Arbetsmarknadsutskottets betänkande

1985/86:2

om villkoren för ersättningarna vid arbetslöshet

AU
1985/86:2

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet tolv motioner om de villkor som gäller för ersättningarna vid arbetslöshet. Motionerna väcktes under allmänna motionstiden vid det föregående riksmötet och berör såväl arbetslöshetsförsäkringen som det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).

Till de frågor som aktualiseras genom motionerna hör karensdagarna, de särskilda reglerna om företagares ersättningsrätt och den omfattning i vilken arbetsvillkoret får uppfyllas med arbete utomlands. Vidare behandlas de avdrag som skall göras på grund av samtidigt utgående pensioner m. fl. förmåner samt reglerna om avstängning från ersättningsrätt. Utskottet kommer också in på arbetslöshetskassornas handläggning av ansökningar om medlemskap utan samtidig facklig anslutning. Till sist tar utskottet upp två motioner av vilka den ena förordar åtgärder för att förebygga utförsäkring. Den andra innehåller ett förslag som har syftet att förebygga förtidspensionering.

Flertalet av de nu aktualiserade frågorna kommer att bli uppmärksammade i en ny utredning om ersättningarna vid arbetslöshet. Syftet med dessa motionsförslag får därmed enligt utskottets mening anses vara tillgodosett, och något initiativ från riksdagens sida är således inte påkallat. Inte heller i övrigt föreslår utskottet någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna.

Reservationer i ärendet har avgivits av moderata samlingspartiet resp. vänsterpartiet kommunisterna. Vidare föreligger ett särskilt yttrande gemensamt för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet och ett från vänsterpartiet kommunisterna.

Storleken på arbetslöshetsersättningarna och nivån på statsbidragen till kassorna har inte behandlats i detta sammanhang. Frågor av det slaget togs upp i AU 1984/85:11 (s. 78 f. och reservationerna 46—53).

Motionerna

Motioner från allmänna motionstiden 1984

1984/85:776 av Lars-Ove Hagberg m. fl. (vpk), vari yrkas att

1. riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den som hotas av arbetslöshet bör garanteras beredskapsarbete enligt vad i motionen anförs,

2. riksdagen hemställer hos regeringen om förslag som innebär att om den utförsäkrade inte kan garanteras beredskapsarbete, skall förlängd arbetslöshetsförsäkring utgå enligt vad i motionen anförs,

3. riksdagen hemställer hos regeringen om förslag om att arbetsmarknadsutbildning skall vara kvalificerande för arbetslöshetsersättning.

1984/85:901 av Sten Andersson i Malmö (m), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av A-kassornas utbetalningsregler i enlighet med vad som anförts i motionen.

1984/85:903 av dåvarande tredje vice talman Karl Erik Eriksson (fp), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående tillgodoräknande av anställningstid i annat nordiskt land för erhållande av KAS.

1984/85:1109 av Rune Evensson m. fl. (s), vari yrkas att

1. riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande regler för karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen,

2. riksdagen begär att regeringen låter undersöka möjligheten att göra besparingar som delvis skulle kunna finansiera kostnaden för borttagande av karensen.

1984/85:1110 av Nic Grönvall (m), vari yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag rörande förtidspensionering av personal i företagens regi på sätt som i motionen anförts.

1984/85:1444 av Agne Hansson m. fl. (c), vari yrkas att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om förslag om klarare regler för arbetslöshetsbegreppet för företagare i linje med vad som anförs i motionen.

1984/85:1462 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c, m, fp), vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till reglering av A-kassornas verksamhet angående ansökan från icke fackföreningsansluten arbetstagare i enlighet med vad som i motionen anförts.

1984/85:1468 av Sture Thun m. fl (s), vari yrkas att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av 21 § i arbetslöshetsförsäkringen.

1984/85:2106 av Nils-Olof Gustafsson (s) och Margareta Winberg (s), vari yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om en översyn av bestämmelserna om KAS för personer som uppbär livränta eller annan pensionsförmån i enlighet med motionen.

1984/85:2113 av Blenda Littmarck (m), vari yrkas att riksdagen beslutar att orden "änke- eller änklingspension" i 24 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd skall utgå.

1984/85:2219 av Lennart Bladh (s), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetslöshetsförsäkring för hemvändande volontärer och andra biståndsarbetare.

Beträffande motiveringen för yrkandet hänvisas till motion 1984/85:2218.

1984/85:2252 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m), vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändrade bestämmelser för personer som pensionerats före 65 års ålder, så att arbetslöshetsersättning ej kan utgå samtidigt med tjänstepension.

Beträffande motiveringen för yrkandet hänvisas till motion 1984/85:2251.

Några grunddrag av kontantstödet vid arbetslöshet

Ersättning vid arbetslöshet lämnas i två former, som dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller som kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). De grundläggande villkoren för att få någon av dessa ersättningar är desamma: Sökanden skall vara arbetslös, vara arbetsför och beredd att ta ett lämpligt arbete. Lika för båda stödformerna gäller en karenstid av fem dagar innan ersättning börjar utgå.

Arbetslöshetsförsäkringen är den dominerande formen av stöd. Ca 3,4 milj. personer är anslutna till försäkringen. KAS är ett komplement för dem som av olika skäl inte har rätt till ersättning från försäkringen. Dess ersättningsnivå är som regel avsevärt lägre än inom försäkringen.

Genom AMS arbetssökandestatistik lämnas fortlöpande uppgifter om i vilken omfattning de arbetssökande uppbär arbetslöshetsersättningar resp. inte gör det. I betänkandet Arbetsmarknadspolitik under omprövning (SOU 1984:31 s. 46) finns följande sammanställning av denna statistik:

Tabell 3:15 Andel (procent) av kvarstående arbetssökande klara för omedelbar placering som har ersättning från kassa eller KAS

	1976		1980		1982	
	Kassa	KAS	Kassa	KAS	Kassa	KAS
Män	52,8	7,4	50,9	12,1	54,2	12,1
Kvinnor	37,4	14,7	42,2	18,4	45,6	16,7
Män och kvinnor i åldrarna:						
—19 år			7,8	30,0	12,7	30,6
20—24 år			40,0	21,1	46,5	20,8
—24 år	17,8	15,7	24,1	25,5	31,1	25,3
25—54 år	44,2	8,6	50,8	10,1	55,5	10,5
55— år	79,5	9,7	79,2	7,7	76,0	6,4
Samtliga	44,7	11,2	46,1	15,6	49,8	14,4

I september 1985 var det 58 % av de arbetssökande som uppbar ersättning från arbetslöshetskassa och 9 % som hade KAS. En tredjedel av de arbetssökande hade således inte något kontantstöd av detta slag.

I det nyssnämnda betänkandet påpekas i anslutning till tabellen att en så pass låg andel arbetssökande med kontantstöd som 60 % troligen beror bl. a. på karensreglerna och på att en del av de arbetssökande är utförsäkrade. Bland de arbetssökande utan kontantstöd finns alltså personer som antingen väntar på att få ersättning eller som tidigare har uppburit ersättning. Andelen personer som under åtminstone någon period av arbetslös-

heten får ersättning blir enligt betänkandet väsentligt högre och redovisas där till 80 % år 1977, till 86 % år 1979 och till 94 % åren 1981 och 1982.

Utomlands är det vanligt med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. I Sverige är försäkringen sedan gammalt frivillig. Den administreras av erkända arbetslöshetskassor, som juridiskt sett är fristående från de organisationer på arbetstagar- eller företagarsidan som medverkat till kassornas bildande.

Rätten till ersättning från arbetslöshetskassorna förutsätter utöver de gemensamma villkor som ovan nämnts att medlems- och arbetsvillkoren är uppfyllda. Det förstnämnda innebär krav på medlemskap i minst tolv månader. Arbetsvillkoret innebär att man skall ha arbetat minst fem månader under en period av tolv månader före arbetslösheten. Ersättningen utgår i form av en dagpenning, som för närvarande lägst är 110 kr. och högst 315 kr. per dag högst fem dagar per vecka. Dagpenningbeloppet kan reduceras med hänsyn till sökandens faktiska inkomst före arbetslösheten (överförsäkringsavdrag) eller på grund av regler om pensionsavdrag. Ersättningstiden är längst 300 dagar utom för dem som har fyllt 55 år. De har rätt till ersättning i 450 dagar.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras av statsbidrag till kassorna samt av de försäkrades avgifter och avkastning av fondmedel. Statsbidragen finansieras i sin tur med budgetmedel till 35 % och med arbetsgivaravgifter till 65 %.

KAS riktar sig i praktiken främst till nytillträdande på arbetsmarknaden som antingen inte har gått med i försäkringen eller inte hunnit kvalificera sig för rätt till kassaersättning. Det kan också ges till försäkrade som inte längre har rätt till kassaersättning (utförsäkrade) om de har fyllt 60 år.

Stödbeloppet är 100 kr. om dagen längst fem dagar i veckan. Det reduceras av pensioner och liknande förmåner. Ersättningstiden är längst 150 dagar — för dem som har fyllt 55 år 300 dagar och för dem som har fyllt 60 år 450 dagar.

I princip finns samma arbetsvillkor för KAS som för kassaersättningarna. När det gäller KAS får dock vård i enskilt hem av åldring eller handikappad under vissa förutsättningar jämställas med förvärvsarbete. Vidare behöver något arbetsvillkor inte uppfyllas av dem som är arbetssökande i anslutning till genomgången utbildning. Det krävs då att utbildningen antingen är minst ettårig och ger rätt till studiesocialt stöd eller är minst fem månaders arbetsmarknadsutbildning.

