande arbetsmarknad. Som framgick ovan infördes möjligheten att återkvalificera sig enbart genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder först år 1986.

Utvecklingen var även resultatet av den ekonomiska politikens inriktning, där sysselsättningen gavs högsta prioritet, medan de flesta europeiska länder vid 1980-talets början lade om politiken till att prioritera en låg inflation. Detta tog sig uttryck i att Sverige förde en mer expansiv stabiliseringspolitik, bl.a. för att parera effekterna av oljekriserna.

Den dramatiska försämringen av arbetsmarknadsläget på 1990-talet är i detta perspektiv resultatet av att Sverige drabbades av en kraftigare nedgång än andra länder. Med sänkta marginalskatter, höjda räntor och fallande tillgångspriser slog efterfrågeboomen över i sin motsats. I kombination med en internationell konjunkturavmattning föll efterfrågan och sysselsättning kraftigt. Nedgången förstärktes av att räntan måste hållas högt för att försvara kronkursen. Det var främst dessa störningar som drog upp arbetslösheten, snarare än att de förhållanden som möjliggjort en låg arbetslöshet skulle ha försvunnit.

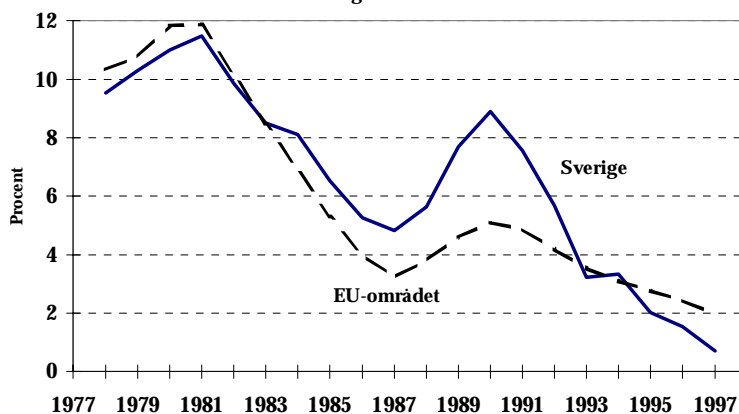
Därtill lades politiken i början av 1990-talet om och inflationsbekämpningen sattes i första rummet även i Sverige. I detta perspektiv är det förhållandena före 1990 som är de normala och

1990-talet som avviker. Med den utgångspunkten finns det anledning att vara tämligen optimistisk om framtiden. Det går att återvända till den låga arbetslösheten utan att påtagligt behöva förändra den institutionella ramen, där arbetslöshetsförsäkringen är en viktig del.

Men utvecklingen under 1970- och 1980-talen kan alternativt ges tolkningen att det var den ekonomiska politiken, inte arbetsmarknadens funktionssätt, som möjliggjorde den låga arbetslösheten. Svensk arbetsmarknad "borde" inte fungera särskilt väl i jämförelse med andra länders, med hänsyn till sådana faktorer som anses ha betydelse för funktionssättet - höga skatter, sammanpressad lönestruktur, hög kompensationsgrad i arbetslöshetsförsäkringen etc. Att det ändå var möjligt berodde bl.a. på en expansiv finanspolitik i samband med avmattningarna på 1970- och början av 1980-talen. Den reala växelkursen reducerades, dvs. devalveringarna var större än vad som motiverades med skillnader i inflationstakt, vilket höll uppe sysselsättningen i de konkurrensutsatta delarna av ekonomin. Vidare var det främst i den offentliga sektorn som sysselsättningen ökade.

Men priset för denna politik var att den svenska ekonomin präglades av grundläggande balansproblem, som yttrade sig i en pris- och löneutveckling som gav upphov till återkommande kostnadskriser och svaga statsfinanser.

Figur 7:2  
**Inflationstakt**  
tre års glidande medelvärden



Det gjordes återkommande försök att via skatteändringar, inkomstuppgörelser och normbildning bemästra löneökningarna, utan någon påtaglig framgång. Anpassningen skedde istället via devalveringar av valutan. Den allmänna bedömningen var att denna utveckling var ohållbar<sup>1</sup> och att pris- och löneökningarna måste komma ned till samma nivå som i omvärlden. Men fram till år 1991 var detta mål dock underordnat målet om en låg arbetslöshet.

Med denna utgångspunkt skulle slutsatsen av 1970- och 1980-talens ekonomiska utveckling vara att det inte gick att för-ena den låga svenska arbetslösheten med en inflationstakt på den nivå som etablerats i andra länder. En stark arbetsmarknadsutveckling kunde bara upprätthållas till priset av en högre löne- och prisökningstakt. När efterfrågan i ekonomin når en nivå där arbetslösheten blir så låg som den var under 1970-talet och senare delen av 1980-talet uppstår, på grund av för dålig rörlighet, brister i lönebildningen etc., dvs. just de flaskhalsar och brist på arbetskraft som skapar inflation.

En näraliggande slutsats skulle då vara att Sverige inte skiljer sig markant från andra länder vad gäller arbetsmarknadens funktionssätt. Först när arbetslösheten under 1990-talskrisen nådde upp i europeisk nivå konvergerade inflationstakten med den som gällde i andra länder. I detta perspektiv skall 1990-talet främst ses som en anpassning av samma slag som tidigare skett i andra europeiska länder. Då blir även vägen tillbaka till full sysselsättning svårare. Den svenska arbetsmarknaden måste fungera annorlunda och bättre än vad som var fallet under 1980-talet.

Nu är dessa både perspektiv på utvecklingen inte helt oförenliga. Det finns vissa belägg för att inflationstakten hade kunnat vara lägre även utan en arbetslöshet på europeisk nivå. Många pekar på att det begicks stabiliseringspolitiska felgrepp - med en stramare finanspolitik, en annan valutapolitik m.m. under 1980-talet skulle inflationen kunnat dämpas vid en något

---

<sup>1</sup> Några amerikanska ekonomer framförde i slutet av 1980-talet rekommendationen att Sverige borde acceptera att den högre inflationen var ett pris vi fick betala för låg arbetslöshet. Genom återkommande och planerade devalveringar skulle det vara möjligt att upprätthålla en från omvärlden avvikande kombination av arbetslöshet och inflation. Rekommendationen fick inget gehör i Sverige. Bedömningen var bl.a. att det skulle skapas en risk accelererande inflation.



högre arbetslöshet, men fortsatt betydligt lägre än i andra europeiska länder.

Det är uppenbart att den ekonomiska krisen på 1990-talet främst var en efterfrågekris. Uppgången i arbetslöshet kan knappast förklaras av några händelser som skulle göra att arbetsmarknaden plötsligt började fungera radikalt sämre. Den gick också väsentligt snabbare än i andra länder. I Europa steg arbetslösheten från 2 procent till 9-10 procent över en 10-årsperiod, medan motsvarande utveckling i Sverige ägde rum på 3 år.

