

Kommittédirektiv

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring



Dir.
2007:100

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. Utredaren skall utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor som skall gälla inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande och andra berörda.

Utredaren skall vidare överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall också belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Utredaren skall överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Utredaren skall vidare lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig och grundläggande del i det svenska välfärdssystemet. Försäkringen är allmän så till vida att den omfattar alla som förvärvsarbetar, såväl arbetstagare som företagare. Arbetslöshetsförsäkringen hanteras organisatoriskt av ett antal föreningar (arbetslöshetskassor) som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher. Medlemskap i en arbetslöshetskassa är frivilligt. För närvarande finns det 36 arbetslöshetskassor. Merparten av arbetslöshetskassorna är endast tillgängliga för arbetstagare men det finns också arbetslöshetskassor som försäkrar företagare. En av arbetslöshetskassorna är den kompletterande arbetslöshetskassan, Alfa-kassan, som är öppen för alla förvärvsarbetande, såväl arbetstagare som företagare. Alfa-kassan lämnar ersättning dels till dem som är anslutna till kassan (medlemmar), dels till dem som inte är med i en arbetslöshetskassa.

Utöver arbetslöshetskassorna finns det ett antal andra myndigheter och organisationer som har stor betydelse för den

verksamhet som arbetslöshetskassorna bedriver. Det gäller framför allt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). AMS ansvarar för de områden som rör Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) uppgifter för arbetslöshetsförsäkringssystemet och för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen informerar de arbetssökande om villkoren för att arbetslöshetsersättning skall kunna lämnas och kontrollerar att den arbetssökande uppfyller dessa. IAF ansvarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. I detta ingår bland annat tillsyn över arbetslöshetskassorna och över rutiner för handläggning av sådana ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, dels en allmän del som omfattar alla som förvärvsarbetar och uppfyller ett arbetsvillkor (grundförsäkring), dels en frivillig del som kan ge en högre ersättning, baserad på den förlorade inkomsten, (inkomstbortfallsförsäkring) till den som har minst tolv månaders sammanhängande medlemskap i en arbetslöshetskassa och uppfyller ett arbetsvillkor.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha förvärvsarbetat i minst 6 månader och då ha utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad. Arbetsvillkoret kan också uppfyllas genom att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde förvärvsarbetat i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och då ha utfört arbete under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret får 2 månader i totalförsvarsplikt eller med föräldrapenning jämföras med förvärvsarbete.

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa krävs förvärvsarbete i viss omfattning. Medlemskap får endast beviljas den som under en sammanhängande period av 5 veckor under minst 4 veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning (inträdesvillkor). Som inträdesgrundande arbete räknas allt avlönat arbete.

Efter att den enskilde har varit medlem i arbetslöshetskassan under en sammanhängande period om 12 månader uppfyller han eller hon medlemsvillkoret.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte uppfyller ett medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa. Grundbeloppet är ett fast belopp som fastställs av regeringen, för närvarande 320 kronor per dag för den som har heltidsarbetat under hela ramtiden. Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på tidigare inkomst av förvärvsarbete under ramtiden om tolv månader. Nivån på den inkomstrelaterade ersättningen är begränsad av ett tak som fastställs av regeringen, för närvarande 680 kronor per dag. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas med 80 procent av den enskildes dagsförtjänst fr.o.m. dag 1 t.o.m. dag 200 av ersättningsperioden, 70 procent fr.o.m. dag 201 t.o.m. dag 300 av ersättningsperioden och 65 procent fr.o.m. dag 301 av ersättningsperioden. För den som dag 300 av ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år skall sänkningen från 70 till 65 procent ske först fr.o.m. dag 451 av ersättningsperioden. Till den som fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som ersättning kan lämnas och befinner sig i den efter förslag av regeringen i propositionen *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.* (prop. 2006/07:89) beslutade jobb- och utvecklingsgarantin gäller följande. Aktivitetsstöd lämnas med 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kronor för den som har heltidsarbetat.

En medlem i en arbetslöshetskassa betalar en medlemsavgift till kassan. Avgiften skall bestämmas så att den täcker kostnaderna för kassans förvaltning, kassans betalning av finansieringsavgift och förhöjt finansieringsbidrag samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa skall till staten betala dels en finansieringsavgift, dels en förhöjd finansieringsavgift. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och nivån på arbetslösheten bland kassans medlemmar. För personer som är arbetslösa och som

har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd betalas ingen förhöjd finansieringsavgift.

Av arbetskraften i april 2007 på cirka 4,6 miljoner personer var knappt 3,6 miljoner medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Det betyder att merparten av arbetskraften har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet om de uppfyller arbetsvillkoret och andra krav i arbetslöshetsförsäkringen.

Behovet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som skall lämna ekonomisk ersättning under en period av omställning till ett nytt arbete. Ersättningens nivå varierar bland annat beroende på om den enskilde uppfyller medlemsvillkoret eller inte. Endast den som uppfyller medlemsvillkoret har möjlighet att få inkomstrelaterad ersättning. I dag står cirka en miljon förvärvsarbetande utanför arbetslöshetskassorna och de har därmed inte rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. De är i den mån de uppfyller ett arbetsvillkor berättigade endast till grundbeloppet. Ersättningen skiljer sig således åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande i detta hänseende är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvsarbetande. Behovet av ett gott ekonomiskt skydd vid arbetslöshet gäller alla på arbetsmarknaden. Det nuvarande systemet bör därför reformeras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret skall ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Detta bör ske genom att arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Vidare bör anknytningen till arbetsmarknaden, dvs. t.ex. hur mycket avlönat arbete personen i fråga har utfört, vara avgörande för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning skall lämnas.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring. Den skall vid arbetslöshet ge de arbetslösa som uppfyller det arbetsvillkor som gäller i dag ersättning som baseras på den förlorade inkomsten, dvs. inkomstrelaterad ersättning. Utredaren skall utgå från att den nivå på inkomstrelaterad ersättning som gäller i dag skall gälla även i en obligatorisk försäkring.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens organisation bygger på en struktur som fungerar väl och effektivt. Dessa fördelar bör tas till vara. Införandet av en obligatorisk försäkring som ger inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet skall därför utgå från den nuvarande strukturen med självständiga arbetslöshetskassor. Utredaren skall alltså utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vid sina överväganden utgå från att arbetslöshetsförsäkringens ekonomiska skydd skall gälla alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor, som skall gälla. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall föreslå de uppbördsregler som är nödvändiga för att genomföra den obligatoriska försäkringen.

Utredaren skall beakta relevanta överenskommelser som slutits inom ramen för ILO, EU och Europarådet.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Det är viktigt att omformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan träda i kraft snarast. Därför skall utredaren redovisa de delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, senast den 31 januari 2008.

Utredningsuppdraget omfattar vidare att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring den obligatoriska försäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall också överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall dessutom belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Utredaren skall i det sammanhanget särskilt belysa möjligheterna till betalning genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och bedöma lämpligheten av en författningsreglering.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att fullgöra utredningsuppdraget. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall i dessa delar beakta nämnda internationella överenskommelser. Utredaren skall redovisa de effekter som förslagen får för samordningen av rättigheter inom EU och Norden.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande, både när det gäller hel- respektive deltidsarbetande, och andra berörda. Det står utredaren fritt att inhämta erfarenheter från andra länder som har inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall under arbetet hålla arbetsmarknadens parter samt berörda organisationer och myndigheter informerade om arbetet. Utredaren skall också samråda med utredningen om trygghetssystemen för företagare (N 2006:11). Utredaren skall regelbundet rapportera till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)