KAS finansieras av budgetmedel och arbetsgivaravgifter. Administrationen sköts av arbetsmarknadsverket, men utbetalningarna av stödet ombesörjs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Såväl dagpenningarna från arbetslöshetsförsäkringen som KAS räknas som skattepliktig inkomst för mottagarna och är ATP-grundande.

Ny utredning om ersättningarna vid arbetslöshet

Regeringen har den 7 november 1985 beslutat att genom en särskild utredare göra en översyn av olika frågor om ersättningarna vid arbetslöshet. Det skall enligt direktiven ingå i uppdraget att

föreslå ett system för hur behovet av höjningar av dagpenningen skall bedömas i framtiden,

bedöma om det går att införa ett system med enhetligare avgifter för alla medlemmar i arbetslöshetskassorna och redovisa hur ett sådant system i så fall skall utformas,

pröva möjligheten att fördela kostnaderna för arbetslöshetsersättning på ett sådant sätt att medlen från arbetsgivaravgifterna kan utnyttjas bättre samt dessutom undersöka alternativa finansieringsformer,

beräkna vad det skulle kosta att avskaffa den karenstid som gäller i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) samt redovisa hur en sådan reform skulle kunna finansieras inom nuvarande kostnadsramar för arbetslöshetsersättning,

föreslå vilka pensioner som bör påverka rätten till arbetslöshetsersättning samt bedöma om de s. k. 58,3-årsavgångarna och liknande uppgörelser är förenliga med de värderingar som ligger till grund för rätten till arbetslöshetsersättning,

föreslå åtgärder så att ombytessökande i begränsad utsträckning skall behöva arbetslöshetsersättning, samt

föreslå åtgärder för att göra administrationen av KAS effektivare och mindre resurskrävande.

Översynen förutsätts vara avslutad senast den 1 maj 1987.

Direktivtexten återges i sin helhet i bilaga till detta betänkande.

Utskottet

Inledning

I betänkandet om de arbetsmarknadspolitiska anslagen för innevarande budgetår (AU 1984/85:11) behandlade utskottet i anslutning till medelsanvisningen till kontantstödet vid arbetslöshet även sådana frågor som nivån på kassaersättningarna och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) samt statsbidraget till arbetslöshetskassorna. Med anledning av att regeringen aviserat en utredning om ersättningarna vid arbetslöshet tog utskottet vidare ställning till motionsyrkanden om inriktningen av det nya utredningsarbetet. Utskottets ställningstaganden i den sistnämnda delen ledde till reservationer från moderata samlingspartiet och centerpartiet (nr 46 resp. 47).

Utredningsarbetet berördes senare på våren av regeringen i kompletteringspropositionen (prop. 1984/85:150 bilaga 2 s. 20). Regeringen har i dagarna bemyndigat arbetsmarknadsministern att företa utredningsarbetet. Det skall utföras av en särskild utredare med biträde av sakkunniga och experter.

I det följande redovisar utskottet olika motionsförslag om villkoren för ersättningarna vid arbetslöshet. Motionerna väcktes under allmänna mo-

tionstiden i januari innevarande år. Flertalet av de frågor som härigenom har aktualiserats återkommer i det nya utredningsarbetet.

Företagares rätt till ersättning

När det gäller företagare finns särskilda villkor för ersättningsrätten. Huvudregeln är att deras personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört och att detta inte är tillfälligt. Däri ingår att lokaler och andra rörelsetillgångar skall ha avyttrats. Vidare förutsätts att företagets firma har avregistrerats.

Under år 1984 gjordes vissa uppmjukningar av detta arbetslöshetsbegrepp. I proposition 1983/84:126 (s. 10) uttalades bl. a. att den omständigheten att en arbetslös har ett inregistrerat företag inte längre ovillkorligen skall utesluta rätt till arbetslöshetsersättning. Denna och andra förändringar sågs som tillämpningsfrågor som skulle kunna lösas inom ramen för det gällande regelsystemet. Några ändringar i lagstiftningen om ersättningarna vid arbetslöshet gjordes alltså inte.

De ovan redovisade problemen tar i första hand sikte på etablerade företagare med verksamhet under avveckling. En annan problembild gäller för ersättningsrätten när arbetslösa försöker lösa sysselsättningsfrågan genom att ta upp egen verksamhet. Med tanke på dem bedrivs sedan föregående budgetår en försöksverksamhet med bidrag till arbetslösa som startar egen rörelse. Bidraget motsvarar den ersättning som skulle ha utgått om vederbörande inte tagit upp en egen verksamhet.

Agne Hansson m. fl. (c) hävdar i motion 1984/85:1444 att arbetslöshetsbegreppet för företagare fortfarande tolkas alltför snävt i praxis. Det behövs klarare regler, och dessa bör slås fast genom lagändring. Motionärerna anser att ersättning bör kunna utgå även om företaget är vilande. Avgörande bör vara om någon verksamhet förekommer i företaget eller ej, däremot inte om firman är registrerad. Omfattningen av verksamheten bör också avgöra ersättningsrätten i de fall det gäller arbetslösa som vid sidan av den tidigare anställningen bedrivit egen verksamhet som hobby eller fritidssysselsättning. Att en sådan verksamhet är inregistrerad bör inte vara avgörande för ersättningsrätten.

De särskilda villkoren för ersättningsrätten vid företagares arbetslöshet har till uppgift att förebygga att ersättningarna, som har till egentligt syfte att ge ekonomiskt stöd vid ofrivillig arbetslöshet, används som inkomstutfyllnad i mindre lönsamma företag. Det har inte heller ansetts önskvärt att ersättningarna vid arbetslöshet bli en ny form av ekonomiskt stöd vid företagsetableringar (AU 1983/84:7). De aktuella bestämmelserna bör ses mot den bakgrunden. Vad särskilt beträffar det i motionen kritiserade kravet på avregistrering av firman bör dock framhållas att detta inte längre är ovillkorligt. I de tillämpningsföreskrifter AMS har utfärdat till ledning för arbetslöshetskassorna sägs om arbetslösa som har ett inregistrerat företag att om "kassan kan konstatera att det inte bedrivs någon verksamhet i företaget och detta inte är tillfälligt, kan ersättning ändå utgå. Medlemmen skall i princip vara beredd att anta en heltidsanställning." För det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) gäller en liknande föreskrift. Dessa tillämpningsfö-

reskrifter bör i allt väsentligt tillgodose motionärernas intentioner. Med hänsyn härtill och då utskottet förutsätter att problemen med företagares ersättningsrätt skall ägnas fortsatt uppmärksamhet i det nya utredningsarbetet anser utskottet att det inte är motiverat att föreslå någon åtgärd med anledning av motion 1984/85:1444.

Arbetsvillkoret

I det arbetsvillkor som gäller för både arbetslöshetsförsäkringen och KAS ingår att den arbetslöse skall ha arbetat minst fem månader under en s. k. ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslösheten. Förvärvsarbetet skall ha utförts i Sverige. Såsom utvecklas nedan görs i praxis undantag för vissa utomlandsanställningar med svensk anknytning. Därutöver är det möjligt att åberopa arbete utom riket till följd av överenskommelser med andra länder.

Lennart Bladh (s) påtalar i motion 1984/85:2219 att hemvändande volontärer och andra som deltagit i *biståndsarbete* ofta ställs inför socialt och ekonomiskt otrygga förhållanden vid återkomsten till Sverige genom att de saknar skydd från arbetslöshetsförsäkringen och den allmänna försäkringen och på nytt måste kvalificera sig för inplaceringen i rätt försäkringsklass. Motionären anser det vara angeläget att den ekonomiska och sociala tryggheten ökas i sådana fall, och han yrkar att vad som anförs i motionen i fråga om arbetslöshetsförsäkringen skall ges regeringen till känna.

Som nyss nämnts får enligt praxis vissa arbeten utförda utomlands tillgodoräknas när det skall bestämmas om en sökande har uppfyllt arbetsvillkoret. Som sådana arbeten räknas anställningar hos arbetsgivare som har säte i Sverige under förutsättning att lönen betalas härifrån. Vidare får räknas tjänstgöring hos svenskt FN-förband samt vid Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet och därtill knutna organ. Hit hör slutligen även biståndsarbete om avlöningskostnaderna betalas av styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

Hemvändande biståndsarbetare har sålunda kvar sin rätt till ersättning från arbetslöshetskassan, i vart fall om deras lön bekostas av statsmedel. I motionen påpekas att lönen till volontärerna ofta är låg. Därigenom blir också kassaersättningen låg. I och för sig är det en gängse försäkringsprincip att ersättningen skall stå i proportion till tidigare inkomst. I de fall som åsyftas i motionen kompliceras dock situationen av att kassaersättningen beräknas på en lön som är skattefri, dvs. på en nettolön, medan det normala är att ersättningarna beräknas på bruttolönen före skatt. Detta problem har uppmärksammats av AMS och arbetslöshetskassorna som nu har infört en gynnsammare inkomstberäkning. Den innebär att sådan skattefri lön till biståndsarbetare som bekostas av volontärbidrag från SIDA skall räknas om att motsvara bruttolön före skatt vid bestämmandet av vederbörandes dagpenningbelopp. Det av motionärerna påtalade problemet får härmed anses vara i rimlig mån avhjälpt. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt anförts anser utskottet det inte vara erforderligt med något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen.

Dåvarande tredje vice talmannen Karl Erik Eriksson (fp) anser i motion 1984/85:903 — med hänvisning till ett konkret ersättningsfall — att *arbete i annat nordiskt land* bör likställas med anställning i hemlandet när det är fråga om att uppfylla arbetsvillkoret för KAS. Motionären tillägger att "först då kan vi tala om en gemensam nordisk arbetsmarknad" och yrkar att vad som anförs i motionen om tillgodoräknande av anställningstid för att erhålla KAS skall ges regeringen till känna.

I lagen om kontant arbetsmarknadsstöd finns (i 3 §) en uttrycklig föreskrift om att ersättningsvillkoren skall vara uppfyllda i Sverige. Dock godtas när det gäller arbetsvillkoret samma typer av arbeten utförda utomlands som redovisats ovan (biståndsarbete m. m.). Därutöver kan som inledningsvis påpekats arbete utomlands få tillgodoräknas i enlighet med internationella överenskommelser. För de nordiska ländernas del finns en sådan överenskommelse om tillgodoräknande av kvalifikationsperioder m. m. Den är från år 1976 och avser liksom en tidigare överenskommelse från 1950-talet enbart arbetslöshetsförsäkringen. Den kan följaktligen inte åberopas vid ansökningar om KAS. En revision av 1976 års överenskommelse i Nordiska ministerrådets regi är emellertid nära förestående. Med tillfredsställelse har utskottet inhämtat att den blivande överenskommelsen inte är begränsad till arbetslöshetsförsäkringen utan är avsedd att innefatta även andra former av kontantstöd, däribland KAS. Därmed ändras förutsättningarna för att bedöma det problem motionären har tagit upp och som på sitt område gäller räckvidden av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Möjlighet att återkomma i frågan kommer att finnas då, såsom utskottet utgår från, överenskommelsen underställs riksdagen före ratificering för svensk del. Med hänsyn till det anförda kan det inte anses vara aktuellt med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen.

Karensvillkoret

Enligt det karensvillkor som gäller för både arbetslöshetsförsäkringen och KAS får ersättning inte betalas ut förrän sökanden har varit arbetslös fem dagar.

I motion 1984/85:1109 av Rune Evensson m. fl. (s) föreslås att regeringen skall få i uppdrag att göra en översyn av arbetslöshetsförsäkringens karensregler med sikte på att dessa regler slopas. Samtidigt bör undersökas om det är möjligt att göra besparingar som delvis kan finansiera den föreslagna reformen. Det anförs i motionen bl. a. att tidigare åberopade skäl för att behålla karensen inte kan anses vara giltiga i dagens arbetsmarknad.

Karensvillkoret och arbetslöshetsförsäkringens finansiering hör till de frågor som skall prövas i det nya utredningsarbetet. Önskemålet om en översyn av dessa frågor tillgodoses därmed, och motionen påkallar således inte någon åtgärd från riksdagens sida.

Pensioner och kassaersättningar

Rätten att vara medlem i en arbetslöshetskassa och därmed rätten till ersättning upphör i och med att den försäkrade fyller 65 år. För dem som fått

pension före denna ålder gäller att om de beviljats pension med en tjänstetidsfaktor som uppgår till 0,8 eller mer, dvs. får hel eller nästan hel tjänstepension, så betalas inte heller i det fallet ut någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Övriga fall, alltså personer under 65 år och med reducerad pension, har möjlighet att samtidigt med pensionen få ersättning från arbetslöshetskassan. Därvid görs pensionsavdrag på kassaersättningen enligt en tabell som fastställs av AMS.

I motion 1984/85:1468 begär Sture Thun m. fl. (s) en översyn av bestämmelserna om pensionsavdrag. De hänvisar till att det kan uppstå betydande ekonomiska skillnader för personer som pensioneras före 65 års ålder, beroende på den tidigare tjänstgöringens längd. Med exempel visas i motionen hur pensionärer med reducerad tjänstepension och kompletterande kassaersättning kommer i en fördelaktigare situation än de som har längre tjänstetid och därigenom har tjänat in hel eller nästan hel pension.

Vidare föreslår Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m) i motion 1984/85:2252 att regeringen skall få i uppdrag att föreslå sådana ändrade bestämmelser att arbetslöshetsersättning inte kan utgå till dem som har fått tjänstepension före 65 års ålder. Härvid syftas liksom i den föregående motionen på möjligheten att samtidigt med reducerad tjänstepension uppbära arbetslöshetsersättning.

Möjligheterna att kombinera ålderspension och kassaersättning har successivt begränsats. Kvarvarande rätt att få ersättning även efter det att man uppnått den allmänna pensionsåldern (rätten för nyblivna pensionärer att "stämpla ut" från kassan) slopades i samband med att den nuvarande lagen om arbetslöshetsförsäkring trädde i kraft den 1 januari 1974. År 1981 infördes det ovan redovisade hindret att kombinera kassaersättning med hel tjänstepension. Påföljande år gjordes ytterligare regeländringar för att motverka överkompensation i samband med delpension och deltidsarbete.

Ett villkor för att partiell tjänstepension skall kunna kompletteras med kassaersättning är att vederbörande är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Därmed kommer sådana sökande att ta förmedlingsresurser i anspråk fastän de många gånger knappast kan anses som arbetssökande i egentlig mening. Den sidan av saken framhålls särskilt i motion 2252. Den togs vidare upp i vårens kompletteringsproposition (1984/85:150 bilaga 2 s. 20). I denna ifrågasatte arbetsmarknadsministern om det är en lämplig ordning att rätten till olika sociala förmåner eller möjligheten att försörja sig vid pensionering skall vara förenad med ett krav på att vara arbetssökande hos förmedlingen. Det förutskickades i propositionen att rätten till ersättning vid arbetslöshet i samband med pension skulle ses över i det kommande utredningsarbetet om arbetslöshetsersättningarna. Den nya utredningen har också fått direktiv om att se över pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Det innebär att de framställningar som görs i motionerna 1984/85:1468 och 1984/85:2252 om en översyn av gällande bestämmelser i aktuella hänseenden tillgodoses.

Avslutningsvis bör tilläggas att de problem som nu berörts även har samband med de åldersgränser och ersättningsnivåer som gäller vid tjänstepensionering och är fastlagda genom avtal. Vid sidan av de lösningar som kommer fram utredningsvägen kan sålunda behövas uppgörelser mellan

parterna på arbetsmarknaden. I den nyssnämnda kompletteringspropositionen upplystes i det avseendet att man på den kommunala sidan numera har träffat avtal som gör det möjligt för anställda med 63 år som pensionsålder att stanna kvar i tjänst tills de fyllt 65 år.

Med åberopande av det anförda föreslår utskottet att de båda motionerna lämnas utan åtgärd från riksdagens sida.

Pensionsavdragsreglerna för KAS

För KAS gäller samma övre åldersgräns som för kassaersättning, nämligen 65 år. Den som före denna ålder beviljas hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt lagen om allmän försäkring har inte heller rätt till KAS. Däremot kan KAS utgå jämsides med sjukbidrag eller förtidspension som har beviljats till två tredjedelar eller hälften. I så fall reduceras KAS med sjukbidrags- resp. pensionsbeloppet.

Har sökanden delpension, tjänstepension eller änke- eller änklingspension görs avdrag på KAS med motsvarande belopp. Avdrag görs även för livränta som utgår till sökanden på grund av yrkesskada eller olycksfall.

Nils-Olof Gustafsson (s) och Margareta Winberg (s) anser att pensionsavdragsreglerna bör ändras i två avseenden. De påpekar i motion 1984/85:2106 att reglerna bl. a. leder till att den som har en livränta om 1 960 kr. per månad eller däröver inte kan uppbära KAS till någon del. Däremot påverkas inte KAS av kapitalinkomster eftersom den tidigare nedsättningen av KAS på grund av förmögenhet har avskaffats. Vidare förefaller det motionärerna vara inkonsekvent att om en person har halv sjukpenning reduceras KAS endast med hänsyn till att arbetsutbudet är begränsat till hälften, men om sjukpenningen omvandlas till sjukbidrag så skall KAS i stället reduceras med bidragsbeloppet. Med hänsyn till det sagda bör enligt motionärerna bestämmelserna om livränta och andra pensionsförmåner i samband med KAS ses över.

Blenda Littmarck (m) föreslår i motion 1984/85:2113 att föreskriften om reduktion av KAS på grund av änke- eller änklingspension skall slopas. Motionären hänvisar till att KAS inte inkomstprövas mot makes inkomst. Efterlevandepensionen bör i konsekvens härmed inte inverka på rätten till KAS. Regeln kan särskilt hårt drabba änkor med barn. Den aktuella gruppen stödtagare är inte stor, men det är enligt motionären inte något skäl för att avstå från att undanröja en uppenbar orättvisa i ett socialt stödsystem.

Under åren har det visat sig möjligt att slopa ett par av de ursprungliga avdragsreglerna för KAS, nämligen om nedsättning på grund av förmögenhet resp. makes inkomst. Uppdraget till den nya utredningen om ersättningarna vid arbetslöshet att se över ersättningsrätten vid pension innefattar även KAS. Utskottet utgår från att utredningen kommer in på frågor av det slag som har tagits upp i motionerna och överväger i vad mån det är motiverat att ha olika avdragsregler för kassaersättningar och KAS. Med hänsyn härtill är det inte behövligt med ytterligare initiativ av det slag som begärs i motionerna, och dessa bör således inte leda till någon riksdagens åtgärd.

Arbetslöshetskassornas medlemmar får räkna med att bli avstängda från ersättningsrätten bl. a. om de frivilligt lämnar sin anställning utan giltig anledning. Avstängningstiden är 20 ersättningsdagar, dvs. fyra veckor. För korttidsanställningar gäller kortare avstängningstider. Å andra sidan kan avstängningstiden fördubblas om den arbetslöse avvisar erbjudande om en ny, lämplig anställning. Motsvarande avstängningsregler gäller även för KAS.

I motion 1984/85:901 yrkar Sten Andersson i Malmö (m) att riksdagen skall begära förslag till regeländring som innebär att kassaersättning betalas ut endast till dem som utan egen förskyllan har blivit arbetslösa. För en regeländring av detta slag åberopar motionären dels statsfinansiella skäl, dels att det enligt hans mening inte kan godtas att personer som utan särskild motivering slutat ett arbete skall kunna få kassaersättning efter 30 dagars karens.

Liknande motionsyrkanden avstyrktes av utskottet i AU 1983/84:18 (s. 13) med hänvisning till att de nuvarande sanktionsreglerna får anses vara kännbara nog för den enskilde arbetstagaren. Redan under avstängningstiden skall den arbetslöse vara anmäld hos arbetsförmedlingen. Om hon eller han då avvisar ett lämpligt arbetserbjudande kan sanktionsskärpning tillgripas genom den ovannämnda fördubblingen av avstängningstiden. Fortsätter den arbetslöse att vägra ta erbjudna arbeten kan avstängning ske tills vidare. Ersättning kan då lämnas först vid en ny arbetslöshet som inträffat sedan vederbörande haft arbete i (minst) 20 dagar.

De nuvarande avstängningsreglerna som fastställdes år 1982 har även till syfte att få de arbetslösa att hålla tätare kontakt med arbetsförmedlingen än tidigare var fallet för att främja att återgång i arbete sker så snabbt som möjligt. Detta syfte motverkas av motionsförslaget. Finns ingen rätt alls till kassaersättning kan man inte heller kräva att den arbetslöse skall ha kontakt med arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka ett nytt arbete.

Reglerna om avstängning skall tas upp i det kommande utredningsarbetet på så sätt att en kartläggning skall göras av omfattningen av det frivilliga slutandet av anställningar sådant det avspeglas i arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Bakgrunden anges vara konstaterandet att andelen frivilligt slutande är oroväckande hög i vissa arbetslöshetskassor. Kartläggningen skall läggas till grund för eventuella åtgärder. Dessa tänks enligt direktiven — beroende på resultatet av kartläggningen — kunna riktas mot såväl arbetsgivare som arbetstagare. Med hänsyn till den nu redovisade delen av utredningsuppdraget och till vad i övrigt anförts avstyrker utskottet motionen.

Medlemskap i arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna är fristående juridiska personer i förhållande till de fackliga organisationerna. Likväl — hävdar Sven-Erik Nordin m. fl. (c, m, fp) i motion 1984/85:1462 — förekommer svårigheter för arbetstagare som inte är med i de fackliga organisationerna att vinna inträde i kassorna. För att minska dessa svårigheter föreslår motionärerna som nya statsbidrags-

villkor dels att kassorna åt dem som så önskar skall tillhandahålla separata ansökningsblanketter — som alltså inte samtidigt gäller för inträde i motsvarande fackliga organisation — dels att kassorna skall behandla inkomna ansökningar inom en maximitid. Den sökande bör också få information om till vilken myndighet man kan vända sig för att få rättelse vid fel från kassans sida.

Vad och en som arbetar inom en arbetslöshetskassas verksamhetsområde har rätt att vinna medlemskap. Från denna rätt gör lagen (55 §) endast undantag för

1. den som (redan) är medlem i en annan kassa
2. den som är under 15 år
3. den som har fyllt 64 år
4. den som förvärvsarbetar mindre än tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka.

Av denna lagbestämmelse följer att det inte kan krävas facklig anslutning av den som vill bli medlem i en arbetslöshetskassa, och möjligheten att bli kassamedlem utan sådan anslutning har också använts av ca 55 000 personer eller drygt en procent av den aktuella medlemsstocken. Med hänsyn härtill kan det inte anses påkallat att via statsbidragsvillkoren ingripa i kassornas handläggningsrutiner på det detaljerade sätt som föreslås i motionen. I den mån kassornas ärendehandläggning ger anledning till missnöje kan detta påtalas hos tillsynsmyndigheten, AMS, vars anvisningar kassorna har att följa. Mot den nu angivna bakgrunden anser utskottet att det inte är motiverat att ta initiativ till en reglering av arbetslöshetskassornas verksamhet i de hänseenden som begärs i motionen utan föreslår att den inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Utförsäkring m. m.

Som åtgärder mot långtidsarbetslöshet och risker för *utförsäkring* föreslår Lars-Ove Hagberg m. fl. (vpk) i motion 1984/85:776

att alla som hotas av utförsäkring skall garanteras beredskapsarbete,

att regeländringar görs som innebär att i de fall garantin om beredskapsarbeten inte infrias skall arbetslöshetsersättning fortsätta att utgå,

att arbetsmarknadsutbildning skall jämställas med arbete och därmed kvalificera för ersättning från arbetslöshetskassa.

Enligt en ny bestämmelse i arbetsmarknadskungörelsen (72 a §) gäller sedan den 1 oktober 1983 att arbetslösa som riskerar att bli utförsäkrade skall anvisas beredskapsarbete om de begär det. Till att börja med undantog den nya regeln arbetslösa som fyllt 60 år; åldersgränsen har slopats från den 1 juli 1984. Enligt en första uppföljning, för tiden den 1 oktober 1983 — 30 juni 1984, utnyttjades den nya möjligheten till beredskapsarbete av knappt 4 000 personer.

I vad gäller förslaget att jämställa AMU med arbetad tid skall påpekas att nuvarande regler medger att två utbildningsmånader får tillgodoräknas av de fem månader arbetad tid som förutsätts för att arbetsvillkoret inom försäkringen skall vara uppfyllt. Denna regel om tillgodoräknande kommer att prövas i det nya utredningsarbetet. Det skall övervägas om arbetsvillko-

ret kan uppfyllas helt genom AMU, och i så fall om en sådan ordning skall gälla generellt eller vissa grupper, t. ex. dem som hotas av utförsäkring. Detta överensstämmer med önskemålen i motionen i motsvarande del. Med hänvisning härtill och till vad i övrigt anförts anser sig utskottet inte böra föreslå någon åtgärd med anledning av motion 1984/85:776.

För att motverka ökande *förtidspensionering* på grund av förslitningar i yrkeslivet föreslår Nic Grönvall (m) i motion 1984/85:1110 åtgärder som främjar att arbetstagare kan behålla sin anställning under den återstående yrkesverksamma tiden genom att sysselsättas med lättare arbetsuppgifter. Motionären tänker sig att överenskommelser träffas härom mellan arbetsgivaren och den lokala fackliga organisationen och att arbetsgivaren som kompensation får minskade arbetsgivaravgifter. Han ser detta som en förtidspensionering av personal i företagens regi och yrkar att riksdagen begär förslag härom från regeringen.

Kommittén för översyn av vissa frågor inom den allmänna pensioneringen har i uppdrag att överväga lösningar på olika frågor om sådan pensionering före den ordinarie pensionsåldern som sker på arbetsmarknadsmässiga grunder. Det kan vidare erinras om att det tidigare fanns vissa möjligheter för arbetsgivare att få lönebidrag för anställda som på grund av handikapp eljest skulle få svårt att vara kvar i anställningen. Denna form av lönebidrag avskaffades hösten 1981. Enligt utskottets mening bör man inte överväga att på nytt införa en liknande stödmöjlighet, utan resultatet av det nämnda utredningsarbetet bör avvaktas. Utskottet avstyrker sålunda motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *företagares rätt till ersättning*

att riksdagen avslår motion 1984/85:1444,

2. beträffande *biståndsarbete*

att riksdagen avslår motion 1984/85:2219,

3. beträffande *arbete i annat nordiskt land*

att riksdagen avslår motion 1984/85:903,

4. beträffande *karensvillkoret*

att riksdagen avslår motion 1984/85:1109,

5. beträffande *pensioner och kassaersättningar*

att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1468 och 1984/85:2252,

6. beträffande *pensionsavdragsreglerna för KAS*

att riksdagen avslår motionerna 1984/85:2106 och 1984/85:2113,

7. beträffande *avstängningsreglerna*

att riksdagen avslår motion 1984/85:901,

8. beträffande *medlemskap i arbetslöshetskassorna*

att riksdagen avslår motion 1984/85:1462,

9. beträffande *utförsäkring*

att riksdagen avslår motion 1984/85:776,

10. beträffande *förtidspensionering*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1110.

Stockholm den 12 november 1985

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Alf Wennerfors (m), Börje Hörnlund (c), Gustav Persson (s), Bengt Wittbom (m), Bo Nilsson (s), Charlotte Branting (fp), Sonja Rembo (m), Inge Carlsson (s), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Sven Lundberg (s), Christina Flink (s), Sigge Godin (fp) och Johnny Ahlqvist (s).

Reservationer

1. Avstängningsreglerna (mom. 7 — motiveringen)

Alf Wennerfors, Bengt Wittbom och Sonja Rembo (alla m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "De nuvarande" och slutar med "utskottet motionen" bort ha följande lydelse:

En översyn av reglerna om avstängning av arbetstagare som frivilligt slutar sin anställning har tidigare begärts av moderata samlingspartiet. Med tillfredsställelse kan därför konstateras att dessa regler nu skall tas upp i det utredningsarbete regeringen har beslutat i form av en kartläggning av det frivilliga slutandet av anställningar. Som bakgrund anges i direktiven att det frivilliga slutandet är oroväckande högt i vissa arbetslöshetskassor. Kartläggningen är avsedd att ligga till grund för de åtgärder utredningen kan finna påkallade.

Som tidigare redovisats begärs i motion 1984/85:901 av Sten Andersson (m) att regeringen skall lägga fram förslag till konkreta regeländringar vid frivilligt slutande. I det läge som uppstått med de nya utredningsdirektiven kan det vara rimligt att man avvaktar genomförandet av det kartläggningsarbete som förutsätts komma till stånd och ser vilka slutsatser som kan dras av detta. Med hänsyn härtill är det nu inte behövligt med något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen.

2. Medlemskap i arbetslöshetskassorna (mom. 8)

Alf Wennerfors, Bengt Wittbom och Sonja Rembo (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Av denna" och slutar med "riksdagens åtgärd" bort ha följande lydelse:

Av bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring (55 §) följer att var och en som arbetar inom en arbetslöshetskassas verksamhetsområde har rätt att bli medlem i kassan utan att samtidigt vara fackligt ansluten.

Emellertid har det i praktiken visat sig att arbetstagare som inte är medlemmar i en facklig organisation kan få avsevärda svårigheter att vinna medlemskap i kassan. Likaså är servicen till dessa medlemmar många gånger otillräcklig.

De praktiska svårigheter som uppkommer exemplifieras i den aktuella motionen 1984/85:1462 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c, m, fp) med dess krav på att särskilda anmälningsblanketter skall tillhandahållas dem som vill bli kassamedlemmar utan samtidig facklig anslutning och på föreskrifter som säkrar att sådana ansökningar handläggs inom rimlig tid av kassorna. Ett annat exempel är att ansökningsblanketter endast kan fås efter personligt besök på kassan, vilket särskilt drabbar dem som bor på annan ort. I utredningsdirektiven nämns ett fjärde problem, nämligen de administrationsavgifter som tas ut av dem som inte betalar sina avgifter kollektivt, dvs. de icke fackligt anslutna medlemmarna. Att direktiven bara berör sistnämnda fråga är inte till fyllest. Det borde vara ett allmänt intresse att så många som möjligt är medlemmar i arbetslöshetskassorna. Eftersom deras verksamhet i stort sett helt finansieras av allmänna medel, borde det vara ett oavvisligt krav att alla arbetstagare behandlas på ett likvärdigt sätt. Vid utredningsarbetet bör övervägas de åtgärder som kan vidtas så att denna princip får genomslag i den praktiska hanteringen av försäkringssystemet. Vad utskottet anfört med anledning av motionen bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *medlemskap i arbetslöshetskassorna*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:1462 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Utförsäkring (mom. 9)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Enligt en" och slutar med "motion 1984/85:776" bort ha följande lydelse:

Om man vill komma till rätta med det ökande problemet med utförsäkringarna krävs att det kommer till nya jobb. Det förutsätter i sin tur planerade åtgärder för att bygga ut både industrin och den offentliga sektorn eller med andra ord en politik för att sätta folk i arbete som sedan länge har förespråkats av vänsterpartiet kommunisterna.

I avvaktan på att en sådan politik genomförs är det ett steg framåt att de som hotas av utförsäkring numera kan få beredskapsarbete och därmed undgå situationen att bli utan arbetslöshetsersättning. Det är att märka att den arbetstagare som riskerar utförsäkring själv måste begära att bli anvisad beredskapsarbete. Det borde vara en rimligare ordning att det är arbetsförmedlingen som tar initiativet och erbjuder sådant arbete i syfte att förebygga utförsäkring. Detta förutsätter att förmedlingen har beredskapsarbete att anvisa i varje aktuellt fall. För att underlätta för förmedlingen och därmed för samhället att infria garantin mot utförsäkring bör deltagande i arbetsmarknadsutbildning jämställas med förvärvsarbete fullt ut, dvs. utan den begränsning till två månader som nu gäller. En förändring av det slaget av

arbetsvillkoret bör kunna genomföras utan den utredning som förutskickas i regeringens direktiv för översynen av arbetslöshetsersättningarna. Om det skulle inträffa i ett enskilt fall att varken beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning kan anvisas bör arbetstagaren tillerkännas arbetslöshetsersättning under förlängd tid. För den ersättning som utges i sådana fall bör kassorna få full kostnadskompensation från staten.

Det föreslås dels att riksdagen ansluter sig till de ovan angivna riktlinjerna för att garantera beredskapsarbete åt var och en som hotas av utförsäkring, dels att riksdagen av regeringen begär förslag till erforderliga författningsändringar beträffande ersättningsrätten och arbetsmarknadsutbildningen i nu berörda hänseenden.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *utförsäkring*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:776 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Företagares rätt till ersättning (mom. 1)

Alf Wennerfors (m), Börje Hörnlund (c), Bengt Wittbom (m), Charlotte Branting (fp), Sonja Rembo (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) och Sigge Godin (fp) anför:

Under den pågående behandlingen av detta utskottsärende har regeringen presenterat direktiv för en ny *utredning om ersättningarna vid arbetslöshet*. För oss har det länge stått klart att det är nödvändigt med en översyn av det nuvarande ersättningssystemet. Vi har under de senare åren vid ett flertal tillfällen tagit initiativ för att i skilda hänseenden få en sådan översyn till stånd. I och för sig är det alltså bra att regeringen nu startar ett utredningsarbete beträffande arbetslöshetsersättningarna. Som vi ser det hade det dock varit önskvärt med ett bredare grepp på ämnet än det som tas i de nya direktiven. Dessa synes innebära att man håller fast vid det nuvarande systemet för ersättningarna med en uppdelning på en frivillig försäkring och ett kompletterande stöd, KAS, på en väsentligt lägre nivå för de icke försäkrade.

Vi menar att man på sikt måste tänka sig en övergång till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det finns skäl att påminna om att när ALF-utredningen fick i uppdrag att utforma en sådan försäkring så rådde det en bred politisk enighet om behovet av en sådan reform. Genomförandet av utredningens förslag har hittills fått anstå av kostnadsskäl, men ekonomiska svårigheter kan inte undanskymma det faktum att reformbehovet kvarstår. Fortfarande är det många som helt saknar ekonomiskt stöd vid arbetslöshet och sålunda är hänvisade till socialhjälp eller endast har rätt till det begränsade skydd som KAS kan ge. Särskilt gäller detta om kvinnor och ungdomar.

Enligt vår mening borde tanken på en allmän arbetslöshetsförsäkring på nytt ha aktualiserats i samband med det nya utredningsarbetet. En sådan försäkring skulle ge ett grundskydd på en rimlig nivå med möjlighet att bygga på med avtalsenliga eller enskilt tecknade försäkringar. Här kan erinras om den möjlighet till frivillig påbyggnad av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen som temporärt gällde under år 1982 på initiativ av den dåvarande center- och folkpartiregeringen.

En allmän arbetslöshetsförsäkring skulle även lösa några av de frågor som aktualiserats från vårt håll men som i regeringens direktiv behandlas knapphändigt eller inte alls. Vi tänker bl. a. på ersättningsrätten för företagare, den olösta frågan om vård av egna barn i hemmet skall vara kvalificerande för ersättning samt ersättningsproblem för gränsarbetare som kan finnas kvar även efter den förestående nya nordiska överenskommelsen om ersättningarna vid arbetslöshet.

Slutligen vill vi ta upp frågan om formen för utredningsarbetets bedrivande. Regeringen har valt att överlåta det förestående arbetet på en ensamutredare. Detta är förvånande. Med hänsyn till frågornas i vissa fall kontroversiella natur hade det varit naturligt att förankra utredningsarbetet och dess resultat i en parlamentariskt sammansatt kommitté.

2. Företagares rätt till ersättning (mom. 1)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anför:

Regeringen har i dagarna fastställt direktiv för den länge aviserade *utredningen om ersättningarna vid arbetslöshet.* Det nuvarande ersättningssystemet är krångligt, och man kan ha förståelse för att det behöver ses över från tekniska och administrativa utgångspunkter. Huvudfrågorna för utredningen är emellertid ersättningsnivåerna i systemet, finansieringen — inkl. frågan om medlemsavgifterna — och karensdagarna. Om dessa stora reformer sägs tämligen genomgående att de skall finansieras inom ramen för nuvarande kostnader för arbetslöshetsersättningarna. Detta framstår som en närmast olöslig uppgift för utredaren. Det kan sålunda befaras att utredningsarbetet får till funktion att under de närmast följande åren vara en förevändning för att skjuta upp angelägna förbättringar av ersättningarna vid arbetslöshet. Detta kan inte godtas. Särskilt gäller det om de redan alltför låga ersättningsbeloppen från arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Dessa måste kunna kraftigt förstärkas utan hinder av att utredning pågår.

Direktiven för den nya utredningen om ersättningarna vid arbetslöshet

Beslut vid regeringssammanträde 1985-11-07

Departementschefen, statsrådet Leijon, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda vissa frågor som rör arbetslöshetsersättningen.

Utredaren bör bl. a.

— föreslå ett system för hur behovet av höjningar av dagpenningen skall bedömas i framtiden,

— bedöma om det går att införa ett system med enhetligare avgifter för alla medlemmar i arbetslöshetskassorna och redovisa hur ett sådant system i så fall skall utformas,

— pröva möjligheten att fördela kostnaderna för arbetslöshetsersättning på ett sådant sätt att medlen från arbetsgivaravgifterna kan utnyttjas bättre samt dessutom undersöka alternativa finansieringsformer,

— beräkna vad det skulle kosta att avskaffa den karenstid som gäller i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) samt redovisa hur en sådan reform skulle kunna finansieras inom nuvarande kostnadsramar för arbetslöshetsersättning,

— föreslå vilka pensioner som bör påverka rätten till arbetslöshetsersättning samt bedöma om de s. k. 58,3-årsavgångarna och liknande uppgörelser är förenliga med de värderingar som ligger till grund för rätten till arbetslöshetsersättning,

— föreslå åtgärder så att ombytessökande i begränsad utsträckning skall behöva arbetslöshetsersättning, samt

— föreslå åtgärder för att göra administrationen av KAS effektivare och mindre resurskrävande.

Arbetet bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 1 maj 1987.

Bakgrund

Nuvarande system för ersättning vid arbetslöshet bygger på inkomstbortfallsprincipen och infördes år 1974 (prop. 1973:56, InU 23, rskr 251). En parlamentarisk utredning — ALF-utredningen — genomförde under senare hälften av 1970-talet en ingående genomgång av arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Utredningen avgav betänkandet (SOU 1978:84) Allmän arbetslöshetsförsäkring. Mot bakgrund av bl. a. utredningens förslag har vid skilda tillfällen reformer genomförts i de båda stödformerna.

Under de år som har gått sedan det nuvarande systemet infördes har omfattande förändringar skett såväl på arbetsmarknaden som i ekonomin i sin helhet. Som en följd av internationell ekonomisk nedgång i kombination med strukturförändringar inom svenskt näringsliv och obalans i statens finanser ökade arbetslösheten snabbt under slutet av 1970-talet. Även

om en förbättring har skett under de senaste åren kvarstår omfattande problem på arbetsmarknaden.

Genom denna utveckling har kostnaderna för de kontanta ersättningarna vid arbetslöshet kommit att utgöra en allt större andel av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Budgetåret 1975/76 uppgick denna andel till ca 10 % och den har därefter ökat för att under innevarande budgetår utgöra drygt 30 % av utgifterna. Ökningen beror bl. a. på en ökad arbetslöshet och att den genomsnittliga ersättningstiden för varje ersättningstagare har ökat. År 1974 var den genomsnittliga ersättningstiden för medlemmarna i de erkända arbetslöshetskassorna ca 60 dagar. År 1984 hade den ökat till 72 dagar. För vissa grupper har de förlängda arbetslöshetstiderna inneburit att de under långa perioder har varit hänvisade till arbetslöshetsersättning som enda inkomstkälla.

För att bryta utvecklingen mot allt längre arbetslöshetsperioder där den enskildes val har begränsats till kontant ersättning har arbetsmarknadspolitiken under senare år inriktats mot direkta sysselsättningsskapande åtgärder och aktiva insatser för att underlätta placeringen i arbete — den s. k. arbetslinjen. I detta syfte har nya åtgärder införts, såsom ungdomslagen och rekryteringsstöden. Inom arbetsmarknadsverket genomförs nu det s. k. serviceprogrammet som bl. a. skall förbättra servicen till arbetssökande och arbetsgivare. Platsförmedlingen skall göras effektivare och förutsättningarna att stödja arbetshandikappade och långtidsarbetslösa till ett arbete skall förbättras.

Arbetslöshet innebär kostnader som måste bäras gemensamt i samhället. Aktiva insatser för att stödja de arbetssökande till att finna ett arbete måste kombineras med en ekonomisk trygghet för den enskilde. Ersättningen vid arbetslöshet utgör grunden härför och skall så göra också i framtiden.

Till följd av den högre arbetslösheten, har statens kostnader för statsbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna ökat under de senaste tio åren. I nominella tal har utgifterna stigit från 543 milj. kr. år 1974 till 6 102 milj. kr. budgetåret 1984/85. Förändringen förklaras förutom av arbetslöshetsnivån också av de förlängda arbetslöshetstiderna och anpassning av ersättningsnivåerna, men också av att statsbidragen successivt har förbättrats. Till följd av de ökade kostnaderna har arbetsmarknadsavgiften, dvs. den arbetsgivaravgift som skall finansiera bl. a. statsbidragen, behövt höjas vid flera tillfällen. Det ekonomiska utrymmet för reformer är nu starkt begränsat. Mot denna bakgrund bör olika vägar för finansieringen av en för den enskilde betryggande arbetslöshetsförsäkring studeras.

I skilda sammanhang har förts fram krav på ändringar i reglerna för arbetslöshetsersättningen. Det gäller bl. a. frågor såsom karensvillkoret, pensionsavdragsregler och möjligheten att delta i utbildning med bibehållen arbetslöshetsersättning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag att en särskild utredare tillkallas för att utreda vissa frågor rörande arbetslöshetsersättningen.

Jag kommer i det följande att gå igenom de huvudfrågor som bör utredas.

Ersättningsnivån

När den nu gällande lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring trädde i kraft den 1 januari 1974 fastställdes den högsta dagpenningen i försäkringen till 130 kr. Dagpenningen blev samtidigt skattepliktig och pensionsgrundande. Därefter har dagpenningen höjts flera gånger och den är för närvarande 315 kr. Denna ersättningsnivå gäller sedan den 1 juli 1985. Utgångspunkten för ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen är att den skall

utgöra en kompensation för ett inkomstbortfall. Dagpenningens storlek är således relaterad till en tidigare inkomst.

Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR och Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) har i skrivelse den 11 oktober 1984 bl. a. anfört att det är angeläget med klara regler för hur höjningar av arbetslöshetsersättningen skall beräknas. Organisationerna har därför hemställt att en arbetsgrupp tillsätts för att utreda vilket statistiskt underlag som bör användas vid kommande höjningar.

För närvarande höjs inte dagpenningen med någon automatik utan varje höjning prövas för sig. Hänsyn tas då till pris- och löneutvecklingen men också till det statsfinansiella läget.

Den särskilde utredaren skall redovisa ett system för hur behovet av höjningar av dagpenningen skall bedömas. Utredaren skall därvid utgå ifrån att behovet av varje höjning skall prövas särskilt utan knytning till något index.

Medlemsavgifterna

De erkända arbetslöshetskassorna får ta ut avgifter av sina medlemmar för de kostnader som inte kan täckas på annat sätt. Avgifterna fastställs särskilt för varje kassa och varierar för närvarande mellan 48 och 660 kr. per år och medlem. Nivån på avgiften styrs av flera faktorer, såsom arbetslöshetens omfattning i kassan i fråga, dagpenningnivån och fondbildningen i kassan. Varje arbetslöshetskassa är enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring skyldig att bygga upp en fond av medel som reserv genom vilken avgifterna kan utjämnas mellan år med låg och år med hög arbetslöshet. Så länge fonden inte uppgår till den nivå som föreskrivs i lagen måste kassan avsätta medel till fonden. Dessa medel kommer främst från medlemsavgifter, vilka kommer att ligga på en förhållandevis hög nivå så länge fonduppbyggnaden pågår.

De stora skillnaderna i nivån på medlemsavgifterna mellan de olika kassorna kan ur många synpunkter upplevas som orättvisa, särskilt som skillnaderna inte enbart är betingade av olikheter i kompensationsnivå utan också är beroende av arbetslöshetsrisken.

Den särskilde utredaren skall pröva om det går att införa ett system med enhetligare avgifter för alla medlemmar i arbetslöshetskassorna. Utredaren skall därvid pröva om en sådan ordning är lämplig med hänsyn till kassornas rätt att själva bestämma sina avgifter och medlemmarnas krav att kassornas verksamhet drivs rationellt för att hålla nere avgifterna. Om utredaren finner det möjligt att införa enhetligare medlemsavgifter skall han pröva om avgifterna lämpligen skall fastställas till ett visst belopp eller till en viss procentuell andel av inkomsten. Utredaren skall också pröva hur ett system för s. k. administrationsavgifter, som nu tas ut av medlemmar, för vilka medlemsavgift inte erläggs kollektivt, bör vara utformat. Enhetligare avgifter kommer att kräva ingrepp i de nu gällande reglerna för statsbidrag och fondbildning. Utredaren skall i sitt förslag redovisa de ändringar i dessa avseenden som bedöms nödvändiga för införandet av enhetligare medlemsavgifter. Förslaget får inte innebära att de totala kostnaderna för statsbidragen till arbetslöshetskassorna ökar.

Utredaren skall i detta sammanhang se över reglerna för fondbildning och behovet av fonder hos arbetslöshetskassorna. En fråga som därvid skall granskas särskilt är möjligheterna att begränsa behovet av fonder genom ändringar i ordningen för utbetalning av statsbidrag till kassorna. En annan

fråga som bör studeras i detta sammanhang är möjligheten att vid behov frigöra medel ur fonderna då utbetalningsbehoven överstiger en förutsedd nivå. Möjligheten till sådan flexibilitet är bl. a. beroende av hur fondmedlen är placerade.

Finansieringen

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras huvudsakligen genom statsbidrag. Dessa bidrag finansieras i sin tur till dels 35 % med medel som anvisas över statsbudgeten, dels 65 % med en arbetsgivaravgift enligt lagen (1982:691) om socialavgifter. Arbetsgivaravgiften, den s. k. arbetsmarknadsavgiften, uppgår fr. o. m. den 1 juli 1985 till 1,586 % av arbetsgivarens lönesumma. Genom avgiften finansieras även 65 % av kostnaderna för KAS och utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering (Ami). Fördelningen mellan anslags- och avgiftsmedel, den s. k. fördelningsnyckeln, fastställs av riksdagen.

Kostnaderna för statsbidragen till arbetslöshetskassorna påverkas kraftigt av även små ändringar i arbetslösheten. Vid låg arbetslöshet bland kassamedlemmarna behöver inte samtliga de medel som betalas in genom arbetsmarknadsavgiften utnyttjas utan delar kommer att fonderas. Vid hög arbetslöshet blir förhållandet det motsatta. Genom att fördelningsnyckeln är fast kan inte en eventuell brist på arbetsgivaravgiftsmedel kompenseras genom motsvarande tillskott av anslagsmedel. I stället måste medel till den andel som skall finansieras med arbetsmarknadsavgiften lånas från annan inkomsttitel. Dessa medel skall sedan återbetalas med framtida inflytande arbetsgivaravgifter.

Den särskilde utredaren skall undersöka möjligheterna att införa ett system med en rörlig fördelningsnyckel, som möjliggör ett maximalt utnyttjande av avgiftsmedlen samtidigt som olägenheten med lån från annan inkomsttitel undviks. Utredaren skall redovisa hur ett sådant system påverkar bedömningen på kort och lång sikt av behovet av anslagsmedel för arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag.

Som jag nyss har nämnt finansieras KAS och utbildningsbidragen till 35 % över statsbudgeten och till 65 % genom arbetsmarknadsavgiften. Under senare år har kostnaden för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen uppgått till i stort sett samma nivå som inkomsterna genom arbetsmarknadsavgiften. Utredaren bör mot denna bakgrund också studera för- och nackdelarna som skulle vara förenade med att bekosta statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen enbart genom arbetsgivaravgifter.

Inom ramen för ett helt avgiftsfinansierat system ryms problem som rör bl. a. möjligheterna att klara ekonomiska påfrestningar vid t. ex. konjunkturnedgångar, omfattande strukturella förändringar m. m. En utgångspunkt i utredarens arbete med denna fråga skall vara att det i ett sådant system bör skapas en medelsreserv för att klara toppar i utbetalningarna av ersättning utan att uttaget av arbetsgivaravgifter behöver ändras eller andra medel skjutas till. I likhet med vad som nu gäller bör en viss del av kostnaderna finansieras genom medlemsavgifter. Dessa bör vara så enhetliga som möjligt för samtliga medlemmar. En beräkning skall göras av vilken nivå på arbetsmarknadsavgiften eller på en motsvarande ny avgift som bör gälla både i inledningsskedet och på lång sikt. Utredaren skall i detta sammanhang också redovisa hur övriga verksamheter som nu finansieras i samma ordning som arbetslöshetsförsäkringen, dvs. KAS och utbildningsbidragen, bör finansieras om kostnaderna för försäkringen täcks helt genom avgifter.

Karensvillkoret

Innan ersättning får betalas ut första gången skall den arbetslöse fullgöra en karenstid om fem dagar. Karens behöver bara fullgöras en gång per ersättningsperiod. För den som är arbetslös endast en kort tid innebär karenstiden en kraftig minskning av den genomsnittliga kompensationsnivån, medan effekten inte blir lika påtaglig vid långtidsarbetslöshet. SO har i flera framställningar begärt att karenstiden skall avskaffas.

Den särskilde utredaren skall beräkna kostnaderna för ett avskaffande av karenstiden både i fråga om arbetslöshetsförsäkringen och KAS samt redovisa hur en sådan reform skulle kunna finansieras inom ramen för de nuvarande kostnaderna för arbetslöshetsersättningarna. Det står utredaren fritt att i detta arbete pröva andra lösningar än att helt avskaffa karenstiden. Förslag i denna fråga bar vara så utformade att de inte strider mot den grundläggande principen att arbetslöshetsersättningen utgör ett stöd för den som ofrivilligt har drabbats av arbetslöshet. Jag återkommer strax till frågan om frivilligt slutande.

Pensioner m. m.

Den som uppbär ålderspension före fyllda 65 år kan få ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS. Arbetslöshetsersättningen minskas med pensionen enligt en särskild pensionsavdragstabell och är pensionen tillräckligt hög bortfaller ersättningen helt. Likaså bortfaller rätten till ersättning från arbetslöshetskassa helt om ålderspensionen utgår med en tjänstetidsfaktor som uppgår till 0,8 eller mer och pensionen utgår på grund av förvärvsarbete.

Under senare år har antalet tjänstepensioneringar ökat kraftigt. Nya typer av pensioner har tillkommit, som inte fanns när de nu gällande pensionsavdragsreglerna fastställdes. Jag tänker bl. a. på delpensionen. Olika kombinationer av pension och deltidsarbete blir allt vanligare.

Sammantaget innebär denna utveckling att de nu gällande pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen och KAS bör ses över. Den särskilde utredaren skall föreslå vilka pensioner som bör påverka rätten till ersättning. Även i fortsättningen bör den principen gälla att endast pensioner som har samband med förvärvsarbete skall påverka ersättningsrätten. Utredaren skall belysa konsekvenserna för de enskilda av ett helt slopande av rätten till arbetslöshetsersättning i samband med sådana pensioner. Som alternativ skall utredaren föreslå de ändringar i de nu gällande reglerna som utvecklingen inom pensionsområdet bör föranleda. Utredaren skall därvid överväga om bestämmelsen om tjänstetidsfaktor, vid vilken ersättningsrätten bortfaller, är lämpligt utformad bl. a. med hänsyn till konstruktionen av tjänstepensioner inom den enskilda sektorn.

Utredaren skall vid sitt arbete med detta alternativ utgå ifrån att förslag till nya eller ändrade bestämmelser skall vara så utformade att över- och underkompensationseffekter undviks. Vidare skall en förutsättning för ersättningsrätt vara att pensionstagaren verkligen söker och är beredd att anta arbete. De nuvarande bestämmelsernas utformning har skapat en ordning med ett antal pensionstagare som ofta av endast formella skäl är anmälda som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Utredaren skall föreslå åtgärder för att bryta detta.

En fråga som inte direkt gäller pensionsreglerna men som har samband med pensionsavgångar är de under senare år allt vanligare avgångarna av äldre arbetstagare, som har uppnått minst 58,3 års ålder. Vid driftinskränkningar förekommer det att arbetsgivare och fack kommer överens om un-

dantag från turordningsreglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, som innebär att äldre arbetskraft lämnar företaget först. Avsikten är att dessa äldre arbetstagare skall sluta vid 58,3 års ålder för att därefter uppbära kassaersättning i 450 dagar. Ersättningstiden är beräknad så att den upphör strax efter det att arbetstagaren fyller 60 år. Vederbörande kan då efter utförsäkringen ansöka om förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder. Numera måste sådana uppgörelser godkännas av den centrala fackliga organisationen. Hela detta förfarande innebär att arbetsgivaren och facket träffar uppgörelse om förmåner som de inte disponerar över. Vidare förutsätter uppgörelserna många gånger att arbetstagarna under den tid som de uppbär arbetslöshetsersättning inte skall erbjudas arbete. Merparten av dessa arbetstagare är därför anmälda på arbetsförmedlingen utan att vara reellt arbetssökande.

Den särskilde utredaren skall pröva om uppgörelser av denna eller liknande slag är förenliga med de värderingar som ligger till grund för de allmänna villkoren för arbetslöshetsersättning. Utredaren skall med utgångspunkt från sitt ställningstagande i denna fråga föreslå de eventuella åtgärder som bedöms nödvändiga för att befästa arbetslöshetsersättningens ställning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Det grundläggande kravet att den som gör anspråk på ersättning skall vilja och kunna ta arbete skall kvarstå oförändrat.

Utredaren skall om möjligt samordna sitt arbete med denna fråga med den tidigare tillsatta kommittén för översyn av vissa frågor inom den allmänna pensioneringen (Dir. 1984:42), som mot bakgrund av 58,3-årsavgångarna har fått i uppdrag att pröva frågan om frivilliga avgångar från arbetsmarknaden före den ordinarie pensionsåldern. En utgångspunkt för den kommitténs arbete med denna fråga är att ett system med frivilliga avgångar inte kan bygga på att samhället tar kostnadsansvaret.

Frivilligt slutande

Den som slutar sitt arbete frivilligt kan bli avstängd från arbetslöshetsersättning om han eller hon inte har en giltig anledning till sitt handlande. Avstängningstiden är normalt 20 ersättningsdagar. Den som vid upprepade tillfällen har slutat ett arbete frivilligt utan giltig anledning kan bli avstängd intill dess han eller hon har utfört förvärvsarbete under 20 dagar. För den enskilde kan det många gånger finnas tvingande skäl att sluta ett arbete, det kan t. ex. gälla hälsoskäl eller underlåtenhet från arbetsgivarens sida att fullgöra sina lag- eller avtalsenliga förpliktelser. Även i fortsättningen bör dessa möjligheter att sluta ett arbete utan att bli avstängd från ersättning stå öppna för den enskilde. Kostnaden för en enskild kassamedlem för att sluta ett arbete utan giltig anledning motsvarar således i normalfallet ca en månadslön.

Någon möjlighet att tvinga en arbetstagare att stanna kvar i en anställning finns inte och bör inte heller finnas. En fri och rörlig arbetsmarknad förutsätter att människor har rätt att sluta sina arbeten och söka sig till andra som passar dem bättre. Denna rätt måste emellertid vara förenad med ett ansvar för att arbetsbytet inte innebär onödigt långa arbetslöshetsperioder med ersättning.

Det helt dominerande antalet ombytessökande på den svenska arbetsmarknaden har försäkrat sig om ett nytt arbete innan han eller hon slutar och att det nya arbetet skall påbörjas inom relativt kort tid. Samtidigt kan konstateras att i vissa arbetslöshetskassor är andelen frivilligt slutande oroväckande hög.

Den särskilde utredaren skall kartlägga omfattningen av det frivilliga

slutandet i arbetslöshetsförsäkringen och KAS. Utredaren skall med utgångspunkt i kartläggningen föreslå eventuella åtgärder. Dessa kan beroende på resultaten riktas mot såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Administrationen av KAS

Administrationen av KAS handhas av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och riksförsäkringsverket. Prövningen av ansökningar om stöd sker hos länsarbetsnämnderna och utbetalningar av stödet sker genom försäkringskassorna.

Sedan flera år tillbaka pågår ett arbete med att se över om det finns arbetsuppgifter inom arbetsmarknadsverket som helt eller delvis kan slopas eller föras över till annan huvudman. AMS-kommittén (A 1981:02) har bl. a. haft till uppgift att göra en sådan översyn. Syftet har varit att begränsa arbetsmarknadsverkets ansvar för arbetsuppgifter som inte i första hand är arbetsmarknadspolitiska. AMS-kommittén har inte tagit ställning till arbetsmarknadsverkets delansvar för administrationen av KAS.

Den prövning av KAS-ärenden som sker hos länsarbetsnämnderna är till övervägande del av rent teknisk natur. De arbetsmarknadspolitiska bedömningar som sker begränsar sig huvudsakligen till frågan om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande eller om ett avvisat arbete är lämpligt eller om sökanden har haft en giltig anledning att sluta ett arbete.

Administrationen av KAS tar i anspråk betydande resurser inom arbetsmarknadsverket. Inom verket har genomförts ett arbete med att göra verksamheten effektivare och mindre resurskrävande bl. a. genom utnyttjande av ADB-teknik. För närvarande pågår införandet av nya rutiner m. m. i detta syfte. Den särskilde utredaren skall pröva om det är möjligt att ytterligare förenkla hanteringen av KAS-ärenden för att frigöra resurser inom arbetsmarknadsverket till platsförmedlande uppgifter. Som ett alternativ till nuvarande ordning skall utredaren pröva möjligheterna att föra över delar av arbetsmarknadsverkets ansvar för administration av KAS till någon annan nu existerande eller ny huvudman. Utredaren skall därvid utgå ifrån att verkets befattning med KAS-ärenden skall begränsas till vad som gäller i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. Vid valet av huvudman står det utredaren fritt att pröva organisatoriska lösningar utanför existerande institutioner. Utredaren skall dock redovisa förslag om hur den administration av KAS, som förs bort från arbetsmarknadsverket, skulle kunna inordnas i försäkringskassornas verksamhet eller överlåtas på SO. Samorganisationen har i skrivelse till regeringen den 25 augusti 1983 erbjudit sig att ta över administrationen av KAS.

Utredaren skall redovisa vilka resurser som kan frigöras inom arbetsmarknadsverket om KAS-administrationen tas bort och hur verksamheten hos en ny huvudman skulle kunna finansieras inom ramen för dessa resurser eller till en lägre kostnad samt vilka konsekvenser i övrigt övertagandet kan få för den nye huvudmannen. Konsekvenserna för den personal som nu sysselsätts med dessa uppgifter inom arbetsmarknadsverket skall också belysas. En tidsplan för ett eventuellt överförande av verksamheten skall presenteras.

Utredaren skall i denna fråga samråda med AMS, statskontoret, riksförsäkringsverket och SO.

Vissa andra frågor

Inom vissa branscher, t. ex. inom trädgårdsnäringen och turismen, förekommer säsongarbete i betydande omfattning. De arbetstagare som syssel-

sätts i säsongarbete har ofta inget annat arbete mellan säsongernä och har ej heller någon form av lön under uppehållen. För många säsongarbetare utgör arbetslöshetsersättning inkomsttryggheten mellan säsongerna. Genom att de i hög grad utan formella avtal är eller anser sig tillförsäkrade fortsatt arbete när den nya säsongen börjar är de ofta mindre motiverade att acceptera erbjudanden om andra arbeten som inte tidsmässigt passar med säsongarbetet. För arbetsförmedlingen innebär detta svårigheter att mer varaktigt lösa dessa arbetssökandes sysselsättningssituation.

AMS har enligt lagarna om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd möjlighet att genom föreskrifter begränsa ersättningsrätten för säsongarbetare om särskilda skäl föreligger. Sådana begränsande föreskrifter har meddelats i endast ringa omfattning.

Den särskilde utredaren skall kartlägga omfattningen av säsongarbete inom olika branscher och hur stor andel av de säsongarbetande som får arbetslöshetsersättning under uppehåll mellan säsongerna. Utredaren skall föreslå en ordning som generellt reglerar ersättningsrätten för dessa arbetstagare. För många säsongarbetande kan säsongarbetet vara det enda realistiska alternativet och ur samhällets synpunkt bör detta inte omöjliggöras. Som en utgångspunkt skall vid arbetet med denna fråga gälla att säsongarbetare inte skall vara uteslutna från ersättningsrätt under uppehåll men att full ersättningsrätt skall vara förenad med krav på arbetsutbud som möjliggör en varaktig placering i arbete. Utredaren skall därvid också överväga åtgärder som ökar arbetsgivarens ansvar för att begränsa omfattningen av säsonganställningar.

Ett annat problem av likartad karaktär är de personer som vill kombinera arbetslöshetsersättning med annan sysselsättning. Särskilt vanligt är att en arbetssökande vill delta i utbildning eller starta någon form av egen företagsverksamhet under arbetslösheten. De nuvarande reglerna är mycket restriktiva när det gäller sådana kombinationer. Den särskilde utredaren skall pröva om den gällande ordningen bör bestå eller om skilda, ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt värdefulla sysselsättningar, i ökad utsträckning skall kunna kombineras med arbetslöshetsersättning. En generösare attityd i detta avseende får dock inte innebära eftergifter i fråga om kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredaren skall i detta sammanhang också pröva vägar inom arbetslöshetsersättningarnas ram som i ökad utsträckning medverkar till att deltidsarbetande med arbetslöshetsersättning kan placeras i arbete som motsvarar deras arbetsutbud. Utredaren skall härvid utgå ifrån att eventuella åtgärder inte skall vara av samma karaktär som den nyligen avskaffade begränsningsregeln vid deltidsarbete (den s. k. 50-dagarsregeln).

Vid prövningen av om den som söker ersättning uppfyller det s. k. arbetsvillkoret får både i arbetslöshetsförsäkringen och KAS två månader av genomgången arbetsmarknadsutbildning jämställas med arbetad tid. Resterande tre månader av arbetsvillkoret måste fullgöras genom arbete.

Den särskilde utredaren skall pröva det lämpliga i att arbetsvillkoret kan fullgöras helt genom arbetsmarknadsutbildning. Frågor som därvid bör övervägas är om en sådan ordning bör gälla generellt eller endast avse vissa grupper, t. ex. ersättningstagare som hotas av utförsäkring. Utredaren skall beräkna kostnaderna för en sådan reform och redovisa hur kostnaderna skulle kunna finansieras inom ramen för de nuvarande kostnaderna för arbetslöshetsersättning.

Den som uppbär arbetslöshetsersättning fyller i s. k. kassa- eller deklarationskort dag för dag i om han eller hon är arbetslös, arbetar eller av någon anledning är förhindrad att arbeta. Genom att underteckna kortet försäkrar ersättningstagaren att uppgifterna i kortet är riktiga. På kortet bekräftar

arbetsförmedlingen genom besöksstämpel att den arbetssökande har besökt förmedlingen i föreskriven ordning. Kortet ligger sedan till grund för utbetalningen av ersättning till den enskilde.

Normalt finns det inte någon anledning att ifrågasätta om uppgifterna i kortet är riktiga. Det förekommer dock att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt på grundval av oriktiga uppgifter i korten. För den som uppbär KAS kan försäkringskassan innan utbetalning sker göra en viss kontroll att stöd inte betalas ut för dagar för vilka t. ex. sjukpenning har utgått. Denna möjlighet har inte arbetslöshetskassorna. Ej heller har kassorna någon egentlig möjlighet att kontrollera om medlemmen har arbetat under en dag då han eller hon har uppgivit sig vara arbetslös.

Den särskilde utredaren skall lämna förslag till åtgärder som minskar riskerna för felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning. De åtgärder som föreslås bör dock inte vara så omfattande att handläggningen hos kassorna och utbetalningen av ersättning onödigtvis fördröjs.

I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns en mängd föreningsrättsliga bestämmelser för arbetslöshetskassorna. Dessa bestämmelser överensstämmer i stor utsträckning med dem som gäller för ekonomiska föreningar och i lagtexten hänvisas i betydande omfattning till lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Arbetslöshetskassorna intar en självständig föreningsrättslig ställning och är inte ekonomiska föreningar. Något sakligt skäl för att ha en koppling mellan de båda lagarna finns inte. För närvarande pågår inom regeringskansliet en översyn av lagen om ekonomiska föreningar med anledning av kooperationsutredningens betänkande (SOU 1984:9) Kooperativa föreningar. Detta översynsarbete kan förväntas leda till en helt ny lagstiftning för bl. a. ekonomiska föreningar, vilket i princip bör föranleda en omarbetning av lagen om arbetslöshetsförsäkring i detta avseende.

Den särskilde utredaren skall göra en redaktionell översyn av de föreningsrättsliga bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring och utforma ett förslag till lagtext som självständigt reglerar dessa frågor utan hänvisning till annan lagstiftning.

AMS och SO har tillsatt en arbetsgrupp för att förenkla reglerna för arbetslöshetsersättning. Den särskilde utredaren skall samråda med denna arbetsgrupp och som egna förslag redovisa de åtgärder som arbetsgruppen föreslår och som utredaren finner det angeläget att biträda.

Det står utredaren fritt att lägga fram förslag även i andra frågor rörande arbetslöshetsersättning som utredaren under arbetets gång finner anledning att ta upp.

Utredaren bör när arbetet påbörjas samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra sina synpunkter. Utredaren bör vidare samråda med de myndigheter som berörs av förslagen.

Genomförandet av uppdraget

Den särskilde utredaren bör bedriva arbetet skyndsamt och bör ha avslutat sitt arbete senast den 1 maj 1987. Utredaren får om det befinns lämpligt avge delbetänkande.

Som en utgångspunkt för utredarens arbete skall gälla att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Det innebär att, om förslag redovisas som medför ökade utgifter, utredaren samtidigt måste visa hur förslagen kan finansieras genom omprövningar

som innebär besparingar inom det direkta utredningsområdet. Även i övrigt gäller de direktiv (Dir. 1984:5) som har utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag

att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättning,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag

att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag för kommittéer m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Liber Tryck AB Stockholm 1985