Det utesluter inte att strukturella faktorer kan ha spelat en roll för att uppgången blev så kraftig och att nedgången dröjde, bl.a. förändringar i arbetslöshetsförsäkringen med en stigande kompensationsgrad och uppluckringen av tidsbegränsningen av ersättningsperioden, etc. Jobb försvann i en större omfattning än tidigare och nya grupper drabbades av arbetslöshet. Arbetsmarknadens struktur har förändrats i vissa avseenden - fler tidsbegränsade anställningar, ökade kompetenskrav etc. - som gör att det idag ställs högre krav på arbetsmarknadens funktionssätt.

Men främst kan den höga arbetslösheten i sig ha påverkat arbetsmarknaden till det sämre. När det inte funnits jobb att söka kan rörlighet och matchning mellan sökande och lediga jobb ha försämrats. Många har gått arbetslösa under lång tid, vilket försvarat deras möjligheter att passa in på arbetsmarknaden.

En tolkning skulle således kunna vara att den arbetslöshet som var förenlig med en inflationstakt på samma nivå som i andra länder under 1980-talet, låg något högre än vad vi faktiskt hade. Krisen under 1990-talet medförde påfrestningar som arbetsmarknaden inte utsatts för tidigare. Institutionella förhållanden, bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, kan ha förstärkt uppgången och lett till att arbetslösheten blivit mer varaktig.

### **Stabiliseringspolitiska förutsättningar**

Oavsett tolkningen av den historiska utvecklingen har förutsättningarna för att varaktigt återgå till en låg arbetslöshet förändrats. Det gäller främst stabiliseringspolitikens möjligheter, dvs. statsmakternas och riksbankens möjligheter att påverka ekonomin. Under de senaste femton åren har den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen och manöverutrymmet beskurits väsentligt.

Samtidigt har tilltron till möjligheterna att genom en aktiv stabiliseringspolitik påverka ekonomins aktivitetsnivå avtagit. Den ekonomiska politiken styrs nu i högre grad av normer och restriktioner på inflationstakt och budgetunderskott. Övergången från fast till flytande växelkurs har förändrat förutsättningarna för penning- och finanspolitiken. Internationaliseringen av kapitalmarknaden har minskat toleransen för en inflationstakt som avviker från omvärldens. En faktisk eller förväntad inflationstakt som ligger högre än omvärldens leder till en press nedåt på valutakursen, vilket i sin tur tenderar att driva upp räntenivån och dämpa efterfrågan och sysselsättning.

Mot denna bakgrund utformas penningpolitiken numera självständigt av riksbanken, som i princip har ett medel - styrrentan - och ett mål - en inflationstakt på 2 procent per år, dvs. i princip att hålla samma låga inflation som omvärlden. Det är riksbankens skyldighet att, när det föreligger risk för en uppgång i inflationstakten, strama åt efterfrågan i ekonomin genom att höja räntan.

Om lönerna stiger snabbare än vad som är förenligt med en inflationstakt på 2 procent sker således en åtstramning. Detta ställer lönebildningen i ett annat läge än under 1980-talet. Då påpekades ofta att utfallet i löneförhandlingarna bestämde nivån på inflationstakten. Alltför höga lönelöft skapade bara "luft i lönekuvertet". Nu är det snarare arbetslösheten som avgörs i löneförhandlingarna - för höga löneökningar ger inte högre inflation utan istället högre ränta, åtstramning och lägre sysselsättning.

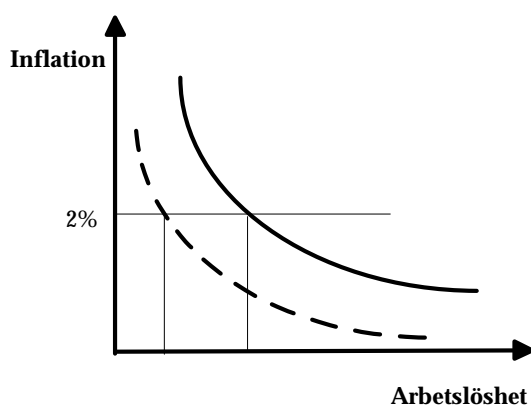
Men även finanspolitikens utrymme har begränsats. I en liten öppen ekonomi med flytande växelkurs kan finanspolitiken i princip inte påverka produktion och sysselsättning. När staten försöker stimulera ekonomin genom att minska sitt sparande och sänka skatter eller öka utgifterna leder detta till motverkande effekter via växelkurs och ränta.

Detta medför att den ekonomiska politikens möjligheter att parera störningar som riskerar att bromsa sysselsättningstillväxten och öka arbetslösheten är betydligt mindre idag än tidigare. Därmed är också kraven så mycket större på arbetsmarknaden att hantera förändringar i efterfrågan och prisrelationer.

### Jämviktsarbetslöshet

Inflationsrestriktionen sätter en gräns för hur lågt arbetslösheten kan sjunka. Vi kan illustrera detta med en s.k. Phillipskurva. Om vi antar att det på kort sikt finns ett stabilt negativt samband mellan inflation och arbetslöshet - ju lägre arbetslöshet desto högre tenderar inflationen att vara eller ju längre ned inflationen pressas desto högre blir arbetslösheten. Om nu den internationella inflationstakten ligger på 2 procent och den svenska inflationen inte kan överstiga denna nivå är också den lägsta nivån på arbetslösheten given av detta samband. En tolkning är att på 1980-talet låg arbetslösheten lägre än denna internationellt givna nivå. Arbetslösheten kan minska endast genom att skapa ett mer gynnsamt samband mellan inflation och arbetslöshet (Phillipskurvan skiftar inåt), så att varje arbetslöshetsnivå är förenad med en lägre inflationstakt.

Figur 7:3



En slutsats av figuren är att det skulle vara möjligt att nå en lägre arbetslöshet utan anpassning av arbetsmarknaden om bara andra länder också valde en högre inflationstakt. Detta är emellertid bara en kortsiktig möjlighet. Som utvecklingen under

1970-talet visade finns inget som hindrar att inflation och arbetslöshet stiger samtidigt. De flesta ekonomer är överens om att det på längre sikt inte finns något stabilt utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet. Det går därför inte att välja mellan inflationstakt och arbetslöshet.

Det dominerande synsättet bland ekonomer är istället att det finns en nivå på arbetslösheten där inflationstakten stabiliseras - jämviktsarbetslöshet eller strukturarbetslöshet. Om arbetslösheten är lägre än denna nivå är inflationstakten stigande. Motsatsen gäller om arbetslösheten ligger över denna jämviktsnivå. Det är inte möjligt att annat än kortsiktigt ha en arbetslöshet som ligger lägre och på sikt kommer arbetslösheten att gå mot denna jämviktsnivå. Begreppet jämviktsarbetslöshet har fått ett starkt genomslag i den ekonomiska analysen och bedömningen av dess nivå och vilka faktorer som bestämmer denna nivå spelar en avgörande roll för den ekonomiska politiken. OECD:s rekommendationer för den ekonomiska politiken grundar sig på föreställningen om vilken typ av åtgärder som kan bidra till att reducera jämviktsarbetslösheten och göra det möjligt att långsiktigt hålla en lägre faktisk arbetslöshet.

