

Ref

Ekonomiskt stöd till arbetslösa

- översyn av vissa villkor

SOU 1987:56

Betänkande av
a-kassekommittén





Statens offentliga utredningar
1987:56
Arbetsmarknadsdepartementet

Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor

Betänkande av
a-kassekommittén
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malm Morgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ – 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ – 16⁴⁰ (endast internt)

Till statsrådet och
chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 7 november 1985 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättningen. Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 12 november 1985 f.d. ledamoten av riksdagen Rune Carlstein såsom särskild utredare.

Den 17 april 1986 meddelade regeringen tilläggsdirektiv.

Utredningen har antagit namnet a-kassekommittén.

Utredningen har tidigare avgivit delbetänkandet (Ds A 1987:4) Arbetslöshetsförsäkringen - högsta dagpenning och finansiering.

I arbetet med slutbetänkandet har följande personer deltagit:

Sakkunniga: Ombudsmannen Tore Andersson (LO), sektionschefen Bo Hansson (Landstingsförbundet), avdelningschefen Jaan Kolk (TCO), ombudsmannen Tore Lidbom (LO), direktören Sten Marcusson (SACO/SR), förste förbundssekreteraren Alf-Gunnar Svahn (Arbetslöshetskassornas samorganisation), direktören Inge Svensson (SAF) och sekreteraren Bernt Öberg (Svenska Kommunförbundet).

Experter: Hovrättsassessorn Lars Johan Eklund (arbetsmarknadsdepartementet), byråchefen Bo Jangenäs (AMS), kassaföreståndaren Ingvar Lilje-roos (Metallindustriarbetareförbundets erkända arbetslöshetskassa), departementssekreteraren Arne Paulsson (socialdepartementet, fr.o.m. den 1 september 1987), departementssekreteraren Kristin Ritter (social-

departementet, t.o.m. den 31 augusti 1987), departementssekreteraren Peter Strömberg (arbetsmarknadsdepartementet) och avdelningsdirektören Lennart Öjelind (riksförsäkringsverket, fr.o.m. den 23 juni 1987).

Sekretariat: Förste sekreteraren Elisabeth Krausz, departementssekreteraren Eva Kvarfordt och försäkringsrättsassessorn EvaMargareta Nilsson.

Den särskilde utredaren får härmed överlämna betänkandet Ekonomiskt stöd till arbetslösa - översyn av vissa villkor.

Särskilda yttranden har avgivits av Tore Andersson, Tore Lidbom, Jaan Kolk, Sten Marcusson, Alf-Gunnar Svahn och Ingvar Liljeroos gemensamt, av Bo Hansson och Bernt Öberg gemensamt, av Inge Svensson samt av Lars Johan Eklund, Peter Strömberg och Bo Jangenäs gemensamt.

Utredningen har med detta betänkande slutfört sitt arbete.

Stockholm i oktober 1987

Rune Carlstein

/Elisabeth Krausz
Eva Kvarfordt
EvaMargareta Nilsson

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR	8
SAMMANFATTNING	10
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	
Förslag till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring	19
Förslag till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd	28
1 ARBETSLÖSAS BAKGRUND	30
1.1 Sysselsättning och arbetslöshet	30
1.2 Anledningar till arbetslösheten	31
1.3 Långtidsarbetslösas bakgrund	34
1.4 Upprepad arbetslöshet	35
1.5 Arbetslöshet bland kassamedlemmar och icke kassa- medlemmar	36
2 ERSÄTTNINGSRÄTT I SAMBAND MED STUDIER	39
2.1 Gällande regler	39
2.2 Tidigare behandling	41
2.3 Omfattning	41
2.4 Överväganden och förslag	41
3 ÅTGÄRDER MOT SÄSONGSARBETSLÖSHET	45
3.1 Kartläggning av säsongsarbetslösheten	45
3.2 Allmänna utvecklingstendenser	48
3.3 Exempel på åtgärder i syfte att begränsa arbetslöshetens säsongsvariationer	50
3.4 Principiella överväganden	51
3.5 Förslag till åtgärder för att minska den säsong- varierade arbetslösheten	52
3.5.1 Ökat ansvar för parterna på arbetsmarknaden	53
3.5.2 Effektivare platsförmedling och kompletterande arbetsmarknadsutbildning	54
3.5.3 Stöd till kombinationssysselsättningar m.m.	55
3.5.4 Ersättningsreglernas utformning	56
3.6 Överväganden rörande inrättande av arbetslöshetskassa för renägare	57

4	DELTIDSARBETSLÖSHET	59
4.1	Förekomsten av deltidslöshet	59
4.2	Nya regler om arbetslöshetsersättning vid deltidslöshet	60
4.3	Erfarenheter av ändrade ersättningsregler	61
4.4	Andra åtgärder för att begränsa deltidslösheten	61
4.5	Normalarbetsdag och dagpenning efter nyprövning av arbetsvillkoret i försäkringen	62
4.6	Överväganden	64
5	ERSÄTTNING VID TJÄNSTEPENSION OCH AVTALADE ÄLDREAVGÅNGAR ...	65
5.1	Gällande regler	65
5.1.1	Lagen om arbetslöshetsförsäkring	65
5.1.2	AMS föreskrifter	66
5.1.3	Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd	68
5.1.4	Lagen om allmän försäkring	69
5.1.5	Lagen om anställningsskydd	69
5.1.6	Kommunalskattelagen	71
5.2	Den historiska bakgrunden till nuvarande bestämmelser	72
5.2.1	Lagen om arbetslöshetsförsäkring	72
5.2.2	Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd	75
5.2.3	Lagen om allmän försäkring	76
5.2.4	Lagen om delpensionsförsäkring	78
5.2.5	Lagen om anställningsskydd	80
5.3	Jämförelse med pensionärs rätt till sjukpenning- grundande inkomst och sjukpenning	82
5.4	Pensionsberedningen	83
5.5	Arbetslöshetskassornas samorganisation	84
5.6	Överväganden och förslag	85
6	FRIVILLIGT SLUTANDE	88
6.1	Gällande regler	88
6.2	Omfattning	89
6.2.1	Arbetslöshet bland ombytessökande	89
6.2.2	Arbetslösa som slutat av hälsoskäl, pension, flyttning eller inte har specificerat orsak	92
6.3	Överväganden och förslag	95
7	KARENSVILLKORET	97
7.1	Diskussionen om karens	97
7.2	Argument för och emot karens	99
7.3	Kompensationsnivå och överförsäkringsavdrag	100
7.4	Överväganden och förslag	101
7.5	Kostnadsberäkningar	103
7.5.1	Fullständig avveckling av karensen i arbetslöshetsförsäkringen i ett steg	103
7.5.2	Minskad karens i arbetslöshetsförsäkringen	104
7.5.3	Fullständig avveckling av karensen i KAS i ett steg	104
8	ADMINISTRATION AV DET KONTANTA ARBETSMARKNADSSTÖDET	106
8.1	Nuvarande administration	106
8.2	Samorganisationens förslag	106
8.3	Överväganden och förslag	107

9	FELAKTIGA UTBETALNINGAR AV KASSAERSÄTTNING	109
9.1	Gällande bestämmelser	109
9.2	Överväganden	110
10	ENSKILT ANSLUTNA	112
10.1	Gällande bestämmelser	112
10.2	Samorganisationens arbetsgrupp m.m.	112
10.3	Överväganden och förslag	114
11	ÖVERSYN AV DE FÖRENINGSRÄTTSLIGA BESTÄMMELSERNA FÖR ARBETSLÖSHETSKASSORNA	116
11.1	Kommitténs arbete	116
11.2	Överväganden och förslag	117
11.3	Förenklingsgruppen	118
12	EKONOMISKA KONSEKVENSER	120
12.1	Avveckling av karensen	120
12.1.1	Tillkommande ersättningstagare	120
12.1.2	Konjunkturläge	122
12.2	Kompensationsnivå 65 % för tjänstepensionärer	124
12.2.1	Kompensationsnivå 65 %	124
12.2.2	Färre avgångar	124
12.3	Övriga förslag	125
	SÄRSKILDA YTTRANDEN	126
BILAGOR:		
1.	Direktiv	139
2.	Tilläggsdirektiv	152
3.	Kostnader för ersättning till säsongarbetslösa enligt samorganisationens kartläggning	154
4.	Olika förekommande tjänstepensioner	155

FÖRKORTNINGAR

a-kassa	Erkänd arbetslöshetskassa
ADB	Automatisk databehandling
AFL	Lagen om allmän försäkring
AGS	Avtalsgruppsjukförsäkring inom SAF/LÖ:s avtalsområde
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
ALF	Lagen om arbetslöshetsförsäkring
ALF-utredningen	1974 års utredning om allmän arbetslöshetsförsäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMFS	Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling
ATP	Allmän tilläggspension
BAO	Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation
dir	Direktiv
DP	Delpension
DPFL	Lagen om delpension
Ds	Departementsserien
eak	Erkänd arbetslöshetskassa
FAO	Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation
FL	Lagen om ekonomiska föreningar
FP	Folkpension
FTF	Försäkringstjänstemannaförbundet
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
ITP	Industrins och handelns tilläggspension för tjänstemän och arbetsledare
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KASL	Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd
KBT	Kommunalt bostadstillägg
KFO	Kooperativa förhandlingsorganisationen
KL	Kommunalskattelagen
KSA-utredningen	Utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet (1966-71)

KTP	Kooperationens tilläggspension
LAF	Lagen om arbetsskadeförsäkring
LAS	Lagen om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen i Sverige
PA-KL	Pensionsbestämmelser för arbetstagare hos kommuner och landsting
PGI	Pensionsgrundande inkomst
prop	Proposition
PTP	Praktikertjänst Tjänstepension
RFV	Riksförsäkringsverket
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SAO	De Samordnade Akademikerorganisationerna
SAV	Statens arbetsgivarverk
SBmf	Svenska Bankmannaförbundet
SFO	Arbetsgivarorganisationen SFO
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SIL	Lagen om statlig inkomst
SO	Arbetslöshetskassornas samorganisation
SOU	Statens offentliga utredningar
STP	Särskild tilläggspension inom SAF/LO:s avtalsområde
TA	Tidningarnas Arbetsgivareförening
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TGL	Tjänstegrupplivförsäkring

SAMMANFATTNING

Det kontanta arbetsmarknadsstödet och de nuvarande reglerna för arbetslöshetsförsäkringen infördes år 1974 och har i stort sett varit oförändrade sedan dess.

Sedan denna tid har betydande förändringar skett i de arbetslösas bakgrund.

Förr var den vanligaste orsaken till arbetslöshet drifts- och personalinskränkningar. Numera är den vanligaste orsaken att ett åtaget arbete - ett vikariat, en objektsanställning eller annat tillfälligt arbete - har upphört. Bland unga och medelålders arbetslösa dominerar denna anledning helt. De äldre, däremot, drabbas alltsedan år 1979 av driftsinskränkningar i oproportionerligt hög grad. Därtill har sådana skäl till arbetslöshet som ohälsa och pension ökat snabbt bland de äldre. Dessa anledningar är nu tre gånger så vanliga bland äldre som för tio år sedan.

Driftsinskränkningar och avgångar av hälsoskäl eller i samband med pension ger också upphov till en mycket svårartad arbetslöshet. Den främsta orsaken till långtidsarbetslöshet är nu avgångar av hälsoskäl eller pensionering. Mer än en tredjedel av alla långtidsarbetslösa är kassamedlemmar i åldrarna mellan 55 och 64 år. Äldre kassamedlemmar som blir arbetslösa får endast sällan nytt arbete. Majoriteteten går i pension, oftast efter mycket långa arbetslöshetstider.

Trots att en stor andel av de arbetslösa har sin bakgrund i icke fasta anställningar är inte den andel av de arbetslösa som drabbas av upprepade arbetslöshetsperioder större nu än för tio år sedan.

Arbetslösheten bland ny- och återinträdande på arbetsmarknaden är inte högre nu än för tio år sedan, och andelen långtidsarbetslösa är lägre.

Förslagen i kapitlen 2 till och med 7 har sin utgångspunkt i dessa stora förändringar i de arbetslösas bakgrund. Förändringarna kräver att innebörden av begreppet "stå till arbetsmarknadens förfogande" klargörs ytterligare. Vidare behöver gränsdragningen mot andra stödsystem - främst pensioner och studiestöd - upprätthållas.

Arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken innebär att den arbetssökande så snart som möjligt skall få ett lämpligt arbete och inte vara hänvisad till arbetslöshetsersättning under lång tid. En förutsättning för att arbetslinjen skall vara framgångsrik är att de arbetssökande verkligen är oförhindrade och villiga att ta arbete.

Sedan ett par år har det varit möjligt för ersättningstagare att bedriva studier på heltid förutsatt att de skriftligen förbundit sig att avbryta studierna om lämpligt arbete erbjuds.

Jag anser inte att detta är förenligt med de krav som bör ställas på en arbetssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande. En arbetssökande måste också vara tillgänglig för besök på arbetsplatser, för anställningsintervjuer och aktiviteter som arbetsförmedlingen kallar till.

Förbindelser att avbryta studier strider också mot angelägna strävanden inom utbildningen att förhindra studieavbrott. Att man för arbetslöshetsersättningen uppställer villkor som direkt motverkar dessa strävanden anser jag förkastligt. Möjligheten att bedriva studier med arbetslöshetsersättning skapar också orättvisor mellan olika studerande. Orättvisan ligger inte bara däri att vissa studerande kan komma i åtnjutande av en förmånligare studiefinansiering än andra, utan också i tillgången på utbildningsplatser. Med de regler som nu gäller kan en studerande bli utan plats vid en utbildning till förmån för en person som utfäst sig att avbryta sina studier.

Jag föreslår därför att huvudregeln skall vara att den som bedriver studier på heltid inte skall kunna få arbetslöshetsersättning annat än

i särskilda undantagsfall. Däremot bör givetvis arbetssökande ha rätt att bedriva studier på deltid, förutsatt att studierna inte inkräktar på möjligheterna att söka och ta arbete och att den arbetslöse inte begränsar sitt arbetsutbud utan söker heltidsarbete.

Sedan många år görs betydande insatser för att minska säsongsmässiga variationer i sysselsättningen.

Utredningen har kartlagt arbetslöshetens säsongsvariationer i tio kassor. Kartläggningen visar att i dessa tio kassor utgick år 1985 omkring 500 miljoner kronor i ersättning till följd av säsongsmässiga variationer. I kartläggningen ingår inte Statsanställdas kassa, där en omfattande säsongsarbetslöshet bland vägarbetare förekommer.

Arbetslöshetskassornas samorganisation har kartlagt den säsongsarbetslöshet som har ett mer direkt samband med säsongsbetingade anställningsvillkor. Enligt denna kartläggning utgick år 1985 totalt ca 260 miljoner kronor i ersättning från kassorna.

Stödet till säsongsarbetslösa fungerar delvis som ett stöd till vissa branscher och regioner. Detta bör emellertid inte påverka ersättningsreglerna. En generell reglering av ersättningsrätten varken kan eller bör ske. Det skulle kunna medföra att särskilda krav ställs på vissa delårsarbetslösa enbart därför att de är relativt lätta att identifiera, medan andra ersättningstagare skulle undgå begränsningar av det skälet att de har mer "vaga" former av säsongsanställningar. Däremot måste givetvis samma krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande ställas på säsongsarbetslösa som på andra arbetslösa.

Säsongsarbetslöshet bör motverkas på följande sätt:

- 1) Parterna på arbetsmarknaden bör göra en noggrann genomgång av alla avtal som förutsätter säsongsuppehåll. En utgångspunkt bör vara att staten inte skall svara för regelbundet återkommande kostnader.
- 2) Särskilda insatser för långtidsarbetslösa har nyligen beslutats av regeringen. Dessa insatser bör även ge effekt för de långtidsarbetslösa säsongarbetarna.

- 3) AMS bör få i uppdrag att se över möjligheterna att ordna meningsfull utbildning och kompletterande sysselsättning åt vägarbetare och andra grupper med omfattande säsongsarbetslöshet.
- 4) Kombinationssysselsättningar bör ordnas främst i områden där man är starkt beroende av traditionella säsongsarbeten.

Deltidsarbetslöshetens omfattning är inte känd. På samma sätt som säsongsarbetslösheten ger olika definitioner olika resultat. A-kassekommittén har gjort en kartläggning som visar att den partiella arbetslösheten år 1986 gav upphov till knappt 20 % av den utbetalda ersättningen, medan de fackliga representanterna i kommittén har hävdad att det är fråga om mindre än 10 %.

Nya regler för ersättning infördes den 1 juli 1987 och särskilda insatser skall nu göras mot deltidsarbetslösheten. Då kommer även omfattningen att klarläggas. Några erfarenheter av de nya reglerna och insatserna finns inte än, och jag föreslår därför inte heller några ytterligare ändringar.

Bestämmelserna om avdrag för pension i arbetslöshetsförsäkringen tillkom år 1964. När dessa regler infördes utgick man från att de skulle vara provisoriska i avvaktan på att ålderspensionärernas ställning inom försäkringen skulle lösas. Så skedde också 1974. Sedan dess har inte den som uppnått den allmänna pensionsåldern längre rätt att kvarstå som medlem i arbetslöshetskassa och kan således inte heller få ersättning från försäkringen.

På arbetsmarknaden finns emellertid ett flertal avtal som medger avgång med ålderspension före den allmänna pensionsåldern. Den som har en s.k. tjänstetidsfaktor på 0,8 eller mer - motsvarande 24 år eller mer av pensionsgrundande anställning - har inte rätt till arbetslöshetsersättning. För den som har kortare tid än så görs pensionsavdrag motsvarande 1/260-del av årspensionen från dagpenningen.

I de flesta tjänstepensionsavtal motsvarar full pension 65 % av slutlönen. Med de regler som nu gäller är det således möjligt för en person att komplettera en låg pension med arbetslöshetsersättning så att han får högre kompensation än om han hade intjänat rätt till hel pension.

Många äldre har av olika skäl inte kunnat tjäna in rätt till full pension. Med hänsyn till dessa personer bör inte rätten till arbetslöshetsersättning i samband med pension tas bort helt. Däremot är det inte rimligt att dessa personer skall kunna få en högre kompensation än om de tjänat in rätt till hel pension. Jag föreslår därför att dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen till pensionärer skall kunna utgå med högst 65 % av dagsförtjänsten.

De som nu har tjänstepension bör inte få sina villkor förändrade under pågående ersättningsperiod.

Den som har fyllt 60 år och som har haft arbetslöshetsersättning under längsta möjliga tid kan få förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Det är denna rätt som tillsammans med rätten att träffa avtal om avsteg från turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd som har gjort de s.k. 58,3-årspensioneringarna möjliga. Dessa innebär i korthet att arbetstagare och arbetsgivare träffar avtal om att vid driftsinskränkningar de äldre arbetstagarna sägs upp först. Detta sker under förutsättningen att de äldre skall få arbetslöshetsersättning under längsta möjliga tid och därefter få förtidspension. Man utgår från att de äldre inte skall få eller behöva acceptera erbjudanden om nya arbeten.

Det har sedan länge funnits en stark strävan att värna äldre människors rätt att om de så önskar fortsätta att arbeta. Ett uttryck för detta är skyddet för äldre i lagen om anställningsskydd, ett annat de äldres rätt till längre ersättningstider inom arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. 58,3-årspensioneringarna strider därför mot angelägna strävanden. Avstegen är emellertid främst ett arbetsmarknadspolitiskt problem som inte kan och heller inte bör lösas genom åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringens ram.

Den som slutar ett arbete frivilligt utan giltigt skäl stängs av från ersättning. Detsamma gäller den som avvisar ett arbetserbjudande. Avstängningstiden är 20 dagar om det lämnade/avvisade arbetet skulle ha varat mer än 10 dagar. Den som lämnar en anställning får således inte någon ersättning under sammanlagt fem veckor - fyra veckors avstängning och en veckas karenstid.

I debatten under senare tid är ofta förekommit uppgifter om att ungdomar skulle lämna sina arbeten frivilligt för att leva på arbetslöshetsförsäkringen. De undersökningar som jag har företagit ger inga som helst belägg för detta. Tvärtom är den andel av de arbetslösa ungdomarna som har lämnat sina arbeten på egen begäran lägre nu än för tio år sedan.

Det finns inga tecken på att det frivilliga slutandet skulle ha ökat totalt sett. Däremot lämnade markant fler äldre sina anställningar av skäl som ohälsa, flyttning eller pensionering under lågkonjunkturåren 1980 till 1984 än under tidigare år. Alltjämt är betydligt fler äldre arbetslösa av dessa anledningar än år 1980.

En avveckling av karensen i arbetslöshetsförsäkringen bör inte komma dem som frivilligt lämnar en anställning till godo. Därför bör en sådan avveckling kombineras med en förlängning av avstängningstiden från 20 till 25 dagar.

Karensvillkor har funnits i arbetslöshetsförsäkringen alltsedan den första kassaförordningen. Det nu gällande villkoret innebär att en person måste vara arbetslös i fem dagar innan ersättning kan börja utgå.

Tidigare fanns inom arbetslöshetsförsäkringen ett system med inplacement i dagpenningklasser. För dem som trots detta blev överkompenserade tillämpades en ordning med s.k. överförsäkringsavdrag. Dagpenningklasserna finns inte längre. För alla som inte är berättigade till högsta dagpenning görs därför nu överförsäkringsavdrag med 8,3 %.

Förutsättningarna att finna ett nytt arbete, lämplig utbildning eller annan åtgärd för en arbetslös är givetvis oberoende av om han genomgår karens eller ej. För många arbetslösa är det också mycket svårt att bära ett så stort inkomstbortfall som en veckas karens innebär. De som beviljas fortsatt ersättning efter att en ersättningsperiod gått till ända får en ny karens mitt under en pågående, ofta lång arbetslöshets-tid. För den enskilde är detta helt obegripligt.

Jag anser att det inte längre finns några bärande skäl att behålla karensen i arbetslöshetsförsäkringen.

I det delbetänkande som jag tidigare har avlämnat har jag föreslagit att högsta dagpenning årligen skall justeras efter förändringarna av industriarbetarnas löner.

Det finns sedan lång tid en strävan att anpassa reglerna för arbetslöshetsförsäkringen till vad som gäller inom socialförsäkringarna.

Jag föreslår att karensen avvecklas i arbetslöshetsförsäkringen och att kompensationsnivån sätts till 90 %.

Detta innebär att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen närmast till vad som gäller i sjukförsäkringen. Samtidigt avskaffas de sista kvardröjande dragen av understöd och särbehandling av arbetslöshet i förhållande till andra förvärvshinder.

Jag lämnar av finansieringsskäl inte något förslag till avveckling av karensen i det kontanta arbetsmarknadsstödet.

*

Administrationen av det kontanta arbetsmarknadsstödet sköts nu av länsarbetsnämnderna och försäkringskassorna. Arbetslöshetskassornas samorganisation har erbjudit sig att ta över administrationen.

Ersättningstagarna med KAS har blivit allt färre under de senaste åren. Vid länsarbetsnämnderna är ett nytt ADB-system under införande. Detta kommer att medge en inte obetydlig rationalisering. Jag har inte kunnat finna att en överföring av administrationen till samorganisationen skulle medföra några ekonomiska vinster. En sådan ordning skulle också bli mindre flexibel än den nuvarande.

