

Ref KRS
02

Arbetslöshets- försäkringen

– finansieringssystemet

SOU 1991:57

Betänkande av ALFI-utredningen



Statens offentliga utredningar
1991:57
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslöshetsförsäkringen

– finansieringssystemet

Betänkande av ALFI-utredningen
1991 Stockholm

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10819-4
ISSN 0375-250X

**TILL STATSRÅDET OCH
CHEFEN FÖR ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET**

Genom beslut den 8 november 1990 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag generaldirektör Sivert Andersson, Arbetarskyddsstyrelsen såsom särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet ALFI-utredningen.

Som sakkunniga i utredningen tillkallades den 22 januari 1991 ombudsman Per-Ivan Andersson, LO, kansli-
chef Rune Andersson, Arbetslöshetskassornas samorgani-
sation, ombudsman Christina Ebbeskog, TCO, kassaföre-
ståndare Sten Marcusson, SACO och bitr. direktör Carl
Magnus Pontén, SAF.

Som experter förordnades i utredningen samma dag byrå-
chef Lars Ingvardsson, AMS, kassaföreståndare Ingvar
Liljeroos, Metallindustriarbetarnas erkända arbetslös-
hetskassa, departementssekreterare Lil Ljunggren,
finansdepartementet, byrådirektör Ewa Magnusson, RFV,
revisionsdirektör Hans Noaksson, RRV och departements-
sekreterare Christer Norling, arbetsmarknadsdepartemen-
tet.

Sekreterare i utredningen har varit avdelningsdirektör
Marianne Nilsson och bitr. sekreterare Anne Baxter.

ALFI-utredningen överlämnar härmed betänkandet Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. Utredningen har därmed slutfört sitt uppdrag.

Särskilt yttrande har avgivits av sakkunnige Carl Magnus Pontén.

Stockholm den 31 maj 1991

Sivert Andersson

/Marianne Nilsson

INNEHÅLL

Förkortningar	8
Sammanfattning	9
1 INLEDNING	23
1.1 Uppdraget	23
1.2 Utredningsarbetet	26
2 STÖDFORMER VID ARBETSLÖSHET	28
2.1 Arbetslöshetsförsäkringen	28
2.2 Kontant arbetsmarknadsstöd, permitteringslön och utbildningsbidrag	30
3 VOLYM- OCH KOSTNADSUTVECKLINGEN INOM ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN	32
3.1 Något om utvecklingen på arbetsmarknaden	32
3.1.1 Utbudet av arbetskraft	32
3.1.2 Sysselsättningen	34
3.1.3 Arbetslösheten	35
3.2 Ersättningsvolymen inom arbetslöshetsförsäkringen .	41
3.3 Kostnader och ersättningsnivåer	44
4 FINANSIERINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN FÖRE ÅR 1989.....	46
4.1 Kort historik	46
4.2 Tidigare bestämmelser	47
4.2.1 Finansieringen av statens kostnader	48
4.2.2 Arbetsmarknadsavgiften	48
4.2.3 Statsbidragen till arbetslöshetskassorna	49
4.2.4 Medlemsavgifter	51
4.2.5 Arbetslöshetskassornas fonder	51

5	DET NYA FINANSIERINGSSYSTEMET	54
5.1	Bakgrund	54
5.2	Nuvarande ordning	55
	5.2.1 Finansiering av statens kostnader	55
	5.2.2 Statsbidrag	58
	5.2.3 Medlemsavgifter	59
	5.2.4 Utjämningsbidrag	63
	5.2.5 Arbetslöshetskassornas eget fria kapital	65
	5.2.6 Utbetalningssystemet	66
6	UTVÄRDERING AV DET NYA FINANSIERINGSSYSTEMET FÖR ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN	77
6.1	Hittills vunna erfarenheter av det nya systemet ...	77
	6.1.1 Inledning	77
	6.1.2 Rutinerna för utbetalning av ersättning m.m.	78
	6.1.3 Konsekvenser för kassorna av det nya statsbidragssystemet	81
	6.1.4 Överväganden och slutsatser	84
6.2	Utgjämning av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen	85
	6.2.1 Inledning	85
	6.2.2 Allmänt om medlemsavgifterna	86
	6.2.3 Utvecklingen av medlemsavgifterna	87
	6.2.4 Kassor med höga respektive låga medlemsavgifter	89
	6.2.5 Utjämningsbidragens effekter på medlemsavgifterna	94
	6.2.6 Erfarenheter av systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag	98
	6.2.7 Överväganden och förslag	104
7	EGENAVGIFTEN I ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN	111
7.1	Utgångspunkter	111
7.2	Utvecklingen av egenavgiften	114
7.3	Konsekvenserna av en höjning av egenavgiften	116
7.4	Överväganden och förslag	123

Särskilt yttrande	129
-------------------------	-----

BILAGOR

Bilaga 1	Arbetskraften 16-64 år, 1970-1990	131
Bilaga 2	Arbetslösheten, 1970-1990	132
Bilaga 3	Utvecklingen av arbetslöshetsersättningen och det kontanta arbetsmarknadsstödet ...	133
Bilaga 4	Utvecklingen av genomsnittligt utbetald dagpenning samt erlagda medlemsavgifter i löpande och fasta priser 1970-1990	134
Bilaga 5	Vissa uppgifter om arbetslöshetskassorna år 1989	135
Bilaga 6	Avgifter per medlem och år, 1988-1991 ...	137
Bilaga 7 A	Utjämningsavgifter 1989 och 1990	138
Bilaga 7 B	Utjämningsbidrag 1989 och 1990	139
Bilaga 8	Finansieringsavgiften (egenavgiften) och dess andel av utbetald ersättning åren 1989 och 1990	140
Bilaga 9	Arbetslöshetskassornas kostnader för för- säkringen och fördelningen av dessa	141
Bilaga 10	Skrivelse från LO, TCO och SACO angående konsekvenser vid höjning av egenavgiften .	143
Bilaga 11	Artikel om arbetslöshetsersättningens finansiering (Ekonomisk Debatt 8/87)	147

FÖRKORTNINGAR

ALF-förordningen	Förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring
ALF-lagen	Lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AU	Arbetsmarknadsutskottet
Ds	Departementsserie
EG	Europeiska gemenskaperna
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
LO	Landsorganisationen i Sverige
LU	Långtidsutredningen
OECD	Organization for Economic and Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PLE	Permitteringslöneersättning
Prop.	Proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SO	Arbetslöshetskassornas Samorganisation
SOU	Statens offentliga utredningar
SUS	Sparbankernas utbetalningssystem
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att

- utvärdera det nya finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen som infördes den 1 januari 1989,
- föreslå åtgärder för att förenkla det gällande systemet för att utjämna medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera konsekvenserna av och föreslå formerna för en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen.

Det nya statsbidrags- och finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen, som infördes den 1 januari 1989, innebar bl.a. att arbetslöshetsersättningen till de erkända arbetslöshetskassorna helt finansieras genom arbetsgivaravgifter och medlemsavgifter. Samtidigt infördes en utjämningsavgift och ett utjämningsbidrag för att minska spännvidden i medlemsavgifter mellan de olika arbetslöshetskassorna.

Förslaget om att höja egenavgiften, dvs. medlemmarnas andel av finansieringen av arbetslöshetsersättningen, ingick som ett inslag i den överenskommelse om ekonomisk politisk åtstramning som träffades mellan regeringen och folkpartiet våren 1990. I 1990 års kompletteringsproposition slås fast att egenavgiftens andel av

finansieringen bör öka från 5 procent till 10 procent.

Volym- och kostnadsutvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringen

Under den senaste 20-årsperioden har antalet personer i arbetskraften ökat med närmare 780 000 och uppgick år 1990 till 4,6 milj. Antalet arbetslöshetsförsäkrade ökade under samma period med 1,5 milj. till 3,6 milj.

Konjunktur nedgången i början av 1980-talet medförde för svenska förhållanden höga arbetslöshetssiffror. Som högst uppgick arbetslösheten till 3,5 procent av arbetskraften år 1983.

Antalet ersättningsdagar per medlem i arbetslöshetskassorna ökade också kraftigt. Under åren 1983-1987 uppgick antalet ersättningsdagar till i genomsnitt 7-7,3 per medlem och år medan motsvarande tal under lågkonjunkturen i början av 1970-talet stannade vid 4-4,8. År 1990 var antalet ersättningsdagar i genomsnitt 4,6 dagar per medlem. Fr.o.m. hösten 1990 har arbetslösheten åter börjat öka.

Den höga arbetslösheten och ökningen av antalet ersättningsdagar under 1980-talet medförde att kostnaderna för utbetald ersättning ökade kraftigt. År 1987 utbetalades det högsta beloppet hittills för arbetslöshetsersättning (7 454,7 milj.kr.). Kostnaderna för utbetald ersättning låg kvar på en relativt hög nivå även under åren 1989 och 1990.

Att utgifterna för arbetslöshetsersättningen ökade så kraftigt under lågkonjunkturen på 1980-talet beror på en rad olika faktorer. För det första var en ökad andel av de arbetslösa berättigade till ersättning. En annan för-

klaring är antalet deltidsarbetslösa som uppbar ersättning. Vidare har försäkringsvillkoren förbättrats väsentligt.

Tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Kostnaderna för arbetslöshetsersättningen finansierades tidigare delvis över statsbudgeten, delvis med arbetsgivaravgifter och till en del med avgifter från medlemmarna och avkastning på fonderade medel.

År 1988 täckte statsbidraget 94 procent av kostnaderna för utbetald ersättning. Det finansierades till 35 procent över ett anslag på statsbudgeten och till 65 procent med arbetsgivaravgifter. Fördelningen mellan anslags- och avgiftsmedel fastställdes av riksdagen. Genom att den s.k. fördelningsnyckeln var fast kunde inte en eventuell brist på arbetsgivaravgiftsmedel kompenseras genom motsvarande tillskott av anslagsmedel.

Statsbidraget till arbetslöshetskassorna var uppdelat i två delar; dels ett grundbidrag som utgavs med 80 procent av den utbetalade dagpenningen, dels ett progressivbidrag som utgavs med en procentuell andel som var knuten till antalet ersättningsdagar, dvs. arbetslöshetens omfattning. Statsbidraget beräknades per kalenderår och 90 procent av det beräknade statsbidraget betalades ut månadsvis à konto. Slutreglering skedde en gång per år, vilket skapade ekonomiska problem för många kassor.

År 1988 betalade medlemmarna i arbetslöshetskassorna en avgift som varierade mellan 8 och 61 kr. per månad. Variationerna i medlemsavgifternas storlek berodde huvud-

sakligen på skillnader i fondavkastning och fonderingskrav samt på skillnader i kassornas förvaltningskostnader.

Det nya finansieringssystemet

Avsikten med reformeringen av bidragssystemet var bl.a. att skapa en enklare och mer lätthanterlig finansieringsordning. En utgångspunkt var att statsbidraget borde vara definitivt så att det ej behövdes någon slutreglering i efterhand.

Det nya regelsystemet för finansiering av arbetslöshetsersättningen, som genomfördes den 1 januari 1989, innebär att statsbidraget betalas ut direkt i samband med utbetalningen av ersättningen till de arbetslösa medlemmarna. Det finns därför inte längre någon koppling mellan kassans kostnader för utbetald ersättning och arbetslöshetens omfattning. Kravet på kassorna och deras medlemmar att fondera medel för att möta stigande arbetslöshet kunde tas bort och fonderna upplöstes under år 1989.

Kostnaderna för arbetslöshetsersättningen finansieras numera inte till någon del över statsbudgeten utan genom arbetsgivaravgifter (arbetsmarknadsavgiften) samt genom medlemsavgifter (finansieringsbidrag). Arbetslöshetskassornas administration finansieras liksom tidigare med medlemsavgifter.

Arbetslöshetskassorna har ålagts att betala in ett finansieringsbidrag till staten för att täcka en del av kostnaderna för utbetald arbetslöshetsersättning. Den avgift (egenavgiften) som tas ut av medlemmarna för detta ändamål motsvarar 35 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan per medlem och år. År 1990 var

egenavgiften i genomsnitt 140:70 kr.

Varje kassa betalar vidare en utjämningsavgift för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag som används för att åstadkomma en utjämning av skillnaderna i medlemsavgifter mellan de olika kassorna. Utjämningsavgiften motsvarar tre procent av gällande högsta dagpenning. År 1990 var utjämningsavgiften 14:85 (netto 6:80 kr.) per medlem och år.

Medlemmarnas avgifter till arbetslöshetskassan täcker tillsammans med andra inkomster finansieringsavgiften och utjämningsavgiften samt kassans förvaltningskostnader.

Medlemsavgifternas storlek påverkas i stort sett endast av ersättningsens nivå samt förvaltningskostnaderna. Det nya finansieringssystemet innebar bl.a. att kassornas kostnader för utbetald ersättning är oberoende av arbetslöshetens omfattning i kassan.

År 1989 uppgick den till kassorna erlagda medlemsavgiften till i genomsnitt 195 kr. per årsmedlem. Avgifterna varierade mellan 119 och 481 kr. per medlem i de olika kassorna. Räknat i fasta priser har medlemsavgifterna i genomsnitt legat på ungefär samma nivå sedan år 1985.

Någon ny fondbildning är inte tillåten. Arbetslöshetskassorna får emellertid ha ett visst mindre kapital för att inte helt sakna likvida medel för att täcka löpande förvaltningskostnader och investeringar. **Det egna fria kapitalet** i en kassa får för närvarande inte överstiga 50 kr. per medlem. Fr.o.m. den 1 januari 1992 indexregleras beloppet.

Utbetalningen av statsbidraget sker samtidigt som ersättningen betalas ut till medlemmarna, vilket ställer stora

krav på snabbhet. För att klara överföringen av medel och upprätthålla nödvändig kontroll är kassornas utbetalning av ersättning tidsmässigt samordnad och utbetalningarna sker via en enda betalningsförmedlare.

Inför genomförandet av det nya systemet utarbetades rutiner för utbetalning av ersättning och för redovisning av avgifter och skatter m.m. av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i samråd med riksförsäkringsverket (RFV), rikskreditinspektionen (RRV), statskontoret och efter samråd med Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). I kapitel 5 avsnitt 2.6. finns en relativt utförlig beskrivning av hur utbetalningssystemet fungerar i praktiken.

Hittills vunna erfarenheter av det nya systemet

Enligt direktiven skall systemet utvärderas i sin helhet, inklusive de nya utbetalningsrutiner som har utvecklats för att systemet skall kunna fungera. Utredaren skall även föreslå förbättringar om han finner brister i systemet.

Utredningen har inhämtat arbetslöshetskassornas erfarenheter av det nya finansieringssystemet genom en postenkät som sänts ut till samtliga 42 kassor. Enkäten besvarades av alla utom en kassa.

De inkomna svaren visar att arbetslöshetskassorna överlag anser att den praktiska hanteringen av systemet har fungerat mycket bra. Med tanke på de omfattande administrativa förändringar som krävdes för att införa det nya systemet och den relativt korta tid som stod till buds måste det betraktas som ett mycket gott betyg. Även AMS anser att systemet fungerat väl. De smärre brister som påtalats bör kunna avhjälpas inom ramen för nuvarande

system.

Mot bakgrund av att systemet fungerat bra samt att det endast varit i funktion under knappt två och ett halvt år finner utredningen inte att det är motiverat att föreslå ändringar som berör utbetalningssystemet.

Utjämning av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen

Enligt direktiven skall utredaren pröva om det går att ytterligare förenkla systemet med utjämningsavgifter. Utredaren skall även pröva om bidragen har den utjämnande effekt som åsyftas eller om åtgärder bör vidtas för att utveckla systemet i detta avseende.

Systemet med utjämningsbidrag har endast varit i funktion under drygt två år. Vidare är underlaget för en prövning av systemet begränsat då utredningen i huvudsak varit hänvisad till bokslutssiffror för ett enda verksamhetsår (år 1989). År 1989 kan dessutom inte betraktas som ett "normalår" då kassornas fonder upplöstes under året.

Utjämningsavgiften fördelas i form av utjämningsbidrag till arbetslöshetskassor som har hög arbetslöshet (ALF-förordningen 13 § 1) eller ett medlemstal som understiger 10 000 och som har höga administrationskostnader (13 § 2). Utjämningsavgiften uppgår per medlem och år till tre procent av gällande högsta dagpenning.

När utjämningsbidragen betalats ut i sin helhet skall överskott på utjämningsavgiften betalas tillbaka till arbetslöshetskassorna. År 1989 erhöll 22 kassor utjämningsbidrag med sammanlagt 30,8 milj. kr. efter återbetalning av överskott på avgiften. Samma kassor erhöll bidrag även

år 1990 med sammanlagt 24,3 milj. kr. Avgiften per medlem uppgick till 6:80 kr. år 1990.

Det har skett en betydande utjämning av medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna sedan det nya finansierings-systemet infördes för drygt två år sedan.

År 1988 hade nio kassor en medlemsavgift som översteg 350 kr. per år. Samtliga dessa kassor hade samtidigt hög arbetslöshet och höga förvaltningskostnader. Samtliga fick utjämningsbidrag enligt 13 § 1 såväl år 1989 som 1990 vilket i flertalet fall medförde kraftigt minskade medlemsavgifter. Fem av de totalt sex kassor, som även fick utjämningsbidrag enligt 13 § 2 år 1989, tillhörde kassorna med de högsta avgifterna. År 1990 utbetalades inte utjämningsbidrag enligt 13 § 2 till någon kassa. Tre kassor beräknas kunna komma ifråga för bidraget år 1991.

Spännvidden mellan avgifterna har minskat från 636 kr. år 1988 till 420 kr. år 1991. Om man undantar Sveriges fiskares kassa, som för närvarande har 600 kr. i årsavgift, varierar medlemsavgifterna mellan 180 och 456 kr. Utredningen anser därför att syftet med utjämningsbidragen i stort sett har uppnåtts. Svaren på postenkäten till arbetslöshetskassorna visar också att dessa i huvudsak är positiva till ett system för utjämning av medlemsavgifter.

Ett problem med utjämningsbidragen är att de baserar sig på faktorer som ligger bakåt i tiden men får effekt på framtida avgifter.

Genom utjämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 1 får kassorna compensation för de ökade administrationskostnader som är förknippade med hög arbetslöshet i en kassa. Härvid utgår man från arbetslösheten under det senast

förflutna verksamhetsåret. Enligt utredningens mening har bidraget emellertid varit relativt väl avvägt i förhållande till arbetslöshetens omfattning hittills. Modellen för beräkning av bidraget är också enkel. Utredningen föreslår därför inga förändringar beträffande denna del av utjämningsbidraget.

Utgämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 2 lämnas med hälften av skillnaden mellan 70 procent av gällande högsta dagpenning och kassans verkliga kostnad per medlem under det senast förflutna verksamhetsåret. Denna del av utjämningsbidraget kan inte beräknas förrän kassornas bokslut är klara och har granskats av AMS. Det medför att arbetslöshetskassorna ej får tillgång till eventuellt utjämningsbidrag eller överskott på inbetald avgift förrän tidigast i juni månad. Det innebär problem med likviditeten under första halvåret för vissa kassor och ger även ränteförluster eftersom avgiften betalas in redan i slutet av januari månad.

Som tidigare nämnts fick sex kassor utjämningsbidrag enligt 13 § 2 år 1989. För exempelvis Sveriges fiskares kassa, som fick närmare 40 procent av hela bidraget år 1989, och som enligt preliminära beräkningar även får bidrag år 1991, medför bidraget en ryckighet eftersom det på grund av sin konstruktion i praktiken endast kan utgå vartannat år. Det är en arbetslöshetskassa erhåller bidraget blir kassans kostnader låga, vilket leder till att kassan inte kan få något bidrag året därpå.

Utredningen presenterar **två alternativa förslag** som komplement till utjämningsbidraget till kassor med hög arbetslöshet.

Alternativ A innebär att utjämningsbidraget enligt ALF-förordningen 13 § 2 bibehålls med vissa förändringar

som syftar till att bidraget inte längre kopplas lika starkt till föregående års kostnader utan blir mer flexibelt. Ett särskilt belopp avsätts för bidraget. Beloppet bör begränsas till högst 5 procent av hela utjämningsavgiften, vilket år 1991 skulle motsvara ett belopp på 2,9 milj. kr.

Alternativ B innebär att utjämningsbidraget enligt 13 § 2 till de små kassorna med höga avgifter slopas helt. I stället öppnas möjlighet för en kassa att få dispens att överskrida den fastställda övre gränsen för det egna fria kapitalet upp till ett belopp motsvarande högsta dagpenning per medlem och år.

Utredningen förordar alternativ B. Båda alternativen innebär att såväl utjämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 1 som eventuellt överskott på utjämningsavgiften bör kunna betalas till arbetslöshetskassorna omkring den 15 februari.

Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen konstaterar att egenavgiftens andel av statsbidraget år 1989 uppgick till i genomsnitt 7,5 procent och år 1990 till 7,7 procent för samtliga kassor. Om man även tar hänsyn till arbetslöshetskassornas kostnader för administrationen av försäkringen uppgår medlemmarnas andel av kostnaderna till i genomsnitt 11,9 procent för samtliga kassor.

År 1990 betalade kassamedlemmarna i genomsnitt 140:70 per år (11:70 per månad) i egenavgift. Avgiften, som utgör 35 procent av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen per medlem och år, varierade mellan 98:40 kr. (8:20 per må-

nad) i Försäkringsanställdas kassa och 164:55 kr (13:70 per månad) Byggnadsarbetarnas kassa. Sammanlagt uppgick egenavgiften till omkring 500 milj. kr. år 1990.

Egenavgiften är i stort sett en fast avgift och andelen varierar därför i förhållande till omfattningen av utbetald ersättning under olika perioder och inte minst mellan olika kassor.

När arbetslösheten räknad i antal ersättningsdagar per medlem och år ligger omkring sju dagar, vilket var fallet åren 1983-1987 uppgår egenandelen till i genomsnitt 5 procent. När antalet ersättningsdagar stannar vid omkring 3,5 ersättningsdagar per medlem och år, vilket inträffade år 1980, ligger egenandelen omkring 10 procent.

I kassor med hög arbetslöshet och därmed också hög utbetald ersättning, t.ex. Musikernas kassa, uppgick egenandelen år 1990 endast till 1,1 procent, medan egenandelen i Banktjänstemännens kassa utgjorde närmare 40 procent av utbetald ersättning. En fördubbling av egenavgiften år 1990 skulle ha inneburit att banktjänstemännen fått betala närmare 80 procent av utbetald ersättning inom sin kassa.

Formerna för en höjning av egenavgiften

Överenskommelsen mellan regeringen och folkpartiet innebär att egenavgiftens andel av finansieringen av arbetslöshetsersättningen skulle höjas från 5 procent till 10 procent. Utredningens uppdrag går bl.a. ut på att föreslå formerna för en höjning av egenavgiften.

I det nuvarande finansieringssystemet är de avgifter som arbetslöshetskassorna tar ut av medlemmarna oberoende av

arbetslöshetens omfattning i en kassa. Detta var en viktig utgångspunkt när systemet infördes. Utredningen har därför inte övervägt former för en höjning av egenavgiften som skulle kunna innebära att detta förhållande ändras.

Inom ramen för nuvarande system kan en höjning av egenavgiften genomföras på ett tämligen enkelt sätt genom att höja procentsatsen för beräkningen av egenavgiften från 35 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen till 70 procent, vilket innebär en fördubbling av egenavgiften.

Konsekvenser av en höjning av egenavgiften

Enligt direktiven skall utredaren analysera konsekvenserna av en höjning av egenavgiften för medlemmarna, arbetslöshetskassorna, bakomliggande intresseorganisationer och arbetsmarknadens funktionssätt.

Som tidigare nämnts innebär en fördubbling av egenavgiften att avgiften i exempelvis Banktjänstemännens kassa, som har låg arbetslöshet, skulle närma sig 80 procent av utbetald ersättning.

Även om det i kronor räknat inte rör sig om höga belopp skulle en fördubbling av egenavgiften år 1990 ha inneburit en ökning av den genomsnittliga medlemsavgiften i arbetslöshetskassorna med drygt 50 procent från 261 till 400 kr. per år. Det måste betraktas som en kraftig höjning av medlemsavgifterna. Det kan inte uteslutas att vissa medlemmar med låg risk att bli arbetslösa avstår från att försäkra sig. Från fackligt håll befarar man att det blir de lägst avlönade som har svårast att klara avgiftshöjningar som kan komma att begära utträde ur för-

bunden.

Det stora flertalet av arbetslöshetskassornas medlemmar är kollektivt anslutna genom närstående intresseorganisationer (fackförbund eller företagargorganisationer). Intresseorganisationerna svarar för uppbörden av kassamedlemsavgiften som sedan överförs till arbetslöshetskassan. Ur kassornas synvinkel är detta ett mycket rationellt och kostnadsbesparande förfaringssätt.

Om en höjning av egenavgiften skulle få till följd att många väljer att enbart vara medlemmar i kassorna eller att vara helt oförsäkrade får det konsekvenser i form av ökade administrationskostnader för kassorna.

Representanterna för LO, TCO och SACO i utredningen konstaterar i en gemensam skrivelse att konsekvenserna av en höjning av egenavgiften blir mycket negativa för de fackliga organisationerna.

Man befarar att en höjning av medlemsavgiften kommer att leda till att många medlemmar lämnar sitt förbund. En del kommer sannolikt att vara medlemmar enbart i arbetslöshetskassan. Om förbunden skulle avstå från att ta ut en höjning av egenavgiften via höjda medlemsavgifter för att motverka medlemsflykt skulle detta leda till orimliga kostnadsökningar för förbunden.

Eftersom uppbörden av medlemsavgifterna är samordnad med förbundsavgiften måste respektive förbund ta ställning till en avgiftshöjning. En höjning av förbundens medlemsavgifter kräver som regel ett kongressbeslut. Kongressperiodernas längd varierar varför åtskilliga av förbunden troligen tvingas till en extrakongress vilket är mycket dyrt.

För flertalet förbund skulle det stöta på stora svårigheter att täcka en höjning av egenavgiften (ca 500 milj.kr.) inom förbundens egen ekonomi.

Det har diskuterats om en höjning av egenavgiften i försäkringen kommer att påverka arbetsmarknadens funktionssätt eller samhällsekonomin i stort.

Samtidigt som konsekvenserna för bakomliggande intresseorganisationer, främst beroende på medlemmarnas motvilja att acceptera avgiftshöjningar, blir betydande så kommer en höjning i den storleksordning det här är fråga om endast att ytterst marginellt kunna påverka konsumtion och sparande i samhället.

Egenavgiften har inte längre någon koppling till arbetslöshetens omfattning utan endast till ersättningsnivå i en kassa. Det finns heller inga indikationer på att arbetsmarknadens parter skulle ta hänsyn till utvecklingen av egenavgiften vid löneförhandlingar. En höjning av egenavgiften förväntas därför inte påverka lönebildningen.

Effekterna av en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen är så stora att den enligt utredningens mening inte bör genomföras inom ramen för nuvarande organisation och system.

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

I november 1990 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att

- utvärdera det nya finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen som infördes den 1 januari 1989,
- analysera konsekvenserna av och föreslå formerna för en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen,
- föreslå åtgärder för att förenkla det gällande systemet för att utjämna medlemsavgiften inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningsuppdraget och bakgrunden till uppdraget såsom det formulerats i direktiven (Dir. 1990:69) återges nedan.

Bakgrund

I november 1985 tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet en särskild utredare (A 1985:04) med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättningen (a-kassekommittén). Utredningen ledde bl.a. till ett nytt finansieringssystem för arbetslöshetsförsäkringen (prop. 1987/88:114, AU 18, rskr. 387).

I ovanstående proposition angavs att en utvärdering av det nya finansieringssystemet skulle ske efter några års tillämpning. Systemet bör därför nu utvärderas och eventuella brister rättas till. Dessutom bör möjligheten prövas att förenkla systemet för utjämning av medlemmarnas avgifter inom försäkringen.

Överhettningen under senare år i den svenska ekonomin har bl.a. via lönebildningen lett till stigande in-

flation, försvagad tillväxt och ett otillräckligt sparande. Den ekonomiska utvecklingen innebär stora risker för en utdragen kostnadskris med höga räntor och stigande arbetslöshet.

Regeringen har därför i 1990 års kompletteringsproposition (prop. 1989/90:150 bil. 1) angivit ett handlingsprogram i tio punkter för att komma till rätta med den överhettade ekonomin. Under punkten åtta i handlingsprogrammet finns åtgärder för att dämpa den privata konsumtionen. Där anges att som ett led i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringssystemet egenavgiften, dvs. den del av medlemsavgiften som skall bidra till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, bör höjas. Det slås fast att avgifternas andel av finansieringen bör öka från 5 % till 10 %. Den närmare utformningen och konsekvenserna av en höjning av egenavgiften bör nu utredas.

Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att se över de frågor som jag nu har berört.

Utredningsuppdraget

Det nya statsbidrags- och finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen, som infördes den 1 januari 1989, innebär bl.a. att staten förskotterar viss del av arbetslöshetsersättningen till de erkända arbetslöshetskassorna. Finansieringen av ersättningen sker genom arbetsgivar- och medlemsavgifter. Statsbidraget betalas ut till arbetslöshetskassorna i direkt samband med utbetalningen av arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassornas fonder behövde på grund härav inte längre vara en del i arbetslöshetskassornas ekonomiska system. Arbetslöshetskassornas fonderingskrav upphörde och befintliga fonder upplöstes.

Medlemmarna skall till viss del finansiera kostnaderna för arbetslöshetsersättningen. Detta sker via en finansieringsavgift som infördes fr.o.m. år 1989. Denna betalas månatligen av kassorna till arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Vidare infördes samtidigt en utjämningsavgift och ett utjämningsbidrag för att minska spännvidden i medlemsavgifter mellan de olika arbetslöshetskassorna. Denna avgift inbetalar kassorna en gång per år.

De erkända arbetslöshetskassorna skall ta ut avgifter av sina medlemmar för ovan angivna kostnader. Avgifterna fastställs särskilt för varje arbetslöshetskassa efter godkännande av AMS och varierar för närvarande mellan 10 och 50 kr. per månad och medlem.

Fr.o.m. år 1989 finansierar medlemmarna i arbetslöshetskassorna följande kostnader:

- arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader
- finansieringsavgift
- utjämningsavgift.

Finansieringsavgiften uppgår per medlem och år till 35 procent av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen i respektive arbetslöshetskassa.

Utgjenningsavgiften uppgår per medlem och år till 3 procent av gällande högsta dagpenning. Utgenningsavgifterna fördelas i form av utgenningsbidrag till arbetslöshetskassor som har hög arbetslöshet eller ett medlemstal som understiger 10 000 och som har höga administrationskostnader. Utgenningsavgiften skall vid överskott återbetalas till arbetslöshetskassorna när utgenningsbidraget har betalats ut i sin helhet.

Avsikten med det nya finansieringssystemet var bl.a. att skapa en enklare och mer lätthanterlig finansieringsordning. Finansieringssystemet har varit i funktion i snart två år och viss erfarenhet har vunnits. Utredaren skall därför utvärdera systemet i sin helhet inklusive de nya utbetalningsrutiner som AMS och arbetslöshetskassorna har utvecklats för att systemet praktiskt skall kunna fungera. Finner utredaren brister i systemet skall han föreslå förbättringar.

I en mellan regeringen och folkpartiet träffad överenskommelse om ekonomisk politisk åtstramning ingick som ett inslag en sänkning av statsbidraget till arbetslöshetskassorna. I 1990 års kompletteringsproposition redovisades att egenavgiften bör höjas från 5 procent till 10 procent. Utredaren skall föreslå formerna för en sådan höjning.

Utredaren skall vidare analysera konsekvenserna av en höjning av egenavgiften för medlemmarna, arbetslöshetskassorna, de bakomliggande intresseorganisationerna och arbetsmarknadens funktionssätt.

Systemet med utgenningsavgift och utgenningsbidrag infördes för att utjämna skillnaderna i medlemsavgifterna för att på så sätt få mer rättvisa medlemsavgifter.

Effekterna av utgenningsbidragen upplevs som svåra att överblicka. Bidragen baserar sig på faktorer som ligger bakåt i tiden men får effekt på framtida avgifter. Utredaren bör prova om det går att ytterligare förenkla systemet med utgenningsavgift och utgenningsbidrag. Utredaren skall i detta sammanhang prova

om bidragen har den utjämnande effekt som åsyftas eller om åtgärder bör vidtas för att utveckla systemet i detta avseende. Liksom nu skall gälla att utjämnningen till fullo skall betalas med avgifter från arbetslöshetskassorna.

Arbetsformer

Den särskilde utredaren bör bedriva arbetet skyndsamt och redovisa sitt uppdag senast den 31 maj 1991.

Utredarens förslag får inte innebära ökade kostnader för staten.

Utredaren skall beakta de direktiv (dir. 1984:5 och 1988:43) som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare.

1.2 Utredningsarbetet

För att få kunskap om hur det nya finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen har fungerat i praktiken har utredningen bl.a. inhämtat arbetslöshetskassornas erfarenheter av systemet genom en postenkät som sänts till samtliga 42 kassor. Resultatet av enkäten redovisas dels i avsnitt 6.1 om erfarenheter av det nya systemet samt dels i avsnitt 6.2 om utjämning av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har även inhämtat yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen om det nya finansieringssystemet.

Tidigare utredningar om arbetslöshetsförsäkringen, propositioner, författningstexter, stadgar m.m. ligger till grund för redovisning av tidigare överväganden och bestämmelser för stödformer vid arbetslöshet (kapitel 2) och finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen före år 1989 (kapitel 4) samt det nuvarande finansieringssystemet (kapitel 5).

För att beskriva utvecklingen på arbetsmarknaden samt volym- och kostnadsutvecklingen inom arbetslöshetsför-

säkringen (kapitel 3) har utredningen använts sig av tillgänglig arbetsmarknadsstatistik från statistiska centralbyrån (SCB) och AMS.

Utredningen har haft sju sammanträden med sakkunniga och experter under tiden den 4 mars - den 27 maj 1991. Vid ett tillfälle hade utredningen en hearing med professor Anders Björklund, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet om främst konsekvenserna av en höjning av egenavgiften.

Inom den svenska arbetsmarknadspolitiken betonas arbetslinjen mycket starkt. Arbetslinjen innebär att aktiva åtgärder för att ge den arbetslöse ett arbete, en utbildning eller andra arbetsförberedande åtgärder skall prioriteras före passiva utbetalningar av arbetslöshetsunderstöd.

Som komplement till de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna finns olika former av kontant stöd under arbetslöshet.

2.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen omhänderhas av 42 erkända arbetslöshetskassor. Dessa är öppna för var och en som är verksam inom kassans område.

Arbetslöshetskassorna har för närvarande omkring 3,6 milj. medlemmar.

Kassornas verksamhet regleras genom lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF-lagen), förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring (ALF-förordningen) samt av AMS utfärdade normalstadgar, Föreskrifter och Kommentarer. AMS är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna.

Den som är försäkrad enligt ALF-lagen, dvs. medlem i en kassa, kan få ersättning från arbetslöshetskassan. För att erhålla ersättning måste den arbetslöse uppfylla dels ett medlemsvillkor, dels ett arbetsvillkor. En arbetslös arbetstagare måste ha varit medlem i arbetslöshetskassan minst 12 månader och en arbetslös företagare minst 24 månader (medlemsvillkoret). En företagare

som är kollektivt ansluten till en kassa genom läns- eller yrkesorganisation uppfyller dock medlemsvillkoret om han varit medlem i kassan minst 12 månader.

Arbetsvillkoret innebär att den arbetslöse under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslösheten skall ha utfört förvärvsarbete i minst 75 dagar, fördelade på minst fyra månader.

Som grundläggande villkor för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen gäller också att den sökande är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete, att han är beredd att anta lämpligt erbjudet arbete samt att han är anmäld vid arbetsförmedlingen som arbetssökande utan att kunna få lämpligt arbete.

Ersättning utgår under längst 300 dagar. Har den arbetslöse uppnått 55 års ålder innan ersättningsperioden gått till ända är perioden i stället 450 dagar. Det fanns tidigare i arbetslöshetsersättningen en karenstid om fem dagar innan ersättning kunde utgå. Karensdagarna slopades fr.o.m. januari 1989.

Den 1 juli 1987 infördes en regel i försäkringen som begränsade antalet ersättningsdagar vid ersättning i kombination med deltidsarbete till sammanlagt högst 150 dagpenningbelopp. Ersättning får dock inte utan särskild prövning utges under mer än sex månader.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning räknad för fem dagar per vecka. Dagpenningen utgör skattepliktig inkomst och är pensionsgrundande.

Sedan januari 1990 fastställer regeringen varje år

ramen för dagpenningens storlek. Ersättningsbeloppen anpassas därigenom till löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri. Högsta dagpenning under år 1991 är 543 kr. Dagpenning lämnas med 90 procent av den försäkrades dagsförtjänst i inkomstlagen under ca 13 270 kr. per månad.

Arbetslöshetsersättningen finansieras med arbetsgivaravgifter (arbetsmarknadsavgiften) och medlemsavgifter (finansieringsbidrag). Arbetslöshetskassornas administration betalas helt med medlemsavgifter. (Se närmare om finansieringen i kapitel 5.)

2.2 **Kontant arbetsmarknadsstöd, permitteringslön och utbildningsbidrag**

Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) regleras i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Det betalas huvudsakligen till nytillkomna på arbetsmarknaden och till arbetslösa som inte är medlemmar i arbetslöshetskassa. I vissa fall kan även arbetslöshetsförsäkrade uppbära KAS då rätt till kassaersättning inte föreligger. KAS-beloppet är inte relaterat till den arbetslöses tidigare inkomst. Under år 1991 utgår KAS med högst 191 kr. KAS-lagens bestämmelser om rätt till stöd anknyter mycket nära till reglerna i ALF-lagen. Stödet handhas av länsarbetsnämnderna (fyra KAS-regioner) och utbetalas av de allmänna försäkringskassorna.

Utbildningsbidrag som motsvarar dagpenning enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning utgår till den som genomgår arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering. Till en kursdeltagare lämnas vanligen dagpenning med samma belopp som denne är - eller skulle ha varit - berättigad till för hel-

tidsarbete vid ersättning från arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassan fastställer bidragets storlek. Det finns särskilda bestämmelser om dagpenning till den som inte är försäkrad enligt ALF-lagen samt bestämmelser om minimibelopp för dagpenning.

Statens kostnader för KAS och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering finansieras helt över anslag på statsbudgeten t.o.m. budgetåret 1990/91. Därefter skall KAS finansieras via arbetsmarknadsavgiften. Detsamma skall även gälla för utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering avseende de personer som uppfyller medlems- och arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

Sedan år 1985 finns ett system med bidrag från staten och från särskilt inrättade stiftelser till arbetsgivare som har betalat ut permitteringslön. Från samma tidpunkt tillförsäkras arbetstagare som permitteras rätt till lön och andra anställningsförmåner under viss tid. Bestämmelserna om ersättningssystemet finns bl.a. i lagen (1984:1009) om beslutanderätt för bolag eller annan juridisk person med uppgift att lämna permitteringslönersättning.

Statsbidragen till permitteringslönersättningen (PLE) betalas helt med arbetsgivaravgifter.

Förutom de statliga bidragen kan arbetsgivare som permitterat få ersättning med kompletterande permitteringslönersättning (PLE-K). Denna finansieras med kollektivavtalade arbetsgivaravgifter, vilka betalas in till de tidigare nämnda stiftelserna. I flertalet fall uppgår PLE och PLE-K till 40-50 procent av arbetsgivarens kostnad.

3 VOLYM- OCH KOSTNADSUTVECKLINGEN INOM ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

3.1 Något om utvecklingen på arbetsmarknaden

Förändringar på arbetsmarknaden har avgörande betydelse för volym- och kostnadsutvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringen. Utvecklingen av de viktigaste variablerna härvidlag - utbudet av arbetskraft, andelen arbetslöshetsförsäkrade, sysselsättning och arbetslöshet - redovisas därför i stora drag nedan.

Den ekonomiska utvecklingen under 1970- och 1980-talen kännetecknades av en utpräglad instabilitet. Variationerna var stora i den ekonomiska tillväxten, inflationen och arbetslösheten. Vid ett par tillfällen var den svenska tillväxten negativ och inflationen varierade mellan 4 och 13 procent. Den öppna arbetslösheten steg till den för svenska förhållanden höga nivån 3,5 procent samtidigt som antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som mest utgjorde 4,5 procent.

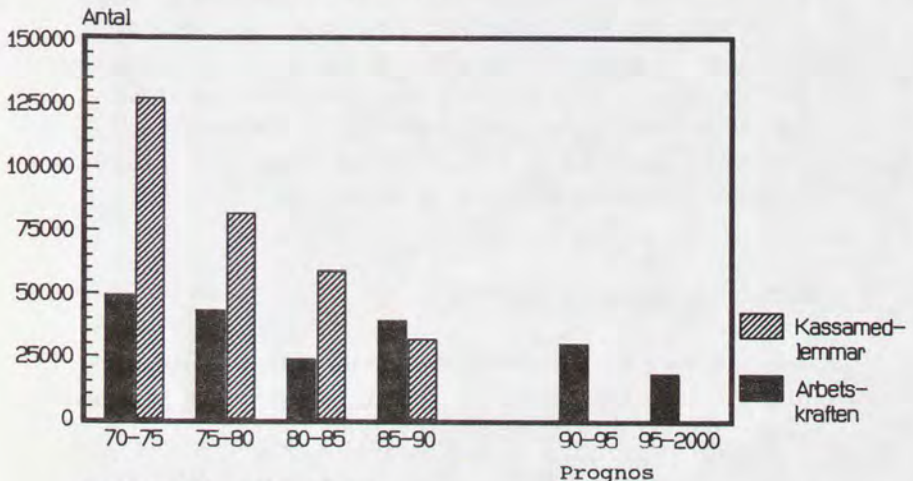
3.1.1 Utbudet av arbetskraft¹

Under de senaste 20 åren har antalet personer i arbetskraften ökat med närmare 780 000. År 1990 uppgick antalet personer i arbetskraften till i genomsnitt 4,6 milj. enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU). Utvecklingen av arbetskraften under åren 1970-1990 framgår av bilaga 1.

¹ Arbetskraften omfattar personer som är sysselsatta eller arbetslösa.

Under denna period ökade antalet arbetslöshetsförsäkrade med 1,5 milj. till 3,6 milj., dvs. med närmare dubbelt så många personer som ökningen av arbetskraften i sin helhet. År 1990 var nära 80 procent av arbetskraften försäkrade jämfört med 50 procent 20 år tidigare. Det är främst ungdomar m.fl. som är nytilträdande på arbetsmarknaden samt företagare och jordbrukare som inte är försäkrade.

Diagram 3.1 Den genomsnittliga förändringen av antalet personer i arbetskraften (16-64 år) respektive antalet arbetslöshetsförsäkrade åren 1970-1990.



Källa: AKU, AMS, LU 90

Som framgår av diagrammet ovan var ökningen av arbetskraften störst under första delen av 1970-talet. Ökningen var då närmare 50 000 personer per år. I början av 1980-talet ökade arbetskraften endast med ca 24 000 personer i genomsnitt per år.

Ökningen av antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna var mycket stark i början av 1970-talet. Ända fram till

den senare delen av 1980-talet ökade antalet kassamedlemmar snabbare än antalet personer i arbetskraften.

Ökningen av arbetskraften beror främst på att kvinnorna förvärvsarbetar i allt högre utsträckning. År 1970 var skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande närmare 30 procentenheter. Skillnaderna har emellertid successivt utjämnats. Sedan år 1987 kvarstår en skillnad på knappt 5 procentenheter. Vid sekelskiftet väntas kvinnornas arbetskraftstal nå upp till männens nivå.

Enligt långtidsutredningens (LU 90) prognoser av arbetskraftsutbudet kommer det genomsnittliga antalet personer i arbetskraften att öka med ca 30 000 personer per år under första hälften av 1990-talet. Därefter väntas en lägre ökningstakt fram till sekelskiftet, främst på grund av en minskad invandring. Migrationen är dock en osäker faktor i prognosen.

3.1.2 Sysselsättningen

År 1990 uppgick antalet sysselsatta till i genomsnitt 4,5 milj. vilket innebar en ökning med 750 000 personer under den senaste 20-årsperioden.

Veckoarbetstiden (genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt) minskade i slutet av 1970-talet med ca 1,5 timmar och har därefter ökat ungefär lika mycket. Kvinnornas veckoarbetstid har ökat mer än männens. År 1990 var veckoarbetstiden 31,4 timmar för samtliga sysselsatta. Männens veckoarbetstid uppgick till i genomsnitt 35,9 timmar per vecka och kvinnornas var nio timmar lägre.

Under 1970-talet ökade sysselsättningen med ca 40 000 per år. Det var nästan enbart kvinnornas sysselsättning som ökade. I början 1980-talet var antalet sysselsatta stabilt men ökade åter fr.o.m. hösten 1983. Den stora efterfrågan på arbetskraft under slutet av 1980-talet har medfört att antalet sysselsatta stigit kraftigt. I genomsnitt ökade sysselsättningen med 65 000 personer per år under åren 1988 och 1989.

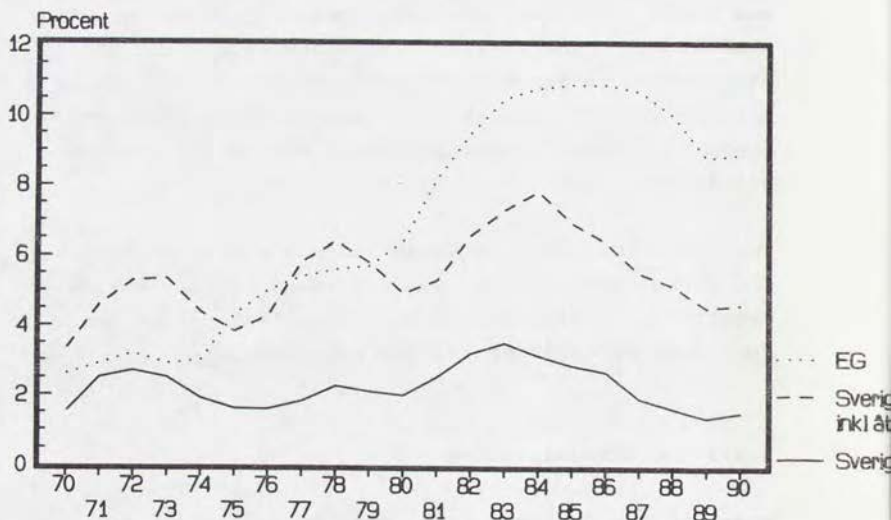
Trots att konjunkturen vände redan i slutet av 1988 var det först under år 1990 som det skedde en mer markerad avmattning på arbetsmarknaden. Sysselsättningen ökade dock även detta år med 42 000 personer.

3.1.3 Arbetslösheten

Nedanstående diagram visar utvecklingen av arbetslösheten i Sverige respektive inom EG. Arbetslösheten i Sverige minskade under slutet av 1980-talet samtidigt som antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder reducerades.

Det saknas med Sverige jämförbara siffror bakåt i tiden för andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom EG. I februari 1991 låg arbetslösheten inom EG på 8,4 procent och andelen personer i åtgärder på 2,6 procent, dvs. tillsammans 11 procent eller ungefär dubbelt så stor andel som i Sverige. Arbetslösheten i Sverige uppgick vid samma tidpunkt till 2,3 procent och 3,5 procent av arbetskraften fanns i arbetsmarknadsutbildning eller annan åtgärd.

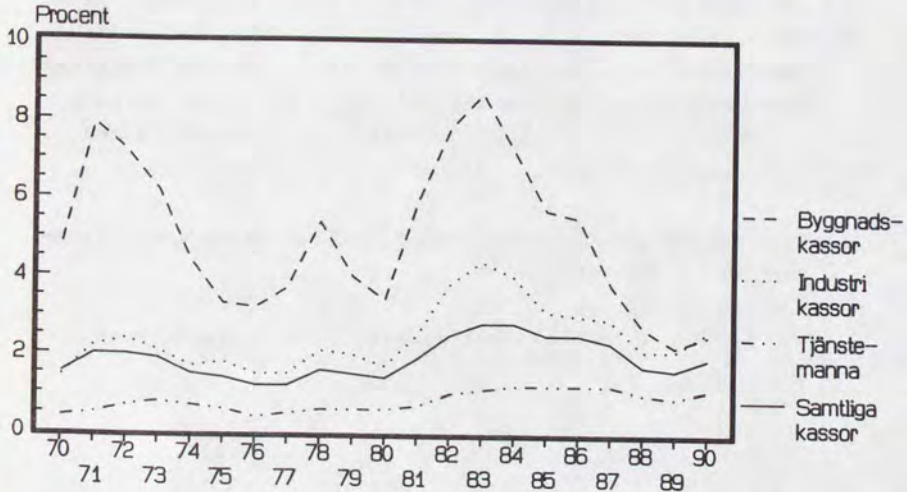
Diagram 3.2 Arbetslöshetens utveckling i Sverige och EG åren 1970-1990.



Källa: AMS, OECD

Sedan hösten 1990 har arbetsmarknadsläget försämrats i snabb takt. Efterfrågan på arbetskraft har minskat starkt och antalet varsel om uppsägningar har ökat dramatiskt. Arbetslösheten har fortsatt att stiga. Enligt AMS pekar alla indikatorer på att försämringen kommer att fortsätta under budgetåret 1991/92.

Diagram 3.3 Arbetslösa kassamedlemmar inom byggnads-, industri- och tjänstemannakassor åren 1970-1990. I procent av samtliga kassamedlemmar.



Källa: AMS

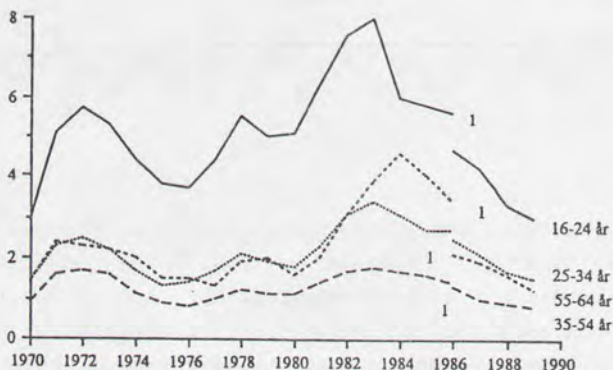
Enligt arbetskraftsundersökningarna nådde arbetslösheten sin högsta nivå 3,5 procent år 1983. Arbetslösheten bland kassamedlemmar låg som högst på 2,8 procent under åren 1983 och 1984 för att sedan minska successivt. Sedan år 1987 har emellertid den relativa arbetslösheten bland kassamedlemmar legat på en något högre nivå än för arbetskraften i sin helhet. Utvecklingen av arbetslösheten bland kassamedlemmar framgår av ovanstående diagram (se även bilaga 2).

Under den senaste 20-årsperioden har åtskilliga förändringar genomförts som kan ha påverkat utvecklingen av kontantstöden. Det gäller bl.a. förlängningen av ersättningstiden från 150 till 300 dagar (450 dagar för personer som fyllt 55 år) den 1 januari 1974 och rätten

för utförsäkringsshotade kassamedlemmar att få beredskapsarbete den 1 oktober 1983. Flertalet av de genomförda förändringarna har dock lett till minskad användning av försäkringen och KAS som t.ex. sänkningen av pensionsåldern till 65 år den 1 juli 1976, införandet av lagen om ungdomslag den 1 januari 1984 och permitteringslöneförordningen den 1 januari 1985 samt begränsningen av antalet ersättningsdagar i kombination med deltidsarbete den 1 juli 1987.

Arbetslöshetens fördelning på olika åldersgrupper framgår av diagrammet nedan.

Diagram 3.4 Arbetslöshet i olika åldersgrupper åren 1970-1990.



1) Justerade värden med hänsyn tagen till förändringar i metod m.m. som ägt rum fr.o.m. 1987

Källa: AKU

Som framgår av diagrammet ovan har särskilt ungdomarnas arbetslöshet varit känslig för konjunkturvariationer. Fr.o.m. år 1984 har emellertid deras arbetslöshet minskat bl.a. till följd av införandet av ungdomslag men

också på grund av en minskad andel ungdomar i arbetskraften och ett förbättrat arbetsmarknadsläge.

De äldres arbetslöshet ökade kraftigt några år under 1980-talets första hälft, men minskade sedan t.o.m. år 1989.

Personer i åldern 35-54 år har haft den lägsta arbetslösheten och även den mest stabila nivån.

Arbetssökande vid arbetsförmedlingen i mars 1991

I slutet av mars 1991 fanns 160 000 kvarstående arbetsökande utan arbete anmälda vid arbetsförmedlingen. Det innebär en ökning med 58 000 jämfört med samma tid föregående år. 93 300 av de arbetssökande utan arbete var kassamedlemmar. Av de arbetslösa var ca 30 000 långtidsarbetslösa². Utöver de som statistiskt redovisas som långtidsarbetslösa finns det många personer med svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Dessa har ofta återkommande perioder av arbetslöshet varvade med tillfälliga arbeten och/eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Deltidsarbetslösheten

Deltidsarbetslösheten har ökat mycket kraftigt sedan slutet av 1970-talet. Den är särskilt utbredd inom den offentliga tjänstesektorn och inom detaljhandeln. De flesta deltidarbetslösa är kvinnor. Till en stor del är det också ett glesbygdsproblem.

² Med långtidsarbetslösa avses personer som varit utan arbete minst sex månader (ungdomar minst fyra månader).

Utöver de helt arbetslösa fanns det 53 700 deltidarbetslösa hos arbetsförmedlingen i mars 1991, vilket var närmare 5 000 fler än vid samma tid föregående år. Av dessa var 85 procent kassamedlemmar. Det kan nämnas att inom kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa var de deltidarbetslösa medlemmarna fler än de helt arbetslösa (16 500 respektive 13 400).

Sedan ett år tillbaka särredovisas deltidarbetslösa kassamedlemmar i AMS sökandestatistik. Det finns emellertid inga jämförbara eller säkra siffror på omfattningen av deltidarbetslösheten bakåt i tiden. Det kan därför vara av visst intresse att ställa den av AMS registrerade deltidarbetslösheten i relation till redovisningen i AKU av antalet undersysselsatta.

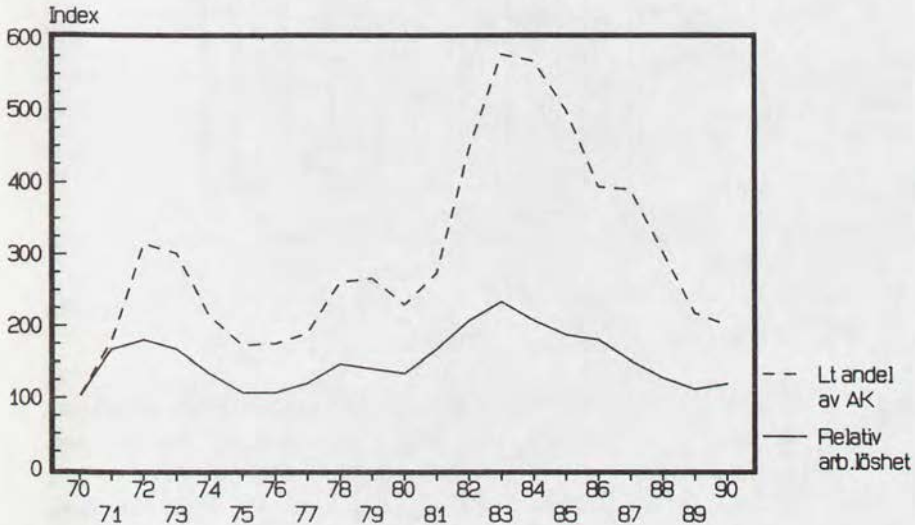
Som framgår av bilaga 2 är antalet undersysselsatta, dvs. personer som arbetar mindre än de skulle vilja göra på grund av arbetsmarknadsskäl, långt fler än de deltidarbetslösa. Problemet kan därför vara betydligt större än vad siffrorna för deltidarbetslösheten indikerar. Antalet undersysselsatta redovisas i AKU sedan år 1987 och årsmedeltalet har legat mellan 180 000 och 220 000 sedan dess.

Långtidarbetslösheten

Som framgår av nedanstående diagram ökade de långa arbetslöshetstiderna mycket kraftigt under några år i början av 1980-talet. En hög andel av de långtidarbetslösa var äldre personer som - efter det att de utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen - ofta lämnade arbetsmarknaden för att gå i pension av arbetsmarknadsskäl. Den möjligheten upphör fr.o.m. den 1 oktober 1991.

Förutom avsevärda samhällsekonomiska kostnader finns det stor risk att långtidsarbetslöshet leder till allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser för individen. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har därför under ett flertal år i hög utsträckning varit inriktade på att motverka långa arbetslöshetstider.

Diagram 3.5 Relativ arbetslöshet och långtidsarbetslöshet som andel av arbetskraften åren 1970-1990. Index.



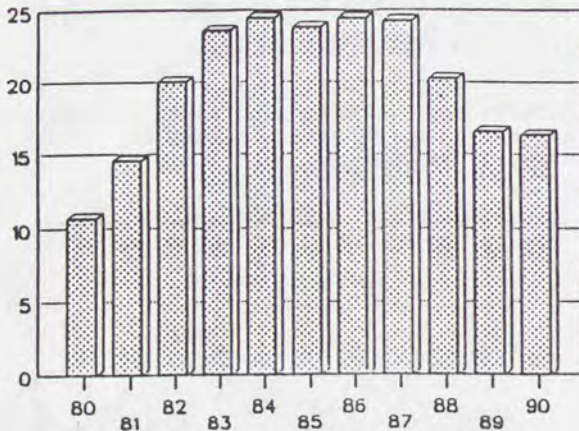
Källa: AMS

3.2 Ersättningsvolymer inom arbetslöshetsförsäkringen

Konjunktur nedgången i början av 1980-talet medförde en kraftig uppgång av antalet ersatta dagar inom arbetslöshetsförsäkringen som framgår av diagram 3.6 nedan.

Diagram 3.6 Antal ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen. Åren 1980-1990.

Milj.



Källa: AMS

Åren 1983-1987 låg antalet ersättningsdagar på omkring 24 milj. per år, dvs. mer än en fördubbling jämfört med år 1980. Också i jämförelse med lågkonjunkturåren i början av 1970-talet fördubblades antalet ersättningsdagar under dessa år. Utvecklingen av antalet ersättningsdagar och kostnader för kontantstöden åren 1970-1990 framgår av bilaga 3.

Även antalet kassamedlemmar som någon gång under året erhöll arbetslöshetsersättning ökade från en nivå på 182 000 medlemmar år 1980 till i genomsnitt 337 000 per år under åren 1983-1987. Ökningen av antalet ersättningsstagare var förhållandevis något lägre än ökningen av antalet ersättningsdagar. De kassamedlemmar som blev arbetslösa under den senaste lågkonjunkturen drabbades

således av längre arbetslöshetstider än tidigare. Som tidigare nämnts utgjorde också den höga andelen långtidsarbetslösa ett allvarligt problem under dessa år.

I genomsnitt uppgick antalet ersättningsdagar per medlem i kassorna till mellan 7 och 7,3 dagar under lågkonjunkturen i början på 1980-talet medan motsvarande tal stannade vid 4-4,8 under lågkonjunkturen i början av 1970-talet.

Trots en förbättring i konjunkturen och en minskande arbetslöshet i arbetskraften som helhet låg antalet ersättningsdagar kvar på en relativt hög nivå även år 1988. Under de därpå följande åren sjönk antalet ersättningsdagar till drygt 16 milj.

En klar ökning av antalet ersättningsdagar kan emellertid åter noteras fr.o.m. hösten 1990. Det gäller i särskilt hög grad industrikassorna.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) hade i början av 1980-talet en likartad utveckling som arbetslöshetsersättningen. Antalet ersättningsdagar var högst år 1983 med nära 9 milj. Därefter har antalet emellertid minskat successivt och utgjorde 1,7 milj. ersatta dagar år 1990. En förklaring till den minskade ersättningsvolymen för KAS hänger bl.a. samman med införandet av ungdomsgarantin, som innebar att en för KAS stor åldersgrupp föll bort.

I sitt delbetänkande Ds A 1987:4 gjorde A-kassekommittén den bedömningen att antalet ersättningsdagar under de närmaste åren skulle komma att uppgå till ca 28 milj. vid oförändrat konjunkturläge. I bedömningen låg bl.a. antaganden om att arbetslöshetstiderna förväntades bli

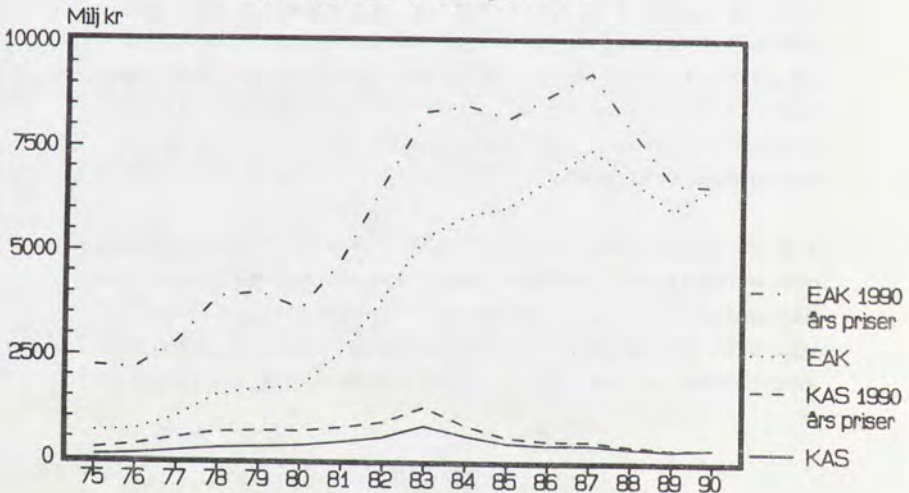
allt längre samt att en allt större del av de arbetslösa skulle vara försäkrade.

Utvecklingen gick emellertid i en annan riktning. Konjunkturläget förbättrades ytterligare och långtidsarbetslösheten minskade. Vidare stagnerade utvecklingen av andelen arbetslöshetsförsäkrade av arbetskraften år 1987. Ökningen av antalet årsmedlemmar i arbetslöshetskassorna upphörde år 1989. Mellan åren 1989 och 1990 kan man i stället notera en svag minskning.

3.3 Kostnader och ersättningsnivåer

Under 1970-talet låg utgifterna för kontantstöden vid arbetslöshet på 10-15 procent av den arbetsmarknadspolitiska budgeten. I början av 1980-talet steg de kraftigt och har sedan legat på en nivå omkring 20-30 procent. Regeringen räknar med att kontantstödens andel av arbetsmarknadsverkets budget kan komma att öka till 36 procent nästa budgetår.

Diagram 3.7 Kontantstödens utveckling åren 1974-1990 i löpande och fasta priser.



De ökade kostnaderna för arbetslöshetsersättningen under 1980-talet framgår av ovanstående diagram.

År 1987 låg den utbetalade kassaersättningen på sin hittills högsta nivå, 7 454,7 milj.kr. Det kontanta arbetsmarknadsstödet stannade detta år vid 347,4 milj.kr. Därefter minskade den utbetalade kassaersättningen liksom antalet ersättningsdagar och uppgick till 6 556 milj.kr. år 1990. Kostnadsutvecklingen för kon-
tantstöden framgår av bilaga 3.

Att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen ökade så kraftigt under konjunkturdämpningen under 1980-talet beror på en rad olika faktorer. För det första är en ökad andel av de arbetslösa nu berättigade till ersättning från arbetslöshetskassorna. En annan förklaring är antalet deltidsarbetslösa som uppbär ersättning. Vidare har försäkringsvillkoren förbättrats väsentligt.

I fasta priser låg utbetalad kassaersättning år 1990 drygt 80 procent över 1980 års nivå, medan antalet ersättningsdagar endast låg drygt 50 procent högre.

I årets budgetproposition har kostnaderna för statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen beräknats till 11 346 milj.kr. efter avdrag för finansieringsavgiften. Beräkningen bygger på antaganden om att arbetslösheten bland kassamedlemmar under budgetåret 1991/92 kommer att motsvara 7,3 ersättningsdagar per medlem och år samt att den genomsnittligt utbetalade dagpenningen kommer att ligga på ca 460 kr.

4 FINANSIERINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN FÖRE ÅR 1989

4.1 Kort historik

I tidigare betänkanden om en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring, bl.a. KSA-utredningen (SOU 1971:42, s. 68 ff.) och ALF-utredningen (SOU 1978:45), har man utförligt redogjort för frågans behandling av utredningar och regering och riksdag. Senast har A-kassekommittén i sitt delbetänkande (Ds A 1987:4) beskrivit den historiska bakgrunden fr.o.m. år 1935. Denna utredning tar därför endast upp några huvuddrag i utvecklingen av försäkringen.

Den frivilliga statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen som infördes år 1935 utvecklades till en början inte i den takt som man hade förväntat. Först under 1940-talet bildades ett större antal kassor för privatanställda arbetare och tjänstemän. Kassor för offentliganställda, de flesta tjänstemannagrupper, akademiker och företagare bildades inte förrän under 1960-talet och i början av 1970-talet.

Det första statsbidraget täckte omkring en tredjedel av försäkring ersättningen. Kassorna svarade för resterande två tredjedelar. Medlemsavgifter, fonder som avsattes vid kassornas tillkomst av de fackliga organisationerna (startfonder) samt räntor var den helt dominerande inkomstkällan för arbetslöshetskassorna fram till mitten av 1950-talet.

På förslag av 1960 års arbetslöshetsutredning infördes ett statsbidragssystem som omfattade en proportionell del och en progressiv del. Den progressiva delen var knuten till antalet ersättningsdagar och infördes i

syfte att åstadkomma en utjämning av medlemsavgifterna. Statsbidraget betalades ut till kassorna årsvis i efterskott.

Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen bekostades fram till år 1974 över statsbudgeten. Statsbidragets andel av ersättningen hade då stigit till närmare två tredjedelar.

KSA-utredningen, som avlämnade sitt betänkande 1971, ligger till grund för nuvarande försäkring och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Utredningen föreslog bl.a. att arbetslöshetsförsäkringen delvis skulle finansieras genom arbetsgivaravgifter.

De förbättringar i statsbidraget som infördes år 1974 på grundval av KSA-utredningens förslag innebar bl.a. att statsbidragets andel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen ökade från omkring 65 procent till ca 77 procent.

Efter KSA-utredningens genomförande har statsbidragsbestämmelserna förändrats flera gånger.

4.2 Tidigare bestämmelser

Nedan lämnade redogörelse för finansieringen av statens kostnader för försäkringen, arbetsgivaravgifter, statsbidragets konstruktion, medlemsavgifter och arbetslöshetskassornas fonder avser de bestämmelser som gällde innan det nya regelsystemet infördes. Uppgifterna är huvudsakligen hämtade från A-kassekommitténs betänkanden.

4.2.1 Finansieringen av statens kostnader

Kostnaderna för kontantstöd och utbildningsbidrag bestreds delvis över statsbudgeten, delvis med arbetsgivaravgifter samt vad gällde arbetslöshetsförsäkringen även till en del med avgifter från medlemmarna och avkastning från fonderade medel.

Under åren 1983-1988 finansierades 65 procent av statsbidraget till arbetslöshettersättningen med arbetsgivaravgifter. Resterande 35 procent finansierades över ett anslag på statsbudgeten.

År 1988 utbetalades 6 714 milj.kr. i arbetslöshettersättning. Statsbidragets andel härav uppgick till i genomsnitt 94 procent.

4.2.2 Arbetsmarknadsavgiften

Den avgift som arbetsgivarna erlägger för att finansiera statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen benämns arbetsmarknadsavgift. Denna erläggs enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Arbetsgivaravgifter infördes i samband med den reform som trädde i kraft år 1974 för att finansiera arbetslöshetsskyddet. Avgifterna användes för att täcka viss del av det kontanta arbetsmarknadsstödet samt delar av grundbidraget och progressivbidraget till arbetslöshetskassorna. Arbetsgivaravgiften till arbetslöshettersättningen sattes till 0,4 procent av arbetsgivarens lönesumma.

Arbetsgivaravgifterna tillfördes en fond, arbetslöshetsfonden, som förvaltades av riksförsäkringsverket.

Fonden upplöstes år 1981, liksom den fond över vilken arbetsmarknadsutbildningen och den yrkesinriktade rehabiliteringen finansierades. De båda fonderna ersattes av ett konto hos riksgäldskontoret och finansieringen av dessa ändamål slogs samman.

Fördelningen mellan avgiftsmedel och budgetmedel beslutades av riksdagen. Medel kunde därför inte skjutas till från statsbudgeten om inkomsterna blev lägre eller utgifterna högre än beräknat. Överskott från avgiftsmedlen kunde heller inte utnyttjas utan kom i stället att fonderas.

Den andel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen som skulle täckas med arbetsgivaravgifter höjdes år 1983 från 55 till 65 procent. Arbetsmarknadsavgiften finansierade även 65 procent av kostnaderna för KAS, utbildningsbidragen och statsbidragen till permitteringslöneersättningen.

Arbetsmarknadsavgiften uppgick år 1988 till 2,16 procent av lönesumman.

4.2.3 Statsbidragen till arbetslöshetskassorna

Enligt bestämmelser i förordningen (1982:434) om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor lämnades statsbidrag för ersättning som utgetts i enlighet med ALF-lagen i form av grundbidrag och progressivbidrag. Bidragen beräknades för kalenderår.

Grundbidrag lämnades med 80 procent av den utbetalade dagpenningen.

Progressivbidrag lämnades med en procentuell andel av den utbetalade dagpenningen efter avdrag av grundbidraget. Procentandelen utgick enligt en stigande skala efter det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem och år i kassan. Sammantaget kunde grund- och progressivbidrag lämnas med högst 98 procent av utbetald ersättning.

Av det beräknade statsbidraget till kassorna utbetalades 90 procent å konto varje månad. Om det fanns särskilda skäl fick AMS betala ut statsbidrag å konto även vid andra tidpunkter. Beräkning och slutreglering av statsbidraget skedde en gång per år efter varje verksamhetsår. Från det slutliga statsbidraget avräknades de å konto-utbetalningar och skatteinbetalningar som hade gjorts under året.

Vid å konto-utbetalningarna tillämpades en förenklad metod för beräkning av statsbidraget. För den preliminära beräkningen utgick man från bidragets procentuella storlek i kassan under närmast föregående verksamhetsår. 90 procent av det på detta sätt framräknade bidragsbeloppet minus skatt utbetalades till kassan å konto.

Arbetslöshetskassorna skulle varje månad redovisa den ekonomiska verksamheten till AMS. Framställningen om å-kontoutbetalning och inbetalning av skatt skulle innehålla uppgifter om dagpenning, antal ersättningsdagar, bruttoersättning, avdrag på grund av överförsäkring och pension, skattepliktig ersättning, skatteavdrag samt utbetald ersättning.

4.2.4 Medlemsavgifter

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring skall en erkänd arbetslöshetskassa ta ut fasta medlemsavgifter. Dessa skulle enligt den tidigare lydelsen av 54 § "vara så bestämda att de i förening med andra för verksamheten avsedda inkomster får antagas förslå till betalning av utfästa ersättningar, förvaltningskostnader och övriga kassan åliggande utgifter samt föreskriven fondbildning."

Om kassans medel var otillräckliga fick kassan besluta om särskild uttaxering.

År 1988 betalade medlemmarna i arbetslöshetskassorna en avgift som varierade mellan 8 och 61 kr. per månad. Härutöver fick kassorna ta ut vissa administrationsavgifter av enskilt anslutna medlemmar.

Variationerna i medlemsavgifternas storlek berodde huvudsakligen på skillnader i fondavkastning och fonderingskrav samt på skillnader i kassornas förvaltningskostnader. Skillnader i arbetslöshet och dagpenning hade minskat i betydelse på grund av att kostnaderna för arbetslöshetsersättningen i allt högre utsträckning hade kommit att täckas genom statsbidrag.

4.2.5 Arbetslöshetskassornas fonder

Alltsedan den statsunderstödda verksamheten började vid mitten av 1930-talet var kassorna skyldiga att avsätta medel till fonder. Dessa hade till uppgift att

- o säkerställa att kassan hade likvida medel för sina utbetalningar,

- o möjliggöra en tidsmässig utjämning av de ekonomiska krav som ställdes på kassan på grund av ändringar i arbetslösheten, samt
- o vara en reserv genom vilken avgifterna kunde utjämnas mellan år med hög och låg arbetslöshet.

Enligt den tidigare lydelsen av 56 § ALF-lagen skulle en arbetslöshetskassa "såsom fond avsätta tillgångar, motsvarande per medlem räknat minst summan av förvaltningskostnader per medlem under det sistförflutna räkenskapsåret och en tredjedel av det genomsnittliga ersättningsbelopp kassan utgivit per ersättningsdag och medlem under det sistförflutna räkenskapsåret, efter avdrag för preliminär skatt, multiplicerat med det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem under de fem senaste åren."

Överskott på verksamheten skulle tillföras fonden. Fonden fick endast tas i anspråk i den mån kassans inkomster inte förslog till täckande av kassans löpande utgifter.

Även placeringen av fondmedel reglerades i ALF-lagen (57 §).

Fonderingskravet kom att sänkas successivt under årens lopp. När de första erkända arbetslöshetskassorna bildades krävdes en fond som motsvarade ungefär tre gånger årsinkomsten av medlemsavgifter och statsbidrag i en kassa.

På mindre kassor ställdes ännu högre fonderingskrav. Under 1970-talet sänktes kraven i två olika omgångar. Efter ytterligare en sänkning i början av 1980-talet motsvarade fonderingskravet knappt tre månaders utgif-

ter i en kassa.

Arbetslöshetskassornas fonder uppgick den 31 december 1988 till totalt 2 394,8 milj.kr. Den största fonden uppgick till 340,7 milj.kr. och den minsta till 1,4 milj.kr. Även beräknade per medlem varierade fonderna kraftigt.

Huvuddelen av de sammanlagda tillgångarna utgjordes av fordringar hos banker och kontanter (42,5 %) samt utestående fordringar såsom statsbidrag, avgifter m.m. (42,3 %).

De ändrade regler om statsbidrag m.m. som trädde i kraft den 1 januari 1989 innebar att arbetslöshetskassorna inte längre fick avsätta medel till särskilda fonder. Fonderna skulle motverka en utjämning av avgifterna. De upplöstes under år 1989.

Fondupplösningen genomfördes av kassorna själva i enlighet med förslag i regeringens proposition 1987/88:114. Fonderna tillföll den eller de intresseorganisationer som tagit initiativ till kassans bildande.

5.1 Bakgrund

I november 1985 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen antog namnet A-kassekommittén och utkom med två betänkanden (Ds A 1987:4 och SOU 1987:56).

Förslagen i regeringens proposition (prop. 1987/88:114), som till stor del grundar sig på A-kassekommitténs betänkanden, ligger till grund för den reformering av regelsystemet för finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes den 1 januari 1989.

Reformen innebar bl.a. att staten numera förskotterar viss del av arbetslöshetsersättningen till arbetslöshetskassorna. Statsbidraget, som inte till någon del bekostas över statsbudgeten, betalas ut i direkt samband med utbetalningen av ersättningen. Ersättningen finansieras genom arbetsgivaravgifter (arbetsmarknadsavgiften) samt genom medlemsavgifter (finansieringsbidrag). De ändrade reglerna för statsbidrag medförde att kravet på kassorna och deras medlemmar att fondera medel för att möta stigande arbetslöshet kunde tas bort.

Arbetslöshetskassorna har ålagts att betala in en viss del av utbetald ersättning till staten i form av finansieringsbidrag. Varje kassa skall vidare betala en utjämningsavgift som skall användas för att åstadkomma en utjämning av skillnaderna i medlemsavgifter mellan de

olika kassorna. Arbetslöshetskassornas administration finansieras liksom tidigare med enbart medlemsavgifter.

De grundläggande bestämmelserna om avgifter och uttaxering till arbetslöshetsförsäkringen återfinns i 54-56 §§ ALF-lagen. I 57 § finns bestämmelser om finansieringsbidrag. Dessa bestämmelser kompletteras med närmare regler i ALF-förordningen.

5.2 Nuvarande ordning

5.2.1 Finansiering av statens kostnader

Några utgångspunkter

När arbetslöshetskassorna tidigare erhöll statsbidrag till arbetslöshetsersättningen finansierades detta till 35 procent med medel som anvisades över statsbudgeten och till 65 procent med en arbetsgivaravgift. Fördelningen mellan anslags- och avgiftsmedel, den s.k. fördelningsnyckeln, fastställdes av riksdagen.

Vid låg arbetslöshet bland kassamedlemmar behövde inte samtliga de medel som betalades in genom arbetsmarknadsavgiften utnyttjas utan en del kom att fonderas. Vid hög arbetslöshet blev förhållandet det motsatta.

Genom att den s.k. fördelningsnyckeln var fast kunde inte en eventuell brist på arbetsgivaravgiftsmedel kompenseras genom motsvarande tillskott av anslagsmedel.

Kostnadsutvecklingen för statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen under ett antal år på 1980-talet ledde till att arbetsmarknadsavgiften fick höjas vid flera

tillfällen. Inflytande avgiftsmedel täckte ändå inte löpande utgifter. Medel fick då lånas från andra inkomsttitlar för att klara utbetalningsbehoven.

Föredragande statsrådet uttalade (prop. 1987/88:114) som sin mening bl.a. att man borde försöka finna en enklare och mer lätthanterlig finansieringsmodell. Hon ansåg vidare att ett nytt system borde bygga på att varje utgiftsslag skulle finansieras ur bara en källa. Dessutom borde gälla att de kostnader som påverkades mest av förhållanden som parterna på arbetsmarknaden rådde över borde finansieras genom arbetsmarknadsavgifter. Statsrådet ansåg även att överskottsmedel borde behållas inom systemet för att kunna utnyttjas vid perioder med ökade utbetalningar. Till systemet borde också knytas en rörlig kredit om högst 1 000 milj.kr. som borde få utnyttjas när befintliga medel inte räckte för att täcka utgifterna.

Nu gällande bestämmelser

Kostnaderna för arbetslöshettersättningen finansieras numera inte till någon del av anslagsmedel utan med arbetsgivaravgifter (arbetsmarknadsavgiften) till den del det inte täcks av inkomster från medlemsavgifter genom finansieringsbidrag från arbetslöshetskassorna.

Bestämmelserna om arbetsmarknadsavgifter återfinns i 4 kap. 7 § lagen (1981:691) om socialavgifter. Avgiften utgår för närvarande med 2,16 procent av lönesumman. Fr.o.m. den 1 juli 1992 kommer avgiften att sänkas till 2,12 procent. Under perioden 1 juli 1993 t.o.m. 30 juni 1994 är avgiften 2,08 procent. Fr.o.m. den 1 juli 1994 sänks avgiften till 2,04 procent av lönesumman.

Kassornas finansieringsbidrag regleras genom bestämmelser i 57 § ALF-lagen och ALF-förordningen 9-12 samt 22 §§.

Bestämmelserna innebär att en arbetslöshetskassa för varje medlem, som fanns i kassan vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret, för finansiering av kostnaderna för utbetalade arbetslöshetsersättningar skall betala ett belopp som motsvarar 35 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan (finansieringsavgift).

Enligt ALF-förordningen skall en tolftedel av beloppet betalas in varje månad. AMS skall lämna uppgift om storleken av de avgifter som kassan skall betala vid varje betalningstillfälle.

Kostnaderna för arbetslöshetsersättningen uppgick till 6 054 milj.kr. med avdrag för finansieringsavgiften under år 1990. Enligt årets budgetproposition beräknas motsvarande kostnader uppgå till 11 346 milj.kr. under budgetåret 1991/92. Beräkningen bygger på bedömningen att arbetslösheten bland medlemmarna i kassorna kommer att motsvara 7,3 dagar per medlem och år samt att den genomsnittligt utbetalade dagpenningen kommer att uppgå till ca 460 kr.

Bidraget till permitteringslöneersättningen finansieras helt genom arbetsgivaravgifter sedan den 1 juli 1988. Statens kostnader för KAS och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering finansieras helt över anslag på statsbudgeten t.o.m. budgetåret 1990/91. Därefter kommer KAS liksom utbildningsbidrag avseende personer som uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i ALF-lagen att finansieras genom arbetsmarknadsavgiften.

5.2.2 Statsbidrag

Några utgångspunkter

När kassorna tidigare erhöll statsbidrag var detta uppdelat i två delar; dels ett grundbidrag som utgavs med 80 procent av den utbetalade dagpenningen, dels ett progressivbidrag som utgavs med en procentuell andel som var knuten till antalet ersättningsdagar, dvs. arbetslöshetens omfattning. Statsbidraget beräknades per kalenderår och 90 procent av det beräknade statsbidraget betalades ut månadsvis à konto. Slutreglering skedde en gång per år.

Detta statsbidragssystem ansågs onödigt krångligt. Systemet med à konto-utbetalningar och slutreglering en gång om året skapade dessutom ekonomiska problem för många kassor. Flera kassor klarade inte av att ligga ute med de belopp det var fråga om, inte ens med utnyttjande av befintliga fondmedel. För att kassorna skulle kunna klara sina utbetalningar gjorde AMS extra à konto-inbetalningar. Nivån på statsbidraget byggde delvis på arbetslöshetens omfattning i en kassa. Först när verksamhetsåret gått till ända kunde denna fastställas och det slutliga statsbidraget beräknas.

Syftet med en reformering av detta bidragssystem var därför att skapa ett mer ändamålsenligt ekonomiskt system för arbetslöshetskassorna. En utgångspunkt var att kassornas fonder inte längre skulle ingå i systemet. En annan att statsbidraget borde vara definitivt så att det ej behövdes någon slutreglering i efterhand. Ett nytt bidragssystem fick heller inte innebära annat än marginella kostnadsökningar för staten.

Nu gällande bestämmelser

Bestämmelserna om statsbidrag till arbetslöshetskassorna återfinns i 5-8 §§ ALF-förordningen.

Det finns numera inte längre någon koppling mellan kassans kostnader för utbetald ersättning och arbetslöshetens omfattning.

AMS betalar ut statsbidraget till kassan i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av ersättningen. Vid utbetalningen skall AMS hålla inne så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som skall göras på utbetald ersättning. AMS rekviderar erforderliga medel för utbetalning av statsbidrag från RFV.

Genom denna reform kunde systemet med å konto-utbetalningar upphöra och statsbidraget behöver inte längre regleras i efterhand. Sådan reglering kan dock undantagsvis förekomma när en kassa felaktigt betalat ut ersättning som inte berättigar till statsbidrag.

5.2.3 Medlemsavgifter

Några utgångspunkter

Medlemsavgifternas storlek bestämdes tidigare av en rad olika faktorer som dagpenningens storlek, arbetslöshetens omfattning, fonderingskrav och förvaltningskostnader. Medlemsavgifterna varierade kraftigt mellan olika kassor.

Enligt uttalande i propositionen borde - i en försäkring av denna karaktär - inte den enskildes bidrag till försäkringen bestämmas utifrån risken att behöva ta

försäkringen i anspråk. I stället borde avgiftens storlek mer knytas till den ersättning som medlemmen kan påräkna vid eventuell arbetslöshet. Enligt departementschefen borde systemet för medlemsavgifter därför reformeras så att denna princip bättre återspeglades i nivån på medlemsavgiften.

Som tidigare nämnts innebar förslagen i regeringens proposition att fonderingskravet skulle avskaffas samt att statsbidrag skulle utgå för hela ersättningen. Genom dessa två ändringar påverkas medlemsavgifternas storlek i stort sett endast av ersättningens nivå (den genomsnittliga dagpenningen) samt förvaltningskostnaderna.

Det ansågs att man härigenom skulle kunna uppnå en bättre koppling till den ersättning som kunde förväntas vid arbetslöshet, men också att avgiften skulle kunna hållas nere genom rationaliseringar och effektiviseringar av den egna förvaltningen. Det sistnämnda skulle, enligt föredragande statsråd, kunna motverkas om man såsom A-kassekommittén föreslagit lämnade ett förvaltningsbidrag med ett bestämt belopp per utbetald ersättningsdag.

Enligt förslaget i propositionen borde medlemmarnas andel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen uppgå till ett belopp som motsvarade 35 procent av den genomsnittliga dagpenningen per medlem och år.

Statsrådet ansåg vidare att det var angeläget att utjämna en del av skillnaderna i medlemsavgifter som var föranledda av variationer i förvaltningskostnaderna i de olika kassorna. I propositionen föreslogs därför att man skulle ta ut en utjämningsavgift som per medlem och år motsvarade 3 procent av den för samtliga kassor

gällande högsta dagpenningen. Influtna medel skulle fördelas till kassor med särskilt hög arbetslöshet eller med lågt antal medlemmar och hög avgift.

I propositionen föreslogs vidare att kassorna i den fasta avgiften för enskilt ansluta medlemmar skulle få möjlighet att inkludera ett belopp som täckte merkostnader för medlemsadministrationen. (Tidigare hade kassorna rätt att i enlighet med beslut av regeringen ta ut särskilda administrations-, aviserings-, påminnelse- och uppläggningsavgifter av sådana medlemmar.)

Departementschefen betonade att det endast skulle gälla merkostnader och inte samtliga administrationskostnader som man hade för enskilt anslutna medlemmar. Det fick inte vara fråga om en servicenivå eller omkostnader av större omfattning än vad som erfordrades för att ge de enskilt anslutna en med övriga medlemmar likvärdig service. Beloppet måste därför stå i rimlig proportion till kassornas utgifter för administrationen av de kollektivt anslutna medlemmarna.

Nu gällande bestämmelser

Medlemsavgifter

En arbetslöshetskassa skall enligt ALF-lagen 54 § ta ut fasta medlemsavgifter. Dessa skall vara så bestämda att de i förening med andra inkomster får antas förslå till betalning av kassans förvaltning och övriga utgifter samt den betalningsskyldighet som kassan har enligt 57 §, dvs. inbetalning av finansieringsavgift och utjämningsavgift.

År 1989 uppgick den till kassorna erlagda medlemsavgiften till i genomsnitt 195:06 kr. per årsmedlem. Avgifterna varierade mellan 118:78 och 481:28 kr. per medlem i de olika kassorna (se bilaga 5).

Av en enskilt ansluten medlem får kassan i den fasta medlemsavgiften dessutom ta ut ett belopp som täcker skäliga extra administrationskostnader för medlemskapet.

Om en arbetslöshetskassas tillgångar är otillräckliga för verksamhetens behöriga utövande får kassan besluta om särskild uttaxering utan hinder av att stadgarna ej medger det. Beslutet skall godkännas av AMS. Särskild uttaxering får ej äga rum i annat fall (55 § ALF-lagen).

Medlemsavgiften skall registreras hos AMS. Storleken av de fasta avgifter som skall erläggas till kassan och ordningen för avgifternas erläggande skall anges i kassans stadgar enligt ALF-lagen.

Finansierings- och utjämningsavgifter

Bestämmelserna om arbetslöshetskassornas inbetalningar till staten återfinns i 57 § ALF-lagen. De innebär att en arbetslöshetskassa för varje medlem som fanns i kassan vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret till staten skall betala

1. för finansiering av statens kostnad för utbetalade arbetslöshetsersättningar ett belopp som motsvarar 35 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan (finansieringsavgift) och

2. för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag ett belopp som motsvarar tre procent av gällande högsta dagpenning (utjämningsavgift).

Konstruktionen av finansieringsbidraget innebär att en arbetslöshetskassa - innan den fastställer medlemsavgiften för det kommande verksamhetsåret - måste göra ett antagande om den genomsnittliga dagpenningen inom det område kassan verkar och löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri som ligger till grund för uppräknings av högsta dagpenning.

I 9-12 samt 22 §§ ALF-förordningen finns närmare bestämmelser om bl.a. tid och sätt för betalningarna.

Finansieringsavgiften skall betalas av arbetslöshetskassorna varje månad med ett belopp som per medlem motsvarar 35 procent av den under den gångna månaden genomsnittligt utbetalade dagpenningen delat med tolv.

Utgjänningsavgiften skall betalas av kassorna före utgången av januari varje år.

AMS skall lämna uppgift om storleken av de avgifter som kassan skall betala vid varje betalningstillfälle och avgifterna skall betalas genom insättning på postgiro-konto som AMS bestämmer.

5.2.4 Utjämningsbidrag

Bidrag från utjämningsavgiften regleras i ALF-förordningen (13-17 och 22 §§) och lämnas till en arbetslöshetskassa

1. dels om arbetslösheten för kassans medlemmar, räknad i utbetalade ersättningsdagar per medlem och år, med mer än tio procent översteg genomsnittet för samtliga erkända arbetslöshetskassor under det senaste verksamhetsåret,
2. dels om kassan vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret hade färre än 10 000 medlemmar och en medlemsavgift som översteg 70 procent av den gällande högsta dagpenningen enligt ALF-lagen.

Bidrag lämnas enligt 13 § 1 med ett visst belopp för varje medlem som fanns i kassan vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret. Beloppet motsvarar två procent av den gällande högsta dagpenningen enligt ALF-lagen multiplicerat med den del av antalet ersättningsdagar per medlem i kassan under det senast förflutna verksamhetsåret, som med mer än tio procent överstiger det för samtliga kassor genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem.

Bidrag enligt 13 § 2 lämnas med hälften av skillnaden mellan 70 procent av den gällande högsta dagpenningen och kassans verkliga kostnad per medlem under det senast förflutna verksamhetsåret.

Om inbetalade utjämningsavgifter inte uppgår till vad som skall lämnas i utjämningsbidrag, skall bidraget minskas med en procentandel som är lika stor för samtliga bidragsberättigade arbetslöshetskassor.

Om det belopp som för ett visst verksamhetsår lämnas i utjämningsbidrag understiger de för året erlagda utjämningsavgifterna, skall överskottet återbetalas till arbetslöshetskassorna i förhållande till inbetalade avgifter.

År 1989 uppgick den sammanlagda utjämningsavgiften till 47,7 milj.kr. därav återbetalades 16,9 milj.kr. till kassorna. 22 kassor erhöll utjämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 1 med sammanlagt 27,1 milj.kr. och sex av dessa kassor erhöll även utjämningsbidrag enligt 13 § 2 med sammanlagt 3,7 milj.kr. (se bilagorna 7 A och 7 B).

5.2.5 Arbetslöshetskassornas eget fria kapital

Som tidigare nämnts medförde de ändrade reglerna för statsbidrag att kravet på kassorna och deras medlemmar att fondera medel för att möta stigande arbetslöshet kunde tas bort. De befintliga fonderna avvecklades.

Någon ny fondbildning är inte tillåten. I propositionen uttalades emellertid att ett visst mindre kapital borde kunna finnas hos kassorna för att dessa inte helt skulle sakna likvida medel för att täcka löpande förvaltningskostnader och investeringar.

Enligt 56 § ALF-lagen skall inkomster som inte har använts för löpande utgifter under verksamhetsåret användas för sådana utgifter följande verksamhetsår. Det egna fria kapitalet i en kassa får dock inte överstiga 50 kr. per medlem.

Denna bestämmelse har kritiserats av arbetslöshetskassorna på grund av att den utformats utan hänsynstagande till dagpenning- respektive kostnadsutveckling.

På grundval av förslag av arbetsgruppen för översyn av de föreningsrättsliga bestämmelserna i ALF-lagen (Ds 1990:66) ändras lagen på denna punkt fr.o.m. den 1 januari 1992.

Ändringen innebär att en arbetslöshetskassas eget fria kapital - i stället för ett högsta belopp på 50 kr. per medlem - inte får överstiga ett belopp som motsvarar 15 procent av den högsta dagpenning som gällde vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret.

År 1989 var högsta dagpenning 450 kr. Eget fritt kapital skulle - beräknat enligt den nya bestämmelsen - ha uppgått till 67:50 kr. per medlem år 1990 och till 74:25 kr. år 1991.

År 1989 uppgick det egna fria kapitalet i kassorna inklusive årets överskott till sammanlagt 245,8 milj.kr. eller till i genomsnitt 68:90 kr. per årsmedlem. Beloppet varierade mellan 0:50 kr. och 457:65 kr. i de olika kassorna (se bilaga 5).

5.2.6 Utbetalningssystemet

Den 8 juni 1988 fattade riksdagen beslut i enlighet med förslagen i proposition 1987/88:114 som bl.a. innebar att hela den utbetalade arbetslöshetsersättningen skulle täckas av statsbidrag och att statsbidraget skulle betalas ut samtidigt med ersättningen.

Redan i april 1988 uppdrog emellertid regeringen åt AMS att i samråd med RFV, RRV, statskontoret samt efter samråd med SO utarbeta ett förslag till principlösning vad gällde rutiner för

- o utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna,

- o redovisning och inbetalning till skattemyndigheterna av den på utbetald ersättning belöpande skatten,
- o inbetalning till staten av finansieringsavgiften och utjämningsavgiften,
- o återbetalning till staten av statsbidrag som har utgått felaktigt.

Vidare skulle AMS redovisa förslag till hur utbetalningen av den statliga permitteringslöneersättningen till utbetalningsinstituten skulle kunna ske samtidigt som instituten betalar ut ersättning.

Ett förslag till principlösning överlämnades till regeringen den 15 juni 1988 och AMS fick senare i uppdrag att i huvudsaklig överensstämmelse med det överlämnade förslaget vidta de åtgärder som krävdes för att finansieringssystemet skulle fungera fr.o.m. den 1 januari 1989.

I samråd med tidigare nämnda myndigheter och SO fortsatte arbetet med att på olika sätt förbereda genomförandet av det nya systemet. På grund av den korta tid som stod till förfogande var en av förutsättningarna för genomförandet att existerande ADB-system kunde utnyttjas utan alltför stora förändringar.

En annan förutsättning för att klara överföringen av statsbidraget och upprätthålla nödvändig kontroll var att kassornas utbetalning av ersättning samordnades tidsmässigt samt att ersättningsutbetalningarna skedde via en enda betalningsförmedlare.

Sparbankernas utbetalningssystem (SUS) bedömdes vara det enda existerande utbetalningssystem som fyllde de nya krav som skulle komma att ställas och samtliga kassor måste därför inlemmas i SUS-systemet.

SO tecknade ett ramavtal med Spara Nova AB om utbetalning av arbetslöshetsersättning genom Sparbankernas Utbetalningssystem (SUS). Varje arbetslöshetskassa har senare tecknat separata avtal med Spara Nova AB anpassade till respektive kassa.

Inkomsttitel m.m.

En särskild inkomsttitel (1261) som disponeras av RFV och AMS har upprättats för arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen.

Inkomster på inkomstiteln:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. Arbetsgivaravgifter | (disponeras av RFV) |
| 2. Finansieringsavgifter | (disponeras av AMS) |
| 3. Utjämningsavgifter | (disponeras av AMS) |
| 4. Räntor på hos riksgäldskontoret placerade medel | (disponeras av RFV) |

Utgifterna bokföres på separata undertitlar på inkomstiteln:

- | | |
|---|---------------------|
| 5. Statsbidrag till arbetslöshetskassorna | (disponeras av AMS) |
| 6. Utjämningsbidrag | (disponeras av AMS) |
| 7. Permitteringslöneersättning | (disponeras av AMS) |

Vidare finns undertitlar för utjämning och reglering

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| 8. Reglering till fond m.m. | (disponeras av RFV) |
| 9. Av AMS rekvirerade medel | (disponeras av AMS) |

RFV bokför influtna arbetsmarknadsavgifter på inkomsttiteln (1).

En gång per månad överför RFV efter rekvisition från AMS medel från inkomsttiteln (8) till AMS som bokför överföringen under en särskild inkomsttitel (9). Överföringen avser förskott för utbetalning av statsbidrag för arbetslöshetsförsäkringen (med avdrag för finansieringsavgifter) samt permitteringslöneersättningen. RFV reglerar underskott/överskott gentemot riksgäldskontoret två gånger per månad.

Överskottet på inbetalda arbetsmarknadsavgifter överförs av RFV till ett särskilt konto hos riksgäldskontoret (8).

Till AMS postgiro influtna finansierings- och utjämningsavgifter bokföres på särskilda undertitlar (2 och 3) på inkomsttiteln.

Även räntor på hos riksgäldskontoret placerade medel bokföres under en särskild inkomsttitel (4).

Kontot hos riksgäldskontoret, som benämns arbetsmarknadsfonden, är inrättat i enlighet med ett regeringsbeslut den 22 december 1988 om disposition av medel för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen m.m. för finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen m.m.

Kontot tillförs medel (arbetsmarknadsavgifter) från inflytande arbetsgivaravgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter och på dessa medel belöpande räntor och annan avkastning.

En rörlig kredit om högst 1 000 000 000 kr. är förenad med kontot.

Arbetsmarknadsavgifter har sedan tillkomsten av det nya statsbidragssystemet influtit med ett högre belopp än av AMS rekvirerade medel för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetsersättningen m.m. Fonden har därför vuxit och uppgick den 31 mars 1991 till 15 572,9 milj.kr.

Arbetsmarknadsfonden, som fram t.o.m. år 1988 visade ett underskott, har utvecklats på följande sätt efter den 1 januari 1989:

Första halvåret 1989	Överskott	3 689,1	milj.kr
Andra " 1989	"	3 528,9	---
Första " 1990	"	3 132,0	---
Andra " 1990	"	3 360,0	---

De relativt stora överskotten under dessa två år hänger naturligtvis samman med den låga arbetslösheten under denna period. Siffror för de tre första månaderna 1991 indikerar att överskotten nu minskar. Första kvartalet 1991 stannade överskottet vid 1 075 milj.kr.

Förutom en förväntad ökande arbetslöshet kommer fondens storlek att påverkas av att ytterligare åtgärder skall finansieras via arbetsmarknadsavgiften.

Som tidigare nämnts har riksdagen under våren fattat

beslut om att KAS samt utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering avseende de personer som uppfyller medlems- och arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen skall finansieras via arbetsmarknadsavgiften fr.o.m. budgetåret 1991/92.

Utbetalningen av statsbidrag

Det förhållandet att utbetalningen av statsbidrag sker samtidigt som ersättningen betalas ut till kassamedlemmarna ställer stora krav på snabbhet. Från det att utbetalningsunderlaget färdigbehandlats av kassan måste statsbidraget ställas till kassans förfogande inom några timmar för att utbetalningen skall kunna lyftas av medlemmarna två dagar senare.

Detta kräver att AMS via betalningsförmedlaren har tillgång till uppgifter om varje kassas summerade utbetalningsbelopp (bruttoersättning, skatt och nettobelopp) samt antalet ersatta dagar per utbetalningsperiod.

För att det - med rådande tidspress - skall vara praktiskt möjligt att klara överföringen av statsbidraget och upprätthålla nödvändig kontroll krävs vidare att arbetslöshetskassornas utbetalning av ersättning är samordnad till en bestämd utbetalningsdag per vecka - (vanligtvis helgfri torsdag) och till en utbetalningsförmedlare.

Flertalet kassor betalar ut ersättning till sina medlemmar varje vecka i enlighet med en till AMS överlämnad årsvis tidsplan. Inför varje utbetalning skall kassorna lämna in en ansökan om statsbidrag till AMS.

I grova drag fungerar utbetalningen av statsbidrag på följande sätt.

Veckovis utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna

Inför veckoutbetalningen översänder kassorna ett maskinläsbart utbetalningsuppdrag till Sparbankernas Datacentraler AB (SPADAB) vilket skall vara där senast kl 13.00 måndagar.

Senast under måndagen lämnar kassorna (i regel per telefax) ansökan om statsbidrag till AMS som innehåller summerade uppgifter om utbetalningens bruttobelopp, skatt, nettobelopp, antal ersättningstagare och antal ersättningsdagar. Ansökan bekräftas i efterhand med originalhandling. AMS gör vissa rimlighetskontroller av ansökningarna.

SPADAB bearbetar inkomna band under måndag eftermiddag. Detta resulterar bl.a. i en summering per kassa av antal ersättningstagare, brutto- och nettobelopp för utbetalad ersättning samt skattebelopp. Uppgifterna överförs med uppringt Datel senast kl 09.00 på tisdagen till en dator på AMS försäkringsenhet.

Efter det att uppgifterna, som erhållits från SPADAB, kontrollerats mot statsbidragsansökan och godkänts av AMS rekvireras erforderliga medel av AMS från statsverkets checkräkning i riksbanken genom checklös dragningsrätt till Sparbankernas bank via riksbanksclearingen.

Banken fördelar sedan medlen på arbetslöshetskassorna. SPADAB verkställer kassornas utbetalningsuppdrag till

de arbetslösa kassamedlemmarna, som kan lyfta ersättningen i valfri bank torsdag samma vecka.

Inbetalning av skatt m.m.

Uppgifter från samtliga utbetalningar av arbetslöshetsersättning lagras i ett datorbaserat register på AMS försäkringsenhet. Preliminärskatten, som skall betalas till respektive länsskattemyndighet samt sjömansskattekontoret, summeras månadsvis per arbetslöshetskassa.

För kassornas räkning överför AMS skattebeloppen månadsvis via System S (statens redovisningssystem) per postgiro till berörda skattemyndigheter.

Inbetalning av finansieringsavgifter

Finansieringsavgiften utgör 35 procent av den under den gångna månaden genomsnittligt utbetalade dagpenningen i respektive kassa delat med tolv. Beloppet för varje kassa beräknas på antalet medlemmar vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret.

Inbetalningen av finansieringsavgifter till staten sker således månadsvis i efterskott. Varje arbetslöshetskassa måste därför före den 15 januari redovisa medlemsantalet vid årsskiftet till AMS. Uppgift om genomsnittligt utbetalad dagpenning under månaden erhålles ur AMS register över utbetalningarna.

Beräkning och avisering av avgiften sker på AMS med hjälp av ADB-stöd och enligt en standardrutin för fakturering som innehåller funktioner för betalningsbevak-

ning och krav. Avgiften betalas in till ett postgiro-konto hos AMS.

Inbetalning av utjämningsavgifter

Utgjämningssavgiften uppgår per medlem och år till tre procent av gällande högsta dagpenning. Avgiften baseras på medlemsantalet vid årsskiftet närmast före och skall vara erlagd under januari månad varje år.

Faktureringsrutinen är utformad på liknande sätt som för finansieringsavgiften. Utjämningsavgiften inbetalas i likhet med finansieringsavgiften till ett postgiro-konto hos AMS.

Återbetalning av felaktigt utbetalt statsbidrag

De band som lämnas till SPADAB på måndag eftermiddag för utbetalning innehåller alla utbetalningar av arbetslöshetsersättning som kassorna beslutat om. Utbetalningar som finns med på banden kan stoppas/hejdade fram till en viss tidpunkt.

Hejdade utbetalningar finns upptagna såväl i kassans ansökan om statsbidrag som i de summerade uppgifterna som redovisats till AMS. Kassan sänder därför en rapport till AMS om utförda hejdningar. Eftersom dessa stoppade utbetalningar inte har någon avnämare återförs beloppen automatiskt till AMS postgirokonton.

Även i andra fall skall utbetalt statsbidrag återbetalas till staten. Det gäller i huvudsak följande fall:

- o då medlemmar i arbetslöshetskassorna senare får lön för tid som arbetslöshet ersättning utgått och ersättningen skall återbetalas till kassan,
- o då medlemmar fått arbetslöshet ersättning mot bakgrund av uppgifter som inte varit riktiga eller ofullständiga och därför blir återbetalningsskyldiga,
- o då statsbidrag utbetalats utan stöd av reglerna i lag och föreskrifter och AMS beslutat att ersättningen ej berättigar till statsbidrag.

En särskild rutin har utformats för redovisning, kontroll och återbetalning till staten av dessa belopp.

Arbetslöshetskassorna lämnar löpande under månaden redovisning till AMS om återbetalningsärenden. Efter kontroll faktureras återbetalningsbeloppen enligt en liknande rutin som gäller för finansierings- och utjämningsavgifterna. Återbetalning sker till AMS postgiro-konto.

Utbetalning av utjämningsbidrag

Efter det att AMS fattat beslut om utjämningsbidrag betalas dessa ut till kassorna enligt en särskilt upprättad rutin. Det sammanlagda beloppet för utjämningsbidrag får ej överstiga inbetalade utjämningsavgifter. Överskott återbetalas till arbetslöshetskassorna.

Utbetalning av permitteringslöneersättning

De tre utbetalningsorganen för permitteringslöneersättning har enligt gällande lag (1984:1004) rätt att besluta om statsbidrag till permitteringslöneersättning. Någon särskild prövning av rätten till statsbidrag görs ej av AMS.

Utbetalningsorganen redovisar varje vecka den permitteringslöneersättning som skall betalas ut och rekvirerar erforderligt belopp hos AMS försäkringsenhet. Utbetalningen av statsbidraget sker via riksbanksclearingen till IUP (institutet för utbetalning av permitteringslöneersättning aktiebolag) enligt en liknande rutin som för arbetslöshetsersättningen. Utbetalning till de två andra utbetalningsorganen sker via System S.

6 UTVÄRDERING AV DET NYA FINANSIERINGSSYSTEMET FÖR ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

6.1 Hittills vunna erfarenheter av det nya systemet

6.1.1 Inledning

Avsikten med det nya finansieringssystemet var bl.a. att skapa en enklare och mer lätthanterlig finansieringsordning. Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven en utvärdering av systemet i sin helhet inklusive de nya utbetalningsrutiner som AMS och arbetslöshetskassorna har utvecklat för att systemet praktiskt skall kunna fungera. Utredningen skall även föreslå förbättringar om den finner brister i systemet.

Arbetslöshetskassornas erfarenheter av det nya finansieringssystemet har inhämtats genom en postenkät som sändes till samtliga 42 kassor. Alla kassor utom en besvarade enkäten.

Frågeformuläret innehöll ett tiotal frågor, varav fem med bundna svarsalternativ. Kassorna gavs möjlighet att lämna kommentarer till svaren jämte synpunkter i övrigt. Hälften av frågorna berörde kassornas erfarenheter av hur utbetalningsrutiner m.m. fungerat i praktiken. Den andra hälften gällde systemet med utjämningsavgifter och svaren på dessa frågor redovisas under avsnitt 6.3 Utjämnning av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med enkäten var vidare att få fram idéer och förslag till förbättringar av systemet.

I vissa fall har svaren på frågorna jämförts med hänsyn till kassornas storlek. De 41 kassor som besvarat enkäten har delats upp i storleksordning i fyra grupper: 1) tio kassor med mindre än 10 000 medlemmar; 2) elva kassor med 10 000-30 000 medlemmar; 3) tio kassor med 30 000-100 000 medlemmar; samt 4) tio kassor med mer än 100 000 medlemmar. De största kassorna har lämnat kommentarer och synpunkter i betydligt högre utsträckning än övriga.

AMS försäkringsenhet har beretts tillfälle att avge yttrande. Enhetens synpunkter redovisas i anslutning till svaren från kassorna.

6.1.2 Rutinerna för utbetalning av ersättning m.m.

Hur har systemet fungerat?

På frågan "Hur har kassans rutiner på det hela taget fungerat i samarbetet med AMS?" var samtliga svar positiva. 35 kassor ansåg att det fungerade mycket bra och sex kassor ansåg att det fungerade bra. Det var ingen större skillnad mellan kassor av olika storlek, möjligen kan sägas att kassorna med 10 000-30 000 medlemmar var något mindre nöjda än övriga. Samtliga små kassor ansåg att det fungerade mycket bra.

Kommentarer bekräftar det positiva intrycket. Exempelvis uppger några kassor att de tycker att det är ett enkelt och smidigt system. Ett par av de största kassorna framhöll särskilt att de ansåg att AMS gjort ett mycket bra jobb vid systemutvecklingen och i den fortsatta hanteringen.

Finns det brister i systemet?

Två frågor berörde eventuella brister i systemet. Den ena frågan gällde om det fanns rutiner som inte fungerade tillfredsställande och den andra om kassan i så fall hade förslag på åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Endast ett fåtal kassor besvarade dessa frågor, vilket inte är förvånansvärt mot bakgrund av att de flesta var mycket nöjda med den praktiska hanteringen av systemet.

En av kassorna har tagit upp svårigheten för kassan att själv bestämma utbetalningsdag, t.ex. vid helger samt att kunna köra utbetalning varje dag för att snabbare och under mindre press vid hög arbetslöshet se till att medlemmarna snabbare får sin ersättning.

En annan kassa upplevde det som ett irritationsmoment att kassan har skyldighet att både sända ett telefax med ansökan om statsbidrag och därefter också sända originalet. Kassan anser att det borde räcka med en ansökan.

Dessa synpunkter bemöts till viss del i yttrandet från AMS försäkringsenhet. I yttrandet framhålls att en stor del av det arbete med utbetalning av ersättning, som tidigare gjordes på arbetslöshetskassorna, nu görs centralt på försäkringsenheten. På utbetalningsdagarna är arbetet mycket tidspressat. Det nya statsbidragssystemet har också medfört en växande pappersmängd. Det beror dels på tätare utbetalningstillfällen, men dels också på att försäkringsenheten - för att tillmötesgå kassorna med snabbare utbetalningar - medgett att ansökan om statsbidrag får sändas via telefax. Då origina-

let kommer till AMS ett par dagar senare har ansökningarna redan bearbetats vilket naturligtvis medför en snabbare hantering.

Samarbetet med sparbankerna

Arbetslöshetsersättningen betalas ut genom Sparbankernas utbetalningssystem (SUS). I enkäten till kassorna fanns en fråga om hur detta system samt samarbetet med Sparbankernas datacentral (SPADAB) fungerat.

Svaren på frågan fördelade sig på följande sätt:

Tabell 6.1 Samarbetet med SPADAB

Medlemsantal	Mycket bra	Bra	Mindre bra	Dåligt	Samtliga
- 10 000	4	2	1	-	7
10 000- 30 000	4	7	-	-	11
30 000-100 000	6	3	1	-	10
100 000-	5	5	-	-	10
Summa	19	17	2	-	38

Hälften av de kassor som besvarat frågan ansåg att systemet och samarbetet med SPADAB fungerat mycket bra. (Tre av de minsta kassorna besvarade inte frågan.) I denna fråga liksom frågan om utbetalningsrutinerna och samarbetet med AMS synes kassor med 10 000-30 000 medlemmar vara något mindre nöjda än övriga kassor.

En tredjedel av kassorna hade kommenterat denna fråga. Några var allmänt positiva. En kassa skriver exempelvis "SPADAB ger en mycket bra service gentemot kassan och

vid eventuella bankfel är man mycket tjänstvillig." En annan kassa anser att de få störningar som förekommit snarare är av maskinell eller programnatur än hante-ringsmässiga.

Ett par problem tas upp av flera kassor. Det gäller t.ex. påpekande om att banktjänstemän på lokala spar-bankskontor inte alltid känner till SUS-systemet. Det händer också att kassorna får returer som redan är in-lösta av medlemmen. Vidare problem med insättning av arbetslöshetsersättning på något gammalt av medlemmen bortglömt konto i banken.

Fyra kassor uppger vidare att de har problem med den s.k. hejdningsrutinen som används för att stoppa felaktiga utbetalningar. Denna rutin beskrivs i avsnitt 5.2.6 (s. 74). Kassorna ger följande exempel på problem i samband med hejdningar; det är svårt att nå SPADAB vid hejdning; medlemmen erhåller avi trots att utbetalningen stoppats; samt att AMS registrerar hejdningen men inte SPADAB. En kassa uppger att den valt att inte använda hejdningsrutinen utan återkräver beloppet av medlemmen.

6.1.3 Konsekvenser för kassorna av det nya statsbidragssystemet

Omläggningen av finansieringen av arbetslöshetsersättningen innebär att det inte länge finns någon koppling mellan statsbidragets nivå och arbetslöshetens omfattning. Arbetslöshetskassorna tillfrågades därför om "Vilka konsekvenser (positiva eller negativa) anser du att detta haft för den egna kassan?"

Följande för kassorna positiva konsekvenser noteras bland svaren:

- o Kassan behöver ej använda sina likvida medel för att täcka utbetalningarna. En del kassor behövde tidigare låna av förbunden.
- o Garanti för att medlemmarna får sina pengar.
- o Positivt med definitivt statsbidrag. Lätthanterligt vid avstämning och i bokföringen. Behöver inte vänta på slutlig reglering av statsbidraget.
- o Bra att slippa fondkravet men inte bra med regler som begränsar rätten till eget fritt kapital.
- o Förenklade rutiner, lättare att göra prognoser.
- o Mycket positivt på grund av att vi haft och har en ständigt hög arbetslöshet i förhållande till andra kassor.
- o Positivt att dagpenningen kan vara densamma för alla kassamedlemmar.

Exempel på negativa konsekvenser av omläggningen för den egna kassan:

- o Högre kostnader för kassan, höjd medlemsavgift.
- o Negativt med så litet rörelsekapital. Leder till likviditetsproblem. Kassan ekonomiskt sårbar, t.ex. vid investeringar i datautrustning.
- o Ränteinkomsterna har minskat drastiskt. Vi är inte längre bank åt staten.

- o Tidigare fonder gav servicemöjligheter. Ingen hänsyn tas till servicegrad hos kassan. Våra lokala redogörare kan marknaden och anvisar arbete.
- o Finansieringen och administrationskostnaderna har en klar och tydlig koppling till arbetslöshetens omfattning vilket skapat en osäker ekonomisk situation.
- o Möjligen att man tidigare höll sig mer à-jour med vilka medel som fanns i fonden kontra arbetslöshetens storlek.

En del kassor har fått ökade kostnader genom det nya systemet och detta framhålls naturligtvis som exempel på negativa konsekvenser för kassan. Relativt många kassor tar också upp reglerna som begränsar kassans eget fria kapital och de nackdelar det medför. Någon kassa anser att reglerna bör ses över.

Slutligen tar relativt många kassor upp vad en kassa betecknar som "den stundtals kaotiska terminologin om arbetslöshetsförsäkringen och dess finansiering". Vad menas med "egenandel"? Vad innebär "statsbidragets finansiering"? Kassorna anser också att det bör klargöras hur mycket kassorna egentligen betalar av kostnaderna för försäkringen, dvs. inklusive kassornas förvaltningskostnader.

Nuvarande bestämmelser om finansieringen av statsbidraget samt finansieringsavgiften har redovisats i kapitel 5. Frågan om egenavgiften behandlas även i kapitel 7 Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen.

6.1.4 Överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att de erfarenheter som hittills vunnits av det nya finansieringssystemet visar att såväl arbetslöshetskassorna som AMS försäkringsenhet anser att den praktiska hanteringen av systemet har fungerat mycket väl. Inte minst med tanke på de omfattande administrativa förändringar som krävdes för att införa systemet och den relativt korta tid som stod till buds för genomförande måste det betraktas som ett mycket gott resultat.

De smärre brister i systemet som påtalats av kassorna är av den art att de bör kunna avhjälpas inom ramen för nuvarande regelsystem. En sammanställning av svaren på enkäten har därför överlämnats till SO och AMS försäkringsenhet som underlag för överläggningar om vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med dessa brister.

I detta sammanhang kan nämnas att en arbetsgrupp inom SO håller på med en översyn av säkerhetsfrågor vad gäller administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Översynen berör inte enbart säkerheten i datasystemen. Förslag till riktlinjer för kassornas säkerhetsarbete kommer att presenteras hösten 1991.

Sammanfattningsvis kan således sägas att systemet för utbetalning av ersättning i stort sett fungerat mycket bra. Det har dessutom endast varit i funktion under drygt två år. Mot bakgrund härav finner utredningen inte att det är motiverat att nu föreslå ändringar som berör själva utbetalningssystemet.

Reglerna som begränsar arbetslöshetskassornas eget fria kapital har tagits upp av flera kassor. Som redovisades i avsnitt 5.2.5 kommer det egna fria kapitalet att indexeras fr.o.m. den 1 januari 1992. Utredningen anser därför att frågan om ytterligare förändringar är för tidigt väckt. I samband med förslag om ändring av utjämningsbidragen (avsnitt 6.2.7) har utredningen dock framfört ett förslag som innebär att gränsen för högsta belopp för eget fritt kapital i undantagsfall kan få överskridas.

6.2 Utjämning av medlemsavgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen

6.2.1 Inledning

Systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag infördes för att utjämna skillnaderna i medlemsavgifter för att på så sätt få mer rättvisa medlemsavgifter.

Enligt direktiven skall utredaren pröva om det går att ytterligare förenkla systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag. Utredaren skall även pröva om bidragen har den utjämnande effekt som åsyftas eller om åtgärder bör vidtas för att utveckla systemet i detta avseende.

Systemet med utjämningsbidrag har varit i funktion i drygt två år. Utredningen måste i huvudsak förlita sig på bokslutssiffror för ett enda verksamhetsår, nämligen år 1989, som grund för en prövning av systemet. Det är vanskligt att göra en rättvisande bedömning på ett så begränsat underlag. Det gäller särskilt som år 1989 inte kan sägas vara något representativt år av den anledningen att kassornas fonder upplöstes detta år. Kas-

sorna hade därför fortfarande relativt stora ränteintäkter även under år 1989. Ränteintäkterna från det egna fria kapitalet under de närmast följande åren kommer att vara avsevärt lägre än de ränteintäkter många av kassorna hade från sina tidigare fonder.

Som komplement till siffrorna från 1989 års bokslut har utredningen i slutskedet fått tillgång till vissa preliminära uppgifter från kassornas bokslut för verksamhetsåret 1990, bl.a. förvaltningskostnader, ränteinkomster och erlagda medlemsavgifter.

Vidare redovisas i detta avsnitt vissa uppgifter som inhämtats genom den till arbetslöshetskassorna utsända postenkäten jämte förslag och synpunkter från kassorna rörande medlemsavgifter och utjämningsbidrag.

6.2.2 Allmänt om medlemsavgifterna

Medlemmarnas avgifter till arbetslöshetskassan skall tillsammans med andra inkomster täcka finansieringsavgiften och utjämningsavgiften samt kassans förvaltningskostnader. Av praktiska skäl kan medlemsavgifternas storlek inte variera med kassans ekonomiska utfall för varje enskilt år.

Medlemsavgiften för nästkommande år fastställs vid kassans föreningsstämma under våren. Beräkningen av medlemsavgifterna måste därför bygga på vissa antaganden. För att göra en bedömning av finansieringsavgiftens och utjämningsavgiftens storlek samt möjligheten att erhålla utjämningsbidrag måste kassan ta hänsyn till utvecklingen av medlemsantalet, förväntad arbetslöshet bland kassamedlemmar och i den egna kassan samt genomsnittlig dagpenning i kassan kommande år. Vidare måste kassan ta

hänsyn till kommande års förvaltningskostnader, ränteinkomster och eventuellt överskott vid beräkning av medlemsavgiften.

Den till kassorna erlagda medlemsavgiften uppgick till i genomsnitt 195:06 kr. per årsmedlem år 1989. Avgifterna varierade mellan 118:78 kr. och 481:28 kr. mellan kassorna.

År 1989 inflöt totalt 693,9 milj.kr. (637,3 milj.kr.) i medlemsavgifter. Finansieringsavgiften var 448,5 milj.kr. och utjämningsavgiften netto 30,8 milj.kr., (efter återbetalning till kassorna av 16,9 milj.kr. som ej användes för utjämningsbidrag). Förvaltningskostnaderna uppgick till sammanlagt 300,2 milj.kr. (273,3 milj.kr.) och räntor m.m. uppgick till 252,4 milj.kr. (174,4 milj.kr.). Siffrorna inom parentes avser år 1988.

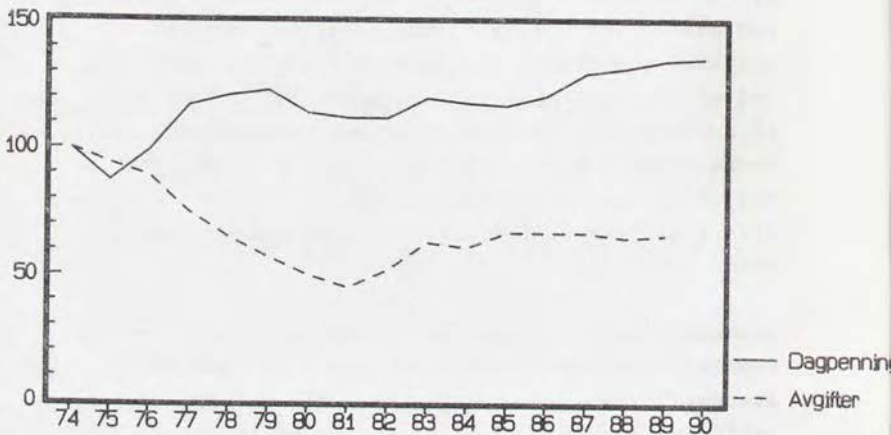
I genomsnitt var finansieringsavgiften 126:20 kr. per medlem och utjämningsavgiften 13:50 kr. (netto efter återbetalning 8:70 kr.) år 1989. Finansieringsavgiften varierar något mellan olika kassor eftersom den är knuten till den genomsnittliga dagpenningen i kassan. Förvaltningskostnaderna uppgick till i genomsnitt 84:40 kr. med stora variationer mellan kassorna och ränteinkomsterna till 70:95 kr. per årsmedlem.

6.2.3 Utvecklingen av medlemsavgifterna

Som framgår av diagrammet nedan har den erlagda avgiften per årsmedlem i kassorna minskat med ca en tredjedel sedan år 1974 räknat i fasta priser. Under samma period ökade den genomsnittligt utbetalade dagpenningen med drygt en tredjedel. I fasta priser har den genom-

snittligt erlagda medlemsavgiften i stort sett legat stilla sedan år 1985. Utvecklingen av medlemsavgifterna i fasta och löpande priser åren 1970-1990 framgår av bilaga 4.

Diagram 6.1 Utvecklingen av erlagda medlemsavgifter (genomsnitt) i arbetslöshetskassorna samt genomsnittligt utbetald dagpenning i fasta priser. Index 1974=100.



Källa: AMS

Om man jämför de fasta månadsavgifterna för kassamedlemmar år 1988 med år 1991 finner man att spridningen har minskat sedan det nya systemet infördes.

Tabell 6.2 Antal kassamedlemmar fördelade efter månadsavgift (löpande priser) år 1988 respektive år 1991.

Månadsavgift kronor	Antal medlemmar 1988-01-01	%	Antal medlemmar 1991-01-01	%
- 10	726 578	20,7	-	-
11 - 15	1 741 027	49,6	170 698	4,8
16 - 20	625 712	17,8	2 346 552	65,9
21 - 25	329 720	9,4	710 856	20,0
26 - 30	59 944	1,7	178 550	5,0
31 - 40	21 898	0,6	148 783	4,2
41 -	5 053	0,1	2 644	0,1
Totalt	3 509 932	100,0	3 558 083	100,0

Som framgår av tabellen ovan hade drygt 85 procent av kassamedlemmarna år 1991 en månadsavgift som låg mellan 16 och 25 kr. Medlemsavgifternas storlek i samtliga kassor åren 1988-1991 framgår av bilaga 6.

Kassorna har rätt att i den fasta medlemsavgiften ta ut ett belopp som täcker skäligen extra administrationskostnader för medlemskapet av enskilt anslutna medlemmar. År 1991 tog hälften av kassorna ut en sådan extra avgift. Medlemsavgifternas storlek för enskilt anslutna medlemmar år 1991 redovisas i bilaga 6.

6.2.4 Kassor med höga respektive låga medlemsavgifter

Året innan det nya finansieringssystemet infördes låg den genomsnittligt erlagda medlemsavgiften i samtliga kassor på 181 kr. per medlem och år. Nio kassor hade en medlemsavgift som översteg 350 kr. per år. Karaktäris-

tiskt för dessa kassor var att de även hade hög arbetslöshet och höga förvaltningskostnader. Tio kassor med en medlemsavgift understigande 140 kr. per år utmärks av låg arbetslöshet och låga förvaltningskostnader.

Det är främst kassor med de högsta respektive de lägsta avgifterna som är intressanta när man vill studera effekterna av utjämningsbidragen. I tabellerna 6.3 och 6.4 redovisas därför vissa uppgifter om dessa kassor med utgångspunkt från medlemsavgifterna år 1988, dvs. året innan det nya systemet infördes.

Tabell 6.3 Utbetalad ersättning, förvaltningskostnader, räntor m.m. samt medlemsavgifter per årsmedlem år 1988 (kr./år)

	Utbetalad ersättn.	Räntor m.m.	Förvalt- ningskostn.	Medlems- avgifter
Kassor med hög genom- snittlig avgift år 1988 (lägst 350 kr.)				
Musikernas	12 207	18	440	599
Sveriges fiskares	7 254	252	1 095	480
Hamnarbetarnas	4 074	290	287	467
Sveriges teateranställdas	11 357	43	295	422
Sveriges arbetares	8 149	131	562	395
Skogsarbetarnas	7 463	64	129	388
Lantarbetarnas	5 876	53	155	364
Hotell- kafé och rest.anst.	5 935	133	246	358
Sjöfolkets	4 697	248	286	351
Kassor med låg genom- snittlig avgift år 1988 (högst 140 kr.)				
Grafiska arbetarnas	1 417	46	60	132
Pappersindustriarbetarnas	1 864	162	95	132
Arbetsledarnas	1 352	23	37	132
Industritjänstemännens	1 368	24	43	125
Försäkringstjänstemännens	544	15	43	122
Elektrikernas	502	115	69	120
Statsanställdas	1 845	73	35	120
Handelsanställdas	2 911	91	109	118
Målarnas	1 017	222	130	111
Banktjänstemännens	409	7	23	96
Samtliga kassor	1 906	50	78	181

Kassor med höga avgifter

Som framgår av tabell 6.3 var utbetalad ersättning per medlem minst dubbelt så hög som genomsnittet för samtliga kassor i kassorna med de högsta medlemsavgifterna.

Den höga arbetslösheten beror på att medlemmarna i flertalet av dessa kassor arbetar inom branscher som är utsatta för säsongfluktuationer. Tidsbegränsade anställningar och korttidsanställningar är också vanliga inom kassornas verksamhetsområden, t.ex. Musikernas och Teateranställdas kassor där den utbetalade ersättningen per medlem var sex gånger högre än genomsnittet för samtliga kassor.

Beloppet för utbetald ersättning per medlem låg också högt inom Sveriges fiskares arbetslöshetskassa. För fiskare som är egenföretagare gäller att de kan söka ersättning när de inte kan arbeta på grund av väderlekshinder, ishinder och haverier.

Sveriges fiskares kassa utgör ett undantag till huvudregeln om att egna företagare har rätt till ersättning först när den personliga verksamheten i företaget helt har upphört. Det andra undantaget är vissa kollektivt anslutna åkare och schaktare i Småföretagarnas kassa som kan få ersättning vid tillfälligt avbrott i verksamheten. Dessa erhöll ersättning med i genomsnitt 2 465 kr. per kollektivt ansluten medlem år 1988.

Förvaltningskostnaderna varierar starkt från kassa till kassa. Förutom arbetslöshetens omfattning inom kassan beror kostnaderna på kassans storlek, formerna för samarbetet mellan kassan och närstående förbund och olikheter i kassornas organisation. Sambandet mellan hög arbetslöshet och höga administrationskostnader framgår klart av tabell 6.3.

Relationen mellan förvaltningskostnader och ränteinkomster uppvisar stora olikheter i de enskilda kassorna. Bland kassorna med höga avgifter var det endast i

en kassa som ränteinkomsterna var högre än förvaltningskostnaderna.

Fem av kassorna med de högsta avgifterna hörde till de kassor som har färre än 10 000 medlemmar.

Kassor med låga avgifter

I tio kassor låg den genomsnittliga avgiften år 1988 under 140 kr. per medlem och år. I sju av dessa kassor låg förvaltningskostnaderna under genomsnittet för samtliga kassor. Målarnas kassa hade den högsta förvaltningskostnaden per medlem (130 kr.). I denna kassa - jämte i ytterligare tre kassor - var dock ränteinkomsterna högre än förvaltningskostnaderna.

Utbetald ersättning per medlem låg över genomsnittet endast i en av kassorna, nämligen i Handelsanställdas kassa, som har en mycket hög andel deltidsarbetslösa medlemmar.

Banktjänstemännens kassa hade den lägsta genomsnittliga avgiften. Kassan hade också lägst förvaltningskostnader och lägst utbetald ersättning per medlem.

Ingen av kassorna med låga medlemsavgifter hörde till de minsta kassorna med färre än 10 000 medlemmar. Det kan nämnas att regeringen i sin proposition om ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring (1990/91:160) föreslår att en nybildad kassa skall ha minst 10 000 medlemmar i stället för som idag 1 500.

6.2.5 Utjämningsbidragens effekter på medlemsavgifterna

År 1989 erhöll 22 kassor utjämningsbidrag med sammanlagt 30,8 milj.kr. enligt 13 § 1 i ALF-förordningen på grund av att arbetslösheten, räknad i antalet utbetalade ersättningsdagar per medlem och år, översteg genomsnittet för samtliga kassor med mer än tio procent. För enkelhetens skull kallas bidraget i fortsättningen "utjämningsbidrag 1".

Sex av kassorna - Gruvindustriarbetarnas, Hamnarbetarnas, Musikernas, Sjöfolkets, Sveriges fiskares och Sveriges teateranställdas kassor - fick även bidrag enligt 13 § 2 på grund av att deras medlemsantal understeg 10 000 samt att de hade en medlemsavgift som översteg 70 procent av den gällande högsta dagpenningen med sammanlagt 3,7 milj.kr. I det följande benämns bidraget som "utjämningsbidrag 2".

Samma kassor som fick bidrag år 1989 fick även bidrag år 1990 med sammanlagt 24,3 milj.kr. Detta år utgick emellertid inte utjämningsbidrag 2 till någon kassa. Fördelningen av utjämningsbidragen på olika kassor framgår av bilaga 7 B.

Enligt AMS prognos torde tre kassor år 1991 få del av utjämningsbidrag 2, nämligen Gruvarbetarnas, Sveriges fiskares samt Bleck- och plåtslagarnas kassor.

Av de 22 kassor som hittills erhållit utjämningsbidrag var det endast 15 kassor som år 1989 fick mer i bidrag än vad de betalade i avgift. År 1990 fick 17 av kassorna bidrag som översteg det belopp de betalat i utjämningsavgift.

Tabell 6.4 Medlemsavgifter och utjämningsbidrag per medlem (kr./år) åren 1989 och 1990 samt förändringar (i procent) i medlemsavgifter och förvaltningskostnader mellan åren 1988 och 1989.

	Förvaltnings- kostnader	Medlemsavgifter		Utgjänningsbidrag			
		1988	1989	1989	1990 ¹		
ökn./minskn. (%)			ökn./minskn. (%)	därav 13§2			
Kassor med hög genom- snittlig avgift år 1988							
Musikernas	27	599	227	-62	444	185	289
Sveriges fiskares	-23	480	481	0	611	462	223
Hamnarbetarnas	6	467	235	-50	95	55	68
Sveriges teateranställdas	-1	422	184	-56	324	104	210
Sveriges arbetares	-36	395	195	-25	151	-	141
Skogsarbetarnas	38	388	212	-45	131	-	130
Lantarbetarnas	14	364	249	-32	95	-	82
Hotell- kafé och rest.anst.	17	358	263	-27	107	-	104
Sjöfolkets	-4	351	336	-4	110	57	34
Kassor med låg genom- snittlig avgift år 1988							
Grafiska arbetarnas	29	132	180	36			
Pappersindustriarbetarnas	20	132	253	91			
Arbetsledarnas	16	132	211	60			
Industritjänstemännens	54	125	191	53			
Försäkringstjänstemännens	68	122	193	58			
Elektrikernas	-12	120	215	79			
Statsanställdas	2	120	120	0			
Handelsanställdas	31	118	119	1	26	-	30
Målarnas	60	111	215	95			
Banktjänstemännens	19	96	156	62			
Samtliga kassor	8	181	195	8			

I genomsnitt för samtliga kassor ökade såväl erlagda avgifter som förvaltningskostnader per medlem mellan

¹ År 1990 utbetalades inte utjämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 2 till någon kassa.

åren 1988 och 1989 lika mycket (8 procent) i löpande priser. Den relativt kraftiga minskningen i de två kassor som år 1988 hade de högsta kostnaderna, nämligen Sveriges fiskares och Sveriges arbetares kassor, beror på att de år 1988 hade exceptionellt höga förvaltningskostnader på grund av gjorda investeringar detta år.

Fördelningen av utjämningsbidragen

Såväl år 1989 som 1990 betalades drygt hälften av utjämningsbidragen ut till de nio kassor som hade högst medlemsavgifter 1988. År 1989 fick en av kassorna med låg avgift, nämligen Handelsanställdas kassa, omkring 14 procent av den totala bidragssumman. År 1990 fick samma kassa del av 20 procent av utjämningsbidraget. Resterande fördelades på kassor som år 1988 hade en medlemsavgift mellan 140 och 350 kr. per år.

Om man i stället utgår från de genomsnittliga medlemsavgifterna år 1989 och delar in kassorna i tre grupper: tio kassor med höga medlemsavgifter (mer än 250 kr.), tio kassor med låga medlemsavgifter (högst 190 kr.) samt resterande 22 kassor med avgifter mellan 191 och 250 kr. fick vardera gruppen omkring en tredjedel av bidragssummorna såväl år 1989 och år 1990. Erlagda avgifter per medlem år 1989 framgår av bilaga 5.

Utgjämningseffekter

Som framgår av tabell 6.4 ovan fick de två kassor som hade de högsta avgifterna år 1988, nämligen Musikernas och Sveriges fiskares kassor, också de högsta bidragen per medlem både år 1989 och 1990. I Sveriges fiskares kassa förblev avgiften oförändrad, men i sju av de nio

kassorna med höga avgifter minskade dessa med 25 till 62 procent mellan åren 1988 och 1989.

I kassor som hade låga avgifter år 1988 ökade avgifterna i åtta av kassorna med 36 till 95 procent. Endast två kassor låg kvar på ungefär samma belopp år 1989 som år 1988. En av dem var Handelsanställdas kassa som erhöLL utjämningsbidrag både år 1989 och år 1990.

År 1988 varierade de genomsnittligt erlagda medlemsavgifterna mellan 96 och 599 kr. per medlem. År 1989 var den lägsta avgiften 119 kr. och den högsta 481 kr. Skillnaden mellan kassornas avgifter minskade således från 503 kr. år 1988 till 362 kr. år 1989.

Har intentionerna med bidraget uppnåtts?

De förslag till ändrade statsbidragsregler och nya medlemsavgifter som lades fram i regeringens proposition 1987/88:114 syftade till en ordentlig utjämning av medlemsavgifterna. År 1988 varierade medlemsavgifterna mellan 96 och 732 kr. Med de framlagda förslagen räknade regeringen med att avgifterna skulle komma att variera mellan 120 och ca 350 kr.

Sedan det nya systemet infördes har medlemsavgifterna varierat mellan 120-480 kr. år 1989, 120-600 kr. år 1990 och 180-600 kr. år 1991. De fastställda avgifterna per medlem och år under åren 1988-1991 framgår av bilaga 6.

Spännvidden mellan högsta och lägsta avgift har således minskat från 636 kr. år 1988 till 420 kr. år 1991. Om man emellertid undantar Sveriges fiskares kassa, som

för närvarande har 600 kr. i årsavgift, varierar medlemsavgifterna år 1991 mellan 180 och 456 kr. vilket innebär att skillnaden (276 kr.) är något större än vad som förutskickades i propositionen.

En betydande utjämning av medlemsavgifterna har emellertid åstadkommits. Utredningen anser därför att syftet med utjämningsbidragen enligt regeringens intentioner i stort sett uppnåtts.

6.2.6 Erfarenheter av systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag

Utöver en prövning av om utjämningsbidragen haft åsyftad effekt ingår det i utredningens uppdrag att pröva om det går att förenkla systemet.

Nedan redovisas därför bl.a. en del av de erfarenheter och synpunkter om utjämningsbidragen som inhämtats genom postenkäten till arbetslöshetskassorna samt genom yttrande från AMS.

Utgämningsavgiften

Av den inbetalade utjämningsavgiften 47,7 milj.kr. år 1989 återbetalades 16,9 milj.kr. (35 procent) när utjämningsbidraget betalats ut i sin helhet. År 1990 betalade kassorna in 53 milj.kr. i utjämningsavgift varav 28,6 milj.kr. (54 procent) återbetalades och år 1991 uppgick utjämningsavgiften till 58,0 milj.kr. Utjämningsavgiften (netto) fördelad på kassor under åren 1989 och 1990 framgår av bilaga 7 A.

Arbetslöshetskassorna skall betala in utjämningsavgiften till AMS före utgången av januari månad varje år. Utjämningsbidragen kan emellertid inte betalas ut förrän tidigast i juni månad. Ej heller kan den överskjutande avgiften återbetalas dessförinnan. Utjämningsbidrag 2 kan nämligen inte beräknas förrän kassornas verkliga kostnader är kända, dvs. när boksluten är klar och har granskats av AMS. Enligt AMS har det medfört att vissa kassor - i första hand de mindre kassorna - fått svårigheter med likviditeten under första halvåret. Dessutom går kassorna miste om ränteinkomster på de avgifter som de betalat in och som sedan återbetalats till dem.

Utgjämningsbidragen

De synpunkter och svar på frågor som arbetslöshetskassorna lämnat om utjämningsbidragen ger ett intryck av att kassorna i allmänhet är positiva till ett system med utjämningsbidrag.

Ytterligare utjämning av medlemsavgifterna?

Enligt enkätsvaren råder det delade meningar bland kassorna om nuvarande skillnader i medlemsavgifter är acceptabla eller om avgifterna bör utjämnas ytterligare.

Tabell 6.5 Kassornas inställning till en ytterligare utjämning av medlemsavgifterna.

Medlemsantal	Nuvarande skillnader är acceptabla		Skillnaderna bör ut- jämnas ytterligare	
		därav kassor som fått bi- drag		därav kassor som fått bi- drag
- 10 000	5	3	4	3
10 000- 30 000	3	1	8	5
30 000-100 000	6	3	2	2
100 000-	5	1	5	3
Samtliga	19	8	19	13

Kassor med 10 000-30 000 medlemmar var mest positiva till ytterligare utjämning av medlemsavgifterna. Kassor som fått utjämningsbidrag var mer positiva till ytterligare utjämning än övriga kassor. Flertalet av de kassor som inte fått utjämningsbidrag ansåg att nuvarande skillnader var acceptabla.

Finns risk för att bidragen motverkar rationaliseringar?

Reglerna för utjämningsbidragen återges i avsnitt 5.2.4.

Endast sex kassor ansåg att det fanns risk (i viss mån) att utjämningsbidrag 1 motverkar rationaliseringar och effektiviseringar av förvaltningen för att hålla nere medlemsavgifterna. Endast en av dessa kassor hade fått utjämningsbidrag. 28 kassor trodde inte att det fanns sådana risker alls beträffande bidrag 1.

När det gäller utjämningsbidrag 2 ansåg något fler (nio) att det fanns vissa risker att bidraget kan motverka rationaliseringar. 20 kassor ansåg att det inte förelåg några sådana risker.

Olika ståndpunkter förs fram vad gäller bidrag till administrationskostnader. Någon kassa menade att statsbidrag - helt eller delvis - till kassornas administrationskostnader vore bättre än nuvarande utjämningsbidrag. Andra förordar motsatt ståndpunkt, dvs. att någon utjämning inte bör ske på grund av höga administrationskostnader.

En kassa säger sig acceptera en utjämningsavgift till kassor där en hög avgift beror på hög arbetslöshet, däremot inte om den höga avgiften beror på att medlemarna i en kassa bestämt sig för en högre servicenivå.

Bör utjämningsbidragen ha en annan utformning?

Det är något fler kassor som vill ha en annan utformning av systemet för utjämning av medlemsavgifter än som vill bibehålla det oförändrat. De största kassorna är minst nöjda med nuvarande utformning av systemet. Ett problem - som flera kassor påtalat - är att bidraget bygger på arbetslösheten under föregående år. Bidraget ger därför effekt för sent för att vara ett stöd för kassan.

Flera kassor har tagit upp svårigheterna att göra upp en budget i april/maj på grund av de antaganden som måste göras för att beräkna eventuella utjämningsbidrag och utjämningsavgiften. Besked om bidragens storlek för innevarande år kommer först i juni månad och kassorna skulle vilja ha besked i ett tidigare skede.

En annan synpunkt som fördes fram var att låsningen av medlemsantalet till ingången av kalenderåret vid beräkning av utjämningsavgiften är negativt för kassorna när medlemsantalet sjunker som det gör för närvarande.

Vad gäller utjämningsbidrag 1 framkommer i övrigt inga allvarligare invändningar från kassornas sida. En kassa ansåg att man kan diskutera om gränsen för arbetslöshet bör gå vid tio procent över genomsnittet, men tyckte ändå att bidragets konstruktion var vettig. Flera kassor avger allmänt positiva omdömen om bidraget.

Kassornas synpunkter beträffande utjämningsbidrag 2 är mer kritiska. Man tar bl.a. upp problemet med att kassor som får del av bidrag 2 får en ryckig avgiftsutveckling. Bidrag det ena året leder till låga kostnader under det året, vilket i sin tur leder till att bidraget uteblir året därpå.

Flera kassor ifrågasätter om det är motiverat att ge ett utjämningsbidrag riktat till kassor med lågt medlemsantal, inte minst mot bakgrund av förslaget om att en nybildad kassa måste ha minst 10 000 medlemmar. Man påpekar att de små kassorna ofta har höga administrationskostnader. En kassa framhåller att en övergång till större kassor ger bättre förutsättningar för en effektiv administration och högre kvalitet i handläggningen av ärenden.

Ett par kassor föreslår dock en höjning av den övre gränsen för bidrag 2 till kassor med högst 20 000-30 000 medlemmar.

Bidrag 2 har hittills endast betalats ut för ett år. År 1989 fick sex kassor detta bidrag, däribland Sveriges fiskares arbetslöshetskassa. Kassan fick ensam närmare

40 procent av hela det utbetalade beloppet (462 kr. per medlem). Kassans synpunkter refereras därför relativt utförligt.

Kassan framhåller de speciella förhållanden som gäller för utbetalning av ersättning till kassans medlemmar. Vidare för kassan fram att det nuvarande statsbidrags- och finansieringssystemet innebär svårigheter med finansieringen av administrationskostnader vissa år samt kraftigt varierande medlemsavgifter från ett år till ett annat, såväl uppåt som nedåt. Det finns risk för att extra uttaxeringar av medlemsavgifter blir vanligt förekommande.

Utgjänningsbidragen fungerar inte särskilt väl för kassan som beskriver problemen på följande sätt:

"Svårigheten att finansiera administrationskostnaden vissa år hänger samman med att arbetslösheten föregående år direkt påverkar utgjänningsbidragets storlek. Om ett år med låg arbetslöshet följs av ett år med hög arbetslöshet (och höga administrationskostnader) räcker inte utgjänningsbidraget och medlemsavgifterna till utan vi tvingas till extra uttaxering från våra medlemmar. Om å andra sidan ett år med hög arbetslöshet följs av ett år med låg arbetslöshet får vi pengar över vilket skall resultera i sänkta medlemsavgifter nästföljande år enligt de regler som nu gäller."

Kassan anser att den för att klara administrationskostnaderna utan dramatiska höjningar respektive sänkningar av medlemsavgifterna skulle behöva lägga sina medlemsavgifter på en högre nivå än övriga kassor för att ha en marginal. Eventuellt överskott på medlemsavgiften önskar kassan behålla som en "avgiftsutgjänningsreserv" för att kunna ha samma lugna avgiftsutveckling

som övriga kassor. Kassans egna fria kapital är otillräckligt för detta ändamål.

Sveriges fiskares kassa anför vidare "Att våra medlemsavgifter ligger något högre än för övriga kassor accepterar vi med tanke på att vår administrationskostnad per medlem räknat av olika skäl är större än för övriga kassor, bl.a. har vår kassa inga regionala redogörare som förbereder ärendena utan allt arbete måste göras centralt."

6.2.7 Överväganden och förslag

Det har skett en betydande utjämning av medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna sedan det nya finansieringssystemet infördes för drygt två år sedan. Systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag har också fungerat väl i så måtto att bidragen i huvudsak gått till kassor med de högsta avgifterna. Dessa kassor har därigenom kunnat hålla nere sina avgifter. Spännvidden mellan avgifterna har minskat och utredningen anser därför att syftet med utjämningsbidragen i stort sett har uppnåtts.

Svaren på postenkäten till arbetslöshetskassorna visar också att dessa över lag är positiva till ett system för utjämning av medlemsavgifter. Utjämningsavgiften är också blygsam och uppgick år 1990 till 6:80 kr (netto) per medlem.

Hittills vunna erfarenheter visar dock att det finns en del svagheter i systemet. Det gäller främst utjämningsbidrag enligt ALF-förordningen 13 § 2 (utjämningsbidrag 2) som kan lämnas till kassor med ett medlemsantal som

understiger 10 000 och vars medlemsavgift är högre än 70 procent av gällande högsta dagpenning.

Såsom redovisats under avsnitt 6.2.4. och 6.2.5. i detta kapitel hade nio kassor år 1988 en medlemsavgift som översteg 350 kr. per år. Samtliga dessa kassor hade samtidigt en hög arbetslöshet och höga förvaltningskostnader. Samtliga fick utjämningsbidrag 1 såväl år 1989 som 1990 vilket i flertalet fall medförde kraftigt minskade medlemsavgifter. Fem av de totalt sex kassor, som även fick utjämningsbidrag 2 år 1989, tillhörde dessa nio kassor med höga avgifter. År 1990 utbetalades inte utjämningsbidrag 2 till någon kassa. Tre kassor beräknas kunna komma i fråga för bidraget år 1991.

Utjämningsbidrag 1 (ALF-förordningen 13 § 1)

Kassorna får genom utjämningsbidrag 1 kompensation för de ökade administrationskostnader som är förknippade med hög arbetslöshet i en kassa. Enligt utredningens mening har bidraget varit väl avvägt i förhållande till arbetslöshetens omfattning hittills. Modellen för beräkning av bidraget är också enkel. Utredningen anser därför inte att det finns anledning att för närvarande föreslå förändringar beträffande utjämningsbidrag 1. Härfor talar också det förhållandet att det prövats under en relativt kort period.

Utjämningsbidrag 2 (ALF-förordningen 13 § 2)

Ett problem med utjämningsbidragen - det gäller även bidrag 1 - är att de baserar sig på faktorer som ligger bakåt i tiden men får effekt på framtida avgifter.

Utgjänningsbidrag 2 lämnas med hälften av skillnaden mellan 70 procent av gällande högsta dagpenning och kassans verkliga kostnad per medlem under det senast förflutna verksamhetsåret. Utgjänningsbidragen kan därför inte betalas ut förrän i juni månad när kassans bokslut är klart och granskat av AMS. Det medför att inte heller eventuellt överskott på utgjänningsavgiften kan återbetalas till arbetslöshetskassorna förrän tidigast i juni månad, vilket drabbar samtliga kassor.

År 1989 fick sex kassor utgjänningsbidrag 2. Det var Gruvindustriarbetarnas, Hamnarbetarnas, Musikernas, Sjöfolkets, Sveriges fiskares och Sveriges Teateranställdas arbetslöshetskassor. För exempelvis Sveriges fiskares kassa, som fick närmare 40 procent av hela bidraget år 1989, och som enligt preliminära beräkningar även får bidrag år 1991, medför bidraget en ryckighet eftersom det på grund av sin konstruktion i praktiken endast kan utgå vartannat år. Det är en arbetslöshetskassa erhåller bidraget blir kassans kostnader låga, vilket leder till att kassan inte kan få något bidrag året därpå.

Utgjänningsbidrag 2 synes inte ha någon större betydelse för mer än Sveriges fiskares arbetslöshetskassa. Även för denna kassa innebär bidragets konstruktion nackdelar.

Enligt utredningen är det tveksamt om man bör ha ett utgjänningsbidrag som är riktat enbart till kassor med lågt medlemsantal, särskilt mot bakgrund av regeringens förslag om att nybildade kassor skall ha minst 10 000 medlemmar.

Utredningen har diskuterat olika alternativ till nuvarande utgjänningsbidrag 2. Nedan presenteras två för-

slag. Alternativ A innebär att utjämningsbidrag 2 bibehålls, men att det blir mindre regelstyrt samt att beloppet begränsas till högst 5 procent av hela utjämningsavgiften. Alternativ B innebär att man öppnar möjlighet för en kassa att ha ett högre eget kapital än för närvarande samt att utjämningsbidrag 2 slopas helt.

Alternativ A

Utredningen har inte funnit några starka skäl att bibehålla utjämningsbidrag 2. Under en övergångsperiod kan det emellertid finnas behov av ett komplement till utjämningsbidrag 1 som grundar sig på arbetslösheten under föregående år.

Det förslag som skisseras nedan bygger på nuvarande utjämningsbidrag 2. Föreslagna ändringar syftar främst till att bidraget skall vara bättre anpassat till rådande förhållanden och det behov av bidrag som kan förutses vid ansökningstillfället.

- o Högst 5 procent av den till AMS inbetalade utjämningsavgiften avsätts för bidraget. År 1991 skulle det motsvarar ett belopp på 2,9 milj. kr. Eventuellt överskott återbetalas till kassorna.
- o Knytningen av bidraget till "kassans verkliga kostnad per medlem under det senast förflutna verksamhetsåret" i 15 § ALF-förordningen tas bort. I stället bör beslutande organ få frihet att väga in andra faktorer som är relevanta med hänsyn till syftet med utjämningsbidraget och till mer aktuella behov.
- o Beslut om fördelningen av bidraget bör fattas i AMS arbetslöshetsförsäkringsdelegation. Det kan inte

uteslutas att de friare bedömningsgrunder som föreslagits innebär svårigheter i beslutsprocessen.

Alternativ B

Utredningen anser att det finns anledning att t.ex. beakta förhållandena för Sveriges fiskares kassa om utjämningsbidraget till små kassor med höga avgifter helt slopas. Det finns mycket som talar för att så bör ske.

Denna kassa uppger bl.a. att dess svårigheter att finansiera administrationskostnaderna vissa år hänger samman med att arbetslösheten föregående år påverkar utjämningsbidragets storlek nästa år. Kassan befärar att den under ett år kan tvingas till extra uttaxering för att klara administrationskostnaderna. Nästkommande år kan förhållandet vara det omvända och kassan måste sänka medlemsavgifterna för att inte få för högt eget kapital. Kassans problem har beskrivits i föregående avsnitt (s. 102-104).

Sveriges fiskares kassa säger sig kunna acceptera att deras avgifter ligger på en något högre nivå än i övriga kassor. Kassan skulle emellertid vilja behålla eventuellt överskott på medlemsavgiften som en reserv för att utjämna avgifterna mellan olika år. På så sätt skulle kassan kunna få en lugnare avgiftsutveckling. År 1990 uppgick kassans eget fria kapital till ca 340 kr. per medlem och år.

Förslaget går ut på att det öppnas möjlighet för en kassa att få dispens från bestämmelsen i 56 § ALF-lagen om att en arbetslöshetskassas eget fria kapital inte får överstiga ett belop motsvarande 50 kr. per medlem

(15 procent av högsta dagpenning fr.o.m. den 1 januari 1992).

Dispens bör inte få lämnas för ett eget fritt kapital per medlem och år som överstiger gällande högsta dagpenning. Beslut om dispens bör fattas av AMS.

Utredningen förordar alternativ B. Det innebär att utjämningsbidrag enligt ALFF-förordningen 13 § 2 till kassor med ett medlemsantal understigande 10 000 samt med höga medlemsavgifter slopas. I stället införs en möjlighet för en kassa att få ha ett högre eget kapital än vad som anges i 56 § ALF-lagen.

Överskott på utjämningsavgiften

Om utjämningsavgiften ger överskott skall detta återbetalas till kassorna när utjämningsbidraget har betalats ut i sin helhet. År 1989 återbetalades 35 procent av utjämningsavgiften till kassorna och år 1990 återbetalades 54 procent. På grund av konstruktionen av utjämningsbidrag 2 har detta ej kunnat ske förrän i juni månad. Arbetslöshetskassorna skall dock betala in avgiften till AMS senast den 31 januari. Därmed har kassorna gått miste om ränteinkomster. Vissa kassor har även fått svårigheter med likviditeten under första halvåret.

Genom de förslag som lagts fram rörande utjämningsbidrag 2 - det gäller såväl alternativ A som alternativ B - bör återbetalningen av eventuellt överskott på utjäm-

ningsavgiften jämte betalningen av utjämningsbidrag 1 till arbetslöshetskassorna kunna samordnas och betalas till kassorna omkring den 15 februari.

7.1 Utgångspunkter

I 1990 års kompletteringsproposition redovisade regeringen ett handlingsprogram i tio punkter för att komma till rätta med den då överhettade svenska ekonomin. Under punkten åtta i handlingsprogrammet finns åtgärder för att dämpa den privata konsumtionen. Där anges bl.a. att egenavgiften, dvs. den del av medlemsavgiften som skall bidra till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, bör höjas. Det slås fast att avgiftens andel av finansieringen bör öka från 5 procent till 10 procent.

Förslaget om en höjning av egenavgiften ingick som ett inslag i den överenskommelse om ekonomisk politisk åtstramning som träffades mellan regeringen och folkpartiet våren 1990. Regeringen beslöt senare att den närmare utformningen och konsekvenserna av en höjning av egenavgiften skulle utredas.

Finansieringsavgiften (egenavgiften) är enligt ALF-lagen avsedd för finansiering av kassans andel av kostnaderna för den utbetalade arbetslöshetsersättningen. Utredningen utgår därför ifrån att "avgiftens andel av finansieringen" syftar på avgiftens andel av kostnaderna för utbetald arbetslöshetsersättning (statsbidraget) och inte på kostnader för försäkringen i sin helhet.

Överenskommelsen mellan regeringen och folkpartiet innebär att egenavgiftens andel av finansieringen skulle höjas från 5 procent till 10 procent. I direktiven finner man inte någon närmare precisering av innebörden av dessa siffror. Utredningens uppdrag omfattar dock inte

storleksordningen för en höjning av egenavgiften utan endast formerna för en sådan höjning.

Det kan konstateras att egenavgiftens andel av statsbidraget (egenandelen) år 1989 uppgick till i genomsnitt 7,5 procent och år 1990 till 7,7 procent för samtliga kassor. Egenavgiften är i stort sett en fast avgift och egenandelen varierar därför i förhållande till omfattningen av utbetald ersättning under olika perioder och inte minst mellan olika kassor.

Utredningen har därför i vissa räkneexempel valt att utgå från att den i direktiven nämnda höjningen av egenavgiften avser en fördubbling, dvs. en ökning av finansieringsavgiften från 35 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen per medlem och år till 70 procent.

För att illustrera hur egenandelen varierar beroende på arbetslöshetens storlek har de i sammanhanget aktuella siffrorna från den senaste 10-årsperioden räknats om enligt nu gällande bestämmelser för egenavgiften (se tabell 7.1 nedan). Beräkningarna visar att egenandelen uppgår till i genomsnitt 5 procent när arbetslösheten räknad i antal ersättningsdagar per medlem och år ligger omkring sju dagar, vilket var fallet åren 1983-1987. När antalet ersättningsdagar stannar vid omkring 3,5 ersättningsdagar per medlem och år, vilket inträffade år 1980, kommer egenandelen att ligga på omkring 10 procent. En fördubbling av avgiften innebär således att egenandelen under år med låg arbetslöshet kan komma att hamna på omkring 20 procent.

Tabell 7.1 Egenandelen av utbetald arbetslöshetsersättning åren 1988-1990. Beräknad egenandel under samma period med nuvarande finansieringsavgift 35 % av genomsnittligt utbetald dagpenning respektive vid en fördubbling till 70 %.

År	Antal ersättningsdagar per medlem	Egenandel av utbetald ersättning (%)	<u>Beräknad egenandel</u> ¹	
			med nuvarande avgift (%)	med fördubblad avgift (%)
1980	3,4	9,2	10,0	20,1
1981	4,6	7,6	7,6	15,1
1982	6,2	10,1	5,6	11,1
1983	7,2	5,1	4,8	9,6
1984	7,3	4,7	4,7	9,4
1985	7,0	5,0	5,0	9,9
1986	7,1	4,9	4,9	9,8
1987	7,0	5,1	5,0	10,0
1988	5,8	6,0	6,1	12,1
1989	4,7	7,5	7,5	14,9
1990	4,6	7,7	7,7	15,3
1980-90	5,9	6,6	6,3	12,5

Som framgår av tabell 7.1 ovan motsvarar omräkningen enligt nuvarande regler i stort sett den verkliga egenandelen under åren 1980-1988. Det var ej heller statsmakternas avsikt att höja egenandelen i och med införandet av det nya finansieringssystemet.

Utöver egenavgiften för finansiering av utbetald ersättning har arbetslöshetskassorna kostnader för administrationen av försäkringen. Om man tar hänsyn även till dessa kostnader blir medlemmarnas andel av kostna-

¹ Beräkningen är grundad på det faktiska antalet ersättningsdagar i kassorna respektive år samt på 1990 års genomsnittliga dagpenning (402:07 kr.).

derna avsevärt högre än vad egenavgiften ger vid handen. År 1989 uppgick medlemmarnas andel av kostnaderna för utbetalad ersättning plus administrationskostnader till i genomsnitt 11,9 procent för samtliga kassor. Medlemmarnas andel av kassornas totala kostnader för försäkringen år 1989 i respektive kassa framgår av bilaga 9.

7.2 Utvecklingen av egenavgiften

I det nya finansieringssystemet utgår statsbidrag till hela den utbetalade arbetslöshetsersättningen. Statsbidraget betalas inte av anslagsmedel utan med arbetsgivaravgifter efter avdrag för egenavgifter.

Sammanlagt uppgick egenavgifterna till omkring 450 respektive 500 milj.kr. åren 1989 och 1990. Fördelningen på de olika kassorna framgår av bilaga 8. Kassamedlemmarna betalade i genomsnitt 126:20 kr. (10:27 kr. per månad) år 1989. Avgifterna varierade mellan olika kassor från 88:75 kr. (7:40 kr. per månad) till 151:15 kr. (12:60 kr. per månad).

Egenavgifterna betalas in till AMS av arbetslöshetskassorna med ungefär samma belopp varje månad. Mindre variationer i avgiftens storlek mellan olika kassor och mellan olika månader under året beror på utvecklingen av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen. Avgiftens storlek är nämligen knuten dels till antalet medlemmar i kassan, dels till den genomsnittligt utbetalade dagpenningen. Avgiften är således densamma oberoende av hur stort belopp som betalas ut i arbetslöshetsersättning.

Egenavgiftens andel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen varierar däremot beroende på arbetslöshetens omfattning under olika perioder och/eller mellan olika kassor.

Under de två år som det nya systemet varit i kraft har arbetslösheten varit relativt låg. Vid en jämförelse mellan kassor som haft särskilt låg eller hög arbetslöshet under denna period finner man stora variationer. I kassor med hög arbetslöshet och därmed också hög utbetald ersättning, t.ex. Musikernas kassa, uppgick egenandelen år 1990 endast till 1,1 procent, medan Banktjänstemännens egenandel utgjorde nära 40 procent av utbetald ersättning. En fördubbling av egenavgiften skulle innebära att egenavgiften i denna kassa kan komma att ligga omkring 80 procent med i övrigt oförändrade förutsättningar. I genomsnitt för samtliga kassor låg egenavgiftens andel av utbetald ersättning på 7,7 procent.

Variationerna i egenavgiftens andel av utbetald ersättning för olika kassor under åren 1989 och 1990 framgår av bilaga 8.

Innan det nya finansieringsystemet infördes låg statsbidragsprocenten på i genomsnitt omkring 95 procent för samtliga kassor, dvs. egenandelen uppgick till i genomsnitt ca 5 procent, under åren 1983-1987. Åren dessförinnan (1977-1982) låg statsbidragsprocenten omkring 90 procent, vilket innebär att egenandelen var i genomsnitt ca 10 procent under denna period.

Egenavgiftens andel av utbetald ersättning varierade inte lika starkt mellan olika kassor i det tidigare finansieringssystemet. I kassor med mycket låg arbetslöshet utgick endast grundbidraget (80 procent av ut-

betalad ersättning), medan statsbidraget i kassor med hög arbetslöshet kunde stiga till maximalt 98 procent av ersättningen. Egenandelen låg således mellan 20 och 2 procent.

7.3 Konsekvenserna av en höjning av egenavgiften

Enligt direktiven skall utredaren analysera konsekvenserna av en höjning av egenavgiften. Tänkbara konsekvenser redovisas nedan för medlemmarna och arbetslöshetskassorna, de bakomliggande intresseorganisationerna och slutligen för arbetsmarknadens funktionssätt.

Utredningen ser det som värdefullt att knyta an till den forskning som finns på området. En artikel om arbetslöshetsersättningens finansiering som publicerades i anslutning till att A-kassekommittén lade fram sitt delbetänkande sommaren 1987 har väckt intresse och återges därför i sin helhet (bilaga 11). Artikeln är skriven av Anders Björklund och Bertil Holmlund (Ekonomisk Debatt 8/87) och innehåller en analys av tänkbara effekter av det något år senare genomförda förslaget till omläggning av finansieringssystemet.

Forskarna framhåller att den ekonomiska litteraturen på området inte är så välutvecklad att man kan härleda hur arbetslöshetsersättningen optimalt bör finansieras. Däremot anser de att den är tillräckligt rik för att belysa effekterna av olika finansieringsformer. De illustrerar detta genom att peka på några kostnader i termer av ekonomisk effektivitet som A-kassekommitténs förslag sannolikt skulle leda till. De avslutar artikeln med att diskutera tänkbara positiva effekter av omläggningen i form av jämnare inkomstfördelning.

Konsekvenser för medlemmarna och arbetslöshetskassorna

En viktig utgångspunkt för det nuvarande systemet var att medlemsavgifterna skulle utjämnas mellan olika kassor. Avgifterna gjordes därför oberoende av arbetslöshetens omfattning. Egenavgiften är en fast avgift som varierar något mellan olika kassor beroende på att den är knuten till den genomsnittliga dagpenningen i respektive kassa. Det är framför allt andelen deltidarbete inom en kassas verksamhetsområde som bestämmer storleken på den genomsnittliga dagpenningen och därmed också egenavgiftens storlek.

År 1990 var egenavgiften i genomsnitt 140:70 kr. per medlem och år (11:70 per månad). Avgiften varierade mellan 98:40 kr. (8:20 per månad) i Försäkringsanställdas kassa och 164:55 kr. (13:70 per månad) i Byggnadsarbetarnas kassa.

En fördubbling av egenavgiften skulle innebära att ökningen blev lika stor, dvs. i genomsnitt 140:70 kr. per medlem och år. Även om det således inte rör sig om höga belopp skulle en fördubbling av egenavgiften år 1990 ha medfört en ökning av den genomsnittliga medlemsavgiften på drygt 50 procent från 261 till 400 kr.

Om man ser egenavgiften i förhållande till utbetald ersättning inom en kassa blir bilden delvis en annan. Med utgångspunkt från egenavgiftens storlek år 1990 skulle fem av de kassor som har lägst arbetslöshet få betala mellan 50 och 80 procent av utbetald ersättning vid en fördubbling av egenavgiften. Vid en fyrdubbling av avgiften skulle dessa kassor få stå för mer än 100 procent av utbetald ersättning inom den egna kassan.

Det kan finnas risk för att en kraftig höjning av medlemsavgifterna får till följd att vissa medlemmar med låg risk att bli arbetslösa avstår från att försäkra sig. Detta problem behandlas i den tidigare nämnda artikeln (bilaga 11) under avsnittet om "snedrekryteringsproblemet".

Det finns inget som talar för att det nya finansieringssystemet hittills har fått negativa konsekvenser i den bemärkelsen att medlemmar avstått från att försäkra sig. Medlemsantalet har visserligen stagnerat under senare år samtidigt som medlemmar i kassor med låga avgifter och låg arbetslöshet har fått högre medlemsavgifter.

Forskarna nämner att problemet kan förväntas bli större om politikerna i framtiden väljer att sänka subventionsnivån i arbetslöshetsersättningen. Huruvida riskerna för denna typ av negativa konsekvenser ökar i väsentlig grad, exempelvis vid en fördubbling av egenavgifterna, undandrar sig utredningens bedömning.

Avgifterna till arbetslöshetskassorna beslutas av kassornas stämmor.

Det överväldigande flertalet av arbetslöshetskassornas medlemmar är anslutna kollektivt genom närstående intresseorganisationer (fackförbund eller företagargorganisationer). Detta sker genom en överenskommelse mellan organisationen och kassan där organisationen förbinder sig att till kassan obligatoriskt ansluta alla medlemmar som uppfyller kraven för medlemskap i kassan. (Det föreligger således ingen fullständig identitet mellan organisationernas och kassornas medlemsstockar.) I överenskommelsen ingår också att organisationen svarar för uppbörden av kassamedlemsavgiften och att sedan

inleverera den till kassan. Ur kassornas synvinkel är detta ett mycket rationellt och kostnadsbesparande förfaringssätt.

Tekniskt sett hanterar organisationerna avgiftsuppbörden åt kassorna på olika sätt. Vanligast förekommande är att kassaavgiften inkluderas i medlemsavgiften till organisationen och omfattas därmed också av organisationens beslut om budget och medlemsavgift. Det förekommer också att kassaavgiften är formellt skild från avgiften till organisationen, men att uppbörden sker samtidigt som till denna.

Om en höjning av egenavgiften skulle få till följd att många väljer att enbart vara medlemmar i kassorna eller att vara helt oförsäkrade får det konsekvenser i form av ökade administrationskostnader för kassorna.

Konsekvenser för bakomliggande intresseorganisationer

Representanterna för LO, TCO och SACO i utredningen har överlämnat en gemensam skrivelse (bilaga 10) som underlag för en analys av vilka konsekvenser en höjning av egenavgiften kan tänkas få främst för bakomliggande intresseorganisationer.

I skrivelsen konstateras att konsekvenserna blir mycket negativa för de fackliga organisationerna.

Oavsett om förbunden har delade avgifter, dvs. till förbund respektive arbetslöshetskassa, eller om förbundsavgiften inkluderar avgiften till kassan så anser företrädare för förbunden att en höjning av medlemsavgiften kommer att leda till att många medlemmar kommer

att lämna sitt förbund. En del kommer sannolikt att fortsätta att vara medlemmar enbart i arbetslöshetskassan.

Man befarar att det blir de lägst avlönade, som har svårast att klara avgiftshöjningar, som kommer att begära utträde ur förbunden. En del kommer förmodligen att vara oförsäkrade och kommer då inte heller att omfattas av fackligt stöd genom den uppsökande verksamhet som bedrivs på det lokala planet.

Vidare sägs att om förbunden skulle avstå från att ta ut en höjning av egenavgiften via höjda medlemsavgifter för att motverka medlemsflykt skulle detta leda till orimliga kostnadsökningar för förbunden.

Från LO, TCO och SACO framhålls att man på alla sätt vill slå vakt om en bra arbetslöshetsförsäkring, till ett rimligt pris och på en acceptabel nivå. Man understryker vikten av att försäkringen även fortsättningsvis är kopplad till förbunden och dess arbetslöshetskassor för att kunna ge medlemmarna service och stöd vid arbetslöshet.

Enligt förbundens stadgar måste medlemmarna även tillhöra arbetslöshetskassan. Om detta samband skulle upphöra skulle det innebära väsentligt ökade administrationskostnader.

Fristående arbetslöshetskassor eller annan institution, t.ex. försäkringskassan skulle inte kunna uppnå den kostnadsspridning som nuvarande kassor har.

Konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt

Överenskommelsen mellan regeringen och folkpartiet om ekonomisk politisk åtstramning tillkom mot bakgrund av att överhettningen i den svenska ekonomin lett till stigande inflation, försvagad tillväxt och ett otillräckligt sparande. Läget har dock snabbt förändrats sedan förra våren. Sverige befinner sig nu i ett konjunkturläge med svag tillväxt och stigande arbetslöshet.

Behovet av åtgärder för att dämpa den privata konsumtionen och öka sparatet kvarstår enligt finansdepartementets bedömning även om det ekonomiska läget har förändrats sedan förra våren. Som tidigare nämnts skulle en fördubbling av egenavgiften år 1990 ha inneburit en ökad avgift per medlem och månad på mellan 8 och 14 kr. Ett belopp i den storleksordningen kan enligt utredningen inte förväntas påverka utrymmet för den privata konsumtionen ens ytterst marginellt.

Med hänsyn till att beslutsprocessen för att ändra arbetslöshetskassornas medlemsavgifter är långsam och relativt omständlig samt att effekterna av t.ex. en fördubbling av egenavgiften i stort sett blir försumbara anser utredningen inte att det är meningsfullt att använda denna avgift som ett medel i den ekonomiska politiken.

I det av regeringen förra våren framlagda handlingsprogrammet för tillväxt, sysselsättning och välfärd tar man - under åtgärder för att dämpa den privata konsumtionen - även upp att statsbudgetens utgifter till ca 80 procent består av transfereringar som utvecklas enligt automatiskt verkande regler. I samband härmed framhålls att "det finns ett betydande utgiftstryck i

den offentliga sektorn, framför allt i de stora transfereringssystemen. En fortsatt svag ekonomisk tillväxt utgör ett hot mot välfärdssystemen."

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras visserligen inte till någon del över statsbudgeten men måste ses som en del av transfereringssystemen. En fördubbling av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen skulle år 1990 ha inneburit ett ökat bidrag från de försäkrade med ca 500 milj.kr. Ur statsfinansiell synpunkt är det således fråga om ett betydande belopp.

I det nuvarande finansieringssystemet finns det ingen koppling mellan egenavgiften och arbetslöshetens omfattning inom en kassa. Det finns ett visst samband mellan utbetalad ersättning och egenavgiften eftersom finansieringsavgiften beräknas på genomsnittligt utbetalad dagpenning i respektive kassa. Genom att högsta dagpenningbelopp är kopplat till löneutvecklingen för industriarbetare finns det ett samband mellan egenavgiften och löneutvecklingen. Som tidigare nämnts rör det sig - även vid en fördubbling av egenavgiften - om relativt små belopp per medlem och månad.

Det finns inte några indikationer på att arbetsmarknadens parter skulle väga in utvecklingen av egenavgiften i försäkringen som en faktor att ta hänsyn till ens vid mycket höga lönekrav. En fördubbling av egenavgiften kan därför inte förväntas få konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt genom att det skulle kunna leda till lägre lönekrav.

I bifogade artikel av Björklund/Holmlund (bilaga 11) redovisas en diskussion som bl.a. berör kopplingen mellan löneutvecklingen och högsta dagpenningbelopp. Forskarna hävdar att detta kan ha mindre önskvärda effekter

på lönebildningen och därmed påverka sysselsättningen i negativ riktning.

7.4 Överväganden och förslag

Formerna för en höjning av egenavgiften

I det nuvarande finansieringssystemet är de avgifter som arbetslöshetskassorna tar ut av medlemmarna oberoende av arbetslöshetens omfattning i kassorna. Detta var en viktig utgångspunkt när systemet infördes. Utredningen har därför inte övervägt former för en höjning av egenavgiften som skulle kunna innebära att detta förhållande ändras.

Inom ramen för nuvarande system kan en höjning av egenavgiften genomföras på ett ganska enkelt sätt genom att man höjer den procentuella andelen av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen, som utgör beräkningsgrund för finansieringsavgiften (egenavgiften) och som för närvarande uppgår till 35 procent.

Utredningen har i räkneexempel - för att åskådliggöra vad en höjning kan innebära i siffror - utgått från en fördubbling av avgiften från 35 procent till 70 procent av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen per medlem och år. Detta innebär inte att utredningen tagit ställning till hur stor höjningen skall vara.

Konsekvenserna av en höjning av egenavgiften

Tekniken för att åstadkomma den höjning som aviserades i 1990 års kompletteringsproposition och som var ett

resultat av överläggningarna mellan regeringen och folkpartiet är således tämligen enkel.

Konsekvenserna av en sådan höjning blir emellertid omfattande, särskilt för medlemmarna och bakomliggande intresseorganisationer.

Arbetslöshetsersättningen finansieras genom arbetsgi-
varavgifter (arbetsmarknadsavgiften) och medlemsavgif-
ter (finansieringsavgiften). Arbetslöshetskassornas
administration finansieras i sin helhet av medlemsav-
gifter.

Den genomsnittliga egenavgiften låg år 1989 på 7,5 pro-
cent av utbetald ersättning. Om man inkluderar kassor-
nas administrationskostnader finansierade medlemmarna i
genomsnitt 11,9 procent av kassornas kostnader för för-
säkringen.

Egenavgiftens andel av utbetald ersättning varierade
mycket kraftigt mellan olika kassor beroende på arbets-
löshetens omfattning. I Musikernas arbetslöshetskassa
var egenandelen endast en procent år 1989 medan medlem-
marna i Banktjänstemännens kassa själva betalade 36
procent av utbetald ersättning i kassan. Räknar man
även in kassans administrationskostnader så varierar
den egna andelen av kassans kostnader för försäkringen
från 3,7 procent (Teateranställdas kassa) till 41 pro-
cent (Banktjänstemännens och Elektrikernas kassor).

En fördubbling av egenavgiften skulle alltså innebära
att egenandelen i vissa kassor skulle överstiga 80 pro-
cent.

En så hög självfinansieringsgrad kommer att tära hårt
på den solidaritet mellan kassorna som finns i dag och

som kommer till uttryck i svaren på den postenkät som utredningen genomfört.

En höjning av medlemsavgiften kan därför medföra risk för negativa medlemsopinioner som kan leda till lägre organisationsgrad i fackförbunden samtidigt som fler väljer att endast vara med i arbetslöshetskassan. Den befarade negativa inställningen från medlemmarna härrör från en allmänt omvittnad avgiftströtthet.

Tyvärr får man räkna med att det är de mest utsatta grupperna som efter en tid kommer att stå utan försäkringsskydd och därmed öka trycket på KAS och socialtjänsten i kommunerna. Det är också dessa grupper som omfattats av de fackliga organisationernas uppsökande verksamhet under senare år.

Utredningen har bedömt detta vara en trolig utveckling trots att en fördubbling av avgiften i kronor räknat inte rör sig om några stora belopp. Egenavgiften var år 1990 i genomsnitt per medlem och månad 11:70 kr. med en spännvidd mellan kassorna från 8:20 till 13:70 kr.

Genom knytningen till förbundens avgiftssystem har arbetslöshetskassorna ett mycket effektivt uppbördssystem. Medlemmarnas avgifter tas in samtidigt med inbetalningen av fackföreningsavgiften eller avgiften till företagargorganisationer. En minskad organisationsgrad och fler enskilt anslutna medlemmar ökar administrationskostnaderna.

För de organisationer som står bakom arbetslöshetskassorna blir konsekvenserna av en fördubbling av egenavgifterna stora.

För fackförbunden är det ofrånkomligt att en anpassning av den samlade förbundsavgiften sker så att den täcker också en fördubblad egenavgift. Fackförbundens primära uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen, inte minst i ekonomiskt hänseende. Detta sker i ett förhandlingsarbete vars yttersta påtryckningsmedel är den öppna konflikten. Konflikthotet kan utvecklas offensivt med strejkhot. Men också det för förbunden defensiva lockouthotet förekommer. För att kunna klara sådana konfliktsituationer bygger fackförbunden upp konfliktfonder vars syfte är att stärka organisationen i en konfliktsituation.

Förbundens konflikttålighet brukar bedömas efter hur lång tid man kan vara i konflikt och betala ut stadgenliga konfliktersättningar. Läger man ut förbundens kapital per medlem finner man att förbundens mångmiljonkapital endast täcker ett fåtal veckor i konflikt.

För flertalet förbund skulle det därför stöta på stora svårigheter att täcka en höjning av egenavgiften inom förbundens egen ekonomi. Den aktuella höjningen handlar om ca 500 milj. kr.

Som tidigare påpekats är frågan om en höjning av egenavgiften rent tekniskt enkel för statsmakterna. Det enda som behövs är ett beslut att höja egenavgiften från 35 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen per medlem och år till 70 procent. För arbetslöshetskassorna innebär ett sådant beslut att motsvarande höjning får tas ut av medlemmarna. Detta beslutas av arbetslöshetskassans stämma. Eftersom upp-
börden som regel sker samordnat med förbundsavgiften måste respektive förbund ta ställning till en avgiftshöjning. Detta torde bli nödvändigt eftersom en nedskärning av den fackliga verksamheten i vart fall över

en längre tid inte är möjlig. Att ta av kapitalet framstår som tidigare sagts inte heller som en möjlig utväg. En höjning av förbundens medlemsavgifter kräver som regel ett kongressbeslut. Kongressperiodernas längd varierar varför åtskilliga av förbunden troligen tvingas till en extrakongress vilket är mycket dyrt.

Trots att fackförbunden anser att arbetslöshetsförsäkringen är viktig och värdefull för medlemmarna finns det risk att man bedömer svårigheterna att upprätthålla verksamheten blir för stora. Därmed skulle försäkrings-systemet hotas i sina grundvalar.

Det har diskuterats om en kraftig höjning av medlemmarnas egendel av arbetslöshetskassornas finansiering kommer att påverka utvecklingen på arbetsmarknaden eller samhällsekonomin.

Samtidigt som konsekvenserna av en höjning av egenavgiften för de bakomliggande intresseorganisationerna, främst beroende på motviljan att acceptera avgiftshöjningar, blir betydande så kommer en höjning i den storleksordning som här diskuteras enligt utredningens mening endast att ytterst marginellt påverka konsumtion och sparande i samhället.

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter och medlemmarnas egen avgift och till ingen del av allmänna budgetmedel så innebär en fördubbling av egenavgiften en överföring av betalningsansvaret från arbetsgivarna till arbetstagarna i storleksordningen 500 milj.kr.

Skulle staten däremot använda dessa resurser utanför området tillförs naturligtvis statens finanser motsvarande belopp. Sedan år 1989 finansieras arbetslöshets-

försäkringen till ingen del av anslagsmedel utan helt av arbetsmarknadsavgiften och medlemmarnas egenavgift.

Medlemsavgifterna har inte längre någon koppling till arbetslöshetens omfattning inom en kassa utan endast till den genomsnittliga dagpenningen och förvaltningskostnaderna.

Arbetslöshetens omfattning påverkar inte medlemsavgifterna i kassorna. Därmed har de heller inte någon påverkan på storleken av de fackliga kraven i lönerörelsen. En höjning av egenavgiften kan t.o.m. tänkas få motsatt effekt om de fackliga organisationerna försöker "kompensera" medlemmarna i löneförhandlingarna. Vill man uppnå en direkt påverkan mellan lönekraven och arbetslöshetsförsäkringen måste försäkringens finansiering ändras.

Tidigare omläggningar av arbetslöshetsförsäkringen har av rättviseskäl syftat till att utjämna kostnaderna mellan kassorna. Om detta har lett till felaktiga signaler till delar av arbetsmarknaden är svårt att säga eftersom det inte finns några "branschkassor" omfattande en hel bransch med både arbetare och tjänstemän, låg- och högtbildade bland medlemmarna.

Effekterna av en höjning av egenavgiften till arbetslöshetsersättningen är så stora att den inte bör genomföras inom ramen för nuvarande organisation och system.

SÄRSKILT YTTRANDE

av sakkunnige Carl Magnus Pontén

Enhetliga medlemsavgifter

Utredningen har haft att föreslå åtgärder för att för- enkla det nu gällande systemet för att utjämna medlems- avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen. Enligt min uppfattning borde utredningen i denna fråga ha inriktat sitt arbete på att finna ett system i vilket utjämnande åtgärder över huvud taget ej längre behövdes.

Förhållandet är ju numera det, att en arbetslös kassa- medlem får samma ersättning i förhållande till tidigare inkomst oberoende av i vilken kassa han är medlem. Med- lemsavgifterna varierar däremot ganska kraftigt mellan olika arbetslöshetskassor. Det är emellertid rimligt, att om ersättningen under arbetslöshet är lika för alla, så bör även avgiften för försäkringen vara lika.

Utredningen borde alltså ha lagt ett förslag om enhet- liga medlemsavgifter och också om en enda gemensam ar- betslöshetskassa. Något rationellt skäl för att behålla det nuvarande systemet med olika a-kassor finns inte.

Egenavgifter kopplade till verkliga kostnaderna

Utredningen skulle också föreslå formerna för en höj- ning av egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen. Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen varierar be- roende dels på arbetslöshetens omfattning och dels på en årlig uppräknings av dagpenningen. Största inflytan-

det på kostnaderna har helt naturligt arbetslöshetens omfattning. I det nuvarande systemet påverkas egenavgiften emellertid endast av hur dagpenningen förändras. Detta är ett grundläggande fel. Egenavgiften bör rimligen variera med den faktor som har den största betydelsen för kostnaderna i försäkringen nämligen arbetslöshetens omfattning.

Utredningen borde därför ha lagt ett förslag enligt vilket egenavgiften varierade med de totala kostnaderna för försäkringen.

BILAGA 1

ARBETSKRAFTEN 16-64 ÅR, 1970-1990,
Årsmedeltal, 1000-tal

År	Arbets- kraften	Sysselsatta därav deltid	Kassa- medlem- mar	Andelen ar- betslöshets- försäkrade i % av arb.kraften	
1970	3 786	3 731	635	2 059	55
1971	3 839	3 743	650	2 232	60
1972	3 851	3 748	676	2 347	63
1973	3 856	3 770	694	2 456	65
1974	3 939	3 862	706	2 582	67
1975	4 032	3 968	769	2 695	68
1976	4 074	4 010	810	2 782	69
1977	4 104	4 030	870	2 866	71
1978	4 139	4 045	920	2 975	74
1979	4 197	4 109	971	3 035	74
1980	4 248	4 162	1 008	3 103	75
1981	4 265	4 157	1 027	3 160	76
1982	4 288	4 150	1 038	3 211	77
1983	4 311	4 160	1 033	3 262	78
1984	4 332	4 196	1 031	3 329	79
1985	4 367	4 243	1 019	3 397	80
1986	4 385	4 269	1 004	3 452	81

1986 ¹	4 399	4 299	1 111		
1987	4 421	4 337	1 089	3 492	81
1988	4 471	4 399	1 074	3 523	80
1989	4 527	4 466	1 059	3 557	80
1990	4 577	4 508	1 046	3 556	79

Källa: AKU, AMS

¹ Justerade värden med hänsyn tagen till förändringar i metod m.m. som ägt rum fr.o.m. 1987.

ARBETSLÖSHETEN 16-64 ÅR

BILAGA 2

År	Arbetslösa 1000-tal	Partiellt ¹ arbetslösa 1000-tal	Relativa arbetslöshets- tal (%)	Arbetslösa kassamedl. 1000-tal	i % av samtliga kassamedl.
1970	56		1,5	30	1,5
1971	96		2,5	45	2,0
1972	104		2,7	48	2,0
1973	95		2,5	46	1,9
1974	77		2,0	39	1,5
1975	64		1,6	37	1,4
1976	65	68	1,6	33	1,2
1977	75	73	1,8	34	1,2
1978	94	79	2,3	46	1,6
1979	88	80	2,1	45	1,5
1980	86	82	2,0	44	1,4
1981	108	102	2,5	59	1,9
1982	137	117	3,2	80	2,5
1983	151	131	3,5	92	2,8
1984	136	139	3,1	92	2,8
1985	124	136	2,8	85	2,5
1986	117	135	2,7	84	2,5

1986 ²	98		2,2		
1987	84	219 ³	1,9	78	2,3
1988	72	180	1,6	61	1,7
1989	61	169	1,4	56	1,6
1990	69	192	1,5	66	1,9

Källa: AKU, AMS

¹ Med partiellt arbetslösa menas sysselsatta personer som arbetat mindre än 35 timmar i veckan under mätperioden, men som velat och kunnat ta mer arbete. Redovisningen upphörde fr.o.m. 1987 och ersattes med redovisning av undersysselsatta.

² Justerade värden med hänsyn tagen till förändringar i metod m.m. som ägt rum fr.o.m. 1987.

³ Med undersysselsatta menas sysselsatta personer som arbetat mindre än de skulle vilja göra på grund av arbetsmarknads-skäl. Redovisning av undersysselsatta startade år 1987.

BILAGA 3

UTVECKLINGEN AV ARBETSLÖSHETERSÄTTNINGEN (EAK)
OCH DET KONTANTA ARBETSMARKNADSSTÖDET (KAS)

År	EAK			KAS		Index	
	Ersättningsdagar (milj.)	per med- lem	Ersätt- ning Milj.kr.**	Ersätt- nings- dagar (Milj.)	Ersättning Milj.kr.	1974=100 1990 års priser EAK KAS	
1969/70	6,8	3,3	290,9			57	
1970/71	8,9	4,0	395,1			72	
1971/72	11,3	4,8	570,0			99	
1972/73*	13,8	4,2	719,7			117	

1974	8,6	3,3	678,2	2,2	64,3	100	100
1975	8,7	3,2	653,1	2,3	67,2	88	95
1976	8,1	2,9	762,5	2,7	105,4	86	136
1977	8,2	2,8	1014,8	3,7	180,6	111	208
1978	11,0	3,7	1541,6	4,8	255,4	153	268
1979	11,0	3,6	1690,0	4,5	283,2	157	277
1980	10,7	3,4	1730,0	4,8	321,4	141	277
1981	14,5	4,6	2595,3	6,1	408,8	189	314
1982	20,0	6,2	3879,5	7,6	521,2	260	369
1983	23,6	7,2	5327,4	9,0	797,0	328	517
1984	24,4	7,3	5863,1	6,3	557,3	334	335
1985	23,8	7,0	6066,7	4,4	388,8	322	218
1986	24,5	7,1	6760,3	3,6	340,6	344	183
1987	24,3	7,0	7454,7	3,1	347,4	365	179
1988	20,3	5,8	6713,9	2,1	270,3	310	132
1989	16,6	4,7	5982,0	1,6	226,2	260	104
1990	16,3	4,6	6556,0	1,7	262,8	258	109

Källa: AMS

* 1972/73 omfattar 16 månader.

** Fr.o.m. 1974 inkluderades preliminär skatt i ersättningen.

BILAGA 4

UTVECKLINGEN AV GENOMSNITTLIGT UTBETALD DAGPENNING SAMT ERLAGDA MEDLEMSAVGIFTER (GENOMSnitt) I ARBETSLÖSHETSKASSORNA I LÖPANDE OCH FASTA PRISER. ÅREN 1970-1990.

År	<u>Dagpenning</u> <u>(genomsnittlig)</u>		<u>Genomsnittlig av-</u> <u>gift pers årsmedlem</u>		<u>Index 1974=100</u>	
	Kr	1990 års priser	Kr	1990 års priser	Dagpen- ning	Avgif- ter
1970	42,69	214,34	46,46	233,28	73	71
1971	44,32	206,77	45,90	214,14	70	65
1972	50,58	222,82	53,08	233,83	76	71
1973	51,98	214,62	72,40	298,93	73	91
1974 ¹	78,64	294,90	87,45	327,94	100	100
1975	75,00	256,12	90,17	307,93	87	94
1976	93,81	291,01	94,42	292,90	99	89
1977	124,34	345,88	88,24	245,46	117	75
1978	140,69	355,47	84,22	212,79	121	65
1979	153,13	361,47	79,34	187,29	123	57
1980	162,20	336,61	78,99	163,93	114	50
1981	179,17	331,74	79,40	147,01	112	45
1982	193,80	330,44	99,27	169,26	112	52
1983	225,80	353,46	132,26	207,04	120	63
1984	239,86	347,47	137,83	199,67	118	61
1985	254,62	343,65	162,20	218,91	117	67
1986	276,30	357,83	170,07	220,25	121	67
1987	307,28	382,49	176,80	220,07	130	67
1988	330,74	388,43	180,92	212,48	132	65
1989	360,62	397,89	195,06	215,22	135	66
1990	402,07	402,07			136	

Källa: AMS

¹ Fr.o.m. år 1974 är preliminärskatt inkluderad i ersättningen.

Kassa	Medlems- antal (årsmedl)	Ersätt- ningsda- gar per medlem	Genom- snittlig dagpen- ning, kr	Erlagda avgifter per medl. kr	Räntor per med- lem, kr	Förvalt- ningskost- nad per medl. kr	Överskott eller underskott per medlem kr	Eget fritt kapital per med- lem, kr
Akademikernas	258 830	1,70	396:50	223:79	10:79	59:15	31:43	79:34
Apotekstjänstemännens	7 033	1,54	337:08	222:43	30:93	128:95	- 3:46	47:37
Arbetsledarnas	76 765	3,04	420:55	210:73	33:49	43:34	46:28	50:08
Banktjänstemännens	48 473	0,96	350:27	156:11	3:77	27:85	1:79	48:33
Beklädnadsarbetarnas	26 463	10,32	343:34	148:20	217:80	179:66	87:98	102:83
Bleck- och plåtslagarnas	5 826	2,54	405:02	286:97	72:63	239:51	- 27:61	14:80
Byggnadsarbetarnas	114 721	5,40	431:85	236:13	231:35	132:34	187:95	49:66
Elektrikerens	28 111	1,05	391:11	214:97	100:57	60:98	112:22	43:57
Fabriksarbetarnas	80 892	5,66	387:63	253:75	116:92	111:68	123:39	31:91
Fastighetsanställdas	36 619	5,94	349:17	217:86	76:27	118:90	46:92	50:00
Försäkringsanställdas	18 349	2,43	253:57	155:75	33:63	70:29	21:36	71:45
Försäkringsstjänste- männens	17 858	1,42	321:85	192:59	7:78	72:71	5:39	55:03
Grafiska arbetarnas	40 810	3,40	384:98	180:18	54:43	77:47	15:38	65:05
Gruvindustriarbetarnas	6 839	12,56	424:99	217:15	329:38	253:29	261:91	38:52
Hamnarbetarnas	1 742	11,96	408:38	234:78	328:78	303:82	202:68	252:45
Handelsanställdas	160 159	8,13	341:58	118:78	115:43	142:74	- 11:87	0:50
Handelsrepresentanternas	9 203	3,80	398:84	239:32	33:32	116:14	17:73	63:59
Handelstjänstemännens	138 603	5,42	370:31	235:64	51:91	85:01	66:34	30:00
Hotell-, kafé- och restaurantanställdas	39 758	15,62	358:85	262:62	240:14	286:91	187:11	50:00
Industritjänstemännens	297 362	3,60	387:13	190:83	25:14	66:81	5:05	50:04
Journalisternas	12 798	4,57	424:25	194:54	17:90	55:79	4:47	45:35
Kommunalarbetarnas	635 777	5,15	301:29	180:23	54:52	71:57	53:10	103:24
Kommunaltjänstemännens	173 946	3,61	341:52	191:79	45:49	72:77	36:33	86:32
Köpmännens	23 404	10,31	318:63	256:70	17:75	182:44	19:34	82:18
Lantarbetarnas	13 520	13,43	382:56	248:89	118:66	176:95	142:71	52:02

VISSA UPPGIFTER OM ARBETSLÖSHETSKASSORNA ÅR 1989 (forts.)

Kassa	Medlems- antal (årsmedl)	Ersätt- ningsda- gar per medlem	Genom- snittlig dagpen- ning, kr	Erlagda avgifter per medl. kr	Räntor per med- lem, kr	Förvalt- ningskost- nad per medl. kr	Överskott eller underskott per medlem kr	Eget kapital per med- lem, kr
Livsmedelsarbetarnas	52 671	5,88	382:87	216:47	73:00	104:22	45:83	95:97
Metallind.arbetarnas	377 830	4,89	399:51	205:47	104:46	76:17	82:36	50:33
Musikernas	4 837	34,30	388:44	226:87	46:80	560:38	9:62	59:07
Målarnas	18 152	1,91	413:53	215:21	229:47	208:55	81:65	131:74
Pappersind.arbetarnas	36 039	3,56	413:60	232:75	210:40	114:24	193:72	50:00
Petroleumhandlarnas	3 123	4,49	368:84	276:90	120:27	153:32	105:18	34:93
Sjöfolkets	9 810	8,55	407:13	335:60	0:40	75:03	21:91	64:56
Skogs- och lantbruks- tjänstemännens	1 945	5,71	366:94	268:17	31:72	163:16	5:73	56:41
Skogsarbetarnas	18 906	18,24	387:06	212:09	161:52	178:80	180:65	44:46
Småföretagarnas	47 317	2,75	353:18	216:47	44:25	121:85	50:88	97:82
Statsanställdas	167 935	4,59	324:77	119:99	90:36	35:68	60:06	107:96
Statstjänstemännens	407 592	1,76	362:94	180:70	36:67	47:39	34:93	51:60
Sveriges arbetares	10 221	19,41	377:23	295:29	132:17	359:98	77:81	129:20
Sveriges fiskares	2 791	27,62	391:83	481:28	326:16	846:14	452:40	457:65
Sveriges teateranställdas	5 593	26,38	402:68	184:02	20:52	292:09	56:61	49:94
Transportarbetarnas	57 951	7,06	394:68	242:36	71:89	126:06	62:01	111:27
Träindustriarbetarnas	60 598	6,18	386:14	192:35	125:59	74:95	105:00	155:84
Samtliga	3 557 172	4,66	360:62	195:06	70:94	84:40	55:54	68:90

BILAGA 6

AVGIFTER PER MEDLEM OCH ÅR

Kassa	1988	1989	1990	1991	1991*
Akademikernas	180	222	228	240	312
Apotekstjänstemännens	204	204	264	288	318
Arbetsledarnas	144	204	204	240	300
Banktjänstemännens	96	156	174	210	270
Beklädnadsarbetarnas	144	144	288	288	336
Bleck- och plåtslagarnas	264	288	372	396	-
Byggnadsarbetarnas	228	252	360	384	-
Elektrikernas	120	216	228	240	-
Fabriksarbetarnas	300	252	312	312	420
Fastighetsanställdas	216	216	216	216	-
Frisörernas	336	-	-	-	-
Försäkringsanställdas	156	156	180	180	-
Försäkringstjänstemännens	120	192	204	228	-
Grafiska arbetarnas	132	180	216	216	300
Gruvindustriarbetarnas	216	216	420	456	-
Hamnarbetarnas	480	240	240	240	-
Handelsanställdas	120	120	192	228	264
Handelsrepresentanternas	192	252	252	252	288
Handelstjänstemännens	252	228	240	252	324
Hotell- kafé och rest.anst.	360	264	336	336	-
Industritjänstemännens	120	186	186	204	312
Journalisternas	144	204	240	264	-
Kommunalarbetarnas	180	180	204	204	-
Kommunaltjänstemännens	156	192	228	228	285
Köpmännens	288	252	252	330	402
Lantarbetarnas	360	240	240	240	336
Livsmedelsarbetarnas	216	216	252	240	-
Metallindustriarbetarnas	204	204	252	252	-
Musikernas	732	216	324	420	-
Målarnas	120	240	240	240	276
Pappersindustriarbetarnas	132	252	252	324	-
Petroleumhandlarnas	156	276	276	350	380
Sjöfolkets	294	294	378	378	-
Skogs- och lantbrukstjm	216	276	324	276	357
Skogsarbetarnas	396	216	216	276	-
Småföretagarnas	302	180	180	264	324
Statsanställdas	120	120	120	180	-
Statstjänstemännens	156	180	201	210	306
Sveriges arbetares	420	276	384	300	348
Sveriges fiskares	480	480	600	600	-
Sveriges teateranställdas	456	204	204	276	-
Transportarbetarnas	252	252	252	252	336
Träindustriarbetarnas	168	192	240	240	-
Samtliga	240	222	261	280	324

* Enskilt anslutna medlemmar

UTJÄMNINGSAVGIFTER (NETTO)* 1989 OCH 1990

Kassa	1989	1990
Akademikernas	2 201 526	1 787 091
Apotekstjänstemännens	62 046	47 733
Arbetsledarnas	663 059	526 151
Banktjänstemännens	418 629	338 733
Beklädnadsarbetarna	243 420	174 287
Bleck- och plåtslagarnas	49 793	40 547
Byggnadsarbetarnas	985 393	797 080
Elektrikernas	239 580	195 622
Fabriksarbetarnas	694 756	549 847
Fastighetsanställdas	331 303	247 812
Försäkringsanställdas	160 379	125 394
Försäkringstjänstemännens	156 312	122 063
Grafiska arbetarnas	351 297	277 486
Gruvindustriarbetarnas	60 452	46 069
Hamnarbetarnas	15 309	11 902
Handelsanställdas	1 415 620	1 092 337
Handelsrepresentanternas	75 004	63 738
Handelstjänstemännens	1 193 205	946 272
Hotell-, kafé och rest.anställda	357 645	266 860
Industritjänstemännens	2 590 250	2 038 097
Journalisternas	107 956	88 778
Kommunalarbetarnas	5 562 764	4 343 074
Kommunaltjänstemännens	1 513 605	1 186 815
Köpmännens	206 271	160 787
Lantarbetarnas	118 841	90 177
Livsmedelsarbetarnas	464 887	361 487
Metallindustriarbetarnas	3 354 532	2 576 403
Musikernas	41 660	35 018
Målarnas	159 186	124 138
Pappersindustriarbetarnas	317 231	244 113
Petroleumhandlarnas	27 353	21 260
Sjöfolkets	81 091	71 941
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	17 120	13 240
Skogsarbetarnas	175 862	125 162
Småföretagarnas	276 258	333 280
Statsanställdas	1 389 722	1 142 098
Statstjänstemännens	3 532 608	2 793 544
Sveriges arbetares	89 207	69 068
Sveriges fiskares	25 716	18 830
Sveriges teateranställdas	40 328	43 277
Transportarbetarnas	497 525	395 918
Träindustriarbetarnas	533 821	410 251
Summa	30 798 522	24 343 780

* År 1989 uppgick utjämningsavgiften till 47 745 880 kr., varav 16 947 358 (35 %) återbetalades till kassorna. År 1990 var avgiften 52 968 629 kr. varav 28 624 849 (54 %) återbetalades.

UTJÄMNINGSBIDRAG ÅREN 1989 OCH 1990

Kassa	Utgärningsbidrag		
	1989	därav enl. 13 § 2	1990*
Akademikernas			
Apotekstjänstemännens			
Arbetsledarnas			
Banktjänstemännens			
Beklädnadsarbetarna	993 760		1 312 551
Bleck- och plåtslagarnas			
Byggnadsarbetarnas	1 184 495		317 736
Elektrikernas			
Fabriksarbetarnas	568 827		421 536
Fastighetsanställdas	284 203		290 080
Försäkringsanställdas			
Försäkringstjänstemännens			
Grafiska arbetarnas			
Gruvindustriarbetarnas	877 259	310 897	496 708
Hamnarbetarnas	167 090	97 323	117 949
Handelsanställdas	4 297 293		4 760 702
Handelsrepresentanternas			
Handelstjänstemännens	68 083		397 222
Hotell-, kafé och rest.anst	4 375 637		4 062 750
Industritjänstemännens			
Journalisternas			
Kommunalarbetarnas	3 062 094		138 773
Kommunaltjänstemännens			
Köpmännens	1 146 708		1 207 714
Lantarbetarnas	1 293 064		1 085 776
Livsmedelsarbetarnas	267 029		391 488
Metallindustriarbetarnas			
Musikernas	2 125 661	883 461	1 481 794
Målarnas			
Pappersindustriarbetarnas			
Petroleumhandlarnas			
Sjöfolkets	1 024 506	527 804	356 935
Skogs- och lantbr.tj.männens	15 385		11 114
Skogsarbetarnas	2 652 497		2 381 106
Småföretagarnas			
Statsanställdas			
Statstjänstemännens			
Sveriges arbetares	1 545 948		1 431 141
Sveriges fiskares	1 805 636	1 365 585	614 293
Sveriges teateranställdas	1 498 972	479 887	1 334 148
Transportarbetarnas	1 087 786		1 108 749
Träindustriarbetarnas	456 589		623 515
Summa	30 798 522	3 664 957	24 343 780

* År 1990 utgick inga bidrag enligt ALF-förordningen 13 § 2.

FINANSIERINGSAVGIFTEN (EGENAVGIFTEN) OCH DESS ANDEL (I PROCENT) AV
UTBETALD ERSÄTTNING ÅREN 1989 OCH 1990 SAMT KASSORNAS TOTALA ANDEL
AV KOSTNADERNA FÖR ERSÄTTNING PLUS ADMINISTRATION ÅR 1989

	Egenavgift (milj.kr.)		Andel av utbetalad ersättning		Andel av ersättning plus admini- stration
	1989	1990	% 1989	1990	% 1989
Kassa					
Banktjänstemännens	5,9	7,1	36,1	39,3	41,0
Elektrikernas	3,8	4,4	32,5	28,3	41,1
Försäkringstjänstemä	2,0	2,4	24,9	33,5	35,2
Apotekstjänstemännen	0,8	0,9	22,9	29,6	38,3
Akademikernas	35,1	39,9	20,1	20,4	26,6
Statstjänstemännens	51,5	58,2	19,8	22,6	25,3
Mälarnas	2,6	2,9	18,4	15,9	35,5
Försäkringsanställdas	1,6	1,8	14,5	15,8	23,2
Bleck- och plåtslagarnas	0,8	1,0	13,5	12,9	28,4
Arbetsledarnas	11,2	12,4	11,4	12,6	14,3
Grafiska arbetarnas	5,4	5,9	10,2	8,9	15,2
Pappersindustriarbet.	5,3	5,6	9,9	9,4	16,4
Industritjänstemännens	40,3	44,4	9,7	9,7	13,0
Kommunaltjänstemännens	20,8	22,9	9,7	11,0	14,1
Handelsrepresentanterna	1,2	1,5	8,6	9,6	15,1
Småföretagarnas	3,9	6,4	8,4	10,0	18,2
Petroleumhandlarnas	0,4	0,4	7,8	7,2	15,7
Journalisternas	1,8	2,1	7,4	7,4	10,0
Metallindustriarbet.	53,8	57,6	7,3	6,5	10,8
Statsanställdas	17,9	20,8	7,1	8,0	9,3
Kommunalarbetarnas	67,5	78,9	6,8	7,6	11,4
Handelstjänstemännen	17,8	19,6	6,4	6,2	10,2
Byggnadsarbetarnas	17,1	19,2	6,4	6,4	11,2
Skogs- och lantbruks.	0,3	0,3	6,2	6,3	12,4
Fastighetsanställdas	4,7	4,8	6,1	5,4	11,0
Fabriksarbetarnas	10,8	12,0	6,1	5,5	10,7
Livsmedelsarbetarnas	7,1	7,8	6,0	5,5	10,2
Träindustriarbetarnas	8,3	8,9	5,7	5,7	8,6
Transportarbetarnas	7,9	8,8	4,9	4,6	8,9
Handelsanställdas	19,4	20,9	4,4	4,6	9,0
Sjöfolkets	1,3	1,6	3,9	3,8	10,8
Beklädnadsarbetarnas	3,4	3,3	3,6	3,2	8,2
Köpmännens	2,6	2,9	3,4	3,7	8,2
Hamnarbetarnas	0,3	0,3	3,0	2,3	8,2
Gruvindustriarbetarnas	1,0	1,1	2,8	3,6	7,1
Lantarbetarnas	1,8	1,9	2,6	2,6	5,8
Hotell-, café o rest.	5,2	5,2	2,3	2,2	7,0
Skogsarbetarnas	2,7	2,8	2,1	2,0	4,5
Sveriges arbetares	1,4	1,5	1,8	1,9	6,4
Sveriges fiskares	0,4	0,4	1,4	1,3	8,4
Sv. teateranställdas	0,7	1,0	1,1	1,4	3,7
Musikernas	0,7	0,8	1,0	1,1	6,0
Samtliga	448,5	502,6	7,5	7,7	11,9

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGENS KOSTNADER
ÖCH FÖRDELNINGEN AV DESSA

AR	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
ANTAL ERSÄTTNINGS- DAGAR PER MEDLEM	3,44	7,01	5,76	4,66
KASSORNAS TOTAL- KOSTNAD MILJ KR *)	1 824	6 263	6 986	6 280
STATSBIDRAG **)				
MILJ KR	1 593	5 765	6 313	5 534
PROCENT	87,3	92,0	90,4	88,1
MEDLEMMARNAS ANDEL				
MILJ KR	231	498	673	746
PROCENT	12,7	8,0	9,6	11,9

*) ERSÄTTNING PLUS ADMINISTRATIONSKOSTNADER

**) INKLUSIVE ARBETSGIVAREAVGIFTER
FÖR 1989 ENBART ARBETSGIVAREAVGIFTER

Arbetslöshetsförsäkringens kostnader och fördelning av dessa år 1989.

KASSA	1)	2)		3)	
	Totalkostnad kr	Medlemsandel Kr	%	Arbetsgivarnas del Kr	%
Akademikernas	189.427.354	50.371.673	26,6	139.055.681	73,4
Apotekst.j.m	4.557.339	1.744.136	38,3	2.813.203	61,7
Arbetsledarnas	101.320.354	14.511.347	14,3	86.809.007	85,7
Bankt.j.m	17.687.137	7.243.966	41,0	10.443.171	59,0
Beklädnads	98.530.462	8.105.787	8,2	90.424.675	91,8
Bleck o plåt	7.237.766	2.054.954	28,4	5.182.812	71,6
Byggnads	282.387.851	31.725.655	11,2	250.662.196	88,8
Elektrikerna	13.278.009	5.458.928	41,1	7.819.081	58,9
Fabriks	186.443.030	19.871.144	10,7	166.571.886	89,3
Fastighets	80.105.792	8.851.156	11,0	71.254.636	89,0
Försäkr.anst	12.582.618	2.922.334	23,2	9.660.284	76,8
Försäkr.t.j.m	9.443.703	3.320.681	35,2	6.123.022	64,8
Grufiska arb	56.544.703	8.595.435	15,2	47.949.268	84,8
Gruvind	38.195.395	2.713.238	7,1	35.482.157	92,9
Högnarb	8.993.706	735.947	8,2	8.257.759	91,8
Handelsanst	467.461.700	41.888.467	9,0	425.573.233	91,0
Handelsrepr	15.003.488	2.270.911	15,1	12.732.577	84,9
Handelat.j.m	289.917.675	29.536.625	10,2	260.381.050	89,8
Hotell o rest	234.266.309	16.506.999	7,0	217.759.310	93,0
Industriet.j.m	430.403.970	55.860.335	13,0	374.543.635	87,0
Journalisterna	25.512.513	2.552.250	10,0	22.960.263	90,0
Kommunalarb	1.037.513.487	118.190.915	11,4	919.322.572	88,6
Kommunalt.j.m	225.858.715	31.945.766	14,1	193.912.949	85,9
Köpmännen	80.887.088	6.661.641	8,2	74.225.447	91,8
Lantarb	71.842.355	4.200.790	5,8	67.641.565	94,2
Livsmedel	123.943.743	12.591.370	10,2	111.352.373	89,8
Metall	766.696.767	82.639.083	10,8	684.057.684	89,2
Musikerna	67.872.406	4.076.232	6,0	63.796.174	94,0
Målarna	18.122.550	6.426.674	35,5	11.695.876	64,5
Pappers	57.183.618	9.381.861	16,4	47.801.757	83,6
Petroleumh	5.651.008	884.540	15,7	4.766.468	84,3
Sjöfolket	36.813.868	3.993.102	10,8	32.820.766	89,2
Skoqsarb	136.873.835	6.110.195	4,5	130.763.640	95,5
Skoqs o Lantbr	4.359.482	538.561	12,4	3.820.921	87,6
Småföretagarna	51.533.948	9.390.508	18,2	42.143.440	81,8
Statsanställda	256.093.102	23.821.516	9,3	232.271.586	90,7
Statst.j.m	279.499.271	70.730.837	25,3	208.768.434	74,7
Sv arbetare	78.533.426	5.030.561	6,4	73.502.865	93,6
Sv fiskare	32.527.759	2.732.097	8,4	29.795.662	91,6
Sv leteranst	61.050.588	2.286.038	3,7	58.764.550	96,3
Transport	168.674.360	15.076.879	8,9	153.597.481	91,1
Träind	149.049.465	12.790.729	8,6	136.258.736	91,4
SAHTLIGA	6.279.001.700	746.341.063	11,9	5.532.660.637	88,1

1) Ersättning plus administrationskostnader.

2) Avser finansieringsavgift för ersättningen plus administrationen.

3) Arbetsgivaravgift. Ingen del av finansieringen av försäkringen sker via statsbudgeten.

Stockholm 1991-05-14

Sivert Andersson
Utredningen om arbetslöshetsförsä-
ringens finansieringssystem (ALFI)
Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Konsekvenser vid höjning av egenavgiften i försäkringen

Utredningen om arbetslöshetsförsäkringens finansieringssystem (ALFI) har från oss sakkunniga begärt hjälp att belysa vilka konsekvenser det kan bli frågan om för medlemmarna, arbetslöshetskassorna, de bakomliggande intresseorganisationerna och arbetsmarknadens funktionssätt vid en höjning av egenavgiften till 10 procent.

Som sakkunniga från LO, TCO och SACO anger undertecknade i det följande några gemensamma uppfattningar om konsekvenserna vid en höjning av egenavgiften i försäkringen.

Inledningsvis vill vi ifrågasätta om de motiv som låg till grund, för de i 1990 års kompletteringsproposition redovisade 10 punkterna för att komma till rätta med den då överhettade ekonomin, fortfarande kan utgöra skäl för att föreslå en höjning av egenavgiften.

Som en följd av den snabba konjunkturavmattningen finns det inte längre någon överhettning som behöver kylas ner. Detta skäl för att höja egendelen har därmed fallit bort.

Konsekvenser för medlemmarna

Oavsett om förbunden har delade avgifter (d v s till förbund och a-kassa) eller förbundsavgift (inkl a-kasseavgift) så säger företrädare för förbunden enstämmigt, att en höjning av medlemsavgiften kommer att leda till att en många medlemmar kommer att lämna förbunden.

En del kommer sannolikt att fortsätta att vara medlemmar enbart i a-kassan. Men det är även rimligt att anta att medlemmar i de lägre inkomstskikten, som begär utträde ur förbunden, kommer att vara oförsäkrade.

Många arbetslösa medlemmar har dessutom under senare år fått hjälp genom de fackliga organisationernas uppsökande verksamhet. Om följden av en höjning av egenavgiften blir att de lämnar facket, så bortfaller denna möjlighet att få fackligt stöd i sökandet efter arbete.

Det blir de svagaste på arbetsmarknaden som drabbas hårdast av en höjning av egenavgiften, eftersom de har de lägsta lönerna och därmed svårast att klara avgiftsökningar.

Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

För a-kassorna innebär en höjning av egenavgiften inget särskilt i ett kort perspektiv. I ett längre perspektiv kan en höjning av egenavgiften leda till att färre människor kommer att ansöka om medlemskap i a-kassorna och därmed kommer att vara oförsäkrade vid arbetslöshet.

Detta leder i sin tur till att de administrativa kostnaderna ökar p g a dels att de enskilda medlemmarna i a-kassorna är mycket dyrare att administrera än de kollektivt anslutna, dels att det blir färre medlemmar totalt i a-kassorna.

Konsekvenser för de bakomliggande intresseorganisationerna

För de fackliga organisationerna blir konsekvenserna mycket negativa.

Avgifterna till a-kassorna beslutas av kassornas stämmor eller genom delegation till dess styrelser. Men för att uppnå samordningsvinster tas avgiften ut tillsammans med medlemsavgiften till förbunden. Därefter överför förbunden avgiften till a-kassorna.

En anpassning av avgiftsnivån, för att kompensera en höjning av egenavgiften, kan därför leda till medlemsflykt. Att inte höja avgiften för att motverka en sådan utveckling skulle direkt leda till orimliga kostnadsökningar för förbunden till a-kassorna (se bilagor).

LO, TCO och SACO vill på alla sätt slå vakt om en bra arbetslöshetsförsäkring, till ett rimligt pris och på en acceptabel nivå.

Undertecknade vill också understryka vikten av att försäkringen även fortsättningsvis är kopplad till förbunden och dess a-kassor. Dels för att betona arbetslinjen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken, dels för att säkerställa medlemmarnas service och stöd vid arbetslöshet.

För att öka de fackliga organisationernas stöd och medlemservice eftersträvar förbunden en ökad decentralisering och en integrering mellan förhandlingsverksamheten och försäkringen. Redan i samband med att varsel om uppsägning läggs kan åtgärder vidtagas för att minimera riskerna för öppen arbetslöshet och/eller minska arbetslöshetsperiodens längd. Detta för att betona arbetslinjen ytterligare och för att ge ännu bättre service till medlemmarna.

Konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt

Ett argument, som förekommer i debatten, bakom förslaget om att höja egenavgifterna är att det ska kosta lite mer för förhandlingarna att genomdriva löneförhöjningar. Man menar att en ökad arbetslöshet – som kan vara en följd av för höga löneökningar – ska märkas som en kostnad för dem som driver fram höga löneökningar. Därigenom ska arbetsmarknadens parter bli mer måttfulla i sina lönekrav.

Det är enligt vår mening inte troligt att en fördubbling av finansieringsavgiften skulle få någon som helst effekt på lönebildningen.

En fördubbling motsvarar en höjning av de månatliga kostnaderna med ca 15 kronor, men utan något samband med arbetslöshetens frekvens i de enskilda a-kassorna. För att få någon återhållande effekt måste avgiften kopplas till arbetslösheten i varje kassa. Detta innebär i så fall ett helt nytt inslag i a-kassornas finansiering. En återgång till ett system som tidigare lämnats av rättviseskäl, (1989).

Nuvarande konstruktion av finansieringsavgiften är utformad i "en solidarisk anda", så att risken för arbetslöshet inte ska påverka kostnaderna för att tillhöra en a-kassa. Utan en sådan konstruktion kan det bli mycket dyrt att försäkra sig om man arbetar i en branch med hög arbetslöshet, t ex inom byggnads- eller kulturområdet.

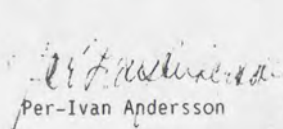
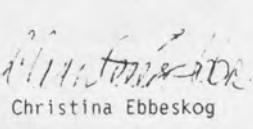
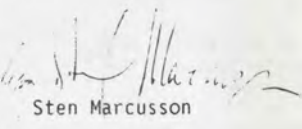
De fackliga organisationerna har i sina stadgar inskrivet skyldigheten för medlemmarna att även tillhöra arbetslöshetskassan. Om kopplingen mellan förbund och a-kassorna skulle upphöra, så innebär det också att administrationskostnaderna skulle öka väsentligt. Fristående arbetslöshetskassor eller annan institution, t ex försäkringskassan skulle inte kunna uppnå den kostnadsspridning som nuvarande a-kassor har.

En höjning av egenavgiften kan också leda till att anställda med mycket liten risk för arbetslöshet, vilket oftast är högavlönade, väljer att inte försäkra sig i den nuvarande försäkringen och därmed bidra till att solidariskt bära kostnader för arbetslösheten i landet. Därmed skulle det solidariska fundamentet i försäkringen urholkas.

För de grupper som inte längre är medlemmar och därigenom automatiskt tillhör någon arbetslöshetsförsäkring måste också någon instans få till uppgift att informera om vikten av att försäkra sig. Det är dock vedertaget att hushåll med låga inkomster oftast har ett otillräckligt försäkringsskydd i andra avseenden.

De som inte har tecknat någon arbetslöshetsförsäkring blir vid en eventuell arbetslöshet berättigade till Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS), som 1991 är 191 kr per dag. När detta inte räcker måste socialtjänsten komplettera med bidrag. Förutom att detta upplevs obehagligt av många, så kommer de ekonomiska villkoren att bli betydligt sämre än ersättningen från a-kassan. Dessutom ökar samhällets kostnader.

Undertecknade vill som slutsats, med hänvisning till ovan angivna konsekvenser, allvarligt avråda från att en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen genomföres.

 Per-Ivan Andersson  Christina Ebbeskog  Sten Marcusson

ANDERS BJÖRKLUND
BERTIL HOLMLUND

Arbetslöshetsersättningens finansiering

Hösten 1985 tillsatte Arbetsmarknadsdepartementet en enmansutredning för att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättningen. Ett halvår senare gavs tilläggsdirektiv som innebär att några frågor skulle utredas med förtur. Det gällde framförallt hur den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ska fastställas och hur finansieringen i form av egenavgifter och statsbidrag ska utformas. När det gäller egenavgifterna, som de försäkrade arbetstagarna själva betalar till sina respektive arbetslöshetskassor, ingick i direktiven att finna former för att utjämna avgifterna mellan kassorna. I somras publicerades ett delbetänkande – *Arbetslöshetsförsäkringen – högsta dagpenning och finansiering* (Ds A 1987:4) – som innehåller ett flertal förslag till förändringar:

- Högsta dagpenning ska i fortsättningen årligen automatiskt justeras i förhållande till löneutvecklingen för industriarbetare. För närvarande krävs riksdagsbeslut varje gång en höjning ska genomföras.
- Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen (och till permitteringslöneersättningen) ska helt finansieras med arbetsgivaravgifter. I dag bekostas 65 procent av avgifterna med en speciell arbetsgivaravgift – den så kallade arbetsmarknadsavgiften – och 35 procent med anslag från

statsbudgeten. Detta förslag innebär en starkare koppling mellan en för alla arbetsgivare generell avgift på lönesumman och arbetslöshetsersättningens kostnader.

- Kravet på arbetslöshetskassorna att bygga upp fonder för att möta kommande påfrestningar ska tas bort.
- Statsbidragen till arbetslöshetskassorna ska få en annan utformning i syfte att utjämna egenavgifterna mellan de olika arbetslöshetskassorna.

Det är främst det sistnämnda förslaget som vi vill diskutera. Som en bakgrund presenterar vi några fakta om arbetslöshetskassornas ekonomi.

Arbetslöshetskassornas ekonomi

För närvarande erhåller varje A-kassa ett grundbidrag som uppgår till 80 procent av den utbetalade ersättningen. Därtill kommer ett progressivbidrag som täcker en viss andel av de resterande 20 procenten. Denna andel stiger med antalet ersättningsdagar per år och medlem. När ersättningsdagarna överstiger 22 blir progressivbidraget 90 procent, varför statsbidragen då täcker 98 procent ($80 + 0,9 \times 20$) av den utbetalade dagpenningen. De resterande utgifterna måste täckas med egenavgifterna.

År 1986 uppgick statsbidragens andel av kassornas utgifter (utbetalad ersättning plus förvaltningskostnader) till cirka 92 procent i genomsnitt. Bidragens andel i de enskilda kassorna varierade mellan 74 och 97 procent. Låga bidragsandelar hade bl a elektrikerens, banktjänstemännens och akademikernas kassor, medan skogsarbetarnas och lantarbetarnas kassor hade de högsta bidragsandelarna. Bidragsandelen har stigit trendmässigt; så sent som 1975 var den 75 procent i genomsnitt.

Trots det progressiva bidraget är egen-

Docent ANDERS BJÖRKLUND är verksam vid Institutet för social utredningsinstitut, Stockholm. Professor BERTIL HOLMLUND är verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Uppsala och vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm.

Tabell 1 Arbetslöshet, egenavgifter och statsbidrag för några utvalda arbetslöshetskassor.

	Ersättningsdagar per medlem och år		Egenavgift per månad (kr)		Statsbidrag per medlem (kr)	
	1975	1986	1975	1986	1975	1986
<i>Kassor med högst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Musikernas	4,9	32,7	10	50	320	8367
Sveriges arbetares	16,0	26,3	35	35	1467	7760
Skogsarbetarnas	12,9	24,7	13	29	1020	7199
Teateranställdas	7,1	24,4	13	38	518	7039
Lantarbetarnas	9,7	19,5	23	30	693	5558
Sjöfolkets	1,1	16,9	6,50	14,50	67	5304
Hotell-, kafé- och restauranganställdas	6,7	19,9	12	30	400	5243
Sveriges fiskares	22,9	27,1	20	40	1356	5222
Byggnadsarbetarnas	8,4	15,1	15	19	770	4712
<i>Kassor med lägst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Banktjänstemännens	0,5	1,2	3,25	5	26	258
Försäkringstjänstemännens	0,5	1,8	3,75	10	44	330
Försäkringsanställdas	0,7	2,4	2,50	13	34	433
Elektrikernas	1,3	1,8	8,50	10	70	450
Akademikernas	0,9	2,0	6,25	12,50	64	533
Genomsnitt för samtliga kassor	3,2	7,1	—	—	195	1862

Källa: AMS försäkringsenhet.

avgifterna positivt korrelerade med arbetslösheten, mätt med antalet ersättningsdagar per år och medlem (se Tabell 1). Variationen i egenavgifterna är betydande, åtminstone relativt sett. År 1986 låg banktjänstemännens kassa lägst med 5 kr per månad medan musikernas kassa hade den högsta avgiften på 50 kr.

I betänkandet föreslås ett system för statsbidragen som ska utjämna egenavgifterna. Enkelt uttryckt innebär förslaget att varje medlem ska betala en fast avgift som per år motsvarar halva dagpenningen i kassan. Statsbidragen ska sedan täcka hela det resterande behovet av intäkter för att finansiera arbetslöshetsersättningen. På detta sätt blir progressiviteten total; en ökning av arbetslösheten i kassan leder inte till några avgiftshöjningar.

Frågan är om detta är en angelägen och ändamålsenlig förändring av den svenska

arbetslöshetsersättningen? Utredningen ger egentligen inga argument för detta. Det enda man kan finna i texten är allmänna uttalanden av typen att "skillnader i egenavgifter som beror på arbetslöshetens omfattning strider mot viktiga principer för en modern arbetslöshetsförsäkring" (s 12) och "det är inte rättvist och rimligt att den som tillhör en kassa där risken att bli arbetslös är stor utöver sin otrygghet skall bära en större kostnad" (s 105).

Den ekonomiska litteraturen på området är inte så välutvecklad att man kan härleda hur arbetslöshetsersättningen optimalt bör finansieras. Däremot är den tillräckligt rik för att belysa effekterna av olika finansieringsformer, inklusive det förslag som utredningen förordar. Vi vill illustrera detta genom att peka på några kostnader i termer av ekonomisk effekti-

vitet som förslaget sannolikt leder till, och avsluta med att diskutera tankbara positiva effekter i form av jämnare inkomstfördelning.

Förväntad eller oväntad arbetslöshet

Kostnaderna i termer av minskad ekonomisk effektivitet av att utjämna egenavgifterna så att de blir mindre beroende av arbetslöshetens storlek, beror till stor del på om arbetslösheten är förväntad eller ej.

För att illustrera detta kan man utgå från en situation där den framtida arbetslöshetsrisken bedöms vara lika i alla branscher och för alla yrkesgrupper och därmed också i alla kassor. Då risknivån är lika bör också försäkringspremierna vara lika (vid lika nivå på dagpenningen).

I efterhand kan det emellertid visa sig att vissa branscher drabbades hårt av oväntade strukturella problem medan andra förskonades från sådana. Den realiserade arbetslösheten blir därför olika i olika branscher, trots att den förväntade arbetslösheten är lika. Ett bra försäkringssystem bör i en sådan situation se till att försäkringsavgifterna från de lyckligt lottade betalas ut till de olyckligt lottade i form av arbetslöshetsersättning.

En svaghet med det svenska systemet är att det inte existerar något samarbete mellan kassorna som ser till att sådana överföringar äger rum. En kassa i en bransch som drabbas av en oväntad strukturell tillbakagång tvingas därför i praktiken att höja sina avgifter för att täcka de ökade ersättningskostnaderna. Visserligen innebär progressivbidraget till kassorna att behovet av avgiftshöjningar reduceras men det elimineras inte.

Förslaget till ökad progressivitet och mer enhetliga egenavgifter innebär i detta perspektiv en förbättring. Men det är inte självklart att denna "poolning" av risker ska göras med hjälp av statsbidrag. Alternativa lösningar är att lägga kassorna att starta ett samarbete av något slag eller att lägga dem att återförsäkra sig på någon form av återförsäkringsmarknad.

Konsekvenserna blir emellertid helt annorlunda om arbetslöshetsskillnaderna mellan kassorna svarar mot förutsägbara

risken på olika yrkes- och branschområden. Sådana riskskillnader bör också motsvaras av skillnader i avgifternas nivå. I annat fall leder försäkringssystemet till att osäkra branscher systematiskt subventioneras av andra. Detta leder i sin tur till en ineffektiv sammansättning av produktion och sysselsättning. Eftersom det är branscher med relativt hög arbetslöshet som subventioneras blir också den aggregerade arbetslösheten högre av detta system.

Det rader ingen tvekan om att branscher med höga förväntade arbetslöshetsrisker tillhör de mest subventionerade. Av de åtta kassorna med högst statsbidrag per medlem 1986 hade sju stycken klart fler ersättningsdagar per medlem än genomsnittet såväl 1975 som 1986. De hade också höga bidrag per medlem 1975. Undantaget utgörs av Sjöfolkets kassa. På motsvarande sätt hade kassorna med låga statsbidrag 1986 låg arbetslöshet såväl 1975 som 1986.

Orsaken till detta mönster är att subventionerna styrs till branscher som är utsatta för säsongfluktuationer och har hög frekvens av tidsbegränsade anställningskontrakt. Eftersom subventionsbeloppen är relativt höga – nära en månadslön per medlem i flera fall – kan man inte utesluta att kostnaderna i termer av ekonomisk effektivitet är betydande.

Två slutsatser följer av denna diskussion. För det första är det önskvärt att reducera de subventioner till branscher med hög förväntad arbetslöshet som är inbyggda i det svenska systemet. Detta innebär att dessa branscher bör belastas med högre avgifter till försäkringssystemet. Vi vill emellertid betona att det är en öppen fråga huruvida dessa avgifter bör betalas av de anställda eller av företagen.

För det andra är det önskvärt med någon form av pooling mellan arbetslöshetskassorna så att oväntade arbetslöshetsskillnader inte leder till motsvarande skillnader i egenavgifter. Utredningens förslag innebär i och för sig en lösning på detta problem, men till priset av ännu högre subventioner till branscher med hög förväntad arbetslöshet till följd av säsongfluktuationer och tidsbegränsade anställningskontrakt.

Snedrekryteringsproblemet

En andra typ av effektivitetsproblem som kan skapas av mer enhetliga avgifter har sin grund i det så kallade "snedrekryteringsproblemet" (adverse selection) som kan förekomma på en försäkringsmarknad. Utgångspunkten för detta fenomen är att försäkringstagarna skiljer sig åt med avseende på arbetslöshetsrisker. Vidare förutsätts att försäkringstagarna åtminstone ungefärligen känner sina risker medan försäkringsbolagen baserar sina premier på genomsnittliga risker (pga bristande kunskap om riskskillnaderna eller pga att de är förhindrade att differentiera premierna). Detta kan leda till att potentiella försäkringstagare med låg risk avstår från att försäkra sig. I extrema fall kan detta leda till att marknaden försvinner. För att förhindra detta bör man snarare stimulera till ökad avgiftsdifferentiering än försvara sådan.

Utredningens förslag kommer att medföra höjda avgifter för flera av kassorna med mycket låga arbetslöshetsrisker. I synnerhet några av kassorna för tjänstemän och akademiker kassa kommer att få höjda avgifter. Därför finns en viss risk att en del försäkringstagare på dessa områden drar sig ur systemet. Detta skulle i sin tur antingen framtvinga höjda avgifter för dem som kvarstår eller krav på höjda statsbidrag.

Nu kan man emellertid ifrågasätta om detta problem i dagsläget är så allvarligt i Sverige. De höga statsbidragen gör redan att avgifterna är låga och närmast symboliska. Dessutom innebär obligatoriet för fackföreningsmedlemmar att också vara med i arbetslöshetskassan att de måste utträda ur både facket och kassan. Problemet kan dock förväntas bli större om politikerna i framtiden väljer att sänka subventionsnivån i arbetslöshetsersättningen. I debatten har det hävdats att den stora spridningen i egenavgifter måste reduceras innan subventionsnivån kan sänkas. Förekomsten av "snedrekryteringsproblem" innebär tvärtom att ökad avgiftsdifferentiering är en förutsättning för högre generell avgiftsnivå och lägre subventionsnivå.

Effekter på lönebildningen

Ett tredje problem med utredningens förslag har sin grund i vad som i försäkringslitteraturen brukar kallas "moral hazard". Tanken är att försäkringstagarnas egna agerande kan påverka risken att bli arbetslös. I så fall brukar man rekommendera någon form av "självrisk" för att upprätthålla incitamenten att undvika risker, i detta fall arbetslöshetsrisker.

En källa till "moral hazard" ligger i lönebildningen. I utredningen förekommer ingen diskussion av hur lönebildningen kan tänkas påverkas av de framlagda förslagen. Vi menar att den föreslagna indexeringen till industriarbetarnas löneutveckling, liksom omläggningen av finansieringssystemet, kan ha mindre önskvärda effekter på lönebildningen. Därmed kan även sysselsättningen påverkas negativt.

Anta att en fackförening formulerar sina lönekrav så att så stor välfärd som möjligt uppnås för medlemmarna. Det innebär sannolikt att facket gör en avvägning mellan önskemål om hög sysselsättning respektive hög reallön. Denna avvägning kommer bl a att påverkas av nivån på arbetslöshetsersättningen: en högre ersättningsnivå sänker marginalkostnaderna för sysselsättningsminskande löneökningar. Det är lätt att inse att ett system som indexerar ersättningsnivån till löneutvecklingen förändrar denna avvägning mellan löne- och sysselsättningsmål. Om nämligen arbetslöshetsersättningen är indexerad uppkommer ett extra motiv för lönehöjningar: inkomsterna ökar naturligtvis för dem som har arbete, men dessutom kommer löneökningar att höja de arbetslösas inkomster. Effekten blir att facket försöker uppnå en högre lön till priset av en lägre sysselsättning.

Hur betydelsefull denna mekanism är i praktiken är en öppen fråga, och beror bl a på graden av centralisering i lönebildningen. Om lönebildningen sker i helt decentraliserade former – på företags- eller branschnivå – så kan inte gärna indexering spela någon viktig roll. Anledningen är att det enskilda facket i ett sådant system inte kan påverka den totallöneut-

veckling som ligger till grund för indexeringen av arbetslöshetsersättningen. Med ökad centralisering följer ökad anledning att beakta sambandet mellan de egna lönekraven och arbetslöshetsersättningens nivå.

Vad gäller utredningens förslag att införa en 100-procentig progressivitet i subventionssystemet finns också anledning till skepsis. Nuvarande system innebär en viss (svag) koppling mellan sysselsättningsförändringar och egenavgiftsnivå. Detta innebär vissa incitament till återhållsamhet i lönekraven eftersom en aggressiv lönepolitik som minskar sysselsättningen medför en tendens till höjda egenavgifter.

Utredningens förslag innebär att detta motiv för löneåterhållsamhet helt faller bort. Det är viktigt att poängtera att det är den starka progressiviteten, inte subventionsnivån som sådan, som kan bidra till att driva upp lönekraven. Vill man befrämja återhållsamhet i lönerörelserna är det snarast minskad progressivitet i subventionssystemet som bör eftersträvas.

Positiva fördelningseffekter?

Fragan är om man mot de potentiella effektivitetskostnaderna med mer enhetliga avgifter kan ställa några positiva effekter i form av jämnare inkomstfördelning?

Det är inte lätt att göra någon fördelningsanalys av detta förslag. Om snedrek-

tyteringsproblemet skulle bli betydande kommer hela försäkringssystemet att förändras vilket gör effekterna svåra att överblicka.

Som en första approximation kan man emellertid utgå från att det blir en överföring från kassor med höga till kassor med låga avgifter. Innebär detta jämnare inkomstfördelning? Det är möjligt och kanske till och med troligt. För detta talar bland annat att akademiker och tjänstemän har lägre avgifter än typiska arbetarkassor. Huruvida det är en entydig inkomstutjämning kan dock ifrågasättas. Det är heller inte självklart att denna metod att utjämna inkomster är överlägsen andra metoder.

Sammanfattningsvis vill vi hävda att utredningen ger mycket torftig information för att bedöma konsekvenserna av de föreslagna förändringarna. Även om nationalekonomisk försäkringsanalys inte kan besvara alla frågor som förslagen aktualiserar finns åtskilligt som den kan tillföra. Vi menar att frågan om arbetslöshetsersättningens finansiering är så komplicerad och viktig att en mer förutsättningslös utredning hade varit befogad.

Referenser

Arbetslöshetsförsäkringen: högsta dagpenning och finansiering. Ds A 1987:4. Stockholm.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykt- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdomarna och makten. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortskontrollen. K.
 15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholskattningen. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedicinsområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. [57]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggnadsnämnden på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkur-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

rensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]