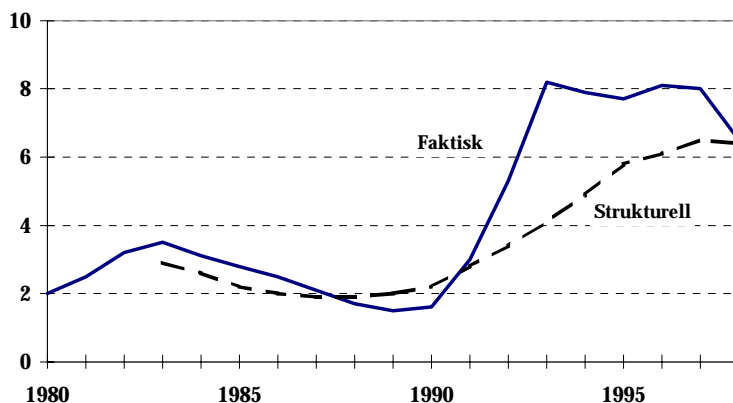
Det är i grunden pris- och lönebildningen som bestämmer nivån på strukturarbetslösheten. Tanken är att det finns en konflikt mellan prisbildning och lönesättning som avspeglar en grundläggande konkurrens om fördelningen av produktionsresultatet mellan kapitalersättning och löner. Vid en låg arbetslöshet stärks löntagarnas möjligheter att driva igenom högre reallöner, samtidigt som vinstmarginalerna pressas samman. Vid en hög arbetslöshet gäller det motsatta förhållandet. Vid högre reallöner och sammanpressad vinstmarginal tenderar å andra sidan efterfrågan på arbetskraft att sjunka. Det finns då en nivå på arbetslösheten som skapar balans mellan priser och löner. Variationer i inflationstakten är den mekanism som gör att arbetslösheten tenderar att gå mot denna nivå.

På vilken nivå strukturarbetslösheten ligger bestäms av sådana faktorer som har betydelse för pris- och lönebildningen, t.ex. förhandlingsstyrkan mellan parterna, arbetsrättens utformning, konkurrensförhållanden, skatter samt arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet. Det innebär att strukturarbetslösheten inte är given en gång för alla utan kan påverkas med politiska beslut.

Föreställningen om en stabil strukturarbetslöshet är emellertid svår att förena med den faktiska utvecklingen. Därför har ytterligare en faktor förts in - nämligen att nivån på strukturarbetslösheten påverkas av den faktiska arbetslösheten. Om arbetslösheten överstiger jämviktsnivån faller inflationstakten, men det leder också till att jämviktsnivån stiger. Den nivå där inflationen slutar falla och övergår i en stigande takt hamnar därmed högre. Arbetslöshet skapar ytterligare arbetslöshet. Grupper som är arbetslösa länge förlorar en del av sin kompetens och kan inte konkurrera om de nya jobben på samma sätt som tidigare. Deras inflytande över lönebildningen minskar.

Strukturarbetslösheten går inte att direkt observera utan kan bara uppskattas genom att med hjälp av statistiska metoder analysera sambandet mellan pris- eller löneökningstakten och arbetslösheten. I diagram 7:4 redovisas OECD:s uppskattning av strukturarbetslöshetens utveckling i Sverige.

Figur 7.4  
Arbetslöshet  
procent



I Elmeskov m.fl. (1999) redovisas en analys av vilka faktorer som bestämmer nivå och utveckling på strukturarbetslösheten. Enligt denna analys, som baseras på data från samtliga OECD-länder, finns ett antal faktorer som har en signifikant betydelse för nivån på strukturarbetslösheten:

- Förhandlingssystemets utformning - en större grad av samordning mellan förhandlingsområden och centralisering tenderar att medföra en lägre strukturarbetslöshet.
- Omfattningen på den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en positiv effekt och pressar ned strukturarbetslösheten, åtminstone upp till en viss nivå.
- Skattekillen på arbetsinkomster - en hög skattekill påverkar incitamenten för den enskilde och för löneförhandlingar på ett sätt som medför högre strukturarbetslöshet.
- Graden av anställningsskydd finner man ha en signifikant betydelse. Det råder dock en viss osäkerhet vilken betydelse denna faktor har.
- Arbetslöshetsersättningens nivå och ersättningsperiodens längd. "There is strong evidence that more generous unemployment benefits lead to higher structural unemployment."

Med hjälp av det uppskattade sambandet mellan dessa faktorer och strukturarbetslösheten görs också ett försök att förklara förändringen i strukturarbetslöshet i varje enskilt OECD-land. För svensk del finner man att det skett en påtaglig ökning av strukturarbetslösheten, den skulle vara 4 procentenheter högre än vid mitten av 1980-talet. Hela denna ökning har ägt rum under 1990-talet. Ökningen förklaras dock inte till någon del av förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. De reducerade skattekillarna i samband med skattereformen skulle ha bidragit till att minska strukturarbetslösheten med 0,4 procentenheter, medan lönebildningssystemet och anställningsskyddet skulle ha gjort att den stigit med nära två procentenheter under 1990-talet.

Tabell 7.1

<b>Förändring i strukturarbetslösheten för Sverige</b>			
Procent av arbetskraften			
	1985-90	1990-95	1985-95
Total förändring	+0,1	+4,2	+4,3
- Arbetslöshetsförsäkringen	+0,2	-0,2	0,0
- Skattekillar	0,0	-0,4	-0,4
- Förhandlingssystem och anställningsskydd	0,0	+1,9	+1,9
- Övriga faktorer	0,0	+2,8	+2,8

I Economic Outlook från juni 1999 redovisar OECD en uppföljning och utvärdering av de rekommendationer som gavs år 1994. Enligt denna utvärdering finns ett samband mellan hur stor del av rekommendationerna som genomförts och hur väl medlemsstaterna lyckats få ned strukturarbetslösheten. Nederländerna, Danmark och Storbritannien är exempel på länder som genomfört en stor del av de rekommenderade åtgärderna och även lyckats reducera den strukturella arbetslösheten. Samtidigt finner dock OECD att de flesta medlemsländer inte följt rekommendationen om att reducera nivån i arbetslöshetsförsäkringen. Istället har de flesta länder valt att strama åt villkoren för rätt till ersättning.

Enligt den bedömning som OECD m.fl. gör har således den strukturella arbetslösheten stigit markant i Sverige under 1990-talet. När den faktiska arbetslösheten nu sjunker närmar vi oss därför snabbt ett läge där det uppkommer risk för en stigande inflationstakt och därmed stigande räntor och en åtstramning som bromsar sysselsättningsökningen. Det är därför påkallat med åtgärder som skjuter den strukturella arbetslösheten nedåt och skapar utrymme för en fortsatt hög tillväxt. Mot bakgrund av de samband OECD finner för medlemsländerna mellan å ena sidan institutionella förhållanden och å andra sidan nivån på strukturarbetslösheten handlar det om åtgärder av det slag som ingår i job-study rekommendationerna. En reformering av arbetslöshetsförsäkringen skulle enligt dessa samband vara ett verksamt medel för att få ned strukturarbetslösheten.

I Fief-rapporten "Massarbetslöshetens karaktär" (Johansson m.fl., 1999) ifrågasätts om den svenska strukturarbetslösheten verkligen har ökat. Rapporten pekar på den stora osäkerhet som vidlåder statistiska skattningar av strukturarbetslöshet, där resultaten kan skifta beroende på val av metod. Men framför allt pekar rapportförfattarna på att om strukturarbetslösheten stigit borde detta avspeglas i olika indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt. Detta menar man är inte fallet, i vart fall inte på det påtagliga sätt som OECD-skattningarna skulle indikera. Man pekar bl.a. på

- att arbetslösheten under 1990-talet inte har varit mer ojämnt fördelad mellan grupper med olika utbildningsgrad än tidigare,
- att arbetslöshetstiderna inte har ökat påtagligt, utan att arbetslösheten främst förklaras av ett ökat inflöde,

- att vakanstiderna för lediga jobb inte är längre än under tidigare högkonjunkturer,
- att vakanserna visserligen ökat något i förhållande till arbetslösheten, men att sambandet fortfarande är stabilt,
- att det skett en ökad flexibilitet i anställningsformerna samt
- att reallöneflexibiliteten är fortsatt hög enligt den skattning som redovisas i rapporten.

Sammantaget tolkas detta av rapportförfattarna som att arbetslösheten i huvudsak är ett konjunkturfenomen och att det finns en ganska bred marginal ned till en arbetslöshetsnivå där inflationsmålet skulle vara hotat. Därmed är det inte påkallat med strukturella åtgärder i syfte att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Det finns dock inslag i arbetsmarknadsutvecklingen som kan tolkas som att det finns ett större matchningsproblem i dag än tidigare. Den långsiktiga trenden mot stadigt stigande arbetslöshetstider har fortsatt under 1990-talet. Detsamma gäller den nedåtgående trenden för den geografiska rörligheten. Vakanstiderna för lediga jobb är långa i förhållande till det stora antalet arbetssökande.

Det finns således starkt divergerande perspektiv på arbetsmarknadsutvecklingen under 1990-talet och en betydande osäkerhet om hur mycket sysselsättningen kan växa utan att inflationsmålet hotas. Några slutsatser går dock enligt arbetsgruppens mening att dra:

- Det har inte skett några förändringar i den institutionella ramen som kan motivera att den strukturella arbetslösheten skulle ligga väsentligt mycket högre än tidigare.
- Det fanns brister på arbetsmarknadens funktionssätt på 1970- och 1980-talen som kommer att göra sig påmind när arbetslösheten nu sjunker. Förändringar i de stabiliseringspolitiska förutsättningarna medför att arbetsmarknaden måste fungera bättre än den gjorde under tidigare perioder med växande arbetskraftsefterfrågan.
- Den höga arbetslösheten under 1990-talet har fört med sig att stora grupper sannolikt får svårt att återkomma i arbete även



när efterfrågan på arbetskraft är hög. En konsekvens är att inflationsrisken sannolikt uppkommer vid högre arbetslöshetstal.

- Det finns långsiktiga trender som tyder på att matchningen på arbetsmarknaden blir svårare. Dessa trender har fortsatt att förstärkas under 1990-talet.

## 7.2 Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadens funktionssätt

### Arbetsmarknadens funktionssätt

Enligt de flesta bedömare har den svenska ekonomin ett tillväxtproblem. Sett över längre tidsperioder har den ekonomiska tillväxten varit lägre i Sverige än i många andra jämförbara länder. Det karaktäristiska mönstret har varit att uppgångar i den svenska ekonomin brutits på ett relativt tidigt stadium och att perioderna med hög tillväxt därför tenderat att vara korta. Sverige har inte förmått kompensera perioder med recession och svag tillväxt med perioder med hög tillväxt. Det finns många förklaringar till detta mönster, men något som ofta framhålls är att det finns brister i hur den svenska arbetsmarknaden fungerar, som bidrar till att ge sämre tillväxtförutsättningar.

Ekonomisk tillväxt förutsätter att arbetskraft och kompetens tas till vara på ett effektivt sätt och att det finns en god förmåga att hantera förändringar av såväl strukturell som konjunkturrell natur. Det klargörs inte alltid vad som avses med en väl fungerande eller flexibel arbetsmarknad. Vi kan peka på några faktorer som är av betydelse.

- Ett högt arbetsutbud stimuleras. Hinder för förvärvsarbete, t.ex. brist på barnomsorg, skall vara små och det skall finnas starka drivkrafter för förvärvsarbete. Dessa drivkrafter kan vara ekonomiska - att det lönar sig att övergå till arbete, såväl som icke-ekonomiska - normer och värderingar som stödjer en hög förvärvsandel. I en stimulans av arbetsutbudet ligger också att

alla grupper arbetsförmåga tas till vara. Anställningar skall inte förhindras av fördomar och trygghetssystemen får inte förhindra att även en "partiell" arbetsförmåga tas till vara.

- En effektiv allokering av arbetskraft mellan olika delar av ekonomin, dvs. "rätt man eller kvinna på rätt plats". Detta förutsätter att matchningen mellan sökande och lediga jobb fungerar bra - att informationen om lediga jobb och arbetssökande är lättillgänglig, att rörlighet mellan delarbetsmarknader både regionalt och yrkesmässigt är tillräckligt hög och att arbetslösa söker och accepterar de lediga jobben.
- Arbetskraften har en hög och relevant kompetens. Det måste finnas drivkrafter för utbildning och ett utbildningssystem som anpassas till förändringar på arbetsmarknaden.
- En effektiv efterfrågan på arbetskraft, så att när det finns arbetsuppgifter som är lönsamma, som vi är beredda att betala för, skall det inte finnas hinder i form av skatter eller regleringar för att arbetskraft efterfrågas.
- En lönebildning som anpassar lönerna efter de ekonomiska förutsättningarna. Den genomsnittliga löneutvecklingen hålls inom den ram som bestäms av produktivitetens utvecklingen samt att relativlönerna för olika yrken och delarbetsmarknader anpassas efter förändringar i utbud och efterfrågan.

Men en långt driven flexibilitet på arbetsmarknaden är varken effektiv eller välfärdsmissigt önskvärd. Stabilitet i tillvaron och en viss tröghet i anpassningen till förändringar har, som vi framhöll i avsnitt 5.3, ett värde i välfärdstermer. Detta är innebörden i att det finns en efterfrågan på försäkringar. Lönen är inte bara en prissignal på en marknad, utan bestämmer även fördelningen av produktionsresultatet och är knuten till värderingar om rättvisa, normer för arbetets värde etc.

Som framhålls i Agell (1998) kan trögheter på arbetsmarknaden vara motiverade ur ett effektivitetsperspektiv. Det kan t.ex. vara rationellt och produktivetsbefrämjande med en viss stabilitet i lönerelationerna, som gör att företag inte omedelbart anpassar lönerna till förändrade efterfrågeförhållanden. I Agell och Lundborg (1999) redovisas en undersökning som bl.a. visar att det bland arbetsgivare finns en utbredd misstro mot underbudskonkurrens, dvs. arbetslösa som uppger sig vara beredda att jobba för lägre lön än den befintliga personalens.

Det finns en omfattande forskning om vilka faktorer som bestämmer arbetsmarknadens funktionssätt och ytterst utveck-

lingen av sysselsättning och arbetslöshet. Denna forskning ger inte några entydiga svar. Men det råder en tämligen bred enighet om att dels den institutionella ramen för lönebildning, dels utformningen av arbetslöshetsförsäkringen har stor betydelse. Det har visat sig svårare att finna entydiga empiriska belägg för hur t.ex. utformningen av arbetsrätten eller skattesystemet påverkar arbetsmarknaden.

Även vad gäller de arbetsmarknadspolitiska insatserna har det varit svårt att finna belägg för att dessa generellt sett bidrar till en bättre fungerande arbetsmarknad och lägre total arbetslöshetsnivå. I bilaga 3 redovisar Susanne Ackum-Agell några slutsatser av forskningen på detta område. Där framgår att vissa arbetsmarknadspolitiska program kan vara effektiva för speciella grupper, men att det är tveksamt om speciellt de sysselsättningsskapande åtgärderna har någon positiv nettoeffekt. Arbetsmarknadsutbildningen verkar ha minskat i effektivitet under 1990-talet, så att deltagande i sådan utbildning inte längre positivt påverkar möjligheterna att få jobb. De arbetsmarknadspolitiska programmen kan dock allmänt sett bidra till att upprätthålla ett högt arbetsutbud även under lågkonjunkturer och därmed förhindra att många permanent försvinner från arbetsmarknaden. Flera undersökningar visar också att förmedlingsinsatser - rådgivning, jobbsökarklubbar, hjälp att söka arbeten etc. - kan bidra till att korta ned arbetslöshetsperioden och därmed den totala arbetslösheten.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning - villkor för ersättning, kompensationsnivå, karenstid, tidsbegränsning, arbetsprövning, sanktioner, finansiering - har på flera sätt betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt genom att påverka de arbetssökande, de fackliga organisationerna och arbetsgivarna.

### **Arbetslöshetsförsäkringen och de arbetssökande**

Diskussionen och forskningen kring arbetslöshetsförsäkringen handlar i första hand om vilka effekter dess utformning har på de arbetssökandes agerande - hur aktivt de söker jobb, nivån på reservationslönen, benägenhet att acceptera lediga jobb även om de ligger på annan ort eller uppfattas som "sämre" än föregående jobb. I botten ligger också en annan fråga, nämligen om de enskilda individernas beteende i sin tur spelar någon roll för arbetsmarknadens funktionssätt, sysselsättning och arbetslöshet,

eller om det är andra och av den enskilde opåverkbara förhållanden som avgör detta.

Den senare frågan är kontroversiell eftersom ett jakande svar antyder att arbetslösheten skulle vara de arbetslösas eget "fel" och rent av vara uttryck för arbetsovilja - man behöver inte vara arbetslös om man bara anstränger sig. Det är emellertid en felsyn att betrakta problemet på detta sätt. Utgångspunkten måste vara att den enskilde agerar rationellt utifrån vad som bäst gagnar den egna välfärden. Om en generös försäkring visar sig medföra längre söktider och minskad rörlighet på arbetsmarknaden är det en fråga för politiken att göra en avvägning utifrån mål om välfärd, effektivitet och rättvisa.

De arbetsökandes beteende påverkar arbetsmarknadens funktionssätt både direkt via söktidens längd och indirekt via efterfrågan på arbetskraft. Om sökaktiviteten och benägenheten att byta yrke eller bostadsort blir mindre innebär detta en sämre matchning mellan sökande och lediga jobb. Arbetslöshetstiderna blir längre och de lediga jobben tar längre tid att tillsätta.

Det finns två diametralt skilda uppfattningar om hur de arbetsökandes agerande påverkar efterfrågan på arbetskraft. En utbredd föreställning är att arbetsmarknaden vid varje tidpunkt kan beskrivas som att det finns en given mängd lediga jobb till vilka ett antal arbetslösa står på kö och dessa båda variabler är helt oberoende av varandra. Antalet jobb bestäms av makroekonomiska faktorer - ekonomisk politik, konkurrenskraft, teknisk utveckling etc. - som inte har med de arbetslösas beteende att göra. Det spelar ingen roll om fler söker varje ledigt jobb, det blir ändå inte fler jobb. Om någon accepterar ett jobb efter en kort söktid är det någon annan som får gå utan jobb längre tid. Så länge det finns någon lämplig sökande till varje ledigt jobb är det med detta synsätt inga problem.

Men det finns även ett motsatt synsätt på arbetsmarknaden, nämligen att det alltid finns hur många jobb som helst, att alla som vill kan få sysselsättning. Det finns en oändlig mängd arbetsuppgifter som är lönsamma att utföra. Efterfrågan på arbetskraft sätter inga gränser. Det är en fråga om att lönen måste tillåtas anpassa sig och de arbetslösa måste acceptera, eller tvingas acceptera, villkoren i de jobb som växer fram.

Det är en rimlig bedömning att verkligheten ligger någonstans mellan dessa extrema synsätt på hur arbetsmarknaden fungerar. Efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden är knap-

past helt oberoende av varandra, även om lönerna är trögrörli- ga. Å andra sidan kan det även med en snabb löneanpassning finnas ett överutbud av arbetskraft, som skapar arbetslöshet.

Det finns flera sätt på vilka ett effektivt arbetsutbud - att fler söker jobb mer intensivt och har låg reservationslön - bidrar till efterfrågan på arbetskraft. För det första kan arbetsökandeprocessen i sig skapa jobb. En undersökning om arbetsgivares rekryteringsförfarande utförd av AMS (1998) visade att ca en fjärdedel av rekryteringarna initieras av den arbetsökande själv. I de flesta fall var en rekrytering planerad men tidigarelades, men i fem procent av fallen tillkom jobbet på initiativ av den arbetsökande. Det tyder på att i kontakten mellan arbetsgivare och arbetsökande kan det uppkomma idéer som leder till att helt nya jobb tillskapas. Vidare ligger i ett effektivt arbetsutbud även en hög benägenhet att starta eget företag och på det sättet skapa sysselsättning.

För det andra innebär många sökande på varje jobb att det utövas en press på löneutvecklingen. Med fler sökanden och därmed större konkurrens om de lediga jobben blir rekryteringen billigare, vilket kan leda till att fler får jobb. Med få sökanden kan det kanske vara svårt att rekrytera till rådande löner, vilket driver upp lönekostnaden även för den befintliga personalen och dämpar den totala efterfrågan på arbetskraft.

För det tredje minskar denna lönedämpande effekt risken för inflation, vilket ger utrymme för stabiliseringspolitiken att vid konjunkturuppgångar släppa upp efterfrågan i ekonomin på en högre nivå. Därmed kan sysselsättningen tillåtas växa snabbare och under en längre tid. En arbetslöshetsförsäkring som håller uppe det effektiva arbetsutbudet kan således bidra till att hålla nere räntan och därmed stimulera en högre tillväxt.

Slutsatsen är att det arbetsökandes agerande kan spela en stor roll för hur många jobb som tillkommer i ekonomin.

## Vad säger forskningen om arbetslöshetsförsäkringen?

### *Ju högre kompensationsgrad desto längre söktider*

Det finns en tämligen omfattande svensk och internationell forskning om sambandet mellan kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen och hur länge de arbetslösa kvarstår i arbetslöshet. Såväl teorin som intuitionen säger att ju högre ersättning en arbetslös uppbar desto längre tenderar arbetslösheten att vara. Detta bekräftas också av en mängd empiriska studier. Det finns dock varierande resultat vad gäller storleksordningen på detta samband. Som framgår av Bertil Holmlunds bilaga till detta betänkande kan resultaten sammanfattas så att en höjning av kompensationsgraden med 1 procent innebär att arbetslöshetstiden förlängs med 0,2-0,9 procent. Översatt till svenska förhållanden skulle detta innebära att om kompensationsgraden höjs från 80 procent till 90 procent skulle detta medföra en förlängning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden med 0,5 till 3 veckor, vilket i sin tur motsvarar en höjning av arbetslösheten med 0,1-0,5 procentenheter.

Kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen steg, som vi redovisade i avsnitt 6.2, successivt fram till början av 1990-talet. Detta borde således ha givit utslag i förlängda arbetslöshetstider. Som framgår av avsnitt 6.1 steg också den genomsnittliga arbetslöshetstiden trendmässigt under 1970- och 1980-talen. Det finns en rad olika faktorer som kan förklara denna trend, men Björklund och Holmlund (1989) fann visst, om än svagt, belägg för att den stigande kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen kan ha bidragit till denna utveckling.

I en studie, Carling m.fl. (1996), undersöktes skillnader i sök-beteende mellan de som har inkomstrelaterad ersättning och de som har grundersättning (dåvarande KAS) eller saknar ersättning helt. Man fann att den förra gruppen tenderade att ha en något mindre benägenhet att lämna arbetslösheten, efter att hänsyn tagits till andra faktorer som kan antas ha betydelse i sammanhanget. Denna skillnad kunde tolkas som en effekt av

arbetslöshetsersättningen. Skillnaden var dock tämligen liten och statistisk osäker.

År 1993 reducerades kompensationsgraden från 90 procent till 80 procent av tidigare dagsförtjänst. I en studie redovisad i Harkman m.fl. (1997) jämfördes utflödet ur arbetslöshet bland de som hade respektive inte hade inkomstrelaterad ersättning. Resultaten tydde på att den sänkta ersättningen påtagligt bidrog till att förkorta arbetslöshetstiderna för dem som uppbar inkomstrelaterad ersättning och således berördes av den nedsatta kompensationsgraden. Även detta resultatet betraktades dock som relativt osäkert.

I ekonomiska modeller av de arbetssökandes beteende antas söktiden vara bestämd av skillnaden mellan den s.k. reservationslönen, dvs. den lägsta lön en arbetslös kräver för att acceptera ett erbjudet jobb, och lönen i de jobb som erbjuds den sökande. I Harkman m.fl. (1997) redovisas resultaten från en intervjuundersökning där det gjordes ett försök att mäta nivån på reservationslönen. Enligt denna undersökning låg reservationslönen i genomsnitt ca 10 procent under lönen i det tidigare arbetet. Följaktligen låg den över ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen, som ju för de flesta ligger under 80 procent av tidigare lön. Det skulle således indikera att arbetssökande inte är beredda att frivilligt acceptera jobb med en lön på samma nivå som arbetslöshetsersättningen. Undersökningen visade att reservationslönen i hög grad var beroende av den förväntade lönen i ett framtida jobb. Det kan tolkas så att de flesta arbetslösa tror att de kan få jobb med högre lön än arbetslöshetsersättningen och att de i avvaktan på ett sådant jobb inte är beredda att acceptera jobb med lägre lön.

Resultaten tydde även på att kompensationsnivån i försäkringen, som ju varierar mellan olika grupper beroende på tidigare inkomst, har betydelse för reservationslönen. En höjning av kompensationsnivån från 80 till 90 procent skulle medföra att den lön de arbetslösa kräver för att acceptera ett jobb höjs med ca 5 procent.

Det finns dock studier som visar att ersättningsnivån inte spelar så stor roll för de arbetslösas sökbeteende eller benägenhet att ta erbjudna arbeten. Rune Åberg (1998) finner att kompensationsnivån inte har någon signifikant effekt på sannolikheten för att en arbetslös skall övergå i arbete, om man kontrollerar för bakgrundsvariabler som nationalitet, tidigare arbetslöshet,

kön, ålder etc. Dessa senare egenskaper är avgörande för möjligheten att få jobb, medan de arbetslösas beteende spelar mindre roll och följaktligen även faktorer som i sin tur påverkar detta.

Det finns således delvis motstridiga resultat om betydelsen av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Det finns också flera problem med dessa empiriska studier. I de flesta fall mäts ersättningsnivå i bruttotermier. Som påpekades i avsnitt 6.4 kan emellertid nettoersättningen, efter hänsyn till skatt, inkomstrelaterade bidrag etc, skilja sig markant från bruttoersättningen. Vidare bortses ofta från att arbetslösheten kan ha negativa effekter på inkomstutvecklingen efter arbetslöshetens slut. Mer grundläggande är att en förutsättning för att kompensationsgrad och reservationslön skall ha betydelse för hur länge söktiden varar är att den arbetslöse inte blir anvisad arbete och ytterst tvingad att acceptera jobb under hot om avstängning från ersättningen. Hur den arbetssökande väger in "risken" att bli anvisad arbete har inte, så långt vi kunnat utröna, undersökts.

Även med beaktande av dessa problem och att de statistiska skattningarna präglas av en betydande osäkerhet går resultaten i de allra flesta studier i samma riktning - att kompensationsgraden har viss betydelse för arbetslöshetstidens längd.

#### *Begränsad ersättningsperiod minskar arbetslöshetstiden*

Ett mer robust resultat från forskningen kring arbetslöshet förfaller vara att en tidsbegränsning för hur länge ersättning kan uppbäras påverkar arbetslöshetsperiodens längd. Carling m.fl (1996) och Thoursie (1997) visar att detta gäller även för Sverige, trots en informell utförsäkringsgaranti. Sannolikheten att de arbetslösa skall övergå till arbete stiger markant strax innan ersättningsperioden tar slut. Detta kan tolkas som att den arbetssökande blir mer benägen att ta jobb inför hotet att helt mista ersättningen. Men det kan även finnas andra förklaringar till detta mönster, t.ex. att arbetsförmedlingen ökar sina insatser för dem som hotar att bli utförsäkrade. Enligt Edin m.fl (1999) tenderar också en stigande andel lämna arbetskraften helt och hållet ju kortare tid som återstår av ersättningsperioden.



### *Oklart om effekter på sökaktivitet*

En förutsättning för att en arbetslös skall återgå i arbete är i regel att denne aktivt söker arbete. Det har gjorts några försök att mäta sökintensiteten bland arbetslösa - hur många timmar som arbetssökande lägger ned på att söka jobb och vilka kanaler som utnyttjas.

En allmän slutsats är att sökaktiviteten generellt förefaller vara förhållandevis låg, även jämfört med andra länder. Enligt en undersökning (Ackum-Agell,1996) använde hälften av de arbetssökande mindre än två timmar per vecka till att aktivt söka jobb. Särskilt låg är sökandintensiteten bland de som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det visar sig vara svårt att belägga att en hög sökaktivitet också ökar sannolikheten att få jobb. Grupper som lägger ned mer tid på att söka har inte kortare arbetslöshetstider än de som lägger ned mindre tid. Det kan dock bero på att det finns en ganska stor grupp arbetslösa som vet eller räknar med att de kan återvända till en tidigare arbetsgivare. Enligt Jansson (1999) är det en betydande andel av de arbetslösa - 45 procent - som återvänder till en tidigare arbetsgivare. Många av dessa kanske inte aktivt behöver söka jobb, i vart fall inte vid en kort arbetslöshet, utan kan avvakta tills det dyker upp möjligheter att gå tillbaka till det tidigare jobbet. Skenbart kan det då se ut som sökaktivitet inte har någon betydelse.

Av de studier som gjorts på svenska data förfaller det svårt att dra några bestämda slutsatser om sambandet ekonomisk ersättning och sökaktivitet. Det finns exempelvis inte något tydligt samband mellan kompensationsgrad och sökaktivitet. Grupper med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning uppvisar snarare högre sökaktivitet - fler timmar med aktivt sökande och fler metoder att söka jobb - jämfört med de som saknar sådan ersättning. Åberg (1998) finner dock ett positivt samband mellan nivå på den tidigare lönen och sökaktiviteten, vilket tyder på att grupper med hög lön och följaktligen låg kompensationsgrad har en högre sökaktivitet.

Utbildningsbakgrund spelar roll för sök beteendet. Välutbildade söker jobb mer intensivt. En tolkning är att lågutbildade behöver mer stöd i sökandeprocessen. Icke-nordiska medborgare uppvisar högre sökaktivitet, trots att de har påtagligt sämre

arbetsmarknad och allmänt sett mindre chans att få jobb. Enligt Harkman och Jansson (1995) finns ett tydligt samband mellan sökaktivitet och antal lediga platser på orten. Detta indikerar att sökaktiviteten är regionalt begränsad.

Ett ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel positivt resultat i dessa undersökningar är att sökaktiviteten inte tycks minska med tiden i arbetslöshet. Långtidsarbetslösa har inte, som man kanske skulle förvänta, lägre sökaktivitet än de som varit arbetslösa kortare tid. Det är belägg för att passiviseringen av långtidsarbetslösa inte är så påtaglig. De arbetslösa tycks inte ge upp och sluta söka jobb efter en tid.

### *Arbetslösa mår dåligt*

Ett flertal attitydundersökningar visar att förvärvsarbetet har mycket stor betydelse för de allra flesta och att viljan att arbeta är djupt förankrad. De visar även att vi inte arbetar enbart för lönen. Det finns stora icke-ekonomiska värden i arbetet. Det ger en strukturering av tiden och skapar mening i tillvaron. Men främst tillgodoser arbetet grundläggande sociala behov - att ha betydelse för andra och bli sedd. Status och identitet är i hög grad knutna till arbetet.

I en intervjuundersökning som redovisas i Nordenmark (1999) uppger 90 procent av de tillfrågade att arbetet är mycket viktigt. Över 80 procent svarade att de skulle arbeta även om de vann en stor summa pengar. Nordenmark redovisar även försök att mäta graden av arbetsorientering - hur viktigt jobbet är för den enskilde fränsett dess roll som försörjningskälla. Dessa mätningar visar på en viss variation kring ett högt medelvärde. Föga överraskande påverkas graden av arbetsorientering av hur stimulerande jobb man har - grupper med ensidiga eller mindre kvalificerande jobb har en lägre arbetsorientering. Vidare påverkas arbetsorienteringen om individen har aktiviteter vid sidan av arbetet som kan ge struktur och identitet. För grupper med lägkvalificerade yrken skulle således icke-ekonomiska drivkrafter väga något mindre för valet att ta jobb, medan sannolikt de ekonomiska drivkrafterna betyder mer.

Enligt Nordenmark påverkar dock graden av arbetsorientering inte hur länge arbetsökande kvarstår i arbetslöshet, vilket således skulle kunna tolkas som att attityden till arbete inte på-

verkar arbetslöshetens längd. Samtidigt tenderar arbetslöshet att reducera graden av arbetsorientering, efter en tids arbetslöshet skulle således förvärvsarbetet bli något mindre viktigt. Detta resultat motsägs dock till viss del av Åberg (1998), som finner att attityden till arbete spelar viss positiv roll för både sökaktivitet och sannolikheten att övergå till arbete. Samtidigt finner han att arbetslösheten inte i sig reducerar arbetsorienteringen.

Det finns även entydiga belägg för att många mår dåligt av arbetslöshet. Arbetslöshet är förenad med en påtagligt förhöjd risk för en sämre psykisk hälsa och effekten blir större ju längre arbetslösheten varar. Den negativa effekten på hälsan är mest påtaglig för dem som har en stark arbetsorientering, dvs. för vilka jobbet betyder mycket och som saknar alternativa aktiviteter som kan ge struktur och identitet. På motsvarande sätt framgår att de som får arbete efter en tids arbetslöshet förbättrar sitt psykiska välbefinnande. Ju "bättre" jobb man haft eller går till desto starkare blir dessa effekter. Arbetslöshet tenderar också att ta sig uttryck i rent somatiska sjukdomar. Enligt Stenberg och Vågerö (1998) finns t.ex. en förhöjd risk för hjärtsjukdomar vid arbetslöshet.

Det är arbetslösheten som orsakar den försämrade hälsan, inte tvärtom. Vid en jämförelse mellan grupper av arbetslösa fann Nordenmark att det inte var någon skillnad i psykiskt välbefinnande i utgångsläget mellan de som inom en kort period fick arbete och de som sedan kom att kvarstå lång tid i arbetslöshet. Det var inte de som från början hade sämre psykisk hälsa som blev arbetslösa lång tid.

Åberg finner, till skillnad från många internationella undersökningar, inte att den psykiska ohälsan passiviserar. Tvärtom tyder data på att de som mår dåligt av arbetslösheten tenderar att söka arbete mer intensivt och även minska sin reservationslön i högre grad än de som inte drabbats så hårt av arbetslöshet. Däremot tycks detta inte resultera att de får jobb snabbare än andra - vare sig psykisk ohälsa, reservationslön eller sökaktivitet har betydelse för sannolikheten att övergå från arbetslöshet till arbete.

De negativa effekterna på hälsan visar att arbetslöshet av de flesta upplevs som något obehagligt. Det torde vara få som uppfattar något "fritidsvärde" av arbetslöshet. Det finns även få belägg för att det vuxit fram någon arbetslöshetskultur eller att ar-

betslösheten passiviserar. En tänkbar tolkning är att detta kan vara effekten av en förhållandevis aktiv arbetsmarknadspolitik.

Tolkningen av dessa undersökningar är att det finns starka icke-ekonomiska drivkrafter att arbeta, därför att jobbet är förenat med välfärdskomponenter man inte har som arbetslös. Även om ett jobb ger samma ekonomiska utbyte som arbetslöshet skulle således jobbet ändå vara förenat med en högre välfärd.

Därav följer dock inte att arbetslöshetsförsäkringens uformning saknar betydelse. Det är inte värderingen av arbete i allmänhet eller det jobb man tidigare haft som är avgörande ur arbetslöshetsförsäkringens synvinkel, utan värderingen av det okända jobb man eventuellt har möjlighet att få som arbetssökande. En arbetslös kan finna att arbete spelar en mycket viktig roll och att arbetslösheten är svår att stå ut med, men att det likväl inte betyder att han eller hon är beredd att acceptera ett jobb som kräver att man flyttar eller uppfattas som sämre. Det kan ju vara just insikten om att det kommande jobbet kanske inte motsvarar kompetens och erfarenhet som bidrar till att många arbetslösa mår dåligt.

### *Slutsatser*

Den empiriska forskningen om hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar de arbetslösa i deras sökbeteende och benägenhet att ta jobb ger inte särskilt stor vägledning för de frågor som arbetsgruppen har att besvara. En rimlig slutsats är att en hög kompensationsgrad medför längre söktider, men det är oklart hur stark den effekten är. Men det förefaller inte finnas några studier som kan kasta ljus över frågan vilken roll den administrativa arbetsprövningen i form av anvisning av arbete eller åtgärd har för de arbetssökandes beteende. De flesta empiriska analyser verkar bortse från att söktiden, enligt reglerna, inte är en variabel den arbetslöse till fullo råder över.

Den intuitiva föreställningen att arbetslöshet efter hand passiviserar och att den arbetslöse tenderar att ge upp och söka färre jobb bekräftas inte av data. Bilden är att långtidsarbetslösa är lika aktiva som de som varit arbetslösa kortare tid, men de mår sämre. Detta verkar dock inte medföra en högre benägenhet att acceptera lediga jobb. Det verkar inte finnas skäl att tro att de som varit arbetslösa en längre tid skulle vara varken mer eller

mindre känsliga för ekonomiska incitament än de som varit arbetslösa en kort tid.

En annan slutsats, som framför allt visas av Åberg (1998), är att skillnader i möjligheten för arbetssökande att få jobb främst hänger samman med egenskaper som utbildningsnivå, ålder och nationalitet. Den arbetssökandes eget agerande spelar troligen mindre roll. De som kvarstår i arbetslöshet under lång tid domineras också av grupper med låg utbildning, invandrare och äldre. Men detta behöver inte innebära att sådana faktorer som påverkar arbetssökandeprocessen, däribland arbetslöshetsförsäkringen, saknar betydelse, särskilt inte i ett läge där efterfrågan på arbetskraft är god.

Många av de studier som gjorts för Sverige baseras på data från en period då arbetslösheten var extremt hög. När arbetsmarknaden är en "köparens marknad" kanske den arbetssökandes agerande spelar mindre roll för möjligheten att få ett jobb. Även den som har en hög sökaktivitet och låga krav på ett nytt jobb har löpt stor risk att gå kvar länge i arbetslöshet. När arbetsmarknaden går mot ett läge med lägre arbetslöshet och tendenser till brist på arbetskraft kan sambanden se något annorlunda ut.

### **Arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen**

Med en stor yrkesmässig och geografisk rörlighet på arbetsmarknaden, hög benägenhet att ta de lediga jobb som finns etc har en dämpande effekt på löneutvecklingen. Framför allt minskar risken att det uppkommer löneuppdrivande brist på arbetskraft inom delar av arbetsmarknaden. Det är också rimligt att anta att detta påverkar relativlönerna. Lönerna hålls tillbaka främst i sådana jobb som har låga kvalifikationskrav, som många på arbetsmarknaden kan ta, medan lönerna i jobb som kräver mer specifik kompetens, där tröskeln är högre, påverkas i mindre grad.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning kan också påverka lönebildningen direkt via löneförhandlingarna. Utgångspunkten är att de fackliga organisationerna i sina lönekrav har att väga samman välfärden för de medlemmar som är sysselsatta och dem som riskerar att bli arbetslösa om lönekostnaderna drivs upp för högt. Om den ekonomiska konsekvensen av arbetslöshet är betydande kommer lönekraven i högre grad anpassas för

att minska risken för arbetslöshet, än om försäkringen dämpar den ekonomiska förlusten vid arbetslöshet.

Denna effekt på de fackliga organisationernas agerande i löneförhandlingarna förstärks i den mån försäkringen är egenfinansierad, dvs. finansieras med avgifter från medlemmarna. En stigande arbetslöshet kräver då att avgiften höjs för de medlemmar som har jobbet kvar. På detta sätt stärks den fackliga "opinionen" för att beakta arbetslöshetsriskerna i lönesättningen. Eftersom avgiften till arbetslöshetskassan på ett tydligt sätt är kopplad till den fackliga organisationen antas en sådan höjning ha större effekt på benägenheten att dämpa lönekraven än om motsvarande finansieringsbehov skall tillgodoses med skatter.

Arbetslöshetsförsäkringens inverkan på lönebildningen är svår att mäta. Enligt Holmlund (bilaga 1 till detta betänlande) tyder dock de empiriska studierna på att en generös försäkring tenderar att driva upp lönenivån. Men det går inte att uttala sig om storleksordningen på denna effekt.

### **Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsgivarna**

Arbetslöshetsförsäkringen har påtagliga effekter på arbetsorganisation och planering i många företag. En försäkring finansierad med allmänna avgifter är samtidigt en subvention av branscher och företag som har cykliska variationer i behovet av arbetskraft. Utan försäkring skulle säkerligen arbetskraftskostnaderna vara väsentligt större inom säsongsbetonade branscher, eftersom färre skulle vilja jobba i sådana branscher. Även benägenheten att temporärt säga upp personal påverkas av arbetslöshetsförsäkringen. I Jansson (1999) visas att en så hög andel som 45 procent av de arbetslösa återvänder till en tidigare arbetsgivare när de får jobb. Delvis torde detta mönster kunna förklaras av att det är förhållandevis vanligt att möta minskat arbetskraftsbehov med temporära avskedanden, vilket kan uppfattas som rationellt om arbetslöshetsersättningen är någorlunda generös och risken att arbetskraften skall försvinna till andra jobb är liten.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är problemet, som med alla subventioner, att resursfördelningen snedvrids. Sysselsättningen i dessa branscher och företag blir för stor på bekostnad av

andra branscher och företag där arbetskraftens produktivitet skulle varit högre.