Försäkringskassorna svarar nu för utbetalning av KAS till ersättningstagarna. Utbetalningarna kan utan olägenheter överföras till riksför-

säkringsverkets ADB-central. Detta skulle ge en inte obetydlig ytterligare besparing. Jag föreslår att detta prövas.

Felaktiga utbetalningar av kassaersättning förekommer givetvis. Jag har dock kunnat konstatera att felutbetalningarna varken ekonomiskt eller antalsmässigt ger någon anledning till oro. Jag kan därför inte finna några skäl att föreslå ändringar i den nuvarande ordningen, som har många fördelar.

Arbetslöshetskassorna har allt sedan de bildades stått öppna för var och en som är verksam inom kassans område. För medlemmar i de närstående organisationerna har medlemskap (med ett undantag) alltid varit obligatoriskt. 98 % av medlemmarna i kassorna är anslutna på detta sätt. Övriga 2 % är enskilt anslutna medlemmar.

Den obligatoriska anslutningen medför att många funktioner kan skötas mer rationellt. Dessa fördelar kan inte utnyttjas för de enskilt anslutna medlemmarna. Av dessa medlemmar får kassorna därför ta ut extra avgifter. För närvarande förekommer fyra olika sådana avgifter. Jag anser att dessa olika avgifter bör ersättas av en särskild avgiftsklass. Avgiftens storlek skall, i likhet med övriga avgifter, godkännas av AMS. Meravgiften skall endast avse de merkostnader kassorna har för den rena medlemsadministrationen, såsom uppbörd av medlemsavgifter.

Det finns en mängd föreningsrättsliga bestämmelser för arbetslöshetskassorna. Dessa bestämmelser överensstämmer i stort med dem som gäller för ekonomiska föreningar och i lagen om arbetslöshetsförsäkring hänvisas därför i betydande omfattning till lagen om ekonomiska föreningar.

Inom utredningen har en lagtext som självständigt reglerar föreningsrätten utarbetats. Detta har emellertid medfört att lagtexten har blivit väsentlig mer omfattande än för närvarande. Även en skiss till en ny lag har utarbetats. Denna skiss innebär emellertid ganska stora ingrepp i de nuvarande bestämmelserna.

Att självständigt reglera arbetslöshetskassornas föreningsrättsliga ställning medför stora omarbetningar. Skall detta ske behöver därför en ny lag - och inte ändringar i den nuvarande lagen - utarbetas. Det är

då lämpligt att se över bl.a. även lagens språkliga utformning. I ett sådant sammanhang kan det också vara lämpligt att pröva om inte en del av AMS föreskrifter bör inarbetas i lagen. Ett så omfattande arbete ligger inte inom ramen för mitt uppdrag, utan bör ske i en utredning som odelat kan ägna sig åt detta. Jag har därför stannat för att inte nu föreslå några förändringar i den föreningsrättsliga regleringen av kassornas verksamhet.

*

Kostnaderna för att avveckla karensen i arbetslöshetsförsäkringen i kombination med en kompensationsnivå på 90 % i stället för den nuvarande 91,7 % beräknar jag till mellan 130 och 180 miljoner kronor årligen. Beräkningarna är gjorda i 1986 års löneläge och med då gällande högsta dagpenning m.m. Jag har räknat med att 15-20 000 nya ersättningstagare med korta arbetslöshetstider tillkommer. Vidare kommer den andel av ersättningstagarna som under ett år genomgår karens att variera under loppet av en konjunkturcykel. Andelen kommer att var störst på toppen av en högkonjunktur och lägst i början av en konjunkturuppgång. Jag beräknar att den andel av ersättningstagarna som varje år genomgår karens kommer att variera mellan 40 och 55 %.

Under år 1986 uppbar mellan 11 000 och 12 000 tjänstepensionärer ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Efter pensionsavdrag utgick mellan 170 och 180 miljoner kronor i ersättning. Med en kompensationsnivå på 65 % beräknar jag kostnaderna till 70-80 miljoner kronor årligen.

De ändrade ersättningsreglerna bör leda till färre avgångar. Om antalet tjänstepensionärer minskar med 25 % - till 8 500-9 000 - uppstår en ytterligare besparing för försäkringen på omkring 25 miljoner kronor.

Mina övriga förslag medför begränsade förändringar av kostnaderna.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring¹),

dels att 13 § skall upphöra att gälla,

dels att 4, 14-16, 20-21 och 30 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 13 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 20 § skall utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²)

Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som

1. är arbetsför och i övrigt oförmögen att åtaga sig arbete,
2. är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas av arbetslöshetskassan,

Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som

1. är arbetsför och i övrigt oförmögen att åtaga sig arbete,
2. är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas av arbetslöshetskassan,

1) Lagen omtryckt 1982:432

2) Senaste lydelse 1983:1071

Nuvarande lydelse

3. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
4. icke kan erhålla lämpligt arbete.

Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

I stället för denna lag tillämpas lagen (1983:1070) om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare för den som har fyllt arton men inte tjugo år och som har
1. anvisats arbete i ungdomslag eller fått rätt till sådan anvisning,
2. avstängts eller skilts från en anställning i ungdomslag, eller
3. frivilligt lämnat en sådan anställning och därefter inte utfört förvärvsarbete under minst tjugo dagar eller i stället för förvärvsarbete deltagit i utbildning.

Föreslagen lydelse

3. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
4. icke kan erhålla lämpligt arbete.

Den som deltar i utbildning anses förhindrad att åtaga sig arbete om inte arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

I stället för denna lag tillämpas lagen (1983:1070) om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare för den som har fyllt arton men inte tjugo år och som har
1. anvisats arbete i ungdomslag eller fått rätt till sådan anvisning,
2. avstängts eller skilts från en anställning i ungdomslag, eller
3. frivilligt lämnat en sådan anställning och därefter inte utfört förvärvsarbete under minst tjugo dagar eller i stället för förvärvsarbete deltagit i utbildning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Karenstid och ersättningens längd

Ersättningstidens längd

13 §³⁾

Dagpenning får icke utgå förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar (karensvillkor). I karenstid inräknas endast dag för vilken dagpenning skulle ha utgått, om karenstiden gått tillända.

14 §⁴⁾

Ersättning utgår under längst 300 dagar från det karensvillkoret uppfyllts (ersättningsperiod). Har försäkrad uppnått 55 års ålder innan ersättningsperioden gått till ända är perioden i stället 450 dagar.

I ersättningsperioden inräknas i fall som avses i 10 § ersättningstid i den andra arbetslöshetskassan.

Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år.

Ersättning utgår under längst 300 dagar. Har försäkrad uppnått 55 års ålder innan ersättningsperioden gått till ända är perioden i stället 450 dagar.

I ersättningsperioden inräknas i fall som avses i 10 § ersättningstid i den andra arbetslöshetskassan.

Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år.

3) Senaste lydelse 1984:513

4) Senaste lydelse 1975:383

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har den försäkrade, om annat ej följer av 16 § rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då ej uppfyller arbets- och karensvillkoret.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden ånyo uppfyllt arbetsvillkoret, utgår ersättning under ytterligare ersättningsperiod. Därvid skall dock karensvillkoret ånyo uppfyllas. Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret.

Om arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har den försäkrade, om annat ej följer av 16 § rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då ej uppfyller arbetsvillkoret.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden ånyo uppfyllt arbetsvillkoret, utgår ersättning under ytterligare ersättningsperiod. Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret.

16 §

Har en sammanhängande tid av tolv månader, vari icke inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det försäkrad senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning endast om den försäkrade ånyo uppfyller arbets- och karensvillkoret.

Har en sammanhängande tid av tolv månader, vari icke inräknas tid som avses i 8 §, förflutit från det försäkrad senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning endast om den försäkrade ånyo uppfyller arbetsvillkoret.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överförsäkringsavdrag

20 §5)

Dagpenning får ej utgå med högre belopp i förhållande till den försäkrades dagsförtjänst än som framgår av en av arbetsmarknadsstyrelsen fastställd överförsäkringstabell.

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den, månadsinkomst som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade. Föreligger särskilda omständigheter, får arbetsmarknadsstyrelsen medge att större andel av medlems inkomst än som nu sagts skall utgöra medlemmens dagsförtjänst.

Saknas underlag för beräkning av dagsförtjänsten enligt andra stycket, skall som medlemmens dagsförtjänst räknas den i orten vanliga

Dagpenning får ej utgå med högre belopp än 90 % av den försäkrades dagsförtjänst. Dagpenning till försäkrad, som har erhållit ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension och/eller pension som utgår på grund av förvärvsarbete, får ej utgå med högre belopp än 65 % av den försäkrades dagsförtjänst.

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade. Föreligger särskilda omständigheter, får arbetsmarknadsstyrelsen medge att större andel av medlems inkomst än som nu sagts skall utgöra medlemmens dagsförtjänst.

Saknas underlag för beräkning av dagsförtjänsten enligt andra stycket, skall som medlemmens dagsförtjänst räknas den i orten vanliga

Nuvarande lydelse

arbetsförtjänsten per arbetsdag för arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som medlemmen.

Utan hinder av bestämmelserna i första-tredje styckena får dagpenning till försäkrad som uppfyllt arbetsvillkoret huvudsakligen genom arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag har utgått bestämmas till belopp som motsvarar utbildningsbidraget.

Åtnjuter medlem med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från annan än erkänd arbetslöshetskassa, får dagpenning utges högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det högsta belopp som får utgå enligt första-fjärde styckena och ersättningen.

Pensionsavdrag

Föreslagen lydelse

arbetsförtjänsten per arbetsdag för arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som medlemmen.

Utan hinder av bestämmelserna i första-tredje styckena får dagpenning till försäkrad som uppfyllt arbetsvillkoret huvudsakligen genom arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag har utgått bestämmas till belopp som motsvarar utbildningsbidraget.

Åtnjuter medlem med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från annan än erkänd arbetslöshetskassa, får dagpenning utges högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det högsta belopp som får utgå enligt första-fjärde styckena och ersättningen.

Pensionsavdrag

21 §6)

Sedan försäkrad erhållit ålderspension skall han eller hon, när

Dagpenning till försäkrad, som har erhållit pension enligt 20 § förs-

Nuvarande lydelse

ansökan om ersättning därefter första gången görs under verksamhetsåret, inplaceras i avdragsklass enligt en av arbetsmarknadsstyrelsen fastställd pensionsavdragstabell. Dagpenning skall, sedan den fastställts enligt bestämmelserna i 20 § första stycket, nedsättas med det mot avdragsklassen svarande avdragsbeloppet. Ersättning som understiger tio kronor för dag utbetalas ej.

Rätten till ersättning upphör, när den försäkrade börjar uppbära ålderspension med en tjänstetidsfaktor som uppgår till 0,8 eller mer och pensionen utgår på grund av förvärvsarbete. Vad som nu har sagts gäller dock inte tilläggs-pension i form av ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Föreslagen lydelse

ta stycket andra meningen, skall nedsättas med $1/260$ av årspensionen.

Ersättning som understiger tio kronor för dag utbetalas inte.

30 §⁷⁾

Är det sannolikt att arbete som avses i 29 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 20 ersätt-

Är det sannolikt att arbete som avses i 29 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar, utgör avstängningstiden fem, tio respektive 25 ersätt-

Nuvarande lydelse

ningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller dagpenning skulle ha utgått, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får dock inte överstiga 14, 28 respektive 56 kalenderdagar.

Inträffar under avstängningstiden förhållande som avses i 29 §, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Är det uppenbart att en försäkrad ej vill antaga lämpligt arbete, såsom då en försäkrad vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängningsdagen räknas från den dag då det förhållande som anges i 29 § inträffat.

Föreslagen lydelse

ningsdagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar för vilka dagpenning skulle ha utgått, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den försäkrade har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får dock inte överstiga 14, 28 respektive 70 kalenderdagar.

Inträffar under avstängningstiden förhållande som avses i 29 §, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Är det uppenbart att en försäkrad ej vill antaga lämpligt arbete, såsom då en försäkrad vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete eller lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skall den försäkrade vara avstängd till dess han eller hon utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängningsdagen räknas från den dag då det förhållande som anges i 29 § inträffat.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1988.

2. I fråga om ålderspensionär som före ikraftträdandet beviljats arbetslöshetsersättning gäller äldre föreskrifter under återstoden av ersättningsperioden.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd¹⁾,

att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²⁾

Kontant arbetsmarknadsstöd vid arbetslöshet tillkommer den som

1. har fyllt 20 år,
2. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
3. är beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas,
4. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
5. icke kan erhålla lämpligt arbete.

Kontant arbetsmarknadsstöd vid arbetslöshet tillkommer den som

1. har fyllt 20 år,
2. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
3. är beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas,
4. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver,
5. icke kan erhålla lämpligt arbete.

1) Lagen omtryckt 1982:433

2) Senaste lydelse 1985:503

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den som deltar i utbildning anses förhindrad att åtaga sig arbete om inte arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat.

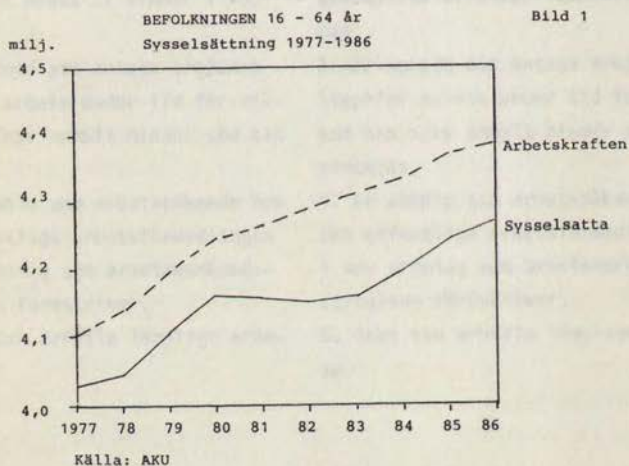
Denna lag träder i kraft den 1 juli 1988.

1 ARBETSLÖSAS BAKGRUND

Följande redovisning av de arbetslösas bakgrund baseras huvudsakligen på arbetskraftsundersökningarna (AKU) och de s.k. februariundersökningarna som kartlägger årssysselsättningen i anslutning till arbetskraftsundersökningarna.

1.1 Sysselsättning och arbetslöshet

Utvecklingen av sysselsättning och arbetslöshet 1977-86 framgår av bild 1.



Under slutet av 70-talet steg sysselsättningen. I genomsnitt var mellan 75 000 och 95 000 personer arbetslösa. Under perioden 1980-1983 stagnerade sysselsättningen helt och arbetslösheten steg dramatiskt till mer än 150 000 personer i genomsnitt under år 1983. Därefter har en kraftig uppgång av antalet sysselsatta - främst heltidssysselsatta - skett. Arbetslösheten har minskat snabbt, men var fortfarande år 1986 betydligt högre än tio år tidigare.

1.2 Anledningar till arbetslösheten

I arbetskraftsundersökningarna redovisas anledningarna till arbetslösheten i följande kategorier:

- * nyinträdande
- * återinträdande
- * drifts- och personalinskränkningar
- * permitteringar (t.o.m. år 1985)
- * åtaget arbete upphört (vikariat, objektsanställningar m.fl. inte fasta anställningar)
- * hälsa, flyttning, pension m.m.
- * ej specificerad orsak

I bilderna 2 och 3 visas de arbetslösas bakgrund under åren 1977-1986.

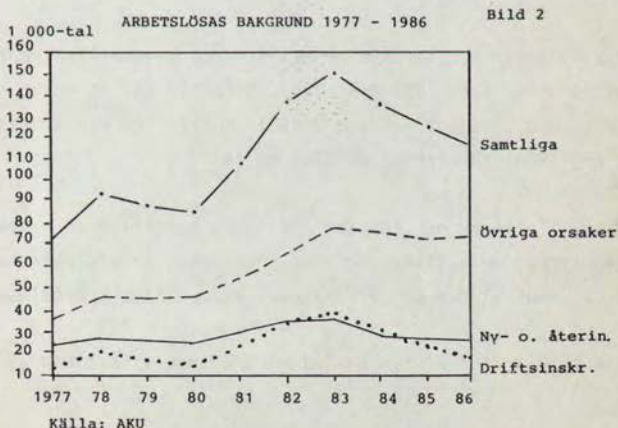
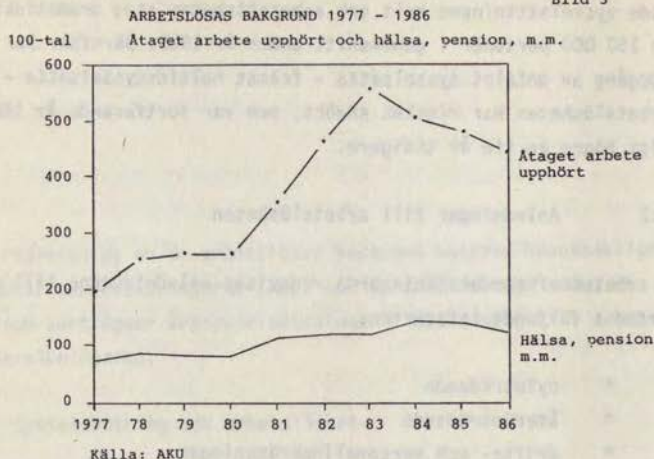


Bild 3



Den mest påtagliga förändringen är den snabbt stigande andelen som blivit arbetslösa av andra skäl än driftsinskränkningar. Av dessa andra skäl dominerar helt "åtagat arbete har upphört". År 1980 var 25 000 personer arbetslösa av denna anledning. Inom loppet av tre år steg antalet med 30 000. Inte någon av de övriga anledningarna ökade tillnärmelsevis så snabbt.

Arbetslösheten till följd av drifts- och personalinskränkningar steg snabbt under åren 1981 till 1983. Därefter har en snabb minskning skett, men alltså var det betydligt fler som var arbetslösa på grund av driftsinskränkningar år 1986 än 1977.

Hälsa, flyttning och pension och ingen specificerad orsak har ökat svagt under hela tioårsperioden, men dessa anledningar har en liten - och år 1986 mindre än 1977 - andel av samtliga arbetslösa.

Inte heller är fler ny- och återinträdande arbetslösa 1986 än 1977.

Anledningarna till arbetslösheten är mycket olika i olika åldersgrupper.

För ungdomarna dominerar numera helt anledningen att åtaget arbete upphört, medan antalet arbetslösa ny- och återinträdande år 1986 är lägre än 1977. Det kan också vara värt att notera att det antal ungdomar som slutat på grund av flyttning eller av hälsoskäl eller inte har specificerat orsak inte är högre år 1986 än år 1977, trots att det finns betydligt fler arbetslösa ungdomar nu än för tio år sedan.

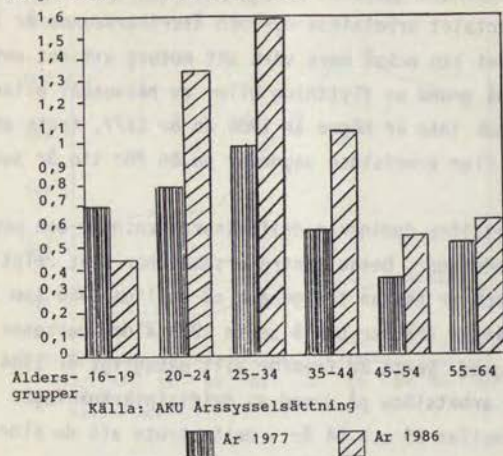
Bland äldre arbetslösa dominerar driftsinskränkningar och pension och hälsa m.fl. anledningar. Dessa senare orsaker har ökat relativt mycket bland de äldre och är nästan tre gånger så vanliga 1986 som 1977. Driftsinskränkningar drabbar också sedan 1979 äldre personer i opropor-tionerligt hög grad. Detta är framför allt påtagligt år 1984, då lika många äldre var arbetslösa på grund av driftsinskränkningar som personer i åldrarna mellan 25 och 54 år - detta trots att de äldre är en väsentligt mycket mindre grupp på arbetsmarknaden.

I likhet med ungdomarna är anledningen att åtaget arbete upphört den vanligaste orsaken till arbetslöshet bland personer i åldrarna 25 till 54 år. I denna åldersgrupp har även hälsa, flyttning m.fl. orsaker ökat.

I februariundersökningarna kartläggs bl.a. arbetslöshetens omfattning under det senaste året. Med ledning härav har en beräkning av det totala antalet arbetslöshetsveckor i olika åldersgrupper gjorts för åren 1977 resp. 1986. I sammanhanget måste framhållas att arbetskraftstalen och sysselsättningen var väsentligt högre år 1986 än år 1977. I 1977 års siffror ingår även en liten grupp personer i åldern 65-74 år. Resultatet av beräkningarna framgår av bild 4.

Bild 4

ARBETSLÖSHETSVECKOR I OLIKA ÅLDERSGRUPPER
1977 resp. 1986



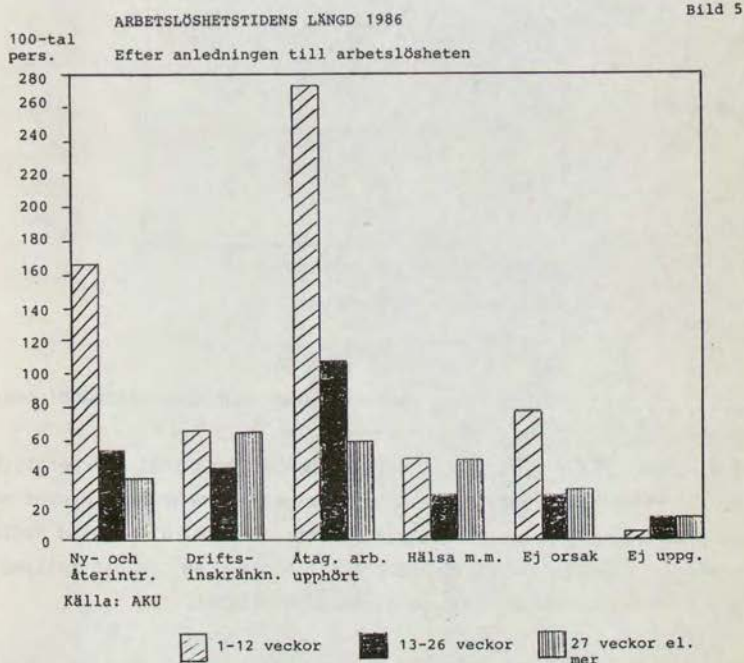
Jämfört med 1977 är antalet arbetslöshetsveckor större i samtliga åldersgrupper utom den allra yngsta (16-19-åringar), där de är mycket färre än år 1977. Den högre arbetslösheten år 1986 än år 1977 är nästan helt koncentrerad till åldersgrupperna mellan 20 och 44 år. Under åren 1983-85 var antalet arbetslöshetsveckor mycket stort bland de allra äldsta men där har en snabb nedgång skett och antalet veckor är inte mycket större nu än för tio år sedan.

1.3 Långtidsarbetslösas bakgrund

Som har redovisats ovan är numera den vanligaste anledningen till arbetslöshet att ett åtaget arbete har upphört. De långtidsarbetslösas (personer som varit arbetssökande 27 veckor eller mer) bakgrund är emellertid väsentligt annorlunda. Den kraftiga ökningen av långtidsarbetslösheten åren 1982 till 1984 drabbade framför allt dem som utsatts för driftsinskränkningar och dem som slutat sina arbeten på grund av hälsa, flyttning, pension m.fl. skäl. Däremot är antalet långtidsarbetslösa bland ny- och återinträdande nu lägre än för tio år sedan.

1985 och 1986 sjönk långtidsarbetslösheten snabbt, framför allt bland dem som blivit arbetslösa på grund av driftsinskränkningar. Den främsta orsaken till långtidsarbetslöshet var år 1986 hälsa, pension m.fl. skäl.

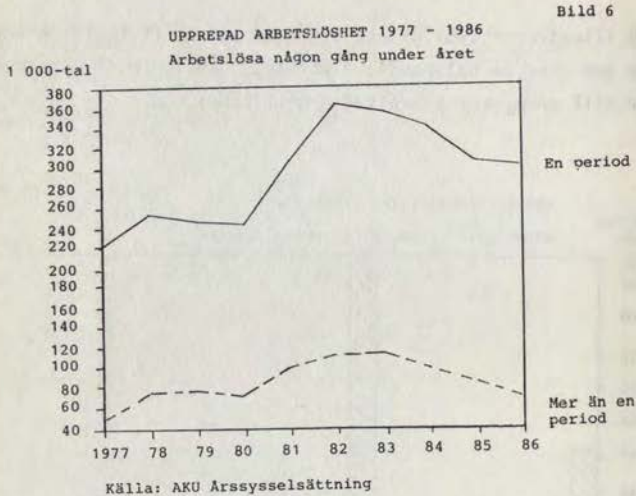
Bild 5 illustrerar tydligt att avgångar vid driftsinskränkningar och sådana som sker av hälsoskäl, flyttning, pension m.fl. orsaker ger upphov till en mycket svårartad arbetslöshet.



1.4 Upprepad arbetslöshet

Upprepad arbetslöshet - två eller fler arbetslöshetsperioder under ett år - visas i bild 6. Sin största omfattning hade den upprepade arbetslösheten år 1983. Under tiden 1978 till 1985 har mellan 21 och 24 % av dem som varit arbetslösa någon gång under året varit det mer än en period. Sedan 1983 har såväl det totala antalet personer med upprep

arbetslöshet som dessas andel av de arbetslösa sjunkit. År 1986 är andelen arbetslösa som haft upprepade arbetslöshetsperioder under loppet av ett år lika stor som år 1977.



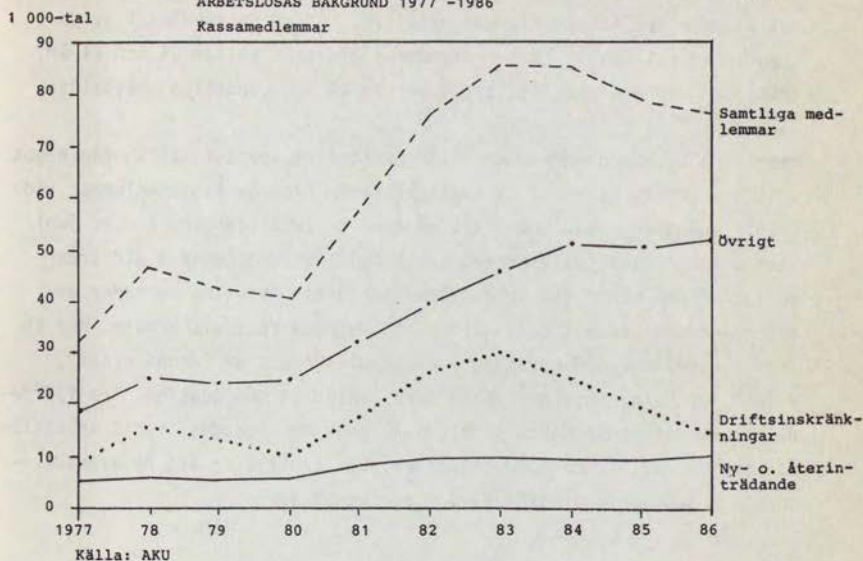
1.5 Arbetslöshet bland kassamedlemmar och icke kassamedlemmar

Som kommittén har redovisat i delbetänkandet Ds A 1987:4 Arbetslöshetsförsäkringen har arbetslösheten bland kassamedlemmar ökat mycket snabbare än arbetslösheten totalt sett. Detta beror bl.a. på ökad anslutningsgrad, långtidsarbetslöshet - som i högre grad drabbat kassamedlemmar än icke medlemmar - och partiell arbetslöshet.

Arbetslösheten bland kassamedlemmar och icke medlemmar visas i bilderna 7 och 8. Såväl bland kassamedlemmar som icke medlemmar dominerar "övriga anledningar". Den främsta av dessa övriga orsaker är att åtaget arbete har upphört. Men medan antalet icke medlemmar som blivit arbetslösa av dessa anledningar minskat i takt med den sjunkande arbetslösheten har så inte skett bland medlemmarna. Tvärtom har ökningen fortsatt även under 1985 och 1986. Att arbetslösheten bland kassamedlemmar, trots en sjunkande arbetslöshet, endast kunnat nedbringas i ringa grad beror helt på en tilltagande arbetslöshet på grund av övriga anledningar.

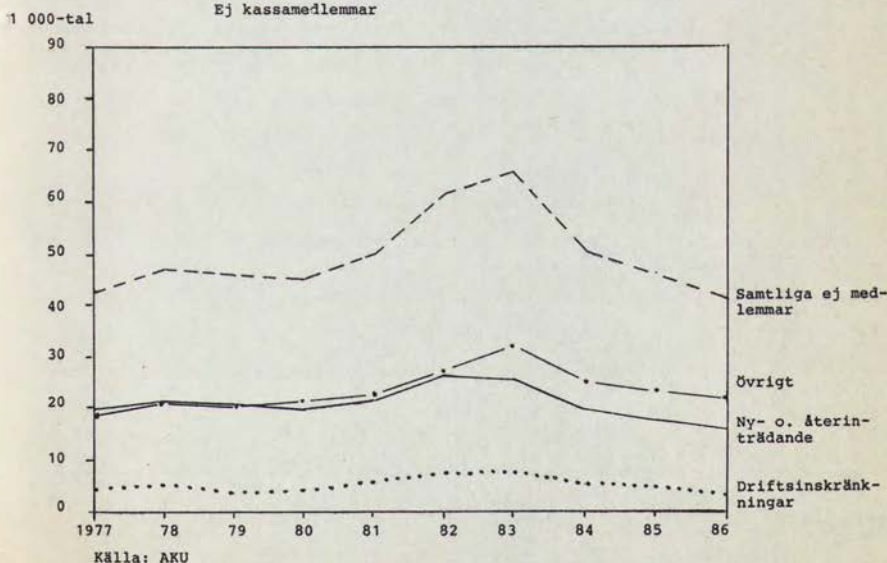
ARBETSLÖSAS BAKGRUND 1977 - 1986
Kassamedlemmar

Bild 7



ARBETSLÖSAS BAKGRUND 1977 - 1986
Ej kassamedlemmar

Bild 8



Långtidsarbetslöshet är också vanligare bland kassamedlemmar än ej medlemmar. Framför allt är den stora omfattningen av långtidsarbetslöshet bland äldre kassamedlemmar påtaglig. Mer än en tredjedel av de långtidsarbetslösa är kassamedlemmar i åldrarna mellan 55 och 64 år, trots att denna grupp inte utgör mer än 14 % av samtliga arbetslösa.

Att äldre kassamedlemmar, som blir arbetslösa, endast sällan får något nytt arbete styrks också av avaktualiseringarna av kassamedlemmar vid arbetsförmedlingarna. Under sju månader år 1985 (januari t.o.m. juni samt oktober) avaktualiserades ca 11 000 kassamedlemmar i åldrarna mellan 60 och 65 år vid arbetsförmedlingarna. Av dessa personer avaktualiserades endast 12 % därför att de hade fått ett arbete. Mer än 75 % - närmare 8 500 personer - avaktualiserades av "annan orsak", vilket för dessa personer torde vara liktydigt med pension. Tre fjärdedelar av kassamedlemmarna hade, då de avaktualiserades, varit arbetslösa utan avbrott 12 månader eller mer. Det troliga är att de avaktualiserats i samband med utförsäkring och pension.

2 ERSÄTTNINGSRÄTT I SAMBAND MED STUDIER

2.1 Gällande regler

Fram till augusti 1985 gällde att den som bedrev heltidsstudier inte ansågs stå till arbetsmarknadens förfogande och därför endast i undantagsfall kunde beviljas arbetslöshetsersättning. I ett antal domar hade emellertid försäkringsöverdomstolen upphävt beslut i AMS och funnit att de klagande var oförhindrade att anta arbete trots att de studerade på heltid. Dessa domar föranledde AMS att utfärda nya anvisningar.

Studier i samband med arbetslöshetsersättning finns inte särskilt reglerat i lagstiftningen. Tillämpningen går tillbaka på 4 § i lagarna om arbetslöshetsförsäkringen och om kontant arbetsmarknadsstöd, enligt vilka den arbetssökande skall vara beredd och oförhindrad att anta arbete.

I augusti 1985 utfärdade AMS föreskrifter av följande innehåll:

Heltidsstudier

Enligt huvudregeln anses ersättningssökande som deltar i utbildning på heltid, med eller utan statligt studiestöd, förhindrad att förvärvsarbeta och kan därmed inte heller erhålla ersättning.

Undantag från regeln görs i följande fall:

1. Den som före arbetslösheten bedrev heltidsstudier vid sidan av heltidsarbete och som fortsätter sina studier under arbetslösheten. En sådan arbetslös anses oförhindrad att arbeta om han söker heltidsarbete och om anställningen har upphört av andra skäl än att han avser att ägna sig åt utbildning.

2. Den som under arbetslösheten påbörjar heltidsstudier anses oförhindrad under förutsättning att han inte söker eller uppbär studie-stöd/studiemedel, att han söker heltidsarbete och skriftligen förbinder sig att omedelbart avbryta studierna om lämpligt arbete erbjuds.

Deltidsstudier

1. Den som före arbetslösheten bedrev deltidstudier vid sidan av heltidsarbete och som fortsätter sina studier under arbetslösheten anses oförhindrad att arbeta, förutsatt att anställningen har upphört av andra skäl än att han avser påbörja studier och förutsatt att han söker heltidsarbete.

2. Tidigare heltidsarbetande som under arbetslösheten börjar en utbildning på deltid och tidigare deltidarbetande som fortsätter eller börjar en utbildning på deltid anses oförhindrade att arbeta om an-
tingen utbildningen är så förlagd att den inte hindrar ett heltidsar-
bete eller om den arbetslöse skriftligen förbinder sig att avbryta stu-
dierna för att ta heltidsarbete.

I anslutning till att AMS utfärdade de nya anvisningarna föreslog styrelsen regeringen att behandla frågan om rätt till arbetslöshetsersättning under heltidsstudier. AMS framhöll i sin skrivelse till regeringen att styrelsen inte i grunden ändrat uppfattning och att heltidsstudier inte låter sig förenas med vad som krävs av en arbetssökande. Skrivelsen har överlämnats till a-kassekommittén.

Andra regler

Enligt kassornas normalstadgar § 9 skall antalet ersättningsdagar minskas bl.a. när den arbetslöse haft även annat arbets- eller ersättningshinder än arbete eller sjukdom.

Bisyssla, som varaktigt utförts före arbetslösheten vid sidan av heltidsarbete, nedsätter inte ersättning. Bisysslan får inte utvidgas under arbetslösheten och inte hindra den arbetslöse från att anta erbjudet arbete. Den får heller inte omfatta mer än 5 timmar under dag som vanligtvis var arbetsfri i det ordinarie arbetet före arbetslösheten. Rätten till bisysslor regleras i de båda lagarnas § 23.

2.2 Tidigare behandling

KSA-utredningen (SOU 1971:42), på vars förslag den nuvarande försäkringen grundas, behandlade inte frågan om studier i samband med arbetslöshetsersättning.

ALF-utredningen (SOU 1978:45) ansåg att de då gällande reglerna borde gälla även fortsättningsvis. Utredningen drog paralleller till de regler som gäller för bisysslor.

I en motion i riksdagen år 1982 föreslogs att arbetslöshetsersättning under vissa förutsättningar borde kunna utgå även vid heltidsstudier. Motionen avslogs av riksdagen. Arbetsmarknadsutskottets motivering var bl.a. att man inte kunde undgå att ta hänsyn till att förslaget skulle innebära en ny och förmånligare form av studiesocialt stöd vid sidan av studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd.

2.3 Omfattning

Några uppgifter om den totala omfattningen av studier i samband med arbetslöshetsersättning finns inte att tillgå. Utvecklingen i de olika kassorna är olika. Inom flera kassor har ingen ökning förmärkts, medan andra har betydligt fler studerande nu än tidigare. Alltjämt torde heltidsstudier i samband med ersättning från försäkringen vara relativt ovanligt.

2.4 Överväganden och förslag

För många arbetslösa är självklart någon form av sysselsättning under arbetslösheten av stort värde. Arbetslöshet är ofta förenad med stort lidande och känslor av vanmakt och tristess. Därför behövs inte bara arbetsförmedlingens åtgärder för att lösa arbetslösheten. Även de fackliga organisationerna kan göra betydelsefulla insatser för sina arbetslösa medlemmar. Sådana aktiviteter har också inletts på en del håll i landet. Även föreningsliv, bildningsorganisationer och enskilda kan göra viktiga insatser - insatser som nu alltför sällan kommer till stånd.

Att en arbetslös försöker bättra sina utsikter på arbetsmarknaden är givetvis av stort värde. Meningsfulla aktiviteter - som utbildning - bör uppmuntras. De bör emellertid enligt min uppfattning ingå i en plan vars syfte är att den arbetssökande skall komma i arbete så snart som möjligt. För detta ändamål finns avsevärda möjligheter inom arbetsmarknadsutbildningen, som har visat sig vara ett effektivt medel för arbetslösa att få arbete.

Arbetslöshetsersättningens uppgift är att vara ett ekonomiskt stöd under den tid en arbetslös söker arbete. Kravet på att de som får ersättning skall stå till arbetsmarknadens förfogande är väsentligt för att arbetsmarknadspolitiken skall kunna fungera väl både gentemot de arbetssökande och arbetsgivarna. En väl fungerande arbetsmarknadspolitik är i sin tur den bästa garanten för att den enskilde arbetslöse så snart som möjligt skall kunna finna ett nytt arbete och en varaktig försörjning.

Enligt min uppfattning låter sig studier på heltid, eller deltidsstudier som inkräktar på möjligheterna att söka och anta erbjudet arbete, inte förenas med kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan inte anses tillräckligt att en person förklarar sig villig att avbryta sina studier. Han måste också vara tillgänglig för besök på arbetsplatser, anställningsintervjuer osv.

Enligt tidigare regler kunde endast i särskilda undantagsfall ersättning utgå till heltidsstuderande och av deltidsstuderande krävdes att studierna var så förlagda att de inte inkräktade på möjligheterna att ta arbete. Denna tolkning av lagens bestämmelser om att den arbetssökande skall vara oförhindrad och villig att anta erbjudet arbete anser jag står i samklang med arbetsmarknadspolitiken och syftena med arbetslöshetsersättningen.

Jag vill även peka på de utbildningspolitiska konsekvenserna av att studerande går in i utbildning på villkoret att de genast skall avbryta studierna om de erbjuds arbete. Studieavbrott har sedan lång tid varit ett svårt problem på många studievägar. De samhällsekonomiska kostnaderna härför är avsevärda. Regler som direkt kräver studieavbrott går därför stick i stäv med utbildningspolitiska strävanden. Att staten via

ett regelsystem skall motverka angelägna strävanden inom en annan del av samhället är givetvis förkastligt.

Rättviseskäl mellan olika studerandegrupper talar också för att arbetslöshetsersättning inte bör kunna utgå i samband med studier. Det är inte bara fråga om att vissa studerande kan komma i åtnjutande av en förmånligare studiefinansiering än andra. Det gäller även tillgången på utbildningsplatser. Med de regler som nu finns kan en studerande bli utan plats vid en utbildning till förmån för en person som har utfäst sig att avbryta sina studier.

Såväl arbetsmarknadspolitiska, utbildningspolitiska som rättviseskäl talar därför mot att heltidsstudier - eller deltidsstudier som inkräktar på möjligheten att anta arbete - får bedrivas av den som uppbär arbetslöshetsersättning.

Jag föreslår således att huvudregeln bör vara att den som deltar i studier på heltid - med eller utan statligt studiestöd - inte skall kunna erhålla arbetslöshetsersättning. Huvudregeln bör gälla alla former av utbildning oavsett utbildningstidens längd. Det bör således inte heller vara möjligt att delta i kortare kurser på heltid. Även här kan det nämligen förekomma konkurrens om utbildningsplatserna och orättvisor skulle också kunna uppkomma mellan studerande i olika delar av landet. Det kan heller inte vara vare sig arbetsförmedlingarnas eller arbetslöshetskassornas uppgift att dra gränser, då det kräver en kännedom om olika utbildningsvägar som inte dessa inrättningar kan förväntas ha eller skaffa sig. För såväl de studerande, arbetsförmedlingarna som för arbetslöshetskassorna är det också i längden en fördel att reglerna är enkla att tillämpa och lika i alla kassor och i alla delar av landet.

Undantag bör dock kunna göras för den som före arbetslösheten bedrev heltidsstudier vid sidan av heltidsarbete, förutsatt att han söker heltidsarbete och att anställningen har upphört av andra skäl än att han avser ägna sig åt utbildning.

Om det finns särskilda skäl bör även undantag kunna medges för mycket korta kurser av det slag som syftar till att ge orientering om olika

yrken eller utbildningsvägar, förutsatt att den arbetslöse inte är förhindrad att besöka arbetsförmedlingen och delta i andra aktiviteter som förmedlingen kallar till.

Deltidsstudier låter sig givetvis på ett helt annat sätt förenas med kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Den som söker heltidsarbete bör därför inte anses förhindrad av deltidstudier under förutsättning att den tidigare anställningen inte har upphört därför att den arbetslöse avser bedriva studier och studierna inte inkräktar på möjligheterna att söka och anta erbjudet arbete.

3 ÅTGÄRDER MOT SÄSONGSARBETSLÖSHET

3.1 Kartläggning av säsongarbetslösheten

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga förekomsten av säsongarbete inom olika branscher och hur stor andel av de säsongarbetande som får arbetslöshetsersättning under uppehåll mellan säsongerna.

Beroende på vilken definition man väljer leder en sådan kartläggning till väsentligt skilda resultat. Om man studerar vad som kan benämnas "traditionell" säsongarbetslöshet visar denna en betydligt mindre omfattning än vad som blir fallet om man studerar arbetslöshetens säsongvariationer. Det gäller såväl i fråga om antalet berörda personer som i fråga om vilka ersättningsbelopp som utgår.

Arbetslöshetskassornas samorganisation (S0) har år 1986 kartlagt den "traditionella" säsongarbetslösheten. Inom a-kassekommitténs sekretariat har beräkningar gjorts av arbetslöshetens säsongvariationer. Som framgår nedan ger dessa båda sätt att belysa säsongarbetslöshet mycket olika resultat.

S0:s studie omfattar sådan säsongarbetslöshet som har ett direkt och uppenbart samband med årstidernas variationer, odlingssäsongens längd, en begränsad efterfrågeperiod under året o.dyl. Undersökningen gjordes i form av en enkät till samtliga arbetslöshetskassor våren 1986.

Undersökningen visar att 17 kassor under år 1985 betalade ut 260 milj. kronor i ersättning till 12 000 medlemmar på grund av säsongarbetslöshet. Av utbetalningarna svarade fyra kassor för 90 procent av det utbetalade beloppet. Dessa var i ordningsföljd Statsanställdas, Skogsarbetarnas, Hotell-, kafé- och restauranganställdas samt Kommunalarbetarnas

arbetslöshetskassor. En kassa som historiskt sett har varit drabbad av stor säsongsarbetslöshet - Byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassa - finns inte med bland de kassor som enligt SÖ:s undersökning nu har säsongsarbetslöshet.

I bilaga 3 återfinns SÖ:s sammanställning över förekomsten av "traditionell" säsongsarbetslöshet.

SÖ:s arbetsgrupp föreslår att ingen förändring skall ske i rätten till ersättning för de medlemmar som blir arbetslösa på grund av att de endast kan erhålla säsongsarbete.

Inom a-kassekommitténs sekretariat har en beräkning gjorts av säsongsarbetslöshetens omfattning utifrån det vidare begreppet, nämligen arbetslöshetens säsongsvariationer. Med denna innebörd kommer man fram till att förekomsten är betydligt vanligare förekommande än om man enbart studerar yrkesgrupper med "traditionell" säsongsarbetslöshet. Som exempel kan nämnas att Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa i denna studie uppvisar säsongsvariationer i arbetslösheten som endast till 1/4 kan förklaras med "traditionell" säsongsarbetslöshet bland medlemmarna (park- och kyrkogårdsarbetare).

I a-kassekommitténs beräkning har antagits att den lägsta månatliga arbetslösheten under året är nästan fri från säsongsarbetslöshet. Därmed kan man, om man subtraherar den lägsta arbetslösheten under året, få ett mått på en viss månads säsongsarbetslöshet. Skillnaderna mellan arbetslöshetstalen under årets månader och "årsminimum" adderas och summan divideras med tolv. Man erhåller då ett grovt mått på den genomsnittliga säsongsarbetslösheten per månad. Förfarandet har tillämpats på AMS-statistik avseende arbetslöshet i tio arbetslöshetskassor för konjunkturcykeln 1980-1985.

För åren 1984 och 1985 har motsvarande beräkningar gjorts för kvinnliga medlemmar i åtta av kassorna. För tre kassor med stor förekomst av deltidsarbetslöshet har hänsyn tagits till detta vid beräkningen av hur stor ersättning som årligen betalats ut vid säsongsarbetslöshet.

Resultaten av beräkningarna visas i tabell 3.1. Där framgår att säsongsarbetslöshetens andel av den totala arbetslösheten är högst i Sveriges fiskares kassa. Där är 77 procent av säsongsmässig natur. I fyra andra studerade kassor uppgår säsongsarbetslöshetens andel till en tredjedel eller mer. Dessa kassor är Småföretagarnas kassa (52 procent), Skogsarbetarnas kassa (40 procent), Lantarbetarnas kassa (39 procent) samt Byggnadsarbetarnas kassa (32 procent). Lägsta andel säsongsarbetslöshet bland de studerade kassorna hade Handelsanställdas eak med 10 procent.

Tabell 3.1 Arbetslöshet i vissa erkända arbetslöshetskassor åren 1980-85. Totalt antal arbetslösa resp. säsongsarbetslösa medlemmar per månad. Säsongsarbetslöshet i procent av total arbetslöshet. Beräkning av utbetald arbetslöshetsersättning vid säsongsarbetslöshet

Kassa	Genomsnittlig månatlig arbetslöshet 1980-85 (helt arb.lösa) Antal medl.	därav säsongsarbetslösa	Säsongsarbetslöshet i % av totala arbetslösheten 1980-85	d:o för kvinnor 1984-85	Genomsnittligt antal årsmedlemmar 1980-85	Skattepliktig ersättn. år 1985 (avs. hel o. partiell arb.löshet) Milj.kr.	Beräknad årligen utbet. ers. f. säsongsarb.lösa 1980-85 (1985 års ers.nivå) Milj.kr.
Byggnads	7 848	2 527	32,2	11,5	110 455	497,7	160,3
Hamnarb.	68	15	22,1	..	1 848	8,9	2,0
Handelsanställda	4 552	470	10,1	7,0	151 516	408,9	20,0
Hotell, kafé o rest.anst.	2 012	305	15,1	14,1	34 827	192,7	14,0
Kommunalarb.	13 534	2 223	16,4	12,9	567 668	1 216,3	140,0
Lantarb.	763	297	38,9	27,0	12 126	69,8	27,2
Skogsarb.	1 832	732	39,9	67,3	24 727	174,5	69,6
Sv.fiskares	89	68	76,6	..	3 349	22,8	17,5
Småföretagarna	631	330	52,4	9,2	13 942	31,8	16,7
Transport	1 615	370	22,9	23,1	48 696	141,0	32,3
Summa avrundat							500

Källa: Bearbetningar av AMS-statistiken

Högsta sammanlagda ersättningsbelopp till följd av säsongarbetslöshet hade Byggnadsarbetarnas kassa med 160 milj. kronor i 1985 års ersättningsnivå. (Som ovan nämnts är den kassan inte representerad i SO:s undersökning.) Därefter kom Kommunalarbetarnas kassa med 140 milj. kronor, Skogsarbetarnas med 70 milj. kronor, Transportarbetarnas med 32 milj. kronor, Lantarbetarnas med 27 milj. kronor samt Handelsanställdas med 20 milj. kronor. Övriga studerade kassor betalade ut ersättningar för säsongarbetslöshet på mellan 18 och 2 milj. kronor i 1985 års ersättningsnivå.

3.2 Allmänna utvecklingstendenser

Inom en del branscher, t.ex. trädgårdsnäring, hotell- och restaurangverksamhet och skogsbruk förekommer säsongarbete i stor omfattning. De arbetstagare som sysselsätts i säsongarbete har ofta inget annat arbete mellan säsongerna och har inte heller någon form av lön under uppehållen.

För många säsongarbetare utgör arbetslöshetersättningen inkomsttryggheten mellan säsongerna. Trots att de många gånger saknar formella avtal med arbetsgivaren är de eller anser sig vara tillförsäkrade fortsatt arbete när den nya säsongen börjar. Därför är de ofta mindre motiverade att acceptera erbjudanden om annat arbete som inte tidsmässigt passar med säsongarbetet. För arbetsförmedlingen innebär detta många gånger svårigheter att varaktigt lösa de arbetssökandes sysselsättningsproblem.

"Traditionellt" säsongarbete var ännu mera vanligt förr i tiden. Därför var man tvungen att av ekonomiska skäl begränsa ersättningsrätten för de medlemmar som hade säsongarbete. Vanligen gällde begränsningen för en viss tid av året (lågsäsongen) och kunde gälla samtliga medlemmar eller endast vissa medlemmar med säsongsbetonat arbete.

Många gånger har begränsningsreglernas existens ifrågasatts med motiveringen att de har berört endast ett fåtal kassamedlemmar samtidigt som de har medfört komplicerad administration och svåra gränsdragningsproblem. Ett avskaffande har då setts som ett led i en rationalisering och effektivisering av arbetslöshetskassornas verksamhet.

År 1960 hade 17 arbetslöshetskassor begränsningsregler. Med åren har de tagits bort ur de flesta kassors stadgar. Dels har förbättrade sysselsättningsförhållanden underlättat denna utveckling, dels har det varit en följd av minskningen av den "traditionella" säsongsarbetslösheten. Detta gäller kanske främst byggnads- och anläggningsverksamhet och skogsbruk. De ökade statsbidragen till arbetslöshetskassorna har också underlättat denna utveckling.

Gårdagens och dagens säsongsarbetslöshet skiljer sig åt i flera väsentliga avseenden. Som ovan nämnts har omfattningen av den "traditionella" säsongsarbetslösheten minskat under efterkrigstiden även om vissa verksamhetsområden uppvisar motsatt utveckling. Med tidigare många gånger helt manuella arbetsmetoder var man i mycket stor utsträckning utlämnad åt årstidernas växlingar och vådrets makter.

Nya arbetsmetoder, material, redskap, maskiner och andra hjälpmedel har medfört betydligt bättre förutsättningar för arbete under stora delar av året. Omfattande kapitalinvesteringar inom t.ex. byggnadsindustri och skogsbruk har gjort det till en ekonomisk nödvändighet att driften hålls i gång under så stora delar av året som möjligt.

Till detta kommer att statsmakterna på olika sätt har försökt utjämna säsongsvariationerna i syfte att skapa en jämn och trygg sysselsättning. Särskilt markant har detta varit inom byggsektorn. De effekter som man har uppnått av samhällsingripanden i utjämnande syfte inom en sektor har i regel följdverkningar även inom andra sektorer och hjälper således till att minska säsongsvariationerna även utanför det egentliga åtgärdsområdet.

På en del områden påverkar löneavtalens konstruktion omfattningen av säsongsarbete. Från att de anställda tidigare erhöll lön endast under den period då de var i arbete har avtal träffats som innebär att lön utgår under hela året. Detta gäller exempelvis för många lärare, skolmåltidspersonal och hamnarbetare. Inom arbetsmarknadsdepartementet pågår f.n. förberedelser för att ändra den nuvarande objektsanställningen för vissa byggnadsarbetare till mer fast anställningsform. Avsikten är att den normala anställningsformen skall vara tillsvidareanställning. De som främst blir berörda av en sådan ändring är en stor del av de cirka 50 000 betongarbetarna, träarbetarna och murarna.

3.3 Exempel på åtgärder i syfte att begränsa arbetslöshetens säsongsvariationer

Byggsektorn har större variationer i aktivitetsnivån än de flesta andra produktionssektorer i samhället. Det gäller både säsons- och konjunkturvariationer. Variationerna skapar problem för anställda, företagare och byggherrar.

De statliga åtgärderna för att få till stånd balans i byggsektorn har i huvudsak varit av tre slag sedan början på 1940-talet. För det första har tidpunkten för byggnadsobjektens igångsättning reglerats. Här har man använt sig av rekommendationer om lämplig igångsättningstid eller av tillståndstvång. För det andra har byggnadsefterfrågan påverkats genom kvoter, avgifter, lån och bidrag. Periodvis har man t.ex. infört investeringsavgifter för viss typ av byggande. Genom statsbidrag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder har man vissa perioder påverkat byggandet inom industrin.

För det tredje har staten styrt igångsättningen av sitt eget byggande. Detta har skett genom direktiv till myndigheterna om säsongspanering samt genom att statliga byggen i stor omfattning tidigare lagts i lågkonjunkturer.

Sedan den 1 januari 1987 tillämpas "självstyrande säsongsutjämning" för allt offentligt byggande i hela landet utom i Stockholms och Göteborgs- och Bohus län. Överenskommelser har träffats med de offentliga byggherrarna i respektive län om att de i sin planering åtar sig att jämna ut byggandet under året.

Inom skogsbranschen och hotell- och restaurangbranschen är det främst genom kombinationssysselsättningar som man söker komma till rätta med säsongsarbetslösheten. I det s.k. Åreprojektet har exempelvis ett 30-tal personer fått helårsarbeten. Tidigare hade de arbete bara under delar av året och då ofta inom turistnäringen. Genom kombinationssysselsättningen kan arbetet inom turistnäringen kompletteras med arbete inom t.ex. bygg- eller skogssektorn, inom skolan eller i sjukvården.

Jordbruk och trädgårdsnäringens säsongsarbetslöshet söker man komma till rätta med bl.a. genom uppföljning och kontakt med säsongsarbetslösa personer samt erbjödanden om en rad olika typer av påbyggnadsutbildning. I exempelvis Kristianstads län planeras under vintern 1987/88 ett flertal kurser. Det gäller bl.a. maskinteknik, svetsning för lantbruk och trädgård, växtodling och animalieproduktion. I samma län förbereds också ett försöksprojekt för ökad vintersysselsättning. I diskussionerna kring detta medverkar bl.a. Lantarbetareförbundet, länsstyrelsens regionalekonomiska enhet, länsarbetsnämndens förmedlingsenhet och Utvecklingsfonden.

Svenska samernas riksförbund och rennäringskommittén har lämnat en rad förslag som syftar till att skapa nya och kompletterande arbetstillfällen inom rennäringen. Det gäller bl.a. vidareförädling av renprodukter och fisk, fiske samt turism. Inom lantbruksstyrelsen finns sedan år 1979 en särskild tjänst med inriktning på sysselsättningen bland de renskötande samerna.

3.4 Principiella överväganden

Min utgångspunkt i utredningsarbetet är att praktiskt taget alla säsongsarbetslösa personer har ett reellt önskemål om att få arbete i stället för att uppbära arbetslöshetsersättning.

Därför behandlar jag inte bara ersättningsreglerna i sig utan också åtgärder för att säsongsarbetslösa skall få arbete som svarar mot deras arbetsutbud.

Inom en rad verksamheter som kräver stor yrkesskicklighet hos de anställda pågår arbete bara under en del av året. Möjligheterna till arbetslöshetsersättning under säsongsarbetslösa perioder utgör då i regel en förutsättning för att rekrytera yrkeskunniga arbetstagare.

Som exempel på detta kan man nämna vägarbete och jordbruksnäring. Inom verksamheter med mindre god lönsamhet kan man också utgå från att ersättning vid säsongsarbetslöshet är en förutsättning för att en del företag skall kunna drivas vidare. De skulle på grund av den låga lön-

samheten inte kunna betala helårslöner. Därmed har ersättningen vid säsongsarbetslöshet indirekt också kommit att bli ett branschstöd av betydande mått.

Flera branscher med omfattande säsongsarbetslöshet finns i stor utsträckning i glesbygd/landsbygd med få alternativa sysselsättningsmöjligheter. Ersättning vid säsongsarbetslöshet har därmed också regionalpolitisk betydelse.

Det förhållandet att arbetslöshetersättningen vid säsongsarbetslöshet indirekt fungerar som branschstöd och har regionalpolitisk betydelse får emellertid enligt min uppfattning inte påverka ersättningssystemets utformning. Ersättningsreglerna skall i stället utformas utifrån syftet med arbetslöshetersättningen: att ge inkomstrygghet vid arbetslöshet.

Ökat ansvar för arbetsmarknadsparterna, effektivare arbetsförmedling, lämplig kompletterande utbildning samt stöd till kombinationssysselsättningar kan enligt min uppfattning betydligt effektivare minska säsongsarbetslösheten än justeringar i ersättningsreglerna. Det har dock inte varit möjligt för mig att utarbeta detaljerade förslag i dessa avseenden. Jag begränsar mig därför till mera övergripande kommentarer och förslag.

3.5 Förslag till åtgärder för att minska den säsongsvarierade arbetslösheten

Inom en rad branscher har åtgärder vidtagits eller planeras i syfte att utjämna säsongsvariationerna under året. Dessutom finns ett stort antal förslag som under vissa förutsättningar kan realiseras. Såväl myndigheter, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som branschorgan har ägnat intresse åt frågorna. Därmed finns en bas av kunskaper och erfarenheter. Jag finner det naturligt att i flera av mina förslag utgå från tankegångar som redan tidigare har diskuterats.

3.5.1 Ökat ansvar för parterna på arbetsmarknaden

På arbetsmarknaden förekommer en rad anställningsavtal som innebär att man accepterar säsongsarbetslöshet under vissa delar av året. Detta skall, som utredningsdirektiven också anger, inte omöjliggöras.

Arbetsmarknadsparterna bör dock enligt min uppfattning väsentligt öka sina ansträngningar för att begränsa förekomsten av anställningsavtal som kan medföra säsongsarbetslöshet.

Som jag tidigare har nämnt, utgår jag från att praktiskt taget alla säsongsarbetslösa personer har ett reellt önskemål om att få arbete i stället för att uppbära arbetslöshetsersättning. Säsongsarbetslösheten har, förutom de olägenheter som den innebär för den enskilde individen, också betydande ekonomiska konsekvenser. Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen är avsevärda. Även från det kontanta arbetsmarknadsstödet torde betydande belopp betalas ut vid säsongsarbetslöshet.

Jag finner en ingående och seriös prövning av möjligheterna att begränsa säsongsarbetslösheten inom olika branscher angelägen. Jag har i min granskning av säsongsarbetslösheten funnit anställningsformer som bygger på att arbetslöshetsförsäkringen svarar för inkomstutfyllnad under lågsäsong.

Under en sju månadersperiod fram till våren 1987 betalade exempelvis Kommunalarbetarnas kassa ut drygt 73 milj. kronor i ersättning till 2 700 säsongsarbetslösa park- och kyrkogårdsarbetare. Andra exempel finns i trädgårdsanläggning där kollektivavtalet innebär att de anställda är tillsvidareanställda med säsongsuppehåll. De erhåller ingen permitteringslönersättning under säsongsuppehållen. Likartade förhållanden råder inom trädgårdsodlingen. I pälsbranschen och inom detaljhandeln förekommer anställning med säsongsuppehåll under årets mest försäljningssvaga månader.

Jag är inte beredd att föreslå någon lagstiftning i syfte att begränsa möjligheterna att träffa avtal om säsongsarbete. Jag räknar med att parterna på arbetsmarknaden snarast kommer att göra en noggrann prövning av de berörda anställningsavtalen. Utgångspunkten för denna pröv-

ning måste vara att anställningsvillkoren skall vara så utformade att de inte förutsätter att en tredje part - staten - svarar för stora och regelbundet återkommande kostnader.

3.5.2 Effektivare platsförmedling och kompletterande arbetsmarknadsutbildning

Utvecklingen mot en effektivare och mer systematiskt genomförd arbetsförmedling bör medföra att säsongsarbetslösa i ökad utsträckning får kompletterande arbete. Detta bör kunna leda till att säsongsarbetslösheten reduceras.

Också åtgärder mot långtidsarbetslöshet kan minska säsongsarbetslösheten. Regeringen har i årets kompletteringsproposition (prop. 1986/87: 150 bil. 1) avsatt 350 milj. kronor till riktade insatser i syfte att väsentligt reducera långtidsarbetslösheten.

De särskilda medlen mot långtidsarbetslöshet får utnyttjas för bl.a. rekryteringsstöd, beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning, bidrag till att starta eget eller en kombination av dessa åtgärder. Avsikten är att arbetsförmedlingen utifrån en handlingsplan för varje person skall finna den åtgärd som är mest lämpad för denne.

Jag räknar med att dessa åtgärder mot långtidsarbetslöshet även kommer säsongsarbetslösa tillgodo. Jag finner det angeläget att arbetsförmedlingen gör insatser även för det stora antal personer som är säsongsarbetslösa så lång tid varje år - minst 6 månader - att de definieras som långtidsarbetslösa. Försäkringsersättningen till dessa uppgår årligen till omkring 150 milj. kronor. Det visar samorganisationens kartläggning av säsongsarbetslösheten.

Jag har tidigare förordat ett ökat ansvar för arbetsmarknadens parter att i avtalsförhandlingar komma överens om bättre anställningstrygghet. Det finns dessvärre en rad exempel på att parternas diskussioner och förslag under en rad år inte har lett till några avgörande resultat.

Problemen med att minska säsongsarbetslösheten för vägarbetare (där asfaltarbetare ingår) kan illustrera detta. Statsanställdas förbund

som organiserar dessa grupper har internt och i samverkan med arbetsgivarsidan genomfört en rad utredningar som föreslagit olika kompletteringssysselsättningar och -utbildningar för att minska säsongsarbetslösheten. De praktiska effekterna har varit små. Enligt samorganisations undersökning var år 1985 3 100 vägarbetare säsongsarbetslösa 6 månader per år och uppbar cirka 90 milj. kronor i arbetslöshetsersättning. Detta finner jag i längden orimligt.

Arbetsmarknadsstyrelsen bör få i uppdrag att se över möjligheterna att ordna meningsfylld utbildning och rimliga kompletterande arbeten åt dessa och liknande grupper. Samhället har förvisso ett stort behov av att ha kvar dessa yrkesskickliga arbetstagare men det är såväl mänskligt som rent ekonomiskt ett slöseri att de år efter år går arbetslösa ungefär halva året.

3.5.3 Stöd till kombinationssysselsättningar

Många säsongsarbetande söker på egen hand finna kombinationssysselsättningar. På så vis slipper de gå arbetslösa under uppehåll i det huvudsakliga arbetet.

Sedan flera år tillbaka prövar främst kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter olika modeller för kombinationssysselsättningar åt delårsarbetslösa. De kanske mest kända exemplen finns i Åre kommun och i östra Norrbotten.

Utvecklingsinsatserna i fem kommuner i östra Norrbotten pågår för fullt och har visat sig medföra en värdefull ökning av sysselsättningen. Under en försöksperiod har de ordinarie arbetsmarknadspolitiska medlen kunnat användas på ett friare sätt än normalt samtidigt som särskilda medel har tillförts. Under budgetåret 1986/87 har cirka 400 personer som var arbetslösa eller befann sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder fått arbete inom ramen för utvecklingsinsatserna. Målsättningen är att arbetslösheten skall minskas med ytterligare cirka 500 personer under budgetåret 1987/88.

Jag föreslår att denna typ av åtgärder genomförs på flera håll i landet och då i första hand i områden där man är starkt beroende av "traditionella" säsongsarbeten inom exempelvis skogsbruk, turism och jordbruk.

3.5.4 Ersättningsreglernas utformning

Ersättningsreglerna vid arbetslöshet bör vara så generellt tillämpliga, rättvisa och enkla som möjligt.

Tidigare säsongsbegränsningsregler i försäkringen visade sig vara trubbiga, krångliga och ohanterliga. Det är också huvudanledningen till att de avskaffats i flertalet kassor.

Förutom den "traditionella" säsongsarbetslösheten finns betydande säsongsvariationer i arbetslösheten inom en rad arbetslöshetskassor.

De allmänna förhållandena, anställningsvilkorens utformning och säsongsarbetslöshetens karaktär skiljer sig väsentligt från bransch till bransch. Någon enkel definition av begreppet säsongsarbetslöshet går därför inte att göra.

Kravet på reellt arbetsutbud måste vara lika för alla ersättningstagare. Det vore orimligt med ett krav som enbart riktar sig mot en viss, relativt lättdefinierad grupp medan ersättningsrätten för andra delårsarbetslösa inte ifrågasätts. Det gäller ersättningstagare som är delårssysselsatta i "traditionellt" säsongsarbete i jämförelse med ersättningstagare som kommer från mer "vaga" former av säsongsarbete.

För många säsongsarbetande kan säsongsarbetet vara det enda realistiska alternativet och ur samhällets synvinkel bör detta inte omöjliggöras.

Av dessa skäl anser jag inte att generella säsongsbegränsningsregler bör införas i försäkringen. Säsongsarbetare skall inte uteslutas från ersättningsrätt under uppehåll, men full ersättningsrätt måste vara förenad med krav på arbetsutbud som möjliggör en varaktig placering i arbete.

Det senare villkoret innebär att trovärdigheten i arbetsutbudet skall kunna prövas. Jag menar att detta bör kunna ske enligt gängse regler. I de fall en person avvisar erbjudet lämpligt arbete som motsvarar hans arbetsutbud eller lämplig arbetsmarknadsutbildning skall han avstängas från kassaersättning.

3.6 Överväganden rörande inrättande av arbetslöshetskassa för renägare

Jag har övervägt möjligheterna för renägare att bilda en egen arbetslöshetskassa eller att ansluta sig till någon befintlig kassa. Denna fråga har aktualiserats i framställningar från Svenska Samernas Riksförbund.

Framställningarna avser i första hand de renägande samernas möjligheter att tillhöra/bilda arbetslöshetskassa och att uppbära ersättning under den tid då rennäringen kräver mindre arbetsinsatser och renägarna således har möjlighet att ta annat arbete.

Huvudregeln vad gäller egna företagare är att de kan uppbära ersättning först sedan den personliga verksamheten i företaget helt har upphört. Från denna huvudregel finns i dag två undantag: Dels vissa kollektivt anslutna åkare i Småföretagarnas kassa, dels Sveriges Fiskares kassa.

För de kollektivt anslutna åkarna gäller att ersättning kan utgå vid tillfälligt avbrott i verksamheten under förutsättning att verksamheten i rörelsen helt har upphört under avbrottet och att han själv arbetat som förare av eget transportfordon närmast före arbetslösheten. Ersättningsrätten är begränsad till dem som äger högst tre transportfordon. Arbetslösheten skall kontrolleras och styrkas av chefstjänsteman vid den lastbilscentral eller ekonomiska förening för schaktentreprenörer som medlemmen tillhör. Ersättning kan endast utgå under perioden oktober-maj.

För fiskare som är egenföretagare gäller att de har rätt till ersättning då fiske omöjliggöres av värderleksförhållanden, ishinder, maskin- eller båt haveri, motor- och vinschbyte eller drivmedelsbrist till följd av importsvårigheter. Ersättning vid ishinder får utgå under sammanlagt högst 150 dagar under en period av tre på varandra följande år och högst i 65 dagar under ett och samma kalenderår. Hinder av detta slag skall intygas av särskilda intygsgivare.

Från det kontanta arbetsmarknadsstödet kan inte ersättning utgå vid tillfälliga avbrott annat än i rena undantagsfall. Det skall då vara

fråga om en ren engångsföreteelse, t.ex. en force majeure-situation som inte till någon del har säsongskaraktär.

Det finns således normalt inga möjligheter för egenföretagare att få ersättning annat än om företaget upphör helt och hållet. De två undantag som finns syftar till att ge stöd under tider då verksamheten direkt hindras av väderförhållanden. Däremot finns inga möjligheter för företagare att få ersättning under sysselsättningssvaga månader. Vid tidigare behandlingar av företagares rätt till ersättning har det tvärtom varit en uttalad strävan att undvika att arbetslöshetsersättning får karaktär av säsongsstöd till företag med säsongsmässiga variationer i verksamheten. En utgångspunkt har då varit att utkomsten från verksamheten under övriga delar av året skall uppväga de mer svaga perioderna.

Enligt min uppfattning kan svårligen paralleller dras mellan förhållandena för de renägande samerna och fiskarna eller åkarna. För fiskarna gäller att de inte har möjlighet att få ersättning enbart på den grunden att sysselsättningsmöjligheterna är mindre under vissa tider av året, utan den ordinarie utkomstmöjligheten skall ha upphört till följd av andra omständigheter. De kollektivt anslutna åkarnas ersättningsrätt är direkt kopplad till de säsongsmässiga variationerna inom väg- och anläggningsarbete. Ersättningsrätt finns endast för åkare vilkas verksamhet är av mycket liten omfattning.

I flera sammanhang har de möjligheter till ersättning vid tillfälliga avbrott som finns för åkare och fiskare ifrågasatts. Man har menat att dessa ersättningsformer egentligen är främmande för arbetslöshetsförsäkringen och vad gäller åkarna har ofta svårigheter i tillämpningen uppstått. Jag har dock inte för avsikt att föreslå ändringar av de nu gällande bestämmelserna i dessa kassor, utan utgår från att arbetsmarknadsstyrelsen aktualiserar ändringar i den mån man finner sådana befogade.

Rennäringsens förhållanden är enligt min uppfattning så speciella att de knappast skulle gagnas av möjligheter för renägarna att bilda eller tillhöra arbetslöshetskassa. Mer framkomliga vägar inom arbetsmarknadspolitiken erbjuder de sysselsättningsskapande åtgärderna i glesbygd, bl.a. kombinationssysselsättningar.

4.1 Förekomsten av deltidarbetslöshet

Deltidsarbetslösheten och dess omfattning har diskuterats intensivt under år 1987. De beräkningar och bedömningar som har gjorts av omfattningen har lett till starkt skiftande resultat.

Inom a-kassekommittén har svaren från arbetslöshetskassorna på kommitténs enkät sammanställts och bearbetats. Resultaten visar att antalet deltidarbetslösa kassamedlemmar år 1985 uppgick till 92 000, den samlade ersättningen till 1 100 milj. kronor och antalet ersättningsdagar till 4,7 miljoner. I enkäten tillfrågades kassorna om förekomsten och utvecklingen av 'partiell arbetslöshet' utan att någon närmare definition gjordes av begreppet.

Dessa uppgifter utsattes för kritik främst från fackligt håll. I det sammanhanget antogs att ersättningen vid deltidarbetslöshet år 1985 var högst hälften så stor, eller cirka 500 milj. kronor.

Fr.o.m. början av oktober 1987 kommer arbetsmarknadsverkets arbetslöshetsstatistik att innefatta uppgifter om deltidarbetslöshet. Då skall samtliga arbetsförmedlingar i sin statistik över arbetssökande ha fört in uppgifter om deltidarbetande kassamedlemmar resp. ersättningstagare med KAS som fyllnadsmarkerar samt deltidarbetande som inte är ersättningsberättigade.

Även ur arbetslöshetskassornas statistik kommer man från hösten 1987 att kunna få fram uppgifter om deltidarbetslöshet bland medlemmarna. Detta möjliggörs genom det datorstöd som f.n. utvecklas (se nedan).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att inga exakta uppgifter finns om förekomst av och kostnader för deltidssarbetslösheten. Olika bedömningar, beräkningsmetoder och inte minst olika definitioner leder fram till vitt skilda resultat. Som nämnts ovan kommer det dock redan under hösten 1987 att finnas bättre uppgifter om deltidssarbetslösheten.

4.2 Nya regler om arbetslöshetsersättning vid deltidssarbetslöshet

I syfte att begränsa förekomsten av arbetslöshetsersättning vid deltidssarbetslöshet utfärdade regeringen i april 1987 förordningar (SFS 1987:226 resp. 1987:227) om ändrade tillämpningsföreskrifter till lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd. Regeländringarna motiverades samtidigt i 1987 års reviderade finansplan (prop. 1986/87:150). AMS har i sin författningssamling utfärdat tillämpningsföreskrifter till de nya reglerna.

Av förordningen rörande arbetslöshetsförsäkringen framgår att ersättning inte utan en särskild prövning får utges under mer än sex månader till medlem som regelbundet utför deltidssarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös. Ersättning under längre tid, dock med sammanlagt högst 150 dagpenningbelopp, får utges endast om medlemmen

1. har fyllt 55 år, eller
2. har fått men ännu inte tillträtt ett arbete med en arbetstid som svarar mot arbetsutbudet, eller
3. inte har kunnat erbjudas, på hemorten eller annan ort, vare sig ett arbete med en arbetstid som svarar mot arbetsutbudet eller en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Till en medlem som under en sammanhängande tid av minst fem månader har haft ett arbete som svarar mot medlemmens arbetsutbud eller deltagit i arbetsmarknadsutbildning får ersättning vid inträffat deltidssarbete medges för en ny ersättningsperiod om högst 150 dagar.

Under den tid som ersättning lämnas skall länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen aktivt verka för att den deltidssarbetslöse får en sammanlagd arbetstid som svarar mot dennes arbetsutbud. Om inte detta kan åstad-

kommas skall den försäkrade i stället erbjudas en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Regeländringarna trädde i kraft den 1 juli 1987. Bestämmelserna rörande det kontanta arbetsmarknadsstödet är i huvudsak likalydande.

4.3 Erfarenheter av ändrade ersättningsregler

I september 1987 föreligger knappast några erfarenheter alls av de nya reglerna. Innehållet i förordningarna kom till allmän kännedom så sent som i början av juni 1987. Därmed var det inte möjligt att på den korta tid som stod till förfogande fram till ikraftträdandet klara ut alla de problem som är förenade med tillämpningen.

För att kunna tillämpa de nya reglerna har det varit nödvändigt att utveckla datorstöd att användas i samband med identifieringen av deltidarbetslösa ersättningstagare. Utvecklingsarbetet har bedrivits av Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). Det avslutades i början av september 1987.

I samband med detta har man uppmärksammat en rad definitionssvårigheter. En gäller fastställande av vad som utgör deltidarbetslöshet. De personer som 'regelbundet' utför deltidarbete i kombination med arbetslöshetsersättning måste kunna identifieras. Genom det datorstöd som SO nu utvecklat skall varje kassa få möjlighet att automatiskt bevaka ersättningen till deltidarbetslösa medlemmar samt att informera dessa. Vid begränsningstidens slut skall ytterligare information lämnas om ersättningsvillkoren.

4.4 Andra åtgärder för att begränsa deltidarbetslösheten

Arbetsmarknadsparternas agerande har stor betydelse för deltidarbetslöshetens förekomst och utbredning. Det konstaterade jag i delbetänkandet (Ds A 1987:4). Där noterade jag vidare att såväl arbetsmarknadsverket som flera fackliga organisationer bedriver och planerar åtgärder för att begränsa deltidarbetslösheten. Detta sker i regel i nära samverkan med arbetsförmedling och arbetsgivare.

På den kommunala arbetsmarknaden finns en stor del av deltidsarbetslösheten. Kommunalarbetareförbundet har under år 1986 bedrivit försöksverksamhet med uppföljning av främst deltidsarbetslösa medlemmar. Verksamheten skall nu utökas till att omfatta förbundets samtliga avdelningar.

Förberedelser för detta pågår hösten 1987 bl.a. i form av regionala konferenser som arrangeras i samarbete med Kommunförbundet, Landstingsförbundet och arbetsmarknadsverket. Vid konferenserna går man bl.a. igenom konkreta åtgärder för att minska deltidsarbetslösheten. Mitt intryck är att viljan i dag är mycket stark hos samtliga involverade att få till stånd befattningar med sådan längd på arbetstiden att de svarar mot de arbetssökandes önskemål.

Arbetsmarknadsverket har tillförts särskilda resurser för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för deltidsarbetande, t.ex. i form av beredskapsarbete, rekryteringsstöd, arbetsmarknadsutbildning, bidrag till utbildning i företag och starta-eget-bidrag. När det är befogat bör arbetsmarknadsverket enligt prop. 1986/87:150 likaså utnyttja möjligheten att med stöd av främjandelagen ingripa vid missbruk av vissa tidsbegränsade anställningar.

Endast kort tid har förflutit sedan de särskilda resurserna ställdes till arbetsmarknadsverkets förfogande. Medlen har fördelats länsvis. Det finns ännu inga uppgifter om hur de används och vilka resultat som eventuellt redan har uppnåtts.

4.5 Normalarbetstid och dagpenning efter nyprövning av arbetsvillkoret i försäkringen

Efter en dom från försäkringsöverdomstolen (FÖD) sommaren 1986 har reglerna om normalarbetstid vid utförsäkring ändrats. I arbetslöshetsförsäkringen gäller följande: har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret, skall normalarbetstiden inte sänkas i förhållande till den just avslutade ersättningsperioden (AMSFS 1986:21). Likartade bestämmelser gäller för det kontanta arbetsmarknadsstödet (AMSFS 1986:20).

Innebörden av försäkringsöverdomstolens dom var att AMS tidigare föreskrifter för beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst vid nyprövning av arbetsvillkoret vid utförsäkring inte hade stöd i bestämmelserna i 15 § arbetslöshetsförsäkringslagen. Domen medförde att AMS utfärdade nya föreskrifter avseende försäkringen och KAS.

Både inom försäkringen och KAS gäller att den som har fått ersättning i 300 (150) dagar har rätt till en ny ersättningsperiod om han under den gångna perioden har arbetat så mycket att han uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

Om så är fallet får vederbörande en ny ersättningsperiod på 300 (150) dagar. Den nya perioden skall inledas med fem dagars karens. Den som inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor kan begära ett beredskapsarbete.

Innan den ovannämnda FÖD-domen avkunnades gällde AMS föreskrift om att när den arbetslöse är berättigad till en ny ersättningsperiod så skulle ny normalarbetstid och normalinkomst fastställas. Ersättningen per dag skulle utgå i förhållande till arbetstiden och förtjänsten i det arbete med vilket man uppfyller rätten till ersättning under den nya perioden.

I det fall som behandlades i den ovannämnda FÖD-domen var medlemmens "gamla" ersättningsperiod baserad på en normalarbetstid på 40 veckotimmar. Den nya perioden byggde ersättningstagaren upp genom fem månaders arbete med 30 timmars arbetsvecka. Enligt AMS bedömning medförde detta att ersättningen blev lägre i den nya perioden.

I försäkringsöverdomstolens dom sägs att lagen inte ger stöd för att ändra underlaget för beräkningen av dagpenningens storlek på det sätt som skett. Domstolen fastslår att arbetslösheten skall anses ha inträtt när ersättningstagaren började sin första ersättningsperiod. Därmed skall hon även i den "nya" perioden ha en normalarbetstid på 40 timmar per vecka.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har i betänkandet (1986/87:1) om arbetslöshetsförsäkring angivit att den aktuella domen medfört osäkerhet om hur lagens regler om normalarbetstid och inkomst före arbetslös-

het skall tolkas. Utskottet utgick från att jag skulle ta upp dessa frågor i mitt utredningsarbete.

4.6 Överväganden

Jag har ovan konstaterat att det knappast föreligger några erfarenheter alls av de nya reglerna rörande arbetslöshetsersättning vid deltid-arbetslöshet. Reglerna trädde i kraft för bara tre månader sedan. Fortfarande pågår förberedelserna för att föra ut dem i praktisk tillämpning hos arbetslöshetskassorna.

Mot denna bakgrund ser jag ingen anledning att föreslå ändrade regler. Dels föreligger ännu inga erfarenheter av för- och nackdelar med reglerna, dels skulle avisering av ytterligare förändringar i bestämmelserna sannolikt skapa oro och förvirring såväl hos de berörda arbetslösa som bland dem som administrerar ersättningen.

Jag har vidare övervägt om det finns anledning att återinföra de föreskrifter om normalarbetstid och dagpenning efter nyprövning av arbetsvillkoret som gällde innan den ovannämnda domen i försäkringsöverdomstolen avkunnades. Jag har emellertid dragit slutsatsen att en sådan återgång inte är angelägen med hänsyn till de regler om arbetslöshetsersättning vid deltidarbetslöshet som trädde i kraft vid halvårsskiftet.

5 ERSÄTTNING VID TJÄNSTEPENSION OCH AVTALADE ÄLDREAVGÅNGAR

5.1 Gällande regler

5.1.1 Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Enligt 50 § lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) undantas den som fyllt 64 år från rätten att bli medlem i erkänd arbetslöshetskassa liksom den som förvärvsarbetar mindre än tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka.

Från rätten att kvarstå som medlem i kassa kan undantag enligt 51 § ALF göras bl.a. för medlem som inte arbetar och som inte heller under minst sex av de senaste tolv månaderna arbetat inom kassans verksamhetsområde. Den som fyllt 65 år har inte rätt att kvarstå som medlem i kassa.

De allmänna villkoren för rätt till ersättning från kassan i 4 och 5 §§ ALF säger att den arbetslöse medlemmen skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete, vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och icke kunna erhålla lämpligt arbete.

Erbjudet arbete skall anses lämpligt om - inom ramen för tillgången på arbetstillfällen - skälig hänsyn tagits till medlemmens yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt till andra personliga förhållanden. Krav på anställningsförmåner o.d. förbigås här.

Sedan försäkrad erhållit ålderspension skall han enligt 21 § ALF inplaceras i avdragsklass enligt en av AMS fastställd pensionsavdragstabell. Dagpenningen skall därefter nedsättas med det mot avdragsklassen svarende avdragsbeloppet. Rätten till ersättning upphör, när den försäkra-

de börjar uppbära ålderspension med en tjänstetidsfaktor som uppgår till 0,8 eller mer och pensionen utgår på grund av förvärsvarbete.

Enligt de flesta tilläggspensionsförsäkringssystem, såväl allmänna som avtalsmässiga, krävs för full pension att den försäkrade fullgjort s.k. pensionsgrundande anställnings- och/eller arbetstid till pensionsåldern under visst minsta antal år, vanligtvis 30. När detta antal år är uppfyllt sägs tjänstetidsfaktorn vara 1,0000, i annat fall utges pensionen i proportion till den anställningstid som har fullgjorts. Om tjänstetidsfaktorn 1,0000 motsvarar 30 år, motsvarar således tjänstetidsfaktorn 0,8 24 år.

Medlem som själv medverkar till att han blir arbetslös kan inte få ersättning. I 29 § anges tre fall, som nu är av intresse, av självförvillad arbetslöshet då medlem skall avstängas från rätt till ersättning, nämligen om han

- a) lämnar sitt arbete frivilligt utan giltig anledning,
- b) avvisat erbjudet lämpligt arbete eller
- c) utan att uttryckligen ha avvisat ett lämpligt arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd.

Om det är uppenbart att medlem inte vill anta erbjudet lämpligt arbete, t.ex. genom att han flera gånger avvisat sådant arbete, kan kassan enligt 30 § avstänga honom intill dess att han utfört förvärsvarbete under 20 dagar.

5.1.2 AMS föreskrifter

Som allmän regel uppställer AMS att medlem får anses som arbetsför om han kan prestera ett normalt arbetsresultat i ett arbete som är lämpligt för honom. För att i tveksamma fall kunna fastställa om medlem är arbetsför äger kassan kräva att medlem företer läkarutlåtande.

Medlem som uppbär två tredjedelar av hel förtidspension eller helt sjukbidrag är ersättningsberättigad om arbetsvillkoret enligt 6-10 §§ ALF uppfyllts efter pensioneringen. Medlem som uppbär halv sådan pension eller bidrag är i princip ersättningsberättigad. Att märka är då

att pensionen skall avses täcka hälften av förlusten av inkomsten före pensioneringen. Den återstående hälften skall på vanligt sätt ligga till grund för beräkning av överförsäkringsavdrag. Enligt 20 § ALF får ju dagpenning inte utgå med högre belopp i förhållande till den försäkrades dagsförtjänst än som framgår av en av AMS fastställd överförsäkringstabell. För den som har halv pension eller bidrag skall arbetsutbudet anses utgöra normalarbetstiden. Det erinras om att bestämmelserna i 22 § ALF angående försäkrad som söker deltidsarbete äger motsvarande tillämpning beträffande förtidspensionär.

Enligt AMSFS 1978:8 avsnitt 4:1 skall anmälan av arbetslöshet ske vid personligt besök hos arbetsförmedlingen. Sökanden kan dock - såvitt nu är av intresse - anmäla sig per telefon om han

- a) bor långt från ett fast förmedlingskontor och har svårt att inställa sig första arbetslösa dagen eller
- b) är känd av förmedlingen och kostnader och tidsåtgång i övrigt motiverar avsteg från huvudregeln.

Enligt samma föreskrift avsnitt 4:3 skall ersättningssökanden göra ett återbesök vid den tid som arbetsförmedlingen bestämmer dock senast inom fyra veckor från föregående besök. Återbesök skall ske genom personlig inställelse på arbetsförmedlingen. Är sökanden bosatt i område med lång resväg och dåliga kommunikationer till arbetsförmedlingskontoret kan chefen för kontoret i enskilda fall medge att sökanden i stället för återbesök får göra återanmälan genom telefonsamtal med en förmedlingstjänsteman. Syftet med återbesöken anges i handboken vara att ge en garanti för att personliga samtal och information kommer till stånd mellan sökande och förmedlare.

Pensionsavdrag

I handboken 8 § anges att pensionsavdraget i princip skall utgöra 1/260 av årspensionen. Det fastslås att annan fortlöpande förmån som utgår till följd av förvärvsarbete och som har karaktär av pension skall jämföras med ålderspension.

Fastställt pensionsavdrag skall gälla intill dess kassan begär en ny anmälan och omprövas endast om medlem dessförinnan fått en väsentlig förändring av sin pension.

Tjänstetidsfaktor 0,8 eller motsvarande

Enligt handboken har medlem, som efter särskild överenskommelse lämnat sitt arbete före ordinarie pensionsålder och i samband därmed tillförsäkrats en förmån som har karaktär av pension vars belopp inte motsvarar den tjänstetidsfaktor som eventuellt finns angiven, inte rätt till ersättning från kassan om det pensionsbelopp (inklusive eventuellt ITP, pensionstillägg o.d.) som han uppbär uppgår till 60 % eller mer av lönen vid tiden för avgången d.v.s. motsvarar en pension med tjänstetidsfaktor 0,8 eller mer.

Beräkningen av om huruvida pensionsbeloppet motsvarar tjänstetidsfaktor 0,8 eller inte skall alltid göras på den lön och det eller de pensionsbelopp som gällde vid pensioneringstillfället.

Lämpligt arbete

I handboken 13 § sägs att arbetets art och belägenhet kan vara avgörande då medlem åberopar sin ålder som skäl för att avvisa ett arbete. Det påpekas att den som inte är van vid tungt kroppsarbete i högre ålder ofta har svårt att utföra sådant och att arbeten som förutsätter goda kroppskrafter ofta kräver en viss teknik och vana av den anställda för att denna skall kunna hushålla med kroppskrafterna och ändå uppnå ett gott arbetsresultat samt undvika olycksfall i arbetet.

5.1.3 Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd

Rätten till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) upphör vid utgången av månaden före den under vilken den arbetslöse fyller 65 år eller när han dessförinnan börjar uppbära hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt lagen om allmän försäkring (AFL).

Enligt 24 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd (KASL) nedsättes KAS med pensionsbeloppet om stödtagaren uppbär änke- eller änklingspension eller annan ålderspension än enligt AFL eller mindre än hel förtidspension, mindre än helt sjukbidrag eller halv ålderspension enligt AFL eller delpension enligt lagen om delpensionsförsäkring.

På motsvarande sätt nedsättes KAS om stödtagaren uppbär livränta från försäkringsinrättning p.g.a. yrkesskada eller olycksfall.

Ansökan om KAS skall enligt 30 § KASL göras skriftligen hos länsarbetsnämnden i det län där sökanden är bosatt.

De allmänna villkor som gäller för arbetslöshetsförsäkringen gäller även för KAS. Arbetsvillkoret överensstämmer i stort sett med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Även vad gäller reglerna om avstängning råder överensstämmelse med arbetslöshetsförsäkringen.

5.1.4 Lagen om allmän försäkring.

Rätt till förtidspension enligt AFL tillkommer såvitt nu är i fråga försäkrad, som fyllt 60 år och som till följd av arbetslöshet uppburit ersättning från erkänd arbetslöshetskassa under den längsta tid sådan ersättning kan utgå eller uppburit KAS under 450 dagar eller under kortare tid men som då uttömt sin rätt till KAS om hans möjlighet att bereda sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som han tidigare utfört eller genom annat för honom tillgängligt lämpligt arbete är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. Det är denna rätt tillsammans med möjligheten till avsteg från turordningsprincipen enligt lagen om anställningsskydd (se avsnitt 5.1.5) som möjliggör de s.k. 58,3-årspensioneringarna. En bedömning av utvecklingen av dessa s.k. pensioneringar finns i utredningens delbetänkande Ds A 1987:4. En redovisning om olika förekommande pensionssystem finns i bil. 4.

5.1.5 Lagen om anställningsskydd

Enligt 4 § lagen om anställningsskydd (LAS) skall anställningsavtal gälla tills vidare.

En arbetstagare som har blivit uppsagd har enligt 12 § rätt att under uppsägningstiden behålla sin lön och andra anställningsförmåner även om arbetstagaren inte får några arbetsuppgifter alls eller får andra arbetsuppgifter än tidigare. Från nu nämnda förmåner får arbetsgivaren enligt 13 § avräkna inkomster som arbetstagaren under samma tid har förvärvat i annan anställning under förutsättning att arbetsgivaren har

förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under uppsägningstiden eller del därav. Arbetsgivaren har också rätt att avräkna inkomster som arbetstagaren under denna tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning.

En arbetstagare som permitterats har enligt 21 § LAS rätt till samma lön och andra anställningsförmåner som om arbetstagaren hade fått behålla sina arbetsuppgifter. Detta gäller dock inte om permitteringen är en följd av att arbetet är säsongbetonat eller av andra skäl inte är sammanhängande till sin natur.

Vid uppsägning p.g.a. arbetsbrist skall arbetsgivaren iakttä vissa turordningsregler enligt 22 § LAS. Arbetstagarnas plats i turordningen bestäms med utgångspunkt i varje arbetagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde.

Arbetstagare, som har sagts upp p.g.a. arbetsbrist liksom arbetstagare, som har anställts för begränsad tid och som p.g.a. arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning, har enligt 25 § under vissa förutsättningar och för viss tid företrädesrätt till återanställning i den verksamhet där de tidigare har varit sysselsatta. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde.

En arbetstagare som antar ett erbjudande om återanställning behöver enligt 27 § inte tillträda den nya anställningen förrän efter skälig övergångstid. Om arbetstagaren avvisar ett erbjudande om återanställning som skäligen borde ha godtagits har arbetstagaren förlorat sin företrädesrätt.

LAS tillämpas endast om det inte i annan lag eller i förordning som har meddelats med stöd av lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS. Om sådana finns, gäller de föreskrifterna.

Avtal är enligt 2 § LAS ogiltiga i den mån de upphäver eller inskränker arbetstagarnas rättigheter enligt LAS. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får dock göras avvikelser från bl.a. 5 § (avtal om tidsbegränsad anställ-

ning), 11 § (uppsägningstid), 21 § (permitteringslön), 22 § (turordning vid uppsägning p.g.a. arbetsbrist) 25-27 §§ (företrädesrätt till återanställning) och 33 § (varselskyldighet vid avgång med pension). När efter bemyndigande av en central arbetstagarorganisation ett lokalt kollektivavtal har träffats om avvikelser från 22 § får avtalet tillämpas i fråga om uppsägning av arbetstagare som vid uppsägningstidens slut är äldre än 57 och ett halvt år bara om arbetsgivaren får den centrala arbetstagarorganisationens medgivande till varje enskild uppsägning.

5.1.6 Kommunalskattelagen

I de flesta fall hänförs olika ersättningar som utgår i stället för lön t.ex. pension, livränta och avgångsersättning till inkomst av tjänst enligt 32 § 1 mom. kommunalskattelagen (KL). Även folkpension (ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension, barnpension, hustrutillägg) är i sin helhet skattepliktig. Bestämmelserna om avdrag för nedsatt skatteförmåga i 50 § KL kan dock medföra att folkpensionär blir lindrigare eller inte alls beskattad för sin folkpension. Till skattepliktig inkomst räknas enligt 19 § KL inte bl.a. kommunalt bostadstillägg (KBT) enligt lagen om hustrutillägg och KBT till folkpension.

De pensionsförmåner som ger mottagaren rätt till extra avdrag är folkpension i form av ålderspension, förtidspension/sjukbidrag, änkepension och hustrutillägg (50 § KL, 9 § lagen om statlig inkomstskatt, SIL).

Skattskyldig, vars inkomst till inte obetydlig del utgörs av folkpension, är enligt 50 § 2 mom fjärde stycket KL - om särskilda omständigheter inte föranleder annat - berättigad till avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Riksskatteverket fastställer närmare föreskrifter för avdragsberäkningen.

Om den taxerade inkomsten enligt SIL inte överstiger visst högsta belopp (34 704 kr. år 1987), skall avdraget beräknas till vad som behövs för att den skattskyldige inte skall påföras högre statligt beskattningsbar inkomst än 7 500 kr.

5.2 Den historiska bakgrunden till nuvarande bestämmelser

5.2.1 Lagen om arbetslöshetsförsäkring

År 1966 tillsattes utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet (KSA-utredningen). I de av statsmakterna angivna riktlinjerna för den framtida svenska arbetsmarknadspolitiken framhölls principen om företräde för åtgärder som bereder de arbetslösa sysselsättning framför hjälp i form av kontantstöd. KSA-utredningen framhöll de svårigheter som förelåg när det gällde att finna lämpligt arbete för äldre arbetssökande. Dessa svårigheter framträdde klart vid den försämring av sysselsättningsläget som inträdde under hösten 1966 och under år 1967. I anslutning här till genomfördes (prop. 1968:29) särskilda stödformer för äldre arbetslösa, förlängd (extra) ersättning från arbetslöshetskassa och statligt omställningsbidrag.

Dessa stödformer byggde enligt utredningen på ett framträdande behov av kontanthjälp även vid långvarig arbetslöshet för äldre personer som ville och kunde arbeta men inte fann lämplig sysselsättning. Utredningen ansåg att det i en tid av snabb strukturrationalisering blev oundvikligt med en s.k. omställningsarbetslöshet. En mycket stor del av de vid arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa var då 60 år och däröver. Svårigheterna att finna varaktig sysselsättning förvärrades inte sällan i enskilda fall av personliga handikapp som ytterligare begränsade den arbetslöses arbetsutbud.

En samverkan mellan sådana försvårande faktorer kunde enligt utredningen ibland skapa situationer då det måste sättas i fråga om den arbetslöse verkligen var arbetslös och stod till arbetsmarknadens förfogande, dvs. om han kunde och ville förvärvsarbeta och var oförhindrad därtill. I ett system med väsentligt utvidgad kontanthjälp blev det, uppgav utredningen, ännu angelägnare än tidigare att klargöra den allmängiltiga avgränsningsregeln att kontanthjälp i arbetslöshetssituationer endast kunde ifrågakomma när den arbetslöse - utöver att han uppfyller vissa speciella kvalifikationskrav - verkligen står till arbetsmarknadens förfogande.

Denna avgränsning blev, framhöll utredningen, av betydelse vid samordning med sjuk- och pensionsförmåner enligt AFL. Förtidspensioneringen med dess individuella prövning av pensionsbehovet ansågs ha betydande avgränsningssvårigheter i förhållande till samhällets arbetsmarknadspolitiska stöd.

För valfriheten mellan hjälpformerna på arbetsmarknadssidan och inom den allmänna pensioneringen var det, uppgav utredningen, dessutom betydelsefullt i vilken utsträckning dessa hjälpformer kunde anses likvärdiga. De arbetsmarknadspolitiska stödformerna borde enligt utredningen utformas så att de inom sin del av det gemensamma fältet kvalitativt svarade mot de förmåner som i en valsituation kunde komma i fråga när det gäller pension.

I fråga om ersättningstidens längd ansåg utredningen att det borde ske en omreglering som medgav ersättningsrätt under längre perioder och täckte stödbehovet på ett jämnare och rättvisare sätt än dithills.

Utredningen ansåg att den arbetslöse jämte stöd genom andra arbetsmarknadsåtgärder vanligen borde kunna påräkna kontanthjälp så länge han stod till arbetsmarknadens förfogande. Kontanthjälpen fick därmed betydelse som komplement till arbetslinjen även vid fall av långvarig arbetslöshet. För äldre och handikappade personer som i stället för att utnyttja möjligheten till förtidspension, önskade tillhöra arbetskraften och stod till arbetsmarknadens förfogande borde kontant arbetslöshetshjälp jämte tillgång till andra arbetsmarknadsåtgärder utgöra ett i flertalet fall likvärdigt alternativ till pension.

Den år 1968 införda temporära stödformen för äldre arbetslösa, förlängd (extra) ersättning till medlemmar i erkända arbetslöshetskassor, borde enligt KSA-utredningen integreras med arbetslöshetsförsäkringen. Detta kunde ske genom en förlängning av ersättningstiden för dem som hade uppnått 55 års ålder.

Departementschefen framhöll i prop 1973:56 att den prövning av arbetslöshetens orsaker, som då gjordes av AMS, beträffande den som befann sig i åldern 55-60 år och som blivit arbetslös p g a strukturförändring i näringslivet undveks genom att ersättningstiden för dem som hade

uppnått 55 års ålder generellt höjdes till 450 dagar. Han biträdde därför utredningens förslag.

Utredningen hade även föreslagit att arbetslöshetskassorna skulle ha möjlighet att utge ersättning under 150 dagar till medlem som var mellan 67 och 70 år.

Beträffande detta förslag anförde departementschefen följande (s.195):

"Enligt min mening bör av principiella, administrativa och ekonomiska skäl ålderspensionärerna inte tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning är tillfredställande ordnad genom olika former av pension. Tillkomsten av tilläggs pensioneringen inom den allmänna försäkringen har medfört att pensionsförmånerna förbättrats i sådan omfattning att det numera inte finns någon anledning att ha kvar möjligheten att få ersättning från två socialförsäkringsgrenar samtidigt. Därtill kommer att arbetsförmedlingen endast i undantagsfall lär ha möjlighet att erbjuda pensionärer lämpliga arbeten. Någon verklig prövning av om de i försäkringens mening står till arbetsmarknadens förfogande kan därför sällan göras. Detta gäller framför allt personer som har uppnått 67 års ålder. Jag förordar därför i likhet med reservanterna och åtskilliga remissinstanser att den som fyllt 67 år i fortsättningen inte skall vara ersättningsberättigad."

Pensionsavdrag

Bestämmelserna om pensionsavdrag infördes år 1964. De ansågs vara en provisorisk lösning av ålderspensionärernas ställning inom arbetslöshetsförsäkringen. Införande av bestämmelsen att ersättningsrätten skulle upphöra vid fyllda 67 år förmodades medföra att bestämmelserna om pensionsavdrag inte skulle komma att behöva tillämpas i samma utsträckning som tidigare.

Enligt de före år 1974 gällande bestämmelserna minskades ersättningen med 1/350 av årspensionen. Pensionen var då i motsats till kassa-ersättningen skattepliktig inkomst.

Den under år 1970 beslutade skattereformen med lättnader i den direkta beskattningen på de inkomstnivåer, där ålderspensionärerna vanligen befann sig, medförde enligt KSA-utredningen att skattemotiveringen för att hålla pensionsavdragen på så låg nivå bortföll. Ersättningen skulle fr.o.m år 1974 reduceras med ca 1/260 av årspensionen. Lägsta avdrag sattes vid fyra kronor.

Med hänsyn därtill ansågs inte skäl föreligga att utforma pensionsavdragstabellen efter en progressiv skala vilket föreslagits från vissa håll.

5.2.2 Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd

KSA-utredningen ansåg att utgångspunkterna principiellt även för andra former av kontant stöd vid arbetslöshet än arbetslöshetsförsäkring skulle vara att de som skulle ersättas borde ha viss fast anknytning till arbetsmarknaden.

Ungdomar och arbetslösa med endast tillfällig eller lös anknytning till arbetsmarknaden ansågs i första hand behöva stöd genom arbetsmarknadsåtgärder inriktade på en planerad och målmedveten start i arbetslivet.

Utredningen pekade bl a på de problem som mötte den som sökte sig ut i arbetslivet i hög ålder, exempelvis den som längre tid vårdat och hjälpt åldring eller handikappad, personer som blivit ensamstående och som sökte förvärvsarbete efter att tidigare ha ägnat sig åt gemensamt hushåll med make eller annan person. Kvinnornas ställning i sådana situationer framhölls som ett samhällsproblem som även berörde arbetsmarknaden.

Utredningen ansåg att samhällsinsatser för att lösa svårigheter av detta slag måste genomföras inom olika områden. Det gällde att få till stånd en fortsatt utbyggnad av barntillsynen, en aktiv vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder speciellt inriktade på att lösa sysselsättningsproblemen för de hemmavarande kvinnor som önskade komma ut på arbetsmarknaden.

En geografisk utjämning av arbetstillfällena liksom en mindre könsbunden rekrytering var för stora delar av landet en nödvändig förutsättning för att kvinnorna skulle kunna integreras i arbetskraften, något som enligt utredningens mening måste ses som en angelägen uppgift för de arbetsmarknadspolitiska samhällsåtgärderna.

Ersättningsrätten vid arbetslöshet för dem som första gången eller efter långvarigt uppehåll sökte varaktigt förvärvsarbete borde enligt

utredningen främst knyts till situationer, då det generellt sett förelåg ett klart stödbehov.

Försäkring, dvs en stödform finansierad med förhandsbestämda avgifter från en bestämd personkrets, ansåg utredningen inte vara den naturliga vägen att skapa ett ekonomiskt skydd för olika kategorier nykomna på arbetsmarknaden. Utredningen fann i stället att den lämpligaste kontanta stödformen för de nya arbetssökandena, liksom för dem som uppfyllde fordringarna enligt arbetsvillkor utan att vara arbetslöshetsförsäkrade, var ett grundläggande ekonomiskt skydd som kunde komplettera övriga arbetsmarknadsåtgärder. Ett sådant ekonomiskt grundskydd borde enligt utredningen ha så allmän karaktär att det även för nykomna på arbetsmarknaden blev ett stöd för effektivare utnyttjande av samhällets arbetsmarknadsservice till den enskilde sökanden.

Det ekonomiska stödet till nytillträdande på arbetsmarknaden och andra som inte skyddades av arbetslöshetsförsäkring ansågs därför böra utformas som ett kontant arbetsmarknadsstöd, helt finansierat av staten genom skattemedel och administrerat av de statliga arbetsmarknadsorganen.

Det statliga omställningsbidraget borde enligt utredningens mening integreras med det kontanta arbetsmarknadsstödet genom övergångsbestämmelser.

Dagpenning i arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd skulle enligt utredningen inte utgå samtidigt. Var man försäkrad kunde man endast utnyttja sin ersättningsrätt i arbetslöshetskassan. När ersättningstiden i arbetslöshetsförsäkringen löpte ut, hade man för tid därefter ingen rätt till kontant arbetsmarknadsstöd. Undantag från denna regel borde enligt utredningen gälla då arbetslös kassamedlem i 60-årsåldern blev utförsäkrad trots förlängningen av ersättningstiden för äldre till 450 dagar i arbetslöshetsförsäkringen.

5.2.3 Lagen om allmän försäkring

I slutet på 60-talet hemställde LO hos regeringen om en översyn av förtidspensionsreglerna och förbättrade möjligheter att förtidspensio-

nera äldre arbetskraft. RFV fick i uppdrag att lägga fram ett förslag, S 69:5. Genom prop. 70:66 ersattes beskrivningen av det medicinska underlaget för nedsättningen av arbetsförmågan "sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte" med uttrycket "sjukdom eller annan nedsättning av kropps- eller själskrafterna". RFV hade i sitt betänkande föreslagit att man för äldre skulle tillämpa en s.k yrkesinvaliditet, dvs att man för denna kategori helt skulle efterge skyldigheten att gå igenom rehabilitering i form av särskild utbildning, och att äldre endast skulle bli skyldiga att anta annat arbete som de kunde få och utföra utan att behöva skaffa sig nya kunskaper. Som äldre föreslogs den anses som fyllt 63 år. Härtill anslöts i propositionen. I utlåtande (34) över propositionen anförde andra lagutskottet bl.a. (s. 33)

"I sådana fall då den försäkrade själv önskar gå i pension och där arbetsmarknadsorganen inte tämligen omgående kan bereda honom lämpligt arbete utan omskolning skall förtidspension kunna beviljas. Samtidigt finner utskottet det värdefullt att man alltjämt upprätthåller kravet på en arbetsinvaliditet på medicinsk grund ... för rätt till pension, eftersom en alltför långtgående uppmjukning skulle kunna få den följden att arbetsgivare blev mindre benägna att anställa äldre arbetstagare ..."

Utskottet underströk i detta sammanhang vikten av att arbetsgivaren kände sitt ansvar för de äldre anställda och sörjde för att arbete så långt som möjligt kunde beredas dem som själva ville stå till arbetsmarknadens förfogande. Beträffande åldersgränsen anförde 1:re vice talmannen Strand (riksdagens prot. 1:a K.70:24 s.35 f) att man i utskottet inte velat betrakta det som någon särskilt stor förmån att få gränsen så låg som möjligt. Han fann starka motiv för att stanna vid 63 år, i synnerhet som man inte betraktade det som en absolut gräns.

De nya reglerna medförde att förtidspensioneringen fick en helt annan omfattning än tidigare. Under det första året medförde de en ökning med ca 75 %. Ökningen var särskilt utpräglad i åldersgruppen 63-66 år. Vissa bedömningssvårigheter ansågs emellertid föreligga särskilt i de fall då en försäkrad p.g.a t.ex. företagsnedläggelse förlorat ett arbete, som han kunde sköta trots ett visst medicinskt handikapp och inte kunde få ett nytt arbete av liknande slag. Detta ledde till förslag om förtidspension på rent arbetsmarknadsmässiga grunder, dvs. utan att

någon medicinskt betingad nedsättning av arbetsförmågan förelåg. (prop. 72:55).

Det antal personer som genom de nya bestämmelserna skulle kunna beredas pension förmodades vara relativt begränsat. Det föreslogs i propositionen att förutsättningen för att på denna nya grund få pension skulle vara att den försäkrade varit medlem i arbetslöshetskassa men blivit utförsäkrad och bedömdes bli varaktigt arbetslös. I många motioner riktades kritik mot att som förutsättning för rätt till förtidspension utan hälsoprövning skulle gälla att den förvärvsarbetande utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen. Det framhölls att många inte var medlemmar i kassor. I motionen 72:1580 föreslogs att förslaget skulle kompletteras så att även oförsäkrade som under 21 månader uppburit omställningsbidrag enligt dåvarande 102§ arbetsmarknadskungörelsen skulle kunna komma i åtnjutande av den vidgade rätten till förtidspension.

I socialförsäkringsutskottet (72:21) diskuterades olika möjligheter att tillgodose rättvisekravet och samtidigt få en garanti för att bestämmelsen inte komme att missbrukas.

Utskottet tillstyrkte bifall till motionen. Utskottet fann 63-årsgränsen väl avvägd och fann det inte motiverat att ta upp frågan om en ytterligare liberalisering av rätten till förtidspension som en sänkning av åldersgränsen skulle innebära.

I samband med reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen fr.o.m år 1974 föreslogs i prop. 73:46 att åldersgränsen 60 år skulle införas i bestämmelserna om förtidspension av arbetsmarknadsmässiga skäl.

5.2.4 Lagen om delpensionsförsäkring

Den s.k. pensionsålderskommittén lade år 1975 fram ett delbetänkande SOU 1975:10 Rörlig pensionsålder med förslag om ökade möjligheter till rörlig pensionsålder. En viktig förutsättning när det gällde att tillgodose människors önskemål om möjlighet att välja pensionstidpunkt och successiv avtrappning av förvärvsarbetet var enligt kommittén att man på arbetsmarknaden tillskapade möjligheter att utnyttja de pensionsreg-

ler, som föreslogs, såsom t.ex. mera varierad arbetstid, deltidarbete och vidgade möjligheter till arbete för äldre. Önskvärdheten av individuell valfrihet i fråga om pensioneringstidpunkt underströks.

Svårigheten att inom det allmänna pensionssystemet få till stånd en individuell valfrihet i fråga om tidpunkten för rätt att erhålla ålderspension hade enligt kommittén sin grund i den principiella uppbyggnaden av ålderspensioneringen, som inte förutsatte att man slutade arbeta när man fick pension. Varje regel om valfrihet i fråga om pensioneringstidpunkt ledde enligt kommittén - om man skulle behålla ett krav på oavkortade förmåner - till att den nedre gränsen blev den allmänna pensionsåldern. Kommittén erinrade om den oförmånliga verkan som inkomstprövning hade på den ekonomiska motiveringen för att utföra förvärvsarbete.

Kommittén fann att den närmare regleringen beträffande delpension borde ankomma på arbetsmarknadens parter och föreslog mera generella villkor som skulle gälla för det allmännas bidrag till pensioneringen. Bidraget skulle utgå endast för den som uppbar personalpension från pensionsordning grundad på kollektivavtal. Den grundläggande förutsättningen för rätt till bidrag skulle vara att arbetstagaren var kvar i arbetslivet och utförde deltidarbete. Kommittén föreslog dock en undantagsregel av innebörd att bidrag skulle kunna utgå efter särskild prövning av pensionsnämnden.

Kommitténs förslag om ett system med bidrag till delpension grundad på kollektivavtal vann inte gehör vid remissbehandlingen. Vissa förordade att frågan skulle lösas helt genom avtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. Andra ansåg att vägande skäl talade för att delpensionen reglerades helt genom lagstiftning. Föredragande statsrådet anslöt sig i prop. 1975:97 till den senare meningen. Han framhöll att utformningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen skulle komma att bli av stor betydelse särskilt med hänsyn till att de nya pensionsreglerna förutsatte ökade möjligheter till deltidarbete för äldre.

Föredraganden ansåg att delpensionens anknytning till arbetsmarknaden kunde ske genom tillämpning av arbetsvillkoren inom arbetslöshetsförsäkringen. Man skulle då komma att utgå från regelsystem som var väl-

bekanta för organisationerna på arbetsmarknaden. Han ansåg vidare att underlaget för inkomstberäkningen på samma sätt som skedde inom sjukförsäkringen och ATP borde begränsas till 7,5 gånger basbeloppet. Det fastställda pensionsbeloppet borde värdesäkras genom anknytning till basbeloppet. Ramen för beräkning av inkomstbortfallet borde utgöras av sökandens SGI före och efter övergången till deltidsarbetet. Föredraganden var inte beredd att förorda att någon undantagsregel skulle införas i lagstiftningen. Han pekade på möjligheten att lösa sådana frågor inom ramen för bl.a. arbetslöshetsstödet och förtidspensioneringen. Någon medicinsk bedömning skulle inte förekomma varför läkarna i pensionsdelegationen vid behandlingen av delpensionsärenden borde utbytas mot personer med erfarenhet av arbetsmarknadsförhållanden.

I specialmotiveringen till lagförslaget påpekades att innebörden av arbetsvillkoret var att den som kvalificerade sig för rätt till arbetslöshetsstöd samtidigt kvalificerade sig för en av förutsättningarna för rätt till delpension.

5.2.5 Lagen om anställningsskydd

Den tidigare lagen om anställningsskydd trädde i kraft den 1 juli 1974. År 1977 tillkallades anställningsskyddskommittén med uppgift att göra en allmän översyn av lagstiftningen. År 1979 uppdrogs åt en särskild utredare att kartlägga pensionärernas sysselsättningsförhållanden och bl.a. överväga ändringar i 33 § angående avgång med pension. Utredningen avlämnade bl.a. ett delbetänkande Ds A 1981:7 Anställningsskydd för äldre.

Den gamla lagens huvudprincip var att arbetstagarna skulle ha rättsligt skydd för sin anställning genom att det skulle krävas saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida och genom att uppsägningen p.g.a. arbetsbrist skulle ske i en viss turordning, där längre anställningstid gav företräde till fortsatt anställning. De fackliga organisationerna hade genom regler om varsel och överläggning rätt till insyn i och inflytande över arbetsgivarens beslut om bl.a. uppsägningar.

Samtidigt med den tidigare LAS tillkom lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder med syfte att främja anställning av bl.a. äldre.

Den tidigare LAS regler om turordning vid uppsägning p.g.a. arbetsbrist hade inneburit en förskjutning av rättsläget.

Från arbetsgivarhåll framfördes önskemål om jämkning av bestämmelserna i 22-24 §§ om turordning och permittering. Det framhölls att, när man försökte rädda en verksamhet i kris, ett villkor för att man skulle lyckas ofta var att vissa specialiserade och effektiva arbetstagare fick stanna även om de hade kortare anställningstid än andra. Från fackligt håll begärdes istället möjlighet att i vissa fall vidga turordningskretsen till att omfatta även andra driftsenheter tillhörande andra företag inom samma koncern, än där arbetsbrist uppstod och en driftsinskränkning skulle göras.

LO förde fram krav om avskaffande av permitteringsrätten. I samband härmed diskuterades såsom lösning på arbetsgivarnas ekonomiska ansvar bl.a. inrättandet av särskilda försäkringssystem, öppnande av möjlighet att avsätta pengar till s.k. trygghetsfonder och en allmän arbetslöshetsförsäkring. Det föredragande statsrådet fann emellertid i prop. 1981/82:71 att inga ändringar av någon betydelse borde göras i dåvarande regler om turordning och permittering. Han framhöll att lagregler om undantag i fråga om arbetstagare med t.ex. särskilda kvalifikationer el.dyl. hur de än utformades skulle medföra risk för att utrymmet för subjektiva bedömningar blev alltför stort. Han ansåg också att man bestämt måste värna om det skydd lagen avsåg att ge bl.a. äldre arbetstagare.

Beträffande dåvarande bestämmelser i 33 § om avgång vid 67 år föreslog kommittén att regeln skulle utmönstras. Den ansågs kunna uppfattas som ett uttryck för en åsikt hos lagstiftaren om vid vilken tidpunkt en arbetstagare normalt borde avgå med pension. Förslaget väckte starkt motstånd vid remissbehandlingen. Föredraganden anslöt sig till denna kritik.

Han delade däremot kommitténs uppfattning att möjligheter borde ges till en mjuk övergång från aktivt arbete till pensionering och att lagen uttryckligen borde öppna en möjlighet till visstidsanställning efter pension.

5.3 Jämförelse med pensionärers rätt till sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning

Enligt 3 kap. 3 § lagen om allmän försäkring (AFL) har försäkrad som åtnjuter hel förtidspension enligt AFL eller som åtnjuter sådan pension under månaden närmast före den, varunder han börjat åtnjuta hel ålderspension inte rätt till sjukpenning. För tid efter ingången av den månad, varunder försäkrad fyllt 70 år eller dessförinnan börjat åtnjuta hel ålderspension enligt AFL må sjukpenning utgå för högst 180 dagar.

Sjukpenning är avsedd att svara för inkomstbortfall vid kortvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom.

Före den 1 juli 1986 fick försäkrade som före 65 års ålder lämnade sin anställning med tjänstepension och som vid pensionsavgången anmälde sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i regel behålla den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som de hade när de slutade anställningen. För denna kategori försäkrade kunde sjukpenning således komma att utges utan att ett reellt inkomstbortfall förelåg. Sjukpenningen utgavs utan någon minskning med tjänstepensionen. Detta fick till följd att de inkomster tjänstepensionären uppbär under ett sjukdomsfall i form av sjukpenning och tjänstepension ofta kom att betydligt överstiga lönen under den yrkesverksamma tiden. Fr.o.m. den månad under vilken tjänstepensionären fyllde 65 år fastställdes SGI i princip endast om han förvärvsarbetade. Denna regel gällde generellt och således inte bara för tjänstepensionärer.

I budgetpropositionen 1985/86:100 bil. 7 föreslogs mot denna bakgrund att reglerna för fastställande av SGI borde ändras så att den överkompensation som arbetslösa tjänstepensionärer kunde få undveks. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1986. Det angavs i propositionen att de regler som infördes lämpligen borde ansluta till de regler som tillämpas för tjänstepensionärer i fråga om rätt till arbetslöshetsersättning.

Detta utvecklas vidare i propositionen (s. 50).

"Detta innebär att en försäkrad som före ingången av den månad under vilken han fyller 65 år uppbär tjänstepension i form av

Ålderspension eller annan därmed jämställd pension som uppgår till minst 60 procent av lönen vid pensionsavgången, endast bör kunna få SGI beräknad på inkomst av faktiskt arbete. Blir han arbetslös får han inte behålla sin SGI. Om en försäkrad som uppbär en tjänstepension som understiger 60 procent av lönen närmast före pensionsavgången är helt eller delvis arbetslös, bör han få behålla en sjukpenningförsäkring som tillsammans med tjänstepensionen ger ett tillfredställande skydd under arbetslösheten. SGI bör fastställas under förutsättning att den försäkrade är anmäld som arbetssökande på arbetsförmedling och beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. SGI bör beräknas på grundval av lönen närmast före pensionsavgången eller, om den försäkrade inte har för avsikt att förvärvsarbeta i samma omfattning som tidigare, på grundval av den inkomst som han kan antas få av ett arbete som svarar emot det föreliggande arbetsutbudet. Inkomsten får inte överstiga sju och en halv gånger basbeloppet. Vidare bör samordning ske med tjänstepensionen på så sätt att denna pension skall minska den inkomst som ligger till grund för beräkningen av SGI.

Det bör också beaktas att tjänstepensionären kan ha ett mindre förvärvsarbete samtidigt som han står till arbetsmarknadens förfogande för ytterligare arbete. I sådana fall bör minskningen med tjänstepensionen inte få ge till resultat att den försäkrade erhåller en lägre SGI än om beräkningen skett på grundval av inkomsten av det förvärvsarbete som han har.

Liksom beträffande andra arbetslösa bör en arbetslös tjänstepensionärs SGI kunna följa med i löneutvecklingen inom yrkesområdet.

Bestämmelserna om på vilket sätt SGI skall beräknas för tjänstepensionärer skall tillämpas både vid den omprövning som skall ske när tjänstepensionen beviljas och vid prövning av SGI som aktualiseras vid senare tillfällen under tiden fram till den månad då tjänstepensionären fyller 65 år. Detta innebär således att de nya reglerna skall tillämpas även i den situationen att tjänstepensionären blir arbetslös sedan han fått en SGI fastställd på grund av förvärvsarbete efter pensionsavgången.

De nya reglerna bör endast omfatta försäkrade som uppbär tjänstepension. Begreppet tjänstepension bör här ha samma innebörd som det har inom skatteområdet. Enligt anvisningarna (punkt 1) till 31 § kommunalskattelagen (1928:370) menas med tjänstepension en förmån som utges från pensionsförsäkring som har samband med tjänst och för vilken den försäkrades arbetsgivare har åtagit sig att ansvara för betalning av hela avgiften."

5.4 Pensionsberedningen

Inom pensionsberedningen har olika lösningar för att komma till rätta med de s.k. 58,3-års-avgångarna diskuterats. Beredningen har inte slutfört sitt arbete och förslag i denna del har ännu inte lagts fram.

5.5 Arbetslöshetskassornas samorganisation

Under hösten 1985 tillsatte Arbetslöshetskassornas samorganisation en arbetsgrupp bestående av representanter för olika kassor för att gå igenom frågeställningar rörande s.k. 58,3-årsavgångar. Gruppen lade i juni 1986 fram ett förslag till stadgetext till 8 § i kassornas normalstadgar. Gruppen konstaterade inledningsvis att, eftersom det f.n finns klara arbetsmarknadsregler angående s.k. äldreavgångar, berörda kassamedlemmar måste vara berättigade till arbetslöshetsersättning inom ramen för gällande försäkringsvillkor så länge statsmakterna anser att dessa avgångar skall innefattas i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Stadgetexten skulle enligt förslaget ha följande utformning:

När medlem, som uppbär pensionsförmån - ålderspension eller annan jämställd förmån som utgår till följd av anställning - första gången under ett kalenderår ansöker om ersättning skall dagpenningen, sedan den fastställts med hänsyn till dagsförtjänsten, minskas med ett belopp som motsvarar 1/260 av årspensionen. Ersättning som understiger 20 kr utbetalas inte. Rätten till ersättning upphör, när medlemmen börjar uppbära pensionsförmån som uppgår till 60 % eller mer av lönen vid tiden för avgången.

Medlem som på egen begäran slutar sin anställning med rätt till ålderspension inom pensioneringsperiods gränser - utan att ha uppnått periodens övre gräns - har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Inom samorganisationen utarbetades därjämte ett alternativt förslag. Enligt det förslaget skulle arbetslöshetsersättningen tillsammans med utgående pension få uppgå till högst 65 % av ersättningsunderlaget. Förslaget bygger på att pensionär som intjänat rätt till hel pension enligt de mest allmänt förekommande avtalspensionsförsäkringarna får pension uppgående till 65 % av ersättningsunderlaget. Med nuvarande regler kan en sådan person inte få arbetslöshetsersättning. En person som inte uppbär sådan pension eller som uppbär lägre pension kan få ersättning up till 91,7 % av inkomsten före arbetslösheten.

Med ledning av remissyttranden har samorganisationens styrelse beslutat att till a-kassekommittén föreslå att till medlem som uppbär ålderspen-

sion eller annan jämställd förmån som utgår till följd av arbete före 65 års ålder, dagpenning inte skall utbetalas med högre belopp än som motsvarar 65 % av medlemmens dagsförtjänst och att dagpenningen skall minskas med 1/260 av årspensionen. Däremot föreslår styrelsen ingen ändring av de nu gällande reglerna om att belopp understigande 10 kr. inte skall utbetalas.

5.6 Överväganden och förslag

Det har ofta påpekats att såväl samhället som arbetsgivarna bör värna om äldre personers rätt att om de så önskar fortsätta att förvärvsarbeta och stå till arbetsmarknadens förfogande. Skilda aktiva insatser har diskuterats för att lösa problemen för äldre, såsom t.ex. ett effektivt samarbete mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och de sociala myndigheterna. Människor skall inte tvingas in i pension. Såsom ett uttryck för denna uppfattning har också en förstärkning av skyddet för äldre skett genom de senaste ändringarna i LAS. Jag finner det angeläget att arbetsförmedlingarna gör ansträngningar att bereda arbetssökande pensionärer arbete. Detta bör ske även för att motverka de s.k. 58,3-årsuppgörelserna. För dem som inte kan beredas lämpligt arbete och som själva önskar gå i pension finns möjlighet att erhålla förtidspension. Förmånligare regler gäller för äldre vid bedömandet av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt.

Många äldre har av olika skäl inte kunnat intjäna rätt till full pension. Många har tjänat in rätt till mycket låga pensioner. Detta gäller t.ex. personer som sökt sig ut i arbetslivet vid relativt hög ålder, personer, som haft många arbetsavbrott eller tillfälliga arbeten, och kvinnor, som ägnat stor del av sin aktiva tid åt hushållsarbete. Visserligen medför små pensionsbelopp lättnader i den direkta beskattningen men dessa personer måste ofta ändå förbättra sina kommande pensioner genom att så länge som möjligt stå till arbetsmarknadens förfogande.

Jag kan med hänsyn till dessa grupper inte förorda att helt slopa rätten till arbetslöshetsersättning i samband med pension.

Däremot finner jag det naturligt att vissa avdragsregler finns för undvikande av överkompensation.

Det nuvarande systemet har vissa nackdelar. Man har valt att bestämma den gräns vid vilken ersättningen helt bortfaller med hjälp av begreppet tjänstetidsfaktor, såsom det definieras i det statliga tjänstepensionssystemet. I andra pensionssystem beräknas pensionens storlek på annat sätt. Det inträffar även att pensioner utgår med belopp, som inte motsvarar den angivna tjänstetidsfaktorn. De kan vara högre eller lägre än vad man skulle förvänta sig med hänsyn till nämnda faktor. Detta vållar svårigheter vid tillämpningen av bestämmelsen.

En annan nackdel är att de pensionsavdragstabeller, som fastställs av AMS, regelbundet måste omarbetas. Det är heller inte möjligt för den försäkrade att direkt ur lagen utläsa hur stort avdraget skall bli.

Systemet innehåller dessutom vissa tröskeeffekter, som upplevs som orättvisa.

Jag anser att en person inte genom att komplettera en låg pension med arbetslöshetsersättning skall kunna få en högre kompensation än om han intjänat rätt till hel pension.

Jag föreslår således att rätten till arbetslöshetsersättning i samband med pension skall bestå men att ersättningen jämte pensionen inte skall överstiga vad som normalt utgår i hel pension. Den gängse ersättningsnivån vid hel pension inom de mest allmänt förekommande tjänstepensionssystemet skall motsvara ca 65 % av slutlönen. Flera olika metoder för beräkning av pensionsbeloppen genom t.ex. s.k. ersättningsunderlag förekommer i de olika försäkringarna. Se bil. 4.

Jag anser att man bör eftersträva en så enkel metod som möjligt för beräkningen av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Man bör inte införa för försäkringen främmande begrepp.

Jag föreslår därför att det högsta dagpenningbelopp som skall kunna utgå till försäkrad med pension skall anges i form av en viss procentsats av dagförtjänsten enligt 20 § lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Vid fastställande av procentsatsen bör beaktas att personer med två tredjedels förtidspension för närvarande i princip har rätt till ersättning. Procentsatsen bör därför inte sättas så låg att dessa per-

soner i realiteten mister sin ersättning. Den bör heller inte sättas högre än den gängse ersättningsnivån inom de mest allmänt förekommande avtalspensionsförsäkringarna. Jag har stannat för att föreslå att procentsatsen bestäms till 65.

Genom det system som jag nu föreslagit behöver någon särskild hänsyn inte tas till hur de olika tjänstepensionerna inom den enskilda sektorn konstruerats.

Jag föreslår vidare att systemet med inplacering i avdragsklass slopas. Avdraget bör i stället utgöra 1/260 av årspensionen.

Jag finner inte att fler typer av pensioner än för närvarande bör påverka rätten till ersättning. Dagpenningen utgör en ersättning för förlorad arbetsinkomst. Jag föreslår därför att avdrag - förutom vid ålderspension från folkpensioneringen och den allmänna tilläggspensioneringen - även i fortsättningen endast bör göras vid ålderspension som utgår på grund av förvärvsarbete. Mitt förslag i denna del innebär således inte någon saklig förändring vare sig i de nuvarande reglerna eller i tillämpningen.

Jag har inte funnit skäl föreslå ändringar på dessa punkter i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd.

Vad slutligen angår de s.k. 58,3-årspensioneringarna finner jag att det inte är förenligt med de värderingar som ligger till grund för de allmänna villkoren för arbetslöshetsersättning att arbetsgivare och arbetstagare träffar uppgörelser som i praktiken innebär en tidigareläggning av pensionsåldern genom utnyttjande av förmåner som de inte disponerar över.

Merparten av dessa arbetstagare är anmälda på arbetsförmedlingen utan att vara reellt arbetssökande. Det grundläggande kravet i försäkringen att den som gör anspråk på ersättning skall vilja och kunna ta arbete måste upprätthållas.

Detta är emellertid främst ett arbetsmarknadspolitiskt problem, som inte kan och heller inte bör lösas genom åtgärder inom arbetslöshetsförsäkrings ram.

6.1 Gällande regler

Rätt till ersättning föreligger vid ofrivillig arbetslöshet. Det innebär att en person som själv medverkar till att han blir arbetslös inte kan få ersättning förrän efter viss tid. Avstängningsreglerna är lika för arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Avstängning skall ske om den arbetslöse

1. lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning,
2. skilts från arbetet p.g.a. otillbörligt uppförande,
3. avvisat erbjudet lämpligt arbete, eller
4. utan att uttryckligen ha avvisat lämpligt arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning ej kommit till stånd.

Också den som lämnar eller avvisar arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering kan avstängas från ersättning.

Avstängningstiden är beroende av det avvisade arbetets varaktighet. Om arbetet skulle ha varat högst fem dagar är avstängningstiden fem dagar och skulle det ha varat mellan sex och tio dagar är avstängningstiden tio dagar. Om arbetet skulle ha varat längre än tio dagar är avstängningstiden 20 dagar. I avstängningstiden inräknas endast dagar då ersättning skulle ha utgått, karens fullgjorts eller den avstängde har utfört förvärvsarbete. Den sammanlagda avstängningstiden får dock inte överstiga 14,28 respektive 56 kalenderdagar.

I praktiken innebär dessa regler att den som lämnar en anställning som skulle ha varat mer än tio dagar inte får någon ersättning under sammanlagt fem veckor - fyra veckors avstängning och en veckas karens.

För att en person skall ha giltig anledning att sluta ett arbete krävs starka skäl som t.ex. att den arbetslöse inte har fått ut sin lön från arbetsgivaren eller att arbetet är olämpligt av hälsoskäl. Hälsoskäl måste styrkas, i regel med läkarintyg. Flyttning godtas om make/sambo fått fast anställning eller har påbörjat utbildning som skall pågå minst 12 månader på annan ort. Det gemensamma hemmet skall ha flyttats till den nya orten, och det måste vara så långt från det nya hemmet till arbetet att det inte går att resa till och från varje dag. Giltigt skäl kan också vara att arbetsgivaren har flyttat arbetsplatsen. Också då skall avståndet vara så stort att det inte går att resa varje dag. Dessutom måste arbetstagarens hemförhållanden vara sådana att hemmet inte kan flyttas utan väsentliga olägenheter för familjen. Till giltiga skäl för att sluta en anställning hör vidare fr.o.m. den 1 juli 1987 att ersättningsrätten har upphört till följd av begränsningsreglerna för partiellt arbetslösa.

6.2 Omfattning

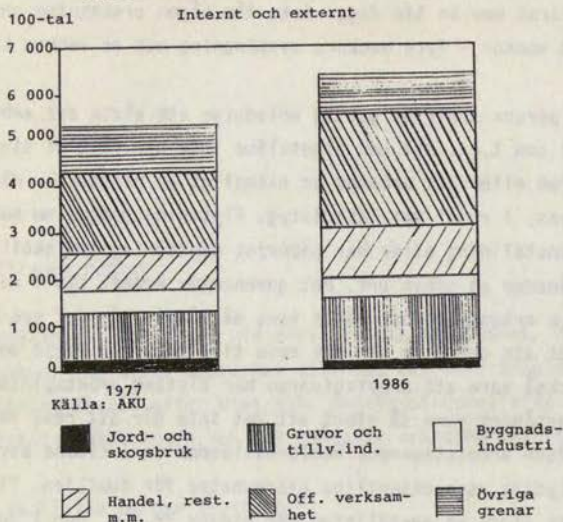
6.2.1 Arbetslöshet bland ombytessökande

Det stora flertalet av dem som blir arbetslösa efter att ha lämnat en anställning på egen begäran torde återfinnas bland de ombytessökande på arbetsmarknaden.

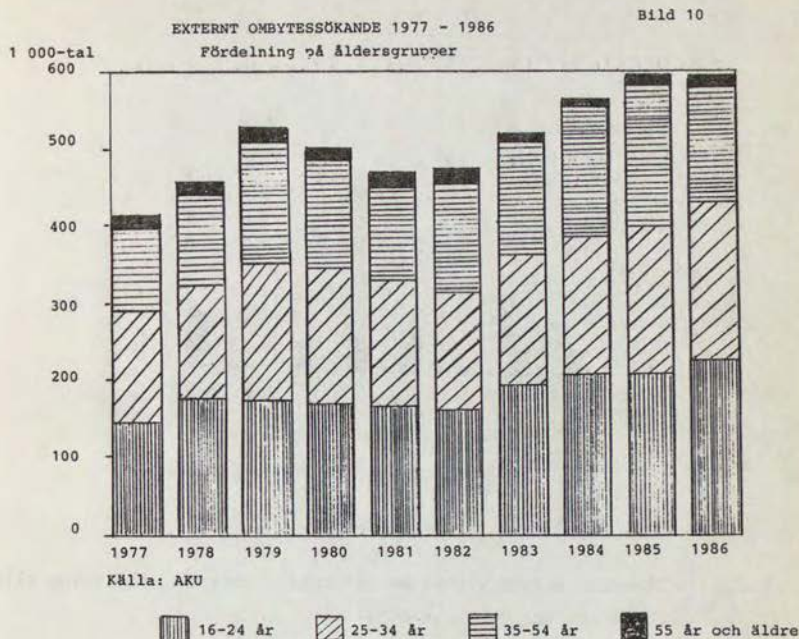
Drygt 600 000 personer bytte arbete - internt eller externt - under år 1986. Motsvarande antal år 1977 var drygt 500 000. Antalet personer som bytt arbete var större år 1986 i alla näringsgrenar utom byggnadsindustrin och jord- och skogsbruk. Se vidare bild 9.

Bild 9

PERSONER SOM BYTT ARBETE 1977 resp. 1986

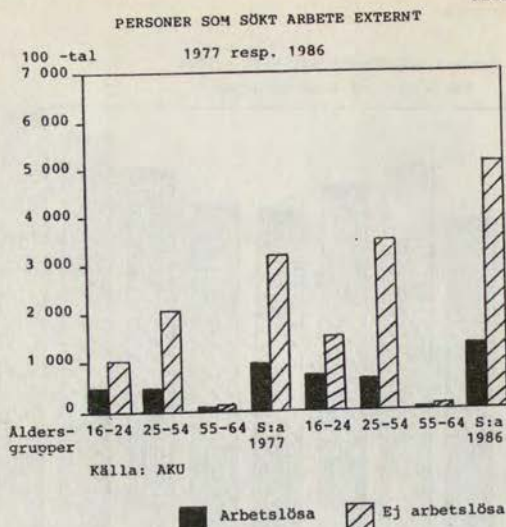


Också de som sökte annat arbete externt - samtidigt som de hade en anställning - var fler år 1986 än 1977 eller knappt 600 000 jämfört med drygt 400 000. Att söka nytt arbete externt är helt naturligt väsentligt vanligare bland yngre än bland äldre. Omkring två tredjedelar av de externt ombytessökande var år 1986 i åldrarna mellan 16 och 34 år. Utvecklingen från 1977 till 1986 visas i bild 10.



År 1986 fanns både fler ombytessökande och fler arbetslösa än år 1977. Ändå var det bara obetydligt flera personer som var både ombytessökande och arbetslösa. Detta framgår av bild 11. I detta underlag finns därför ingen grund att anta att det i dag skulle vara vanligare än för tio år sedan att personer slutar sina arbeten utan att ha förvärvat sig en ny anställning. Tvärtom talar resultaten för att detta har minskat i omfattning.

Bild 11



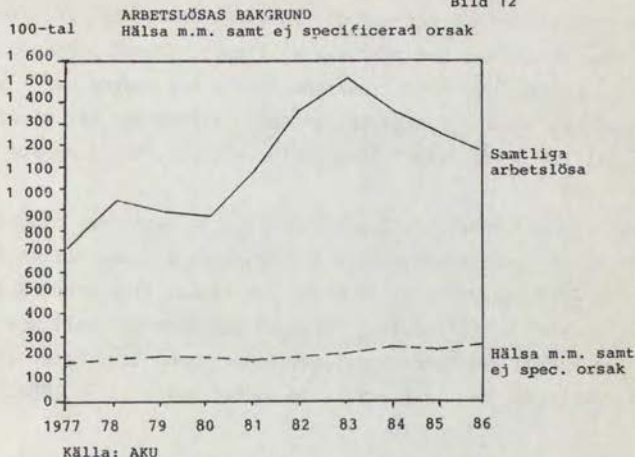
6.2.2 Arbetslösa som slutat av hälsoskäl, pension, flyttning eller inte har specificerat orsak

Utredningen har kartlagt omfattningen av denna företeelse dels med hjälp av arbetskraftsundersökningarna, dels genom en enkät till arbetslöshetskassorna.

I kartläggningen genom arbetskraftsundersökningarna har utredningen utgått från att de som har uppgivit hälsa, flyttning, pension eller inte har specificerat orsak har lämnat sina arbeten på egen begäran. Det måste här framhållas att AKU inte ger några upplysningar om den tidigare anställningens varaktighet. Man måste därför utgå från att en del av dessa arbetslösa inte haft fasta anställningar, utan lämnat en tillfällig anställning i förtid.

Den totala omfattningen av dessa anledningar har varit tämligen konstant under den senaste tioårsperioden, eller omfattat omkring 20-25 000 personer i genomsnitt varje år. Till skillnad från övriga anledningar till arbetslöshet är således dessa totalt sett oberoende av konjunkturer och av arbetskraftens storlek. Detta framgår även av bild 12.

Bild 12



De uppgifter som kassorna lämnat till kommittén och som avsåg förhållandena år 1985 ger vid handen att 20-25 % av ersättningstagarna har lämnat sina anställningar på egen begäran. Det måste dock påpekas att denna uppgift är osäker och att många kassor saknar statistik som belyser det frivilliga slutandet. Emellertid stämmer denna uppskattning tämligen väl med arbetskraftsundersökningarna.

I enkäten tillfrågades kassorna om det frivilliga slutandet förändrats under senare år. Tjugo kassor - varav flera större - uppger att det frivilliga slutandet har ökat. I övriga kassor är det oförändrat och i en kassa har det minskat. I de kassor där omfattningen ökat avser ökningen två grupper: äldre, som ofta har hälsoskäl som orsak och de allra yngsta.

I arbetskraftsundersökningarna finns ingenting som styrker att det frivilliga slutandet skulle ha ökat bland ungdomar. Det är inte fler ungdomar nu än för tio år sedan som lämnat sina arbeten utan specificerad orsak eller som har uppgivit hälsoskäl eller flyttning. Att ändå flera arbetslöshetskassor har noterat en ökning bland ungdomarna kan hänga samman med förändringar inbördes mellan kassorna. En uppgång

noteras, medan en nedgång kan vara mindre märkbar. Ett annat skäl till att många kassor noterar en uppgång kan vara den ökade anslutningsgraden bland ungdomar. Kassorna har oftare nu än förr ungdomar bland sina ersättningstagare och det kan då finnas en benägenhet att jämföra ungdomar med de grupper som förr var vanligast, främst personer som förlorat sina arbeten vid driftsinskränkningar. Ungdomarna har - som har visats i kapitel 1 - mycket sällan denna anledning. Det stora flertalet har i stället blivit arbetslösa därför att ett åtaget arbete upphört.

Däremot styrker arbetskraftsundersökningarna kassornas uppgifter att det frivilliga slutandet ökat bland de allra äldsta. Mellan åren 1980 och 1984 fyrdubblades antalet äldre som slutat sina arbeten av skäl som hälsa, pension och flyttning. Ökningen sammanfaller helt med det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget under samma tid. Efter 1984 har antalet minskat, men är fortfarande mycket högre än år 1980.

Utvecklingen i de olika åldersgrupperna visas i bilderna 13 och 14.

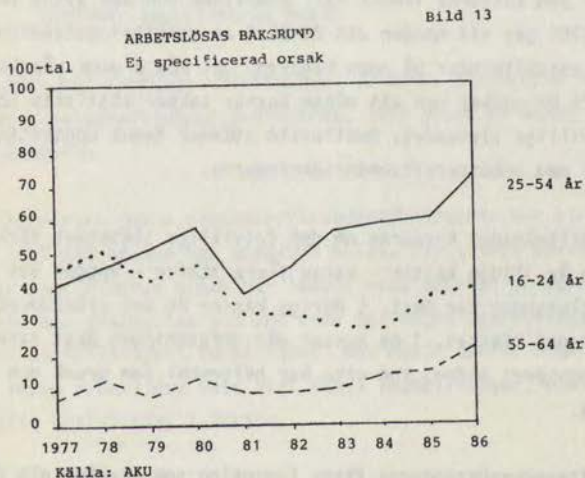
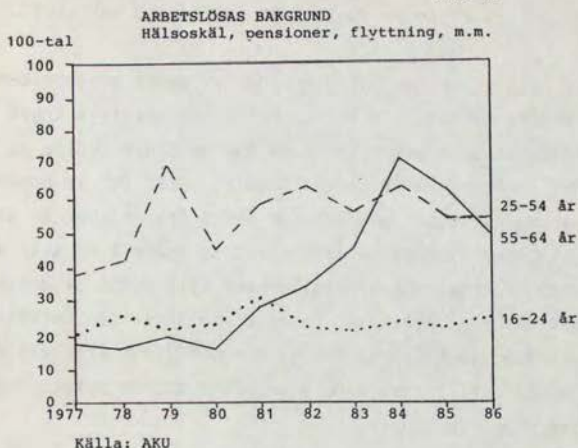


Bild 14



6.3 Överväganden och förslag

I debatten under senare tid har ofta förekommit uppgifter om att ungdomar skulle lämna sina arbeten frivilligt för att leva på arbetslöshetsförsäkringen. De undersökningar som jag har företagit ger inga som helst belägg för detta. Tvärtom är den andel av de arbetslösa ungdomarna som lämnat sina arbeten på egen begäran lägre nu än för tio år sedan. Det stora problemet för ungdomen på arbetsmarknaden är i stället deras svårigheter att finna en fast anställning. Det stora flertalet som blir arbetslösa blir det därför att en tillfällig anställning upphör.

Att ungdomen trots dessa förhållanden inte slutar oftare på egen begäran är glädjande och enligt min uppfattning ett mycket starkt skäl för arbetsgivarna att finna fasta anställningar till de unga i stället för de tillfälliga arbeten som många nu tvingas ta.

Som jag visat i kapitel 1 drabbades de äldre i oproportionerligt hög grad av driftsinskränkningar under åren 1982-84. Dessa driftsinskränkningar kom också att resultera i en svårartad arbetslöshet med en myc-

ket hög andel långtidsarbetslösa. I betydande grad torde denna svåra arbetslöshet vara resultatet av de uppgörelser om avsteg från turordningsreglerna enligt lagen om anställningsskydd som har skett.

Under i stort sett samma tid har vid sidan av dessa uppgörelser även en "frivillig" avgång skett bland äldre. Det finns givetvis ingen som helst anledning att anta att hälsoläget hos de äldre skulle ha försämrats drastiskt under några år under 80-talet, utan det är uppenbart att dessa avgångar av hälsoskäl och pension med flera orsaker är starkt konjunkturbetingade. Även dessa avgångar resulterar i en svår arbetslöshet. Oroande är också att arbetslösheten till följd av dessa anledningar alltså är hög. Delvis är detta en följd av den omfattande långtidsarbetslösheten bland de äldre, men det finns skäl att anta att avgångar av dessa skäl fortfarande äger rum i större omfattning än under tidigare högkonjunkturer.

Bakom dessa avgångar kan ligga mer eller mindre formella uppgörelser mellan den enskilda arbetstagaren och arbetsgivaren, tryck från arbetskamrater, liksom en önskan hos den äldre att bereda plats på arbetsmarknaden för yngre. Det kan givetvis inte heller uteslutas att avgången sker helt frivilligt och att många äldre i praktiken inte alls står till arbetsmarknadens förfogande.

I kapitel 7 föreslår jag att karensen i arbetslöshetsförsäkringen avskaffas. Även om det totalt sett inte finns några tecken på att det frivilliga slutandet skulle ha ökat på arbetsmarknaden som helhet finner jag det inte rimligt att en avveckling av karensen också skall komma dem som lämnar sina arbeten utan giltig anledning till godo. Jag föreslår därför även att avstängningstiden för dem som lämnar eller avvisar en anställning utan giltigt skäl förlängs med fem dagar till sammanlagt 25 dagar. I analogi med detta bör den längsta totala avstängningstiden höjas från nuvarande 56 kalenderdagar till 70. Någon förlängning av avstängningstiden för dem som lämnar eller avvisar kortvariga arbeten (högst 10 dagar) anser jag inte behövs, då avstängningstiden redan i dag är lika med eller överstiger arbetets varaktighet.

7 KARENSVILLKORET

7.1 Diskussionen om karens

Karensvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen har diskuterats i många år. Frågan behandlades bl.a. i KSA-utredningens betänkande (SOU 1971:42) och ALF-utredningens betänkande (SOU 1978:45). Därefter har frågan aktualiserats bl.a. i samband med riksdagsmotioner och skrivelser från Arbetslöshetskassornas samorganisation.

I sitt betänkande år 1971 föreslog KSA-utredningen att karensvillkoret skulle tas bort i arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen ansåg att dagpenning skulle kunna utgå fr.o.m. den första arbetslösa dagen om anmälan gjordes till arbetsförmedlingen. KSA-utredningen hänvisade också till sjukförsäkringen där karensen hade tagits bort 1967. Utredningen anförde som ytterligare motiv att gällande avtal om permitteringslöner kraftigt hade minskat de kortare permitteringarnas omfattning.

I fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet menade KAS-utredningen att karensvillkoret skulle finnas kvar, främst av administrativa skäl.

Regeringens proposition (1973:56) innehöll inte förslag om att slopa karensvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle enligt propositionen innebära en stor belastning på kassornas ekonomi. En direkt jämförelse med sjukförsäkringen borde inte heller göras med tanke på de olika förhållanden som råder inom de båda försäkringarna. Enligt propositionen behöver man vid inträffad arbetslöshet på ett annat sätt än vid sjukdom tid för att pröva den arbetslöses situation och överväga åtgärder.

Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen.

I sitt arbete under åren 1974-1978 diskuterade ALF-utredningen frågan om karenstidens utformning. Denna fråga behandlades därvid också i en enkät som utredningen tillställde de erkända arbetslöshetskassorna. Av enkätsvaren framgick att uppfattningarna var delade i frågan. I runda tal ville 1/3 av kassorna behålla en karenstid på fem dagar. 1/3 ville ha en dags karenstid och 1/3 ville slopa karensen.

ALF-utredningen förordade i betänkandet (SOU 1978:45) att bestämmelserna om karenstid inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen skulle föras över till den av utredningen föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Tre ledamöter reserverade sig mot detta. Utredningen föreslog dock att möjligheten för kassan att föreskriva längre karenstid för försäkrad som före arbetslösheten hade haft sin huvudsakliga försörjning genom verksamhet som egen företagare borde utgå.

LO-kongressen år 1986 beslutade fortsätta verka för att karensdagarna i arbetslöshetsförsäkringen skall avskaffas.

Arbetslöshetskassornas samorganisation har i ett flertal framställningar till regeringen föreslagit att karensen skall slopas. I sitt remissyttrande över ALF-utredningens betänkande skrev samorganisationen: "Enligt SO:s mening föreligger inga bärande skäl för karens inom arbetslöshetsförsäkringen, och bestämmelsen om ny karens mitt under pågående, ofta lång arbetslöshetsperiod är dessutom helt oförståelig för den försäkrade."

Samorganisationen ansåg i remissyttrandet vidare att inkomstbortfallet under de första dagarna av arbetslösheten är lika besvärande som inkomstbortfallet vid annan tidpunkt varför man inte kunde finna skäl till att den arbetslöse inte skall erhålla ersättning också under denna tid.

I svaren på en enkät från a-kassekommittén för sommaren 1986 föreslog nio kassor under rubriken "övriga synpunkter och förslag" att karensen skulle slopas. Fem av dessa ansåg att detta skall ske i kombination med längre avstängningstid för arbetslösa som har slutat på egen begäran.

Gällande regler om karens i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet återfinns i 13 § lagarna om arbetslöshetsförsäkring resp. kontant arbetsmarknadsstöd. Reglerna innebär att dagpenning inte får utgå förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar. I karenstid inräknas endast dag för vilken stöd skulle ha utgått om karenstiden hade varit avslutad. För självständiga företagare och vissa äldre gäller särskilda regler.

7.2 Argument för och emot karens

Karensbestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen har funnits allt sedan den första kassaförordningen. Motivet var att man ansåg sig kunna utgå från att en arbetslös under den närmaste tiden efter att anställningen upphörde hade tillgångar till förfogande för sitt eget och familjens uppehälle. Först efter en tids arbetslöshet ansågs den arbetslöse i allmänhet behöva hjälp.

Ett annat skäl till att man införde karensbestämmelser var att korta fall av arbetslöshet skulle bli alltför dyra för kassorna och dessutom leda till förhöjda administrationskostnader.

I diskussionen om karensbestämmelserna inom arbetslöshetsförsäkringen görs ofta jämförelser med sjukförsäkringen. Före år 1967 utgick inte sjukpenning under en karenstid som utgjordes av de tre första dagarna av varje sjukperiod, insjuknadedagen inräknad.

Karensvillkoret togs bort år 1967, men det finns samtidigt en regel som innebär att sjukpenning inte utgår för den första sjukdagen (insjuknadedagen). Denna regel försvinner dock den 1 december 1987. Då införs en ny regel som innebär att sjukpenning skall utgå även för insjuknadedagen.

I motiven för att behålla karensen inom arbetslöshetsförsäkringen har hävdats att självrisken vid arbetslöshet bör vara större än vid sjukdom. Detta har motiverats med att det vid inträffad arbetslöshet på ett helt annat sätt än vid sjukdomsfall behövs tid för att pröva den arbetslöses situation och överväga lämpliga åtgärder. Karensen "sorte-

rar bort" de korta arbetslöshetsfallen. Dessa är i första skedet lika arbetskrävande som de långa. Ersättningsrätt skall konstateras och den arbetslöse skall besöka förmedlingen. Detta har setts som en omständlig procedur för några dagars arbetslöshet.

Som skäl för att avskaffa karensen inom arbetslöshetsförsäkringen kan anföras att bara några få dagars helt inkomstbortfall för många människor innebär en mycket stor påfrestning. De som vill avskaffa karenstiden menar att den utgör en otidsenlig och orättvis regel som motverkar försäkringens uppgift att ge tillfredsställande kompensation för inkomstbortfall. Det ovannämnda motivet att behålla karenstiden för att under denna pröva den arbetslöses situation avfärdas med att detta naturligtvis också är möjligt om den arbetslöse har inkomsttrygghet.

De argument som redovisats för och emot karenser i försäkringen kan sägas gälla även i fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).

7.3 Kompensationsnivå och överförsäkringsavdrag

De nuvarande reglerna för att beräkna dagpenningens storlek trädde i kraft 1974, då arbetslöshetsförsäkringen (liksom sjukpenningen) gjordes beskattningsbar. Vid denna tid tillämpades alltså ett system med inplacering av de försäkrade i dagpenningklasser. För dem som trots detta fick ersättning på mer än 91,7 % av dagsförtjänsten infördes ett s.k. överförsäkringsavdrag. Systemet innebar att kompensationsnivån i realiteten var ganska skiftande. Dagpenningklasserna innebar vidare att överförsäkringsavdragen var relativt små - i mitten av 70-talet mellan 2 och 4 % av försäkringens bruttobelopp. Numera är de omkring 15 %.

Dagpenningklasser finns inte längre. De försäkrade som har inkomster under högsta dagpenning får således numera 91,7 % av den förlorade dagsförtjänsten i ersättning.

I mitt delbetänkande Ds A 1987:4 har jag föreslagit att högsta dagpenning fortsättningsvis skall följa löneförändringarna för arbetare inom industrin.

I diskussionen om karensen inom arbetslöshetsförsäkringen har man ofta utgått från att en avveckling av karensen skulle förenas med en kompensationsnivå på 90 %. Man har ansett det rimligt att då ha samma kompensationsnivå som inom den allmänna sjukförsäkringen.

7.4 Överväganden och förslag

Jag föreslår att karensen i arbetslöshetsförsäkringen avskaffas och att kompensationsnivån sätts till 90 %.

I mitt delbetänkande har jag föreslagit att högsta dagpenning skall justeras efter förändringar av industriarbetarnas löner.

Tillsammans innebär dessa mina förslag att inkomstbortfallsprincipen tillämpas fullt ut inom arbetslöshetsförsäkringen. Därmed avskaffas de sista kvardröjande dragen inom försäkringen av understöd och särbehandling av arbetslöshet i förhållande till andra förvärvshinder.

Sedan lång tid har det funnits en strävan att anpassa reglerna för arbetslöshetsförsäkringen till vad som gäller inom socialförsäkringarna. Mina förslag innebär att reglerna för arbetslöshetsförsäkringen närmas till den allmänna sjukförsäkringens. Även om parallellerna med sjukförsäkringen inte bör dras fullt ut ser jag betydande fördelar med detta.

För den enskilde blir de omedelbara ekonomiska effekterna av mitt förslag avsevärda i alla inkomstlägen. Inkomsten den första månaden blir cirka 20 procent högre för personer med låga inkomster.

För årsinkomsterna blir effekten emellertid liten eller ingen alls. Det gäller alla inkomstlägen. Också om karensens inverkan på årsinkomsterna är liten eller ingen alls innebär emellertid den kortsiktiga effekten att en kraftig påverkan sker på många arbetslösas ekonomi. Det är ett tungt vägande skäl för att avskaffa karensen.

För personer som beviljas fortsatt ersättningsrätt i samband med nyprövning kommer en ny karensperiod mitt under pågående, ofta lång arbetslöshetsperiod. Detta är för den enskilde helt obegripligt.

I tidigare diskussioner om karensen har hävdats att man vid inträffad arbetslöshet på ett annat sätt än vid sjukdom behöver tid för att pröva den arbetslöses situation och överväga åtgärder samt att karensen skulle ge möjlighet till detta. Jag finner argumentet ohållbart. Förutsättningarna för att finna ett nytt arbete, lämplig utbildning eller dylikt åt den arbetslöse är självfallet oberoende av om den arbetslöse genomgår karenser eller ej.

Karsen inom arbetslöshetsförsäkringen bör avskaffas helt och i ett steg.

Jag har kommit fram till detta förslag efter att ha prövat för- och nackdelar med andra metoder att ta bort eller minska karensen. Det gäller följande alternativ:

- * stegvis borttagande av karensen under en period på flera år
- * minskat antal karsendagar (till exempelvis 3 eller 1)
- * borttagande av karensen för personer som har utsatts för driftsinskränkningar.

Jag har funnit att samtliga dessa alternativ är behäftade med nackdelar och avser nedan att kommentera några av dessa. Den främsta - och praktiskt taget enda - fördelen med de tre ovannämnda alternativen är att reformkostnaderna, åtminstone på kort sikt, blir mindre än om man avskaffar karensen helt i ett steg.

Stegvis genomförande av reformer är nästan alltid förenade med vissa problem. Det gäller såväl rena administrativa svårigheter förknippade med hanteringen av föränderliga regler som problem med att sprida kännedom om reglerna till alla dem som är berörda.

Jag anser alltså att karsendagarna skall tas bort helt i ett steg. Det innebär att man tillfullo avskaffar en betydande olägenhet i arbetslöshetsförsäkringen. Av det skälet avvisar jag också tanken på att minska - men inte ta bort - antalet karsendagar i försäkringen. Även att ta bort karensen enbart för personer som utsatts för drifts- eller perso-

nalinskränkningar är förknippat med nackdelar. Jag kan inte utesluta att en sådan reform skulle medföra att nya former av avgångsuppgörelser uppstår på arbetsmarknaden.

Det är angeläget att avskaffa karensen även i KAS. Jag har dock inte lyckats finna besparingar som kan svara upp mot de kostnadsökningar som ett avskaffande skulle leda till. Jag måste därför avstå från att föreslå avskaffad karense i KAS.

7.5 Kostnadsberäkningar

7.5.1 Fullständig avveckling av karensen i arbetslöshetsförsäkringen i ett steg

För att kunna uppskatta kostnaden för att ta bort karensdagarna ur arbetslöshetsförsäkringen behöver direkta, indirekta och administrativa kostnader för reformen beräknas.

Efter önskemål från a-kassekommitténs sekretariat har Arbetslöshetskassornas samorganisation redovisat uppgifter om totala antalet karensdagar och genomsnittlig dagpenning för år 1986. De kassor som har lämnat underlag till SO representerar drygt 98 procent av det totala medlemsantalet. Uppräknat till kassornas totala medlemskår kan antalet karensdagar år 1986 beräknas till nära 745 000. De direkta merkostnaderna år 1986 skulle, om ersättning även utgått för karensdagarna, enligt SO:s beräkningar ha varit 208 miljoner kronor.

Kompensationsnivån 90 % uppskattar jag berör 80 % av ersättningsdagarna med i genomsnitt 5 kronor per dag, vilket motsvarar omkring 100 miljoner kronor.

Antalet ersättningssökande med kort arbetslöshetstid kommer att öka om karensen minskar eller slopas. Enligt AKU:s uppgifter om årssysselsättningen är cirka 20 000 personer arbetslösa endast en vecka under ett år. Av dessa beräknas högst 50 procent vara kassamedlemmar. Om hälften av dessa begär ersättning i en situation när karensen är borttagen ur försäkringen uppgår de indirekta merkostnaderna till 7 miljoner kronor.

Utöver dessa direkta och indirekta merkostnader kan de administrativa merkostnaderna beräknas till 2 miljoner kronor dels på grund av att antalet ärenden ökar, dels till följd av de utbildnings- och informationsinsatser som måste genomföras när reglerna ändras.

Beräkningarna visar att de totala varaktiga årliga kostnaderna för avskaffad karens i arbetslöshetsförsäkringen skulle ha legat på ungefär 115 miljoner kronor år 1986. Utöver detta skulle vissa kostnader av engångskaraktär tillkomma.

Med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna kan de totala kostnaderna för avskaffad karens uppskattas till 130-180 miljoner kronor per år.

7.5.2 Minskad karens i arbetslöshetsförsäkringen

I dessa beräkningar har inte effekterna av en ändrad kompensationsnivå beaktats. I övrigt har beräkningarna gjorts med samma förfaringsätt som ovan.

Kostnaderna för att minska karensen till en dag skulle år 1986 ha uppgått till mellan 165 och 185 miljoner kronor.

Om karenstiden minskades till tre dagar skulle kostnaderna uppgå till 80-100 miljoner kronor.

Kostnaderna för att ta bort karensen endast för personer som drabbas av arbetslöshet i samband med drifts- eller personalinskränkningar kan beräknas till mellan 30 och 80 miljoner kronor beroende på vilka antaganden man gör och andelen bland de arbetslösa som utsatts för drifts- och personalinskränkningar respektive andelen arbetslösa som måste genomgå karens i samband med efterföljande arbetslöshetsperiod.

7.5.3 Fullständig avveckling av karensen i KAS i ett steg

Det är inte möjligt att få fram uppgifter om det totala antalet karensdagar i KAS under ett år. Beräkningarna av de direkta merkostnader bygger i stället på resultatet av en AMS-studie år 1982 som visade att hälften av de arbetslösa påbörjade en i reell mening ny arbetslöshetsperiod under året.

År 1986 uppgår cirka 68 000 personer KAS. Hälften av dessa kan beräknas ha varit aktuella för karens. De direkta merkostnaderna skulle därmed år 1986 ha uppgått till 16 miljoner kronor.

På samma sätt som för arbetslöshetsförsäkringen kan man räkna med att antalet ersättningssökande med kort arbetslöshet ökar. Dessa beräknas uppgå till 5 000 personer. De indirekta merkostnaderna blir då 2,4 miljoner kronor.

De administrativa merkostnaderna för KAS skulle vara ungefär desamma som för arbetslöshetsförsäkringen.

Totalt beräknas den varaktiga årliga kostnaden för att avskaffa karens-tiden i KAS uppgå till cirka 20 miljoner kronor (baserat på uppgifter för år 1986). Med tanke på bl.a. osäkerheten i beräkningarna uppskattas den totala kostnaden till 15-25 miljoner kronor per år.

Eftersom jag inte har funnit möjligheter att föreslå avskaffande av karensen i KAS avstår jag också från att i betänkandets kapitel 12 Ekonomiska konsekvenser behandla en sådan reform.

8.1 Nuvarande administration

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) handläggs nu av länsarbetsnämnderna och försäkringskassorna. Prövningen sker på länsarbetsnämnderna och utbetalningarna via försäkringskassorna. Försäkringskassorna svarar även för samordningen med socialförsäkringarna.

Sammanlagt sysselsätter hanteringen för närvarande ca 110 årsarbetare (80 på länsarbetsnämnderna och 30 på försäkringskassorna). Därutöver finns på länsarbetsnämnderna ett tiotal lönebidragsanställda. Handläggningen på länsarbetsnämnderna sker på platsförmedlingsenