

Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet

13



Förslag till statsbudget för år 1998

Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext.....	7
3	Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet	11
3.1	Omfattning och ändamål	11
3.2	Resultatbedömning	12
3.3	Åtgärder utanför utgiftsområdet	13
3.4	Utgiftsutvecklingen för det i utgifts- område 13 ingående verksamhets- området	13
4	Ersättning vid arbetslöshet	15
4.1	Anslag.....	15
A 1	Bidrag till arbetslöshetsersättning.....	15
A 2	Bidrag till lönegarantiersättning.....	18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:485) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
2. godkänner regeringens förslag om generationsväxling (ramanslaget A 1 Bidrag till arbetslöshetsersättning),
3. godkänner att högst 1 000 000 000 kronor av ramanslaget A1 Bidrag till arbetslöshetsersättning får användas under budgetåret 1998 för försökverksamhet med friare användning av arbetslöshetsersättning,
4. medger att en rörlig kredit får disponeras i Riksgäldskontoret om högst 2 000 000 000 kronor under budgetåret 1998 för utbetalningar av lönegarantiersättning (ramanslaget A 2 Bidrag till lönegarantiersättning),
5. för budgetåret 1998 anvisar anslagen under utgiftsområde 13 *Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet* enligt följande uppställning:

ANSLAG	ANSLAGSTYP	ANSLAGSBELOPP (TUSENTAL KRONOR)
A 1 Bidrag till arbetslöshetsersättning	ramanslag	40 681 334
A 2 Bidrag till lönegarantiersättning	ramanslag	2 042 022
Summa för utgiftsområdet		42 723 356

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:485) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring¹, i dess lydelse enligt lagen (1997:485) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

11 kap

2 §

Med inkomst av anställning avses lön eller annan ersättning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner, som en försäkrad har fått såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Med lön likställs kostnadsersättning som inte enligt 8 kap. 19 eller 20 § skattebetalningslagen (1997:483) undantas vid beräkning av skatteavdrag. Sådan skattepliktig intäkt i form av rabatt, bonus eller annan förmån som utgår på grund av kundtrohet eller liknande, skall också anses som inkomst av anställning, om den som slutligt har stått för de kostnader som ligger till grund för förmånen är någon annan än den som är skattskyldig för förmånen. Till sådan inkomst räknas dock inte från en och samma arbetsgivare utgiven lön som under ett år ej uppgått till 1 000 kronor. Till sådan inkomst räknas inte heller intäkt som avses i 32 § 1 mom. första stycket h och i kommunalskattelagen (1928:370) eller sådan ersättning som anges i 1 § första stycket 2-6 och fjärde stycket lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. I fråga om arbete som har utförts utomlands bortses vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst från sådana lönetillägg som betingas av ökade levnadskostnader och andra särskilda förhållanden i sysselsättningslandet. Såsom inkomst av anställning anses även

a) sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt denna lag samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den mån ersättningen träder i stället för försäkrads inkomst såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst,

b) föräldrapenningförmåner,

c) vårdbidrag enligt 9 kap. 4 §, i den mån bidraget inte är ersättning för merkostnader,

d) dagpenning från arbetslöshetskassa,

f) utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,

f) utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning samt *ersättning vid generationsväxling*,

g) korttidsstudiestöd och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa samt särskilt utbildningsbidrag,

h) delpension enligt lagarna (1975:380) och (1979:84) om delpensionsförsäkring,

i) dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och andra som erhåller dagpenning enligt de för totalförsvarspliktiga gällande grunderna,

j) utbildningsbidrag för doktorander,

k) timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi),

k) timersättning vid vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux),

l) livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av sagda lag,

m) från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden utgående bidrag som ej är att hänföra till inkomst av annat förvärvsarbete enligt 3 §, i den mån regeringen så förordnar,

n) statsbidrag till arbetslösa som tillskott till deras försörjning när de startar egen rörelse,

p) ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

q) tillfälliga förvärvsinkomster av verksamhet som inte bedrivs självständigt,

r) ersättning som en allmän försäkringskassa utger enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

s) ersättning från semesterkassa.

I fråga om ersättning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner för utfört arbete i annan form än pension och ersättning från semesterkassa, i fråga om ersättning till idrottsutövare från visst slag av ideell förening samt i fråga om ersättning från vinstandelsstiftelse eller annan juridisk person med motsvarande ändamål gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 3 kap. 2 § andra stycket samt 2 a § tredje och fjärde styckena.

Vid beräkning av inkomst av anställning skall hänsyn tas till lön eller annan ersättning, som den försäkrade har fått från en arbetsgivare, som är bosatt utom riket eller är utländsk juridisk person, endast i fall då den försäkrade sysselsatts här i riket och överenskommelse inte träffats enligt 3 kap. 2 a § första stycket eller då han tjänstgjort som sjöman ombord på svenskt handelsfartyg. Vad som sägs här skall inte gälla beträffande lön till svenska medborgare, om svenska staten eller, där lönen härrör från utländsk juridisk person, en svensk juridisk person, som äger ett bestämmande inflytande över den utländska juridiska personen, enligt av Riksförsäkringsverket godtagen förbindelse har att svara för tilläggs pensionsavgiften.

Hänsyn skall ej heller tas till lön eller annan ersättning från främmande makts beskickning eller lönade konsulat här i riket eller från arbetsgivare, som tillhör sådan beskickning eller sådant konsulat och som inte är svensk medborgare. Vad som sägs här skall inte gälla beträffande lön till svensk medborgare eller till den som utan att vara svensk medborgare är bosatt i riket, om en utländsk beskickning här i riket enligt av Riksförsäkringsverket godtagen förbindelse har att svara för tilläggs pensionsavgiften.

Den som åtagit sig förbindelse enligt tredje eller fjärde stycket skall anses som arbetsgivare.

¹Lagen omtryckt 1982:120

3 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet

3.1 Omfattning och ändamål

Utgiftsområde 13 omfattar enligt regeringens förslag under budgetåret 1998 bidrag till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning samt utgifter för grundbelopp och utjämningsbidrag till arbetslöshetskassorna. Området omfattar vidare en aktivare användning av arbetslöshetsersättningen, offentligt tillfälligt arbete för äldre arbetslösa, bidrag till arbetsgivare vid resursarbete och ersättning till personer som får tillfällig avgångsersättning eller ersättning vid generationsväxling. Under utgiftsområdet återfinns också utgifter för lönegarantiersättning, vilken skall ersätta arbetstagarnas lönefordringar vid arbetsgivarens konkurs. Från anslaget som finansierar lönegarantiersättning betalas också avbetalningar till Riksgäldskontoret för den skuld som kvarstår från lönegarantifonden.

UTGIFTSUTVECKLINGEN

MILJONER KRONOR (LÖPANDE PRISER)					
1995/96	1996	1997	1998	1999	2000
78 202,8	52 050,6	43 315,4	42 723,4	33 541,1	25 280,1

Sammanfattande kommentarer till verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Arbetslöshetens omfattning är avgörande för utgiftsutvecklingen. Därutöver har antalet personer som berörs av företagskonkurser betydelse för hur mycket som betalas ut i lönegarantiersättning. Den negativa arbetslöshetsutvecklingen under 1990-talet har inneburit att utbetalningarna av arbetslöshetsersättning har ökat kraftigt. Samtidigt har den genomsnittliga utbetalade dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen ökat successivt. Antalet arbetslösa har fram till den 1 augusti 1997 uppgått till i genomsnitt cirka 368 000 personer per månad. Av dessa har omkring 70 procent fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Utbetalningarna av lönegaranti har stabiliserats kring 1 miljard kronor per år. Därtill kommer amortering-

ar av den gamla skulden från lönegarantifonden. Skulden beräknas vara avbetald senast under år 1999.

Utbetalningarna från utgiftsområde 13 har blivit större än vad regeringen beräknade för budgetåret 1995/96 och första halvåret 1997. Orsaken är en högre arbetslöshet samt, under budgetåret 1995/96, ett större antal sökande i åtgärden arbetslivsutveckling än väntat. På tilläggsbudgeten för budgetåret 1997 har riksdagen på förslag av regeringen beslutat att skjuta till totalt 5 556 miljoner kronor till utgiftsområdet. Regeringen föreslår dessutom i nu aktuell tilläggsbudget att ytterligare 1 585 miljoner kronor anvisas under utgiftsområdet.

Större förändringar

Riksdagen har under våren 1997 beslutat om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop. 1996/97:107, bet. 1996/97:AU13, rskr. 1996/97:236, prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Beslutet om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring ökar utbetalningarna från utgiftsområdet, bland annat till följd av höjningen av kompensationsnivån från 75 till 80 procent i försäkringen. Förslagen i propositionen finansieras främst utanför utgiftsområdet via en höjd finansieringsavgift.

Riksdagen har beslutat (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) att kostnaderna för den nya åtgärden resursarbete skall belasta utgiftsområde 13. Riksdagen har också beslutat att ersättning till personer som får tillfällig avgångsersättning skall betalas från utgiftsområdet. För att använda arbetslöshetsersättningen mer aktivt har riksdagen vidare bemyndigat regeringen att i begränsad omfattning besluta om att arbetslösa skall kunna erhålla arbetslöshetsersättning i andra situationer än vid öppen arbetslöshet.

Lönegarantin är för närvarande föremål för översyn. Förmånsrättskommittén (Ju 1996:02) har bland annat till uppgift att analysera alternativa möjligheter

till hur statens kostnader för lönegarantin skall minska med 300 miljoner kronor.

Mål för utgiftsområdet

Utgiftsområdet skall medverka till att underlätta och stimulera omställning och därigenom öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Prioriteringar för år 1998

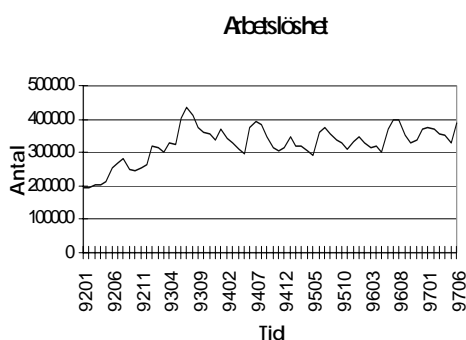
Under budgetåret 1998 skall aktivitet och omställning under arbetslöshet prioriteras i en större omfattning än tidigare.

3.2 Resultatbedömning

Tillståndet och utvecklingen inom området

Arbetslösheten har stigit kraftigt i Sverige under 1990-talet. Detta har inneburit att utgifterna för arbetslöshetsersättning har stigit. Tiden då de sökande är inskrivna vid arbetsförmedlingen har också ökat successivt under 1990-talet. Av det totala antalet arbetsökande under budgetåret 1995/96 hade över hälften varit inskrivna på förmedlingen i mer än ett år och nästan en tredjedel över två år. Sökande med arbetslöshetsersättning tenderar dessutom att vara inskrivna på förmedlingen under längre perioder än övriga arbetsökande. Detta har inneburit att de arbetslösa har blivit beroende av arbetslöshetsersättningen för sin försörjning under allt längre perioder.

Diagram 3.1



Källa: Arbetsmarknadsdepartementet

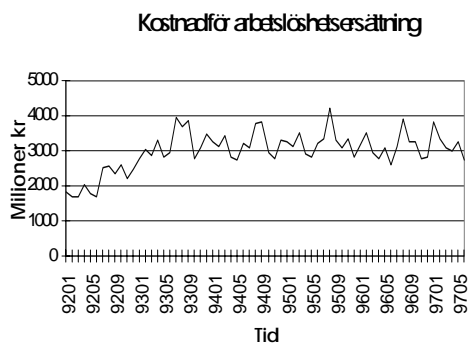
Under budgetåret 1995/96 var omkring 344 000 personer öppet arbetslösa, varav 154 000 kvinnor och 190 000 män, vilket motsvarade cirka 8 procent av arbetskraften. Som redovisats i den reviderade finansplanen beräknar regeringen att den öppna arbetslösheten kommer att uppgå till i genomsnitt 8,4 procent av arbetskraften under budgetåret 1997.

Det är 0,5 procentenheter högre än vad regeringen bedömde i vårpropositionen. Det innebär att utbetalningarna från utgiftsområdet nu förväntas öka ytterligare under innevarande budgetår.

De viktigaste statliga insatserna inom området

Arbetslöshetsersättningen är en viktig del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som skall underlätta och stimulera arbetskraftens omställning och öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Ersättningen skall kompensera för förlorad arbetsinkomst vid ofrivillig arbetslöshet och bidra till en ökad trygghet för individerna under en omställningsperiod. Kraftigt ökade resurser har avsatts för att finansiera arbetslöshetsersättningen sedan början av 1990-talet. Orsaken till detta är främst den stigande arbetslösheten.

Diagram 3.2



Källa: Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen har sedan mandatperiodens början beslutat om omfattande förändringar i arbetslöshetsersättningen. I propositionen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop. 1996/97:107, bet. 1996/97:AU13, rskr. 1996/97:236) har regeringen föreslagit ytterligare förändringar i försäkringen i syfte att anpassa arbetslöshetsförsäkringen till det framtida arbetslivet samt att skapa ett robust system som ligger fast under en lång period. Propositionen har med vissa smärre justeringar godtagits av riksdagen.

Effekter av statliga insatser

Arbetslöshetsersättningen ökar tryggheten för personer i arbetskraften. Detta underlättar strukturomvandlingen och arbetskraftens omställningsförmåga, vilket ökar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Ersättningen medverkar till att minska inkomstklyftorna mellan dem som har arbete och dem som saknar arbete. Ersättningen är således även en viktig del av

fördelningspolitiken, men också av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna.

De utökade möjligheterna att finansiera arbetsmarknadspolitiska åtgärder med medel från utgiftsområde 13 har bidragit till att begränsa arbetslöshetens skadeverkningar genom att arbetslösa har aktiverats och ökat sin kompetens. Därigenom har långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden förhindrats.

Regeringens slutsatser

Regeringen anser att det inte är acceptabelt att allt fler personer är arbetslösa under långa perioder. Regeringen har därför intensifierat insatserna för att bekämpa långtidsarbetslösheten under innevarande år. Det krävs dock ytterligare åtgärder. Målet är att de arbetslösa hela tiden skall ha en kompetens och erfarenhet som gör att de ständigt är anställningsbara så att de kan konkurrera om de arbetstillfällena som uppstår. Arbetslöshetsersättningens roll som omställningsförsäkring är viktig i detta sammanhang.

Det finns i dag flera möjligheter för arbetslösa att via olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder komma in på arbetsmarknaden. Det finns dock starka skäl att ytterligare öka rörligheten på arbetsmarknaden,

förbättra matchningen mellan lediga platser och arbetslösa samtidigt som insatserna för de yngre sökande bör intensifieras. Införandet av en generationsväxling ökar möjligheterna för yngre långtidsarbetslösa att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

3.3 Åtgärder utanför utgiftsområdet

Ett av de viktigaste målen för regeringens politik är att bekämpa arbetslösheten. Det kortsiktiga målet är att halvera den öppna arbetslösheten fram till år 2000. Det långsiktiga målet är full sysselsättning. En minskning av arbetslösheten kräver insatser inom flera politikområden utöver det arbetsmarknadspolitiska. En grundförutsättning för tillväxt och ökad sysselsättning är en stabil finanspolitik med bibehållna sunda statsfinanser. Vidare kommer kunskapslyftet och regeringens näringspolitik att ha såväl kortsiktiga som långsiktiga positiva effekter på arbetslöshetsnivån. En lägre arbetslöshet kommer också att minska utbetalningarna från utgiftsområde 13.

3.4 Utgiftsutvecklingen för det i utgiftsområde 13 ingående verksamhetsområdet

	UTGIFT 1995/96	DÄRAV 1996	ANVISAT 1997	UTGIFTSPROGNOS 1997	FÖRSLAG 1998	BERÄKNAT 1999	BERÄKNAT 2000
A Ersättning vid arbetslöshet	78 202,8	52 050,6	41 730,4	43 315,4	42 723,4	33 541,1	25 280,1

Utgiftsområdets storlek har bland annat varierat till följd av att vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder har belastat utgiftsområdet under begränsade perioder. Utgifterna för åtgärderna arbetslivsutveckling och datortek, vilka tidigare belastat utgiftsområdet, beräknas från och med budgetåret 1997 under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Betalning av räntor på det kvarvarande underskottet i arbetsmarknadsfonden beräknas inte längre under utgiftsområdet. Dessa förändringar har inneburit att de beräknade utgifterna för utgiftsområde 13 har minskat med cirka 9 900 miljoner kronor under budgetåret 1997 i jämförelse med år 1996.

Ersättning till personer i åtgärden offentligt tillfälligt arbete (OTA) för äldre arbetslösa belastar utgiftsområdet. Åtgärden infördes den 1 november 1996. Syftet med åtgärden är att erbjuda arbetslösa som har fyllt 55 år aktiviteter i form av kvalitetshöjande insatser inom den offentliga sektorn.

Riksdagen har beslutat om omfattande förändringar av arbetslöshetsersättningen i enlighet med regeringens proposition om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop. 1996/97:107, bet. 1996/97:AU13, rskr. 1996/97:236). Propositionen har bland annat inneburit att villkoret för att kvalificera sig för rätt till arbetslöshetsersättning har stramats upp. Syftet är att personer som får ersättning skall ha en tydlig förankring på arbetsmarknaden. Riksdagen beslutade att den sökande skall ha arbetat minst 70 timmar per månad i minst sex månader under en ramtid av tolv månader (alternativt skall den sökande ha arbetat 450 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader med minst 45 timmar i varje månad) för att få ersättning från försäkringen eller uppfylla arbetsvillkoret i det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).

Regeringen har vid ett flertal tillfällen framhållit att så snart det statsfinansiella läget tillåter skall en höjning av kompensationsnivån i arbetslöshetsför-

säkringen genomförs. Det framgångsrika statsfinansiella saneringsprogrammet har inneburit att det nu blivit möjligt att höja ersättningen. Riksdagen har därför på förslag av regeringen i propositionen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring beslutat att kompensationsnivån i försäkringen skall höjas från 75 procent till 80 procent från och med den 29 september 1997. Vidare har riksdagen beslutat att det kontanta arbetsmarknadsstödet skall ersättas med ett så kallat grundbelopp från och med den 1 januari 1998. Grundbeloppet skall uppgå till 240 kronor per dag. Den högsta ersättningsnivån för den inkomstrelaterade ersättningen kommer att höjas från 564 kronor per dag till 580 kronor per dag från den 29 december 1997. Riksdagen har vidare på förslag av regeringen beslutat om en rad andra förändringar i arbetslöshetsersättningen vilka också syftar till att göra försäkringen mer robust och anpassad till framtidens arbetsmarknad. Vidare har beslutet inneburit att ersättningens karaktär av omställningsförsäkring betonats.

Reformerna i försäkringen är till största delen finansierade genom en höjning av finansieringsavgiften. Det innebär att reformerna ökar utgifterna på utgiftsområdet. Förändringarna i försäkringen påverkar dock inte statsbudgetens saldo.

Riksdagen beslutade på tilläggsbudget (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) för budgetåret 1997 att regeringen får föreskriva att ersättning från arbetslöshetsersättningen får lämnas i begränsad omfattning till arbetslösa personer som deltar i olika aktiviteter. Möjligheten att använda försäkringen på detta mer aktiva sätt gäller från och med den 1 juli 1997 till och med den 31 december 1998. För år 1997 får verksamheten

omfatta högst 500 miljoner kronor och för år 1998 anser regeringen att högst 1 000 miljoner kronor av arbetslöshetsersättningen får användas för detta ändamål. Syftet är att öka det lokala inflytandet så att fler lokalt anpassade projekt genomförs. Projekten skall bidra till att ge de arbetslösa ytterligare möjligheter att bibehålla och utveckla sin kompetens i aktiva åtgärder i stället för att passivt erhålla arbetslöshetsersättning.

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag på tilläggsbudget att från och med den 1 juli 1997 till utgången av 1998 införa åtgärden resursarbete. Åtgärden är en vidareutveckling av den försöksverksamhet som bedrivits i Kalmar. Åtgärden infördes mot bakgrund av de positiva erfarenheterna från försöksverksamheten. Statens bidrag till deltagarnas lön i resursarbete betalas från utgiftsområdet.

På tilläggsbudget antog vidare riksdagen förslaget om tillfällig avgångsersättning. Förslaget innebär att personer som fyllt 60 men inte 65 år och varit inskrivna på förmedlingen i mer än två år skall ges möjlighet att få arbetslöshetsersättning, vilken benämns tillfällig avgångsersättning, utan krav på aktivt arbetssökande. Ansökan kan göras under perioden den 1 juli till den 31 december 1997. Utbetalningarna till individerna som får tillfällig avgångsersättning sker från utgiftsområdet.

De antaganden om den ekonomiska utvecklingen och arbetslösheten som redovisas i den reviderade finansplanen ligger till grund för regeringens beräkning av de förväntade utgifterna från utgiftsområde 13. Med anledning av den reviderade prognosen för den öppna arbetslösheten föreslår regeringen på tilläggsbudget att ytterligare 1 585 miljoner kronor tillförs anslaget för ersättning vid arbetslöshet.

4 Ersättning vid arbetslöshet

Verksamhetsområdet överensstämmer med det tidigare beskrivna utgiftsområdet och regeringen redovisar därför inte utvecklingen under verksamhetsområdet.

4.1 Anslag

A 1 Bidrag till arbetslöshetsersättning

1995/96	Utgift	75 384 857 ¹	
Därav 1996	Utgift	50 002 000	
1997	Anslag	34 088 334 ²	Utgifts- prognos 41 229 334 ³
1998	Förslag	40 681 334	
1999	Beräknat	31 535 334	
2000	Beräknat	23 874 334	

1. Beloppen anges i tusental kronor

2. På tilläggsbudget har ytterligare 5 556 miljoner kronor anvisats

3. Regeringen har nu på tilläggsbudget föreslagit att ytterligare

1 585 miljoner kronor skall anvisas

Statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen skall ge personer, som har haft en viss etablering på arbetsmarknaden och som blir arbetslösa en rimlig ersättning under en omställningsperiod tills de får ett nytt arbete.

Hur arbetslösheten utvecklas är avgörande för anslagens storlek. Utgifterna under anslaget påverkas utöver konjunkturen av hur reglerna i arbetslöshetsförsäkringen utformas. Reglerna bestämmer bland annat ersättningsnivåer, ersättningsperiodernas längd och genom ersättningsvillkoren hur många personer som kvalificerar sig för rätt till arbetslöshetsersättning.

Under budgetåret 1995/96 var i genomsnitt cirka 344 000 personer arbetslösa per månad. Av dessa

fick omkring 69 procent ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Under budgetåret 1995/96 (18 månader) utbetalades 75 385 miljoner kronor i bidrag till arbetslöshetsersättning. Det var 14 027 miljoner kronor mer än vad regeringen bedömde inför budgetåret 1995/96. Regeringen medgav att AMS fick överskrida anslaget för budgetåret 1995/96. Orsaken till den större utgiften var framför allt en högre arbetslöshet än väntat och ett större antal deltagare i åtgärden arbetslivsutveckling än vad regeringen tidigare beräknat. Samtidigt innebar de lägre räntorna för den kvarstående skulden på arbetsmarknadsfonden att kostnaderna blev lägre än vad regeringen bedömde inför budgetåret 1995/96.

Regeringen beräknar i den reviderade finansplanen att i genomsnitt 361 000 personer kommer att vara öppet arbetslösa under budgetåret 1997. Det motsvarar cirka 8,4 procent av arbetskraften. Andelen arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen beräknas till omkring 70 procent under år 1997. Den totala kostnaden för ersättning till arbetslösa medlemmar i kassorna beräknas till 37 762 miljoner kronor under budgetåret 1997. Totalt beräknas anslaget till 41 229 miljoner kronor under budgetåret 1997. Det är 7 141 miljoner kronor mer än vad som angavs i budgetpropositionen (prop 1996/97:1 utg. omr. 13). Riksdagen beslutade på tilläggsbudget att anvisa ytterligare 5 556 miljoner kronor till anslaget för budgetåret 1997. Regeringen föreslår nu på tilläggsbudget att ytterligare 1 585 miljoner kronor tillförs anslaget.

Kontant arbetsmarknadsstöd/grundbelopp

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) skall ekonomiskt stödja arbetslösa under en övergångstid när de söker arbete. En del av personerna som får KAS är ungdomar vilka kvalificerar sig till ersättningen genom att uppfylla det så kallade utbildningsvillkoret.

Också för KAS finns det ett starkt samband mellan nivån på arbetslösheten och hur utgifterna utvecklas. Utgifterna för KAS är dock betydligt mindre än för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen. Det beror på att den genomsnittliga ersättningsnivån är lägre samt att betydligt färre personer får KAS än ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Under budgetåret 1995/96 uppgick kostnaderna för KAS till 3 642 miljoner kronor. I genomsnitt fick cirka 31 800 personer per månad KAS under budgetåret 1995/96. Under budgetåret 1995/96 var kostnaderna för KAS större än tidigare. Detta var en effekt av att utbetalningarna från den då befintliga statliga arbetsmarknadskassan skedde under anslagsposten för KAS. Utbetalningar från denna kassa upphörde den 1 juli 1996.

Under budgetåret 1997 beräknas kostnaderna för KAS till 1 808 miljoner kronor för i genomsnitt cirka 35 000 personer per månad. Riksdagen har beslutat att KAS skall ersättas med ett grundbelopp från den 1 januari 1998.

Utjämningsbidrag

Utjämningsbidrag och utjämningsavgift infördes den 1 januari 1989 för att utjämna skillnaderna i nivån på medlemsavgifterna i de olika arbetslöshetskassorna. Utjämningsavgiften utgör tre procent av den gällande högsta dagpenningen. Den beräknas för varje medlem som finns i kassan vid utgången av det senaste verksamhetsåret. Utjämningsavgiften betalas till staten som fördelar utjämningsbidrag till de arbetslöshetskassor som har rätt till det.

Kostnaderna för utjämningsbidraget uppgick under budgetåret 1995/96 till 63,7 miljoner kronor. Under budgetåret 1997 beräknas kostnaderna för utjämningsbidraget till 64,1 miljoner kronor.

Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen

Regeringen har i tilläggsbudget för år 1997 (prop. 1996/97:150) föreslagit att arbetslöshetsersättningen på försök under perioden den 1 juli 1997 till den 31 december 1998 skall kunna användas på ett mer aktivt sätt. Enligt reglerna för arbetslöshetsersättningen krävs i princip att den arbetslöse inte får ägna sig åt någon annan verksamhet än att aktivt söka arbete. Förslaget som godkänts av riksdagen innebär att ersättning skall kunna lämnas även till en arbetslös som exempelvis deltar i ett projekt som inte ryms inom ramarna för den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Under budgetåret 1997 får försöksverksamheten omfatta högst 500 miljoner kronor. Under budgetåret 1998 anser regeringen att försöksverksamheten bör få omfatta högst 1 000 miljoner kronor. Försöksverksamheten kommer att utvärderas.

Offentligt tillfälligt arbete

Den 1 november 1996 infördes en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd, offentligt tillfälligt arbete för äld-

re arbetslösa (OTA). Personer som fyllt 55 år och varit arbetslösa i minst 24 månader och som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS kan anvisas till åtgärden. Staten, kommuner, kyrkliga kommuner, landsting och de allmänna försäkringskassorna kan vara anordnare. Verksamheten kan även bedrivas inom kommunalt finansierade privata och kooperativa alternativ till kommunal verksamhet. Syftet med åtgärden är att ta till vara de äldre arbetslösas kompetens samt att höja kvaliteten i verksamheten. Åtgärden skall finnas under budgetåren 1997 och 1998. Anvisningstiden är obegränsad under denna period. Deltagaren får utbildningsbidrag samt en stimulansersättning om 45 kronor per dag.

Den beräknade omfattningen av åtgärden för budgetåret 1997 är 5 000 personer per månad. För närvarande deltar cirka 6 000 personer i åtgärden, varav cirka 2 500 kvinnor och cirka 3 500 män.

Resursarbete

Resursarbete är en ny åtgärd som infördes den 1 juli 1997.

Arbetsgatororganisationer och arbetsgivare på en arbetsplats inom stat, kommun, landsting, kyrkliga kommuner eller allmänna försäkringskassor kan komma överens om att inrätta resursarbeten inom alla yrkeskategorier. Syftet är att åstadkomma kvalitetshöjande insatser. Till dessa arbeten kan personer vilka varit inskrivna i mer än sex månader som arbetssökande vid arbetsförmedlingen och som har rätt till arbetslöshetsersättning anvisas som en extra resurs i det ordinarie arbetet. Åtgärden innebär, i likhet med beredskapsarbete, att den anvisade får lön enligt ett särskilt träffat lokalt avtal. Lönen får uppgå till 90 procent av den dagpenninggrundande inkomsten, dock till högst 620 kronor per dag till och med den 28 december 1997 och till högst 638 kronor därefter. Den anvisade betraktas som arbetstagarare, men lagen (1982:80) om anställningsskydd är inte tillämplig. Ett resursarbete får omfatta högst sex månader, med möjlighet till förlängning till nio månader. Som motprestation förbinder sig arbetsgivaren att täcka alla kortare vikariatsbehov som uppstår med dessa resursarbetare. För arbetstimmar i resursarbete utgår lön enligt det särskilt träffade lokala avtalet. Pågår resursarbetet på deltid, skall arbetslöshetsersättningen nedräknas i motsvarande mån. Arbetsgivaren får ett bidrag som motsvarar den anvisades arbetslöshetsersättning. Då åtgärden bryts av vikariat lämnas lön i enlighet med gällande kollektivavtal.

Verksamheten är tillfällig och får bedrivas mellan den 1 juli 1997 och den 31 december 1998.

Arbetsförmedlingsnämnden beslutar om resursarbete.

Tillfällig avgångsersättning

Tillfällig avgångsersättning innebär att helt arbetslösa personer som har fyllt 60 men inte 65 år har möjlig-

het att få arbetslöshetsersättning som benämns tillfällig avgångsersättning. Erbjudandet gäller från och med den 1 juli till och med den 31 december 1997. Denna ersättning lämnas tills dess att personerna uppnår pensionsåldern utan krav på arbetsökande eller annan aktivitet. För att beviljas denna ersättning krävs att den arbetslöse har fått arbetslöshetsersättning eller deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i minst tolv månader från och med den 1 januari 1996 till och med den 15 april 1997. Ansökningarna görs hos den sökandes arbetslöshetskassa respektive länsarbetsnämnd. I samband med att det från och med den 1 januari 1998 införs en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring kommer utbetalningarna att ske genom några av de i dag existerande arbetslöshetskassorna eller genom den nya kompletterande arbetslöshetskassan.

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget om införande av tillfällig avgångsersättning framställde utskottet ett antal frågor (bet. 1996/97:AU13). Frågorna rörde den praktiska tillämpningen av lagförslaget. Utskottet ansåg det vara viktigt att de frågor utskottet ställde klarades ut och förutsatte att saken reglerades i en förordning eller om så erfordrades att regeringen återkom till riksdagen i frågan.

AMS har i förordning givits ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd. Enligt vad regeringen inhämtat har AMS utnyttjat detta bemyndigande och klarat ut de frågor om tillämpningen som väckts. Regeringen anser mot bakgrund av detta att det för närvarande inte är nödvändigt med ytterligare bestämmelser när det gäller tillämpningen av den tillfälliga avgångsersättningen.

Den 1 september 1997 hade cirka 9 500 personer beviljats tillfällig avgångsersättning.

Regeringens överväganden

Anvisat anslag

För budgetåret 1998 föreslår regeringen att anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning skall uppgå till 40 681 334 000 kronor. Detta baseras på antaganden om den ekonomiska utvecklingen enligt den reviderade finansplanen. Regeringen beräknar anslaget till 31 535,3 miljoner kronor för år 1999 och 23 874,3 miljoner kronor för år 2000.

I enlighet med vad som aviserades i 1997 års ekonomiska vårproposition föreslår regeringen att 1 000 miljoner kronor av medlen under anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning får användas på ett aktivare sätt i enlighet med vad regeringen anfört i vårpropositionen.

Generationsväxling

Bland de sysselsatta finns många äldre som arbetar med fysiskt eller psykiskt slitsamma arbeten och som gärna skulle vilja sluta arbeta före sin ordinarie pensionsavgång om det fanns ekonomiska förutsättningar. Under de senaste åren har medelåldern bland de sysselsatta stigit. Samtidigt är ungefär hälften av de arbetslösa under 35 år och många av dem är långtidsarbetslösa med en svag förankring på arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en möjlighet till så kallad generationsväxling införs.

Förslaget innebär att anställda som har fyllt 63 år, efter överenskommelse med arbetsgivaren, erbjuds möjlighet att lämna arbetsmarknaden i förtid. En förutsättning bör vara att en vakans som uppstår fylls med en långtidsarbetslös som har fyllt 20 men inte 35 år. För att kunna ta del av åtgärden måste ansökan göras under perioden den 1 januari - den 31 augusti 1998. En annan förutsättning bör vara att den äldre har haft sammanhängande anställning i minst två år omedelbart före generationsväxlingen. Vidare bör för rätt till ersättning gälla att den äldre inte står till arbetsmarknadens förfogande för den arbetstid som han eller hon har lämnat.

Den äldre arbetstagare som på detta sätt lämnar arbetsmarknaden föreslås få en ersättning från staten som motsvarar 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomst, SGI, som arbetstagaren skulle ha haft omedelbart före avgången om den allmänna försäkringskassan då hade känt till samtliga förhållanden, dock högst 14 400 kronor per månad under år 1998. Den fastställda ersättningen till den enskilde och det högsta beloppet bör knytas till basbeloppet och räknas om efter förändring av detta. Ersättningen bör vara pensionsgrundande och lämnas även vid sjukdom.

Ersättningen till den äldre bör få betalas ut längst till dess att han eller hon får ålderspension, dock som längst till och med månaden före den månad som vederbörande fyller 65 år. Avtalspension bör inte påverka nivån på ersättningen. Den som har mindre än hel förtidspension bör kunna ingå i systemet. Generationsväxling sker då för den arbetstid som den äldre lämnar. Förtidspensionen påverkas inte. Om arbetsgivaren avvecklar sin verksamhet eller går i konkurs under tiden åtagandet avser bör statens ansvar att till den äldre betala hela den fastställda ersättningen kvarstå.

Som en delfinansiering av den statliga ersättningen bör arbetsgivaren betala ett finansieringsbidrag till staten som motsvarar 25 procent av den ersättning som staten lämnar. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan dessutom sluta avtal om att arbetsgivaren skall betala ersättning utöver finansieringsbidraget. Denna frivilliga extra ersättning betalas av arbetsgivaren direkt till arbetstagaren. Socialavgifter skall erläggas för den extra ersättningen.

Syftet är att den långtidsarbetslöse skall ersätta en äldre arbetstagare inom samma driftsenhet. För att underlätta tillämpningen bör dock så kallade successionskedjor få tillämpas. Dessa skall vara klart över-skådliga samt bör godkännas av länsarbetsnämnden. Den arbetslöse anvisas av arbetsförmedlingen och skall erbjudas en tillsvidareanställning hos arbetsgivaren. Det bör inte vara möjligt för arbetsgivaren att få arbetsmarknadspolitiska medel i samband med anställningen av den yngre.

Generationsväxling får inte ske om någon hävdar att han eller hon har företrädesrätt till anställningen.

I princip bör den unge ersättaren få samma arbetstidsmätt som den äldre hade. Det bör dock finnas möjlighet för den äldre att lämna endast del av tjänsten. Den yngre ges då möjlighet att fylla ut tjänsten till den del den äldre har lämnat den. Arbetsgivaren bör därvid få lägga samman lämnad tid från flera anställningar vid anställning av ny arbetskraft.

Länsarbetsnämnden skall godkänna avtalet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren om generationsväxling. Den allmänna försäkringskassan beräknar ersättningsnivån och administrerar utbetalningen till den enskilde. Länsarbetsnämnden bör administrera finansieringsbidraget som arbetsgivaren skall betala till staten.

Generationsväxlingen bör finansieras delvis genom de minskade kostnader för arbetslöshetsersättning som uppstår i och med att unga arbetslösa får arbete samt genom det finansieringsbidrag som arbetsgivaren betalar.

Resterande utgifter bör finansieras genom den höjning och utvidgning av finansieringsbidraget vid arbetsplatsintroduktion som föreslås under utgiftsområde 14. De medel som anvisas över anslag beräknas till 1 163 miljoner kronor år 1998, 881 miljoner kronor år 1999 samt 388 miljoner kronor år 2000. Medlen bör anvisas under anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning. Inkomsterna för det finansieringsbidrag som arbetsgivaren betalar beräknas till 291 miljoner kronor år 1998, 220 miljoner kronor år 1999 samt 97 miljoner kronor år 2000.

Förslaget föranleder ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Förslaget till ändring i 11 kap. 2 § k nämnda lag kommenteras under utgiftsområde 11 Ersättning vid ålderdom.

A 2 Bidrag till lönegarantiersättning

1995/96	Utgift	2 817 930	¹	
Därav 1996	Utgift	2 048 600		
1997	Anslag	2 086 050	Utgifts- prognos	2 086 050
1998	Förslag	2 042 022		
1999	Beräknat	2 005 787		
2000	Beräknat	1 405 787		

1. Beloppen anges i tusental kronor

Från anslaget finansieras utbetalning av ersättningar till arbetstagare för lönefordringar i konkurs i enlighet med lönegarantilagen (1992:497). Vidare finansieras amorteringar till Riksgäldskontoret för den skuld som kvarstår från lönegarantifonden. Skulden uppgick den 31 december 1996 till drygt 1,9 miljarder kronor. Fr.o.m. år 1997 betalas från anslaget även ersättningar till länsstyrelserna för deras arbete med utbetalning av lönegarantimedel. Medlen för lönegarantiersättning finansieras genom en lönegarantiavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. Avgiften uppgår fr.o.m. den 1 januari 1996 till 0,25 procent av avgiftsunderlaget för socialavgifterna. Anslaget disponeras av Kammarkollegiet.

Så länge skulden från lönegarantifonden kvarstår styrs utgifterna på området av inkomsterna av lönegarantiavgiften. Därefter styrs de av antalet konkurser, av hur många arbetstagare som omfattas av konkurserna samt av de bestämmelser som styr rätten till ersättning.

En jämförelse mellan utfall och budget för budgetåret 1995/96 visar att belastningen på anslaget för det budgetåret blev ca 16 procent högre än vad som budgeterats. Ökningen hänför sig dock i första hand till ökade intäkter av lönegarantiavgiften och till följd därav ökade amorteringar på skulden från lönegarantifonden. Amorteringarna uppgick budgetåret 1995/96 till ca 1 100 miljoner kronor. Utbetalningarna av lönegarantiersättning har stabiliserats på en lägre nivå efter den kraftiga uppgången i början av 1990-talet. Budgetåret 1992/93 var utbetalningarna 4,5 miljarder kronor, budgetåret 1993/94 knappt 2 miljarder kronor och budgetåret 1994/95 endast ca 975 miljoner kronor. Budgetåret 1995/96 uppgick utbetalningarna till 1 522 miljoner kronor, varav ca 1 100 miljoner kronor avser år 1996.

Under första halvåret 1997 har utgifterna på anslaget uppgått till 945 miljoner kronor, varav drygt 500 miljoner kronor avser utbetalningar av lönegarantiersättningar.

Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår tyder på att utbetalningarna kommer att ligga på en i stort sett oförändrad nivå, eventuellt något lägre än under år 1996.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Som framgått har utbetalningarna av lönegarantiersättning stabiliserats på en lägre nivå än tidigare under 1990-talet, beroende på att antalet konkurser och antalet berörda arbetstagare har minskat kraftigt. En allt större del av anslaget har därigenom kunnat utnyttjas för amortering av den skuld som kvarstår från lönegarantifonden. Med nuvarande regler för lönegarantin och en förhållandevis låg nivå på antalet konkurser beräknas skulden vara amorterad senast under år 1999. Till dess kvarstår behovet av den rörliga krediten hos Riksgäldskontoret. För det innevarande budgetåret uppgår krediten till 3 miljarder kronor. För budgetåret 1998 föreslås den uppgå till 2 miljarder kronor.

Antalet konkurser och berörda arbetstagare bedöms med nuvarande ekonomiska utveckling att ligga på en någorlunda konstant nivå under de närmaste åren. Tendensen är för närvarande en viss minskning. Med oförändrade regler skulle utbetalningarna av lönegarantin ligga på nuvarande nivå, dvs. i storleksordningen drygt 1 miljard kronor per år.

Den nuvarande lönegarantilagen infördes år 1992. Löneskyddet har därefter ändrats, framför allt till följd av ändringar i förmånsrätten år 1994. Vissa ändringar gjordes i förmånsrättslagen (1970:979) och lönegarantilagen (1992:497) våren 1997 (prop. 1996/97:102, bet. 1996/97:LU19, rskr. 1996/97:199). Syftet med ändringarna var framförallt att uppnå en bättre överensstämmelse mellan de svenska reglerna om löneskyddet vid konkurs och vad som följer av rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens.

Regeringen beslutade i december 1995 att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skall utreda vissa frågor om förmånsrätten vid konkurs m.m. (dir. 1995:163). Kommittén skall enligt sina huvuddirektiv bl.a. ta ställning till om arbetstagarnas löneskydd vid arbetsgivarens konkurs kan förbättras utan att statens kostnader för lönegarantin ökar. Kommittén fick tilläggsdirektiv den 13 februari 1997 enligt vilka uppdraget begränsades på så sätt att kommittén inte skall ta upp de frågor om löneförmånsrätt och lönegaranti som omfattas av förslagen i den tidigare angivna propositionen 1996/97:102.

I 1997 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att den avsåg att lämna ett utredningsuppdrag syftande till att föreslå sådana ändringar av lönegarantibestämmelserna att kostnaderna för lönegarantiersättningarna kan minska med 300 miljoner kronor (prop. 1996/97:150, s. 109). Regeringen har den 3 juli 1997 beslutat att genom tilläggsdirektiv uppdraga åt Förmånsrättskommittén att utreda hur en sådan minskning av statens kostnader för lönegarantiersättningarna kan genomföras. Vid utformningen av sitt förslag skall kommittén beakta de totala samhällsekonomiska kostnaderna. Inriktningen skall vara att regeländringarna skall kunna träda i kraft så snart som möjligt. I förslaget till anslag för år 1998 har beaktats en besparing på 150 miljoner kronor.

Som tidigare uppgetts beräknas skulden från lönegarantifonden ha slutbetalts senast under år 1999. I beräkningen av anslaget för år 2000 ingår därför inga utgifter för räntor och amorteringar på denna skuld.

För budgetåret 1998 föreslår regeringen 2 042 022 000 kronor för anslaget för bidrag till lönegarantiersättning. Anslaget har beräknats med hänsyn till en minskning av lönegarantiersättningarna med 150 miljoner kronor. Regeringen beräknar anslaget till 2 005,8 miljoner kronor för år 1999 och 1 405,8 miljoner kronor för år 2000.