

Regeringens proposition

1976/77: 7

om ändring i lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring, m. m.;

beslutad den 16 september 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

INGEMUND BENGTTSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att tre nya dagpenningklasser på 140, 150 och 160 kr. inrättas inom arbetslöshetsförsäkringen. Den lägsta dagpenningklassen om 40 kr. föreslås utgå.

Vidare föreslås att statsbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna ökas genom höjning av det s. k. progressivbidraget. Därigenom utjämnas belastningen mellan kassor med olika arbetslöshet. Detta bidrag skall kunna utgå när det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem och år i en arbetslöshetskassa överstiger 1,5 dagar i stället för som nu 2 dagar. Högsta bidrag föreslås höjt från nuvarande 80 % till 90 % av kostnaderna.

Det nuvarande kravet på fondavsättningar i arbetslöshetskassorna föreslås bli mildrat.

I propositionen föreslås också att arbetslöshetsförsäkrade ungdomar skall jämställas med arbetslöshetsförsäkrade vuxna i fråga om rätt till arbetsmarknadsutbildning.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrives att 17 och 56 §§ lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Dagpenning får utges i dagpenningklasser om 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100, 110, 120 och 130 kronor. Erkänd arbetslöshetskassa beslutar om försäkrads placering i dagpenningklass. Arbetsmarknadsstyrelsen kan föreskriva att gällande lägsta dagpenningklass ej längre skall tillämpas.

Dagpenning får utges i dagpenningklasser om 50, 60, 70, 80, 90, 100, 110, 120, 130, 140, 150 och 160 kronor. Erkänd arbetslöshetskassa beslutar om försäkrads placering i dagpenningklass. Arbetsmarknadsstyrelsen kan föreskriva att gällande lägsta dagpenningklass ej längre skall tillämpas.

56 §

Erkänd arbetslöshetskassa skall såsom fond avsätta tillgångar, motsvarande per medlem räknat minst summan av förvaltningskostnader per medlem under det sistförflutna räkenskapsåret och det genomsnittliga ersättningsbelopp kassan utgivit per ersättningsdag och medlem under det sistförflutna räkenskapsåret, multiplicerat med det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem under de fem senaste åren.

Har arbetslöshetskassan mindre än 10 000 medlemmar, får arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva att såsom fond skall avsättas större tillgångar än som följer av första stycket. Om det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem för arbetslöshetskassa är högre än vad som i allmänhet gäller för arbetslöshetskassorna, får arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva att såsom fond skall avsättas mindre tillgångar än som följer av första stycket.

Erkänd arbetslöshetskassa skall såsom fond avsätta tillgångar, motsvarande per medlem räknat minst summan av förvaltningskostnader per medlem under det sistförflutna räkenskapsåret och halva 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.

Om särskilda skäl föreligger, får arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva att såsom fond skall avsättas annat belopp än som följer av första stycket.

Nuvarande lydelse

Intill dess kassan varit i verksamhet under fem år, skall arbetsmarknadsstyrelsen årligen, *under beaktande av bestämmelserna i första och andra styckena*, bestämma fondens minimibelopp.

Utbetalning av ersättning får ej påbörjas, förrän arbetsmarknadsstyrelsen med hänsyn till kassans tillgångar samt kassans ekonomiska ställning i övrigt lämnat medgivande till det.

Överskott på verksamheten skall tillföras fonden.

Fonden får tas i anspråk endast i den mån kassans inkomster ej förslår till täckande av kassans löpande utgifter.

Föreslagen lydelse

Intill dess kassan varit i verksamhet under fem år, skall arbetsmarknadsstyrelsen årligen bestämma fondens minimibelopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-09-16

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Peterson

Föredragande: statsrådet Bengtsson

Proposition om ändring i lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring, m. m.

1 Inledning

De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) har i skrivelse den 4 februari 1976 hemställt att tre nya ersättningsklasser, 140, 150 och 160 kr., införs i arbetslöshetsförsäkringen. Efter remiss har yttranden över framställningen avgetts av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), 1974 års utredning (A 1974: 08) om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF).

Vidare har LO och TCO i en gemensam skrivelse den 3 december 1975 föreslagit att grund- och progressivbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna skall höjas. För att finansiera höjningarna har organisationerna föreslagit att arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen skall höjas. Organisationerna har också framfört önskemål om att kraven på fonduppyggnad hos de erkända arbetslöshetskassorna skall begränsas. Efter remiss har yttranden över framställningen avgetts av AMS, ALF-utredningen, SO och SAF.

2 Gällande bestämmelser

Enligt lagen (1973: 370; ändrad senast 1976: 150) om arbetslöshetsförsäkring handhas arbetslöshetsförsäkringen av de erkända arbetslöshetskassorna. Medlem i sådan kassa har på vissa villkor rätt till ersättning vid arbetslöshet. Sådan ersättning utgår i form av dagpenning. Enligt 17 § får dagpenning f. n. utges i dagpenningklasser om 40, 50, 60,

70, 80, 90, 100, 110, 120 och 130 kr. AMS kan föreskriva att gällande lägsta dagpenningklass inte längre skall tillämpas. Styrelsen har också under år 1976 beslutat att dagpenningklass om 40 kr. inte längre skall tillämpas. Kassorna beslutar i övrigt själva om vilken eller vilka dagpenningklasser som skall tillämpas för medlemmarna.

De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet finansieras genom dels fasta medlemsavgifter, dels statsbidrag. Statsbidraget utgår enligt grunder som har antagits av riksdagen (prop. 1973: 56, InU 1973: 23, rskr 1973: 251). Regeringen har meddelat närmare bestämmelser om statsbidrag i kungörelsen (1973: 732) om grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag till erkända arbetslöshetskassor (ändrad senast 1976: 164). Kassor som har att betala ut speciellt stora ersättningar eller kassor med otillräckliga ekonomiska resurser av annan anledning kan också erhålla särskilt stöd. Grundbidraget finansieras till två tredjedelar av en särskild arbetsgivaravgift enligt lagen (1973: 372) om arbetsgivaravgift till arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (ändrad senast 1976: 81) och utgår till återstående del av medel från det under elfte huvudtiteln uppförda förslagsanslaget Kontant stöd vid arbetslöshet. Arbetsgivaravgiften uppgår till 0,4 % av lönesumman. Progressivbidrag, förvaltningsbidrag och särskilt stöd finansieras helt från nyssnämnda anslag.

Grundbidraget, som f. n. är 45 kr., utbetalas till arbetslöshetskassorna för varje utgiven dagpenning. Progressivbidraget utgår dels med ett fast belopp för varje dagpenningklass enligt en av regeringen fastställd tabell, dels med en procentuell andel av dagpenningen före avdrag för preliminär skatt men efter avdrag av belopp, som svarar mot grundbidraget och nämnda fasta belopp. Procentandelen bestäms i förhållande till antalet ersättningsdagar per medlem och börjar utgå vid 2,25 ersättningsdagar med 5,5 % samt ökar successivt upp till 80 % vid 22 ersättningsdagar och däröver.

Om arbetslöshetskassa tillämpar olika dagpenningklasser för sina medlemmar beräknas grundbidrag och progressivbidrag särskilt för varje klass. Bidragen reduceras vidare i förhållande till sådan nedsättning av dagpenning som görs genom överförsäkrings- eller pensionsavdrag enligt 20 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Förvaltningsbidrag utgår för verksamhetsår med en procentuell andel av grundbelopp om sex kr. per medlem. Procentandelen varierar med antalet ersättningsdagar per medlem.

Särskilt stöd slutligen kan utgå enligt beslut av regeringen för varje särskilt fall och beviljas kassor som har behov av det.

I 56 § lagen om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om erkänd arbetslöshetskassas fondbildning. Enligt första stycket skall arbetslöshetskassa såsom fond avsätta tillgångar, motsvarande per medlem räknat minst summan av förvaltningskostnader per medlem under det sistför-

flutna räkenskapsåret och det genomsnittliga ersättningsbelopp som kassan har utgivit per ersättningsdag och medlem under samma tid, multiplicerat med det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem under de fem senaste åren.

Andra stycket i paragrafen ger AMS möjlighet att i fråga om kassa, som har mindre än 10 000 medlemmar, föreskriva att kassan skall göra större fondavsättning än enligt huvudregeln i första stycket. Om det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem för en kassa är högre än vad som i allmänhet gäller för arbetslöshetskassorna, får AMS föreskriva mindre fondavsättning än som följer av första stycket.

I tredje—sjätte styckena i 56 § finns bestämmelser om bestämmande av fonds minimibelopp, utbetalning av ersättning, behandling av över-skott på verksamheten och i anspråktagande av fonden.

3 Inkomna framställningar

3.1 Framställningen från de erkända arbetslöshetskassornas samorganisation

SO framhåller i sin skrivelse att kassorna vid övergången den 1 januari 1974 från inte skattepliktig dagpenning enligt förordningen (1956: 629) om erkända arbetslöshetskassor till skattepliktig dagpenning enligt lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring i övervägande utsträckning valde dagpenningklasserna 90 och 100 kr. Löne- och prisutvecklingen under åren 1974 och 1975 har därefter föranlett kassorna att höja dagpenningbeloppen. Fr. o. m. år 1976 tillämpas den högsta dagpenningklassen för mer än hälften av de försäkrade. För stora grupper på arbetsmarknaden finns enligt SO behov av ytterligare höjning av dagpenningen om de vid arbetslöshet skall få en rimlig kompensation för inkomstbortfallet.

SO framhåller vidare att basbeloppet inom den allmänna försäkringen från den 1 januari 1974 till den 1 januari 1976 har höjts från 8 100 kr. till 9 700 kr. eller med 19,8 %. Till följd härav har sjukpenningens maximibelopp höjts från $7 \times 150 = 1\,050$ kr. per vecka till $7 \times 179 = 1\,253$ kr. per vecka vilket motsvarar 19,3 %. Om arbetslöshetsförsäkringens högsta ersättningsnivå hade haft samma automatiska följsamhet till förändringarna i basbeloppet, som gäller för sjukförsäkringen, skulle det högsta dagpenningbeloppet ha höjts från nuvarande 130 kr. till minst 155 kr. Eftersom arbetslöshetsförsäkringen, enligt principbeslut av riksdagen, står inför förändring vill SO inte yrka på att en motsvarande följsamhet f. n. införs i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. Men då förändringen kan väntas dröja några år anses det att utrymme omedelbart bör skapas för ytterligare tre dagpenningklasser om 140, 150 och 160 kr.

3.2 Framställningen från LO och TCO

LO och TCO framhåller i sin skrivelse att det torde vara allmänt accepterat att den reformerade arbetslöshetsförsäkringen i framtiden skall vara helt kollektivt finansierad, dvs. att de nuvarande egenavgifterna från de försäkrades sida skall försvinna. Eftersom dessa i dag inom många kassor utgör en icke oväsentlig belastning på medlemmarna menar LO och TCO att det vore lämpligt att genomföra en stegvis nedtrappning i avvaktan på den definitiva reformen. Möjligheterna av en sådan delreform i fråga om finansiering av arbetslöshetsförsäkringen berördes kortfattat av 1972 års skatteutredning i betänkandet (SOU 1974: 103) Skatteomläggning 1976. LO och TCO föreslår i sin framställning att grundbidraget och progressivbidraget till kassorna räknas upp i enlighet med vad ALF-utredningen skisserade i sitt yttrande över nämnda betänkande. ALF-utredningen föreslog i detta yttrande att grundbidraget skulle höjas med 15 kr. och att progressivbidragets procentuella andel skulle börja utgå när antalet ersättningsdagar per medlem i en kassa överstiger 1,5 dagar i stället för 2,0 dagar som f. n. Bidraget föreslogs därefter stiga till 90 % för 22 ersättningsdagar och däröver i stället för 80 % som tidigare. ALF-utredningen framhöll också att de i lagen om arbetslöshetsförsäkring angivna kraven på fonduppbyggnad var alltför stränga och borde kunna mildras. Vid ändring borde en kompletteringsregel införas. Den borde ange att fonden inte får tas i anspråk för att möjliggöra ett lägre avgiftsuttag än som är motiverat med hänsyn till beräknad omfattning av arbetslösheten inom kassans verksamhetsområde.

Den föreslagna höjningen av bidragen till kassorna bör enligt LO och TCO finansieras genom en höjning av arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen.

4 Remissyttrandena

4.1 Yttrandena över SO:s framställning

Samtliga remissinstanser, utom *SAF*, tillstyrker förslaget om ökning av antalet dagpenningklasser. Liksom *SO* anser remissinstanserna att någon följsamhet till basbeloppets förändringar f. n. inte bör införas. *AMS* framhåller att den lägsta dagpenningklassen om 40 kr. bör utgå samtidigt som föreslagen utökning av antalet dagpenningklasser genomförs. *TCO* förutsätter att utbildningsbidraget vid arbetsmarknadsutbildning anpassas som en naturlig konsekvens till höjningar av maximiersättning- en inom arbetslöshetsförsäkringen. *SAF* är inte beredd att ta ställning till förslaget, eftersom ingenting har nämnts i framställningen om kostnaden för att införa de nya klasserna. Det är emellertid naturligt, fram-

håller SAF, att compensationen från arbetslöshetsförsäkringen anpassas till vad som gäller inom den allmänna försäkringen.

4.2 Yttrandena över LO:s och TCO:s framställning

Remissinstanserna utom SAF tillstyrker i allmänhet ändringar i statsbidragsbestämmelserna i enlighet med de riktlinjer som LO och TCO har angett. AMS framhåller att en höjning av grundbidraget medverkar till en avgiftssänkning. Om grundbidraget höjs med 10 kr. motsvarar detta en genomsnittlig avgiftssänkning med 1 kr. per månad. För en kassa med ca 20 ersättningsdagar innebär detta ca 2: 50 kr. i lägre månadsavgift under i övrigt oförändrade förutsättningar. En kassa med 1 ersättningsdag per år och medlem får genom samma ändring av grundbidraget ca 0,75 kr. lägre månadsavgift. SO påpekar att det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) höjdes fr. o. m. den 1 januari 1976 från 35 kr. till 45 kr. SO tillstyrker också att grundbidraget till kassorna höjs med 10 kr. som en konsekvens av detta. Organisationen framhåller emellertid att höjningen tidsmässigt bör anpassas till ändringen av KAS. Höjningen av grundbidraget bör därför ske med verkan fr. o. m. den 1 januari 1976.

Enligt AMS är en höjning av progressivbidragets procentuella andel särskilt betydelsefull för att en utjämning av avgifterna mellan olika kassor skall åstadkommas. ALF-utredningen förordar — nu liksom i yttrandet över betänkandet om skatteomläggning 1976 — att procentbidraget skall beräknas när arbetslösheten överstiger 1,5 dagar per medlem och år och utgå efter en skala 0—90 %. Genom att gränsen sänks från nuvarande 2 till 1,5 dagar, får kassor med relativt låg arbetslöshet del även av denna statsbidragshöjning och dessutom mildras det genomslag på medlemsavgifterna som förändringar i arbetslösheten kan medföra i en enskild kassa. AMS betonar också att en icke oväsentlig avgiftsutjämning kan uppnås genom att fonderingsbestämmelserna ändras. I många kassor tar fondupbyggnaden en betydande del av avgifterna i anspråk. Framför allt gäller detta kassor med svag ekonomi. Genom att kassorna har olika fonderingsbehov beroende på deras ekonomiska ställning kan man inte uppnå en långtgående avgiftsutjämning enbart genom att förbättra statsbidraget. En ändring av reglerna för fondering så att de bättre anpassas till den faktiska risksituationen i kassorna medför dessutom inga extra kostnader. Enbart kassornas medlemsavgifter påverkas i sänkande riktning. Styrelsen finner en sänkning vara motiverad också av att statsbidragsandelen i verksamheten starkt ökat. I dag uppgår statsbidraget till ca 80 % av den utbetalda ersättningen jämfört med 50 % för 10 år sedan. Dessutom får kassorna à-kontobetalningar på statsbidragsandelen per den 28 februari, den 30 april, den 30 juni, den 31 augusti och den 31 oktober. Detta har avsevärt förbätt-

rat likviditeten i kassorna. Kravet på fondering kan enligt styrelsen inte helt slopas, eftersom kassorna måste disponera medel för den löpande verksamheten och även ha en mindre buffert för variationer mellan enskilda år. Fondkravet kan inte beräknas exakt men torde enligt styrelsen inte överskrida 50 % av kassans normala årsutgift för ersättning och förvaltning.

SAF anser det olämpligt att i nuvarande läge föregripa ALF-utredningens förslag, i all synnerhet som LO:s och TCO:s begäran inte avser att lösa några akuta svårigheter för kassorna.

Förslaget att höjningen av bidragen skall finansieras genom höjning av arbetsgivaravgiften har berörts endast av SAF, som bestämt avstyrker bifall till framställningen i denna del. Enligt SAF är det principiellt felaktigt att finansiera ett ökat statsbidrag med arbetsgivaravgifter så länge man har en frivillig försäkring. Den nuvarande avgiften avser som bekant endast den del av försäkringen som motsvarar det kontanta arbetsmarknadsstödet.

5 Föredraganden

Formerna för det ekonomiska stödet vid arbetslöshet reformerades genomgripande genom beslut av 1973 års riksdag (prop. 1973: 56, InU 1973: 23, rskr 1973: 251). Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1974, betydde att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen förbättrades i skilda hänseenden. Bl. a. förlängdes ersättningstiden från 150 till 300 dagar och ersättningsbeloppen höjdes väsentligt genom införandet av nya dagpenningklasser mellan 40 och 130 kr. För arbetslösa som står utanför den frivilliga försäkringen eller inte har hunnit uppfylla ersättningsvillkoren i denna försäkring infördes en ny stödform, kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). I anslutning till 1973 års reform upphörde den tidigare stödformen kommunalt kontantunderstöd samtidigt som man beslöt att successivt avveckla det statliga omställningsbidraget. Reformen innebar också att statsbidraget till de erkända arbetslöshetskassorna förbättrades och gavs en delvis ny konstruktion. Det utgår nu i form av grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Grundbidraget utgår med samma belopp som det kontanta arbetsmarknadsstödet. Både grundbidraget och det kontanta arbetsmarknadsstödet betalas ut från arbetslöshetsfonden, som inrättades i samband med reformen. Fonden finansieras till två tredjedelar med avgifter från arbetsgivarna och till en tredjedel av statsmedel. Övriga bidrag finansieras helt med statsmedel.

De författningar som reglerar det aktuella området är dels lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring (ändrad senast 1976: 150), dels lagen (1973: 371) om kontant arbetsmarknadsstöd (ändrad senast 1975: 1274), dels lagen (1973: 372) om arbetsgivaravgift till arbetslöshetsför-

säkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (ändrad senast 1976: 81). Bestämmelser om uppbörd av arbetsgivaravgiften enligt sistnämnda lag finns i lagen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. (omtryckt 1974: 938, ändrad senast 1975: 1162). Vidare har Kungl. Maj:t bl. a. meddelat bestämmelser om statsbidrag till de erkända arbetslöshetskassorna i kungörelsen (1973: 732) om grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag till erkända arbetslöshetskassor (ändrad senast 1976: 164).

Enligt 17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring får dagpenning utges i dagpenningklasser om 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100, 110, 120 och 130 kr. Erkänd arbetslöshetskassa beslutar om försäkrads placering i dagpenningklass. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) kan föreskriva att lägsta dagpenningklass inte längre skall tillämpas. Erkänd arbetslöshetskassa skall vidare enligt 56 § som fond avsätta tillgångar motsvarande per medlem räknat minst summan av förvaltningskostnader per medlem under det sistförflutna räkenskapsåret och det genomsnittliga ersättningsbelopp som kassan har utgivit per ersättningsdag och medlem under det sistförflutna räkenskapsåret, multiplicerat med det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem under de fem senaste åren. Enligt kungörelsen om grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag till erkända arbetslöshetskassor utgår grundbidrag med 45 kr. för varje utgiven dagpenning. Progressivbidrag utgår med dels ett fast belopp, dels med en procentuell andel av dagpenningen enligt särskilda till kungörelsen fogade tabeller. Förvaltningsbidrag utgår för verksamhetsår med en procentuell andel av ett grundbelopp om sex kr. per medlem enligt särskild tabell.

I skrivelse den 4 februari 1976 har De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) hemställt att tre nya ersättningsklasser, 140, 150 och 160 kr. skall införas i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare har Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) i gemensam skrivelse den 3 december 1975 föreslagit höjningar av grund- och progressivbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna. Höjningarna föreslås finansieras genom höjd arbetsgivaravgift. Organisationerna har också framfört önskemål om att kraven på fondupbyggnad hos de erkända arbetslöshetskassorna skall begränsas.

De båda framställningarna har remissbehandlats. Samtliga remissinstanser utom en har tillstyrkt SO:s framställning. Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) säger sig sålunda inte vara beredd att ta ställning till förslaget, eftersom inget har nämnts i framställningen om kostnaden för att införa de nya klasserna. SAF finner det dock naturligt att kompensationen från försäkringen anpassas till vad som gäller inom den allmänna försäkringen. LO:s och TCO:s framställning har i vad den avser ökade statsbidrag till kassorna tillstyrkts av samtliga remissinstanser utom SAF, som anser det olämpligt att föregripa kommande utredningsförslag. SAF avstyrker bestämt en höjning av arbetsgivaravgiften.

Till en början vill jag erinra om att riksdagen i början av år 1974 (InU 1974: 3, rskr 1974: 68) hos Kungl. Maj:t begärde utredning och förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring. Krav härom hade framförts även av LO och TCO i en gemensam skrivelse till regeringen den 18 januari 1974. I juni 1974 tillkallades särskilda sakkunniga för att göra den begärda utredningen, 1974 års utredning (A 1974: 08) om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen). Enligt sina direktiv skall de sakkunniga lägga fram förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring. I fråga om organisationen av försäkringen skall de sakkunniga särskilt pröva former som nära anknyter till de nu existerande frivilliga arbetslöshetskassorna. De skall vidare när det gäller finansieringen särskilt överväga ett system där samtliga kostnader som följer av att en allmän arbetslöshetsförsäkring införs finansieras kollektivt av företagen genom avgifter. Enligt vad jag har inhämtat under hand har de sakkunniga kommit så långt i sitt arbete att ett förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring torde kunna avlämnas under våren 1977. Efter sedvanlig remissbehandling kan i sådant fall en proposition i ämnet föreläggas 1977/78 års riksmöte. Nya bestämmelser kan därefter träda i kraft tidigast den 1 januari 1979. Mot bakgrund av det tidschemat bör enligt min mening de av SO, LO och TCO väckta frågorna prövas nu.

Den genomsnittliga dagpenningen i arbetslöshetskassorna uppgick i början av år 1974 till drygt 98 kr. 15 % av medlemmarna var placerade i den näst högsta dagpenningklassen om 120 kr. Ingen arbetslöshetskassa tillämpade den högsta klassen om 130 kr. I takt med stigande löner har kassorna därefter fortlöpande höjt ersättningsbeloppen inom den fastställda skalan. Detta har medfört att per den 1 juli 1976 den genomsnittliga dagpenningen har stigit till drygt 122 kr. Ca 18 % av samtliga kassamedlemmar var då tillförsäkrade ersättning vid arbetslöshet enligt den näst högsta klassen och drygt 63 % enligt högsta klassen, dvs. 130 kr. per dag.

Löneutvecklingen har under senare år varit sådan att inte ens den högsta ersättningsklassen i arbetslöshetsförsäkringen för stora grupper av arbetstagare nu ger den kompensation för inkomstbortfall vid arbetslöshet som åsyftades när den senaste reformen av försäkringen beslutades. Detta dokumenteras klart av en jämförelse med utvecklingen av ersättningen inom sjukförsäkringen och av basbeloppet. Jag anser därför i likhet med SO och en i princip enig remissopinion att tre nya ersättningsklasser om 140, 150 och 160 kr. bör inrättas inom arbetslöshetsförsäkringen. Den lägsta dagpenningklassen om 40 kr. som AMS har beslutat inte längre skall tillämpas bör samtidigt utgå. Styrelsens möjlighet att liksom hittills föreskriva att den lägsta dagpenningklassen inte längre skall tillämpas bör kvarstå. Bestämmelserna i 17 § arbetslöshetsförsäkringslagen bör ändras i enlighet med vad jag nu har förordat.

Trots den förbättring av statsbidragsbestämmelserna som genomfördes

år 1973 föreligger fortfarande väsentliga skillnader i avgiftsuttaget mellan arbetslöshetskassor med olika arbetslöshet. Detta kan leda till att kassorna tillämpar en lägre ersättningsklass än som motsvarar en rimlig kompensation för medlemmarna vid inkomstbortfall till följd av arbetslöshet. Större utjämning mellan kassorna i detta hänseende kan endast uppnås genom ytterligare förstärkning av statsbidraget. Enligt min mening bör inte heller en sådan justering anstå i avvaktan på en allmän arbetslöshetsförsäkring. Tvärtom synes det mig angeläget, som också LO och TCO framhåller, att en ytterligare utjämning och reducering av avgiftsuttaget i vissa kassor kommer till stånd som ett steg på vägen mot en allmän och i annan ordning finansierad arbetslöshetsförsäkring.

I frågan om vilka vägar man ska gå för att uppnå en sådan effekt vill jag först erinra om att det kontanta arbetsmarknadsstödet höjdes från 35 till 45 kr. per dag från och med den 1 januari 1976 genom beslut av riksdagen i december år 1975 (prop. 1975/76: 59, InU 1975/76: 22, rskr 1975/76: 117; SFS 1975: 1274). I överensstämmelse med de principer för bestämning av grundbidraget till arbetslöshetskassorna som lades fast i samband med reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen år 1973 (prop. 1973: 56 s. 225) har regeringen beslutat höja också detta bidrag, från 35 till 45 kr. per dag, från och med den 1 januari 1976 (SFS 1976: 164). LO:s och TCO:s framställning i vad avser en höjning av grundbidraget är således redan tillgodosedd. I samband med höjningen gjorde regeringen den bedömningen att från arbetsgivaravgiften inflytande medel var tillräckliga för att vid nuvarande arbetslöshet täcka även det högre grundbidraget och att någon höjning av avgiftsprocenten därför inte var påkallad.

Progressivbidraget har sitt namn därav att det ökar med stigande utgifter för en kassa och utgår med dels ett fast belopp för varje dagpenningklass, dels ett belopp som utgår i procent av utbetald dagpenning före avdrag för preliminär skatt men efter avdrag för belopp som motsvarar grundbidraget och nyssnämnda fasta belopp. Procentandelen ökar med ökande antal ersättningsdagar per medlem och börjar utgå då antalet ersättningsdagar per medlem uppgår till 2,25. Den är 5,5 % vid 2,25 ersättningsdagar per medlem och ökar successivt till 80 % vid 22 ersättningsdagar eller däröver. Progressivbidraget är således avsett att utjämna kostnaderna för kassor med olika grad av arbetslöshet och därmed sammanhängande avgiftsuttag av medlemmarna. En höjning av progressivbidraget enligt de riktlinjer som har föreslagits av organisationerna och som stöds av flertalet remissinstanser anser jag motiverad. Den översta procentgränsen för progressivbidraget bör alltså höjas från 80 till 90 %. Vidare bör sådant bidrag utgå redan vid 1,5 ersättningsdagar i stället för som f. n. vid 2,0 dagar. Den nuvarande skalan bör anpassas härtill. Det bör liksom hittills ankomma på regeringen att meddela de närmare föreskrifterna om progressivbidragets storlek vid olika antal ersättningsdagar.

Som jag förut har nämnt är frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring f. n. under utredning. I direktiven för utredningens arbete (A 1974: 08) uttalade jag som min mening att det är naturligt att utredningen särskilt överväger ett system där samtliga kostnader som följer av ett införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring finansieras kollektivt av företagen genom avgifter. I avvaktan på utredningens betänkande och statsmakternas ställningstagande härtill bör därför de ökade kostnader som följer av den reform av progressivbidraget som jag här har förordat finansieras enligt samma regler som f. n. gäller för grundbidraget, dvs. till två tredjedelar genom arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet och till en tredjedel av medel från det under elfte huvudtiteln uppförda förslagsanslaget Kontant stöd vid arbetslöshet.

LO och TCO har också framfört önskemål om begränsningar i kravet på fonduppbyggnad inom kassorna. Jag kan ansluta mig till organisationernas och flertalet remissinstansers bedömning att kravet på kassornas fonduppbyggnad i nuläget är alltför strängt. Fonderna kan sägas ha två viktiga uppgifter att fylla. De skall dels fungera som ekonomisk reserv för utjämning av kostnaden mellan år med olika hög arbetslöshet, dels utgöra en likviditetsreserv. De senaste åren har kassornas ekonomi förbättrats på olika sätt. Statsbidragen har höjts väsentligt och arbetslösheten har legat på en förhållandevis låg nivå. Den totala statsbidragsandelen har ökat starkt de senaste åren och motsvarar i dag ca 80 % av de utbetalda ersättningarna. Kravet på en likviditetsreserv hänför sig till att statsbidraget utbetalas i efterskott för varje försäkringsår. Detta statsbidrag förskottas dock genom att à-kontoutbetalningar sker vid fem tillfällen under året, den 28 februari, den 30 april, den 30 juni, den 31 augusti och den 31 oktober. Behovet att ha en viss likviditet avser således som mest utgifterna för fyra månader. Med hänsyn till detta anser jag att fonderingskravet bör kunna reduceras från f. n. 100 % till 50 % av kassornas normala årsutgifter för ersättning, inkl. statsbidrag och exkl. preliminärskatteavdrag. De fonder kassorna har byggt upp får dock liksom hittills inte tas i anspråk i andra fall än där kassans inkomster inte förmår täcka kassans utgifter. Vid bestämmande av de framtida avgifterna i kassorna skall hänsyn tas till detta. Den minskning av medlemsavgifterna som möjliggörs genom dessa förbättrade villkor för kassorna är mycket vanskelig att bedöma. Medlemsavgifterna kommer givetvis att påverkas av den dagarsättningsnivå kassorna beslutar om för år 1977 och den framtida nivån på arbetslösheten. Med utgångspunkt i arbetslösheten under år 1975 och ersättningsnivån per den 1 januari 1976 kan den av mig förordade ändringen av statsbidraget och fonderingsreglerna väntas leda fram till en minskning av medlemsavgifterna med upp till 150 kr. per år och medlem i de kassor som har de högsta medlemsavgifterna.

De lägre krav på fonduppbbyggnad som jag nu har förordat föranleder ändring i 56 § första stycket arbetslöshetsförsäkringslagen. Där bör också uttryckligen anges att med ersättningsbelopp avses utgiven ersättning efter avdrag för preliminär skatt. Den nuvarande möjligheten för AMS enligt andra stycket i samma paragraf att föreskriva större eller mindre fondavsättning bör kvarstå. Bestämmelsen bör dock förenklas och ges en mer generell utformning och innebörd. Bemyndigandet för AMS bör gälla oberoende av kassans storlek. Vidare föreslår jag den redaktionella ändringen av 56 § tredje stycket att orden "under beaktande av bestämmelserna i första och andra styckena" utgår ur lagtexten.

Kostnaderna för de ändringar i grunderna för progressivbidraget som jag nu har förordat kan på grund av osäkerheten om den framtida ersättningsnivån och arbetslöshetens omfattning inte beräknas annat än överslagsmässigt. AMS har i sina anslagsberäkningar för budgetåret 1977/78 beräknat utgifterna för progressivbidraget till ca 415 milj. kr. under antagande bl. a. av en genomsnittlig dagpenning av 120 kr. och 4,0 ersättningsdagar per medlem och år. Vid ett införande från den 1 januari 1977 av tre nya dagpenningklasser i försäkringen kan detta leda till en inte oväsentlig ökning av den genomsnittliga dagpenningen under nästa budgetår. Vid en nivå för den genomsnittliga dagpenningen av 140 kr. och med de nya reglerna för progressivbidraget men vid i övrigt oförändrade förutsättningar kan utgifterna för nämnda bidrag under budgetåret 1977/78 beräknas öka med 225 milj. kr. Av kostnadsökningen hänför sig 150 milj. kr. till höjningen av dagpenningen och 75 milj. kr. till de nya reglerna för progressivbidraget. Av sistnämnda belopp bör som jag nyss har förordat två tredjedelar täckas av medel från arbetslöshetsfonden, vilket med hänsyn till behållningen på fonden bör kunna ske utan höjning av avgiftsuttaget.

Jag vill i detta sammanhang efter samråd med statsrådet Leijon anmäla en fråga som berör de arbetslöshetsförsäkrade och rätten till arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning kan normalt beviljas endast personer som har fyllt 20 år. Enligt de nya riktlinjer för arbetsmarknadsutbildning som har antagits av 1975 års riksdag (prop. 1975: 45, InU 1975: 14, rskr 1975: 178) gäller dock att person som är under 20 år men är berättigad till kontant stöd vid arbetslöshet eller ersättning från arbetslöshetskassa kan beviljas arbetsmarknadsutbildning vid särskilt anordnade kurser (AMU-kurser). Under utbildningen utgår därvid utbildningsbidrag i form av dagpenning och stimulansbidrag med sammanlagt 55 kr. per dag, för den som är berättigad till kontant stöd, medan den som är berättigad till kassaersättning får sådant utbildningsbidrag motsvarande vad som gäller för vuxna, dvs. sammanlagt högst 140 kr. per dag.

I en särskild skrivelse den 25 mars 1976 har SO hemställt att arbets-

löshetsförsäkrade under 20 år som inte inom rimlig tid kan beredas utbildning vid AMU-kurs, men som kan få likvärdig utbildning hos annan kursanordnare, också i det senare fallet skall vara berättigade till utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368, omtryckt 1976: 269). För att bli medlem i arbetslöshetskassa måste en person bl. a. ha fyllt 15 år. För att ha rätt till ersättning krävs bl. a. att vederbörande skall ha varit medlem och betalat avgifter i minst tolv månader före arbetslöshetens inträde. Dessa villkor innebär att den som har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa under relativt lång tid har haft aktuell anknytning till arbetsmarknaden. Jag anser det inte rimligt att den som har varit ute på arbetsmarknaden och varit medlem under så lång tid att han därvid har förskaffat sig rätt till ersättning från arbetslöshetskassa skall behandlas annorlunda i fråga om rätten till arbetsmarknadsutbildning om han är under 20 år än om han har uppnått denna ålder. Jag vill därför förordade att den som har sådan anknytning till arbetsmarknaden att han har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa men inte har uppnått 20 års ålder vid inträffad arbetslöshet skall vara berättigad att få arbetsmarknadsutbildning på samma sätt som gäller för den som har fyllt 20 år.

De av mig förordade ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, i grunderna för statsbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna och i riktlinjerna för arbetsmarknadsutbildningen bör träda i kraft den 1 januari 1977.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. antaga inom arbetsmarknadsdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. godkänna de av mig förordade ändrade grunderna för statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor,
3. godkänna de av mig förordade ändringarna i riktlinjerna för arbetsmarknadsutbildning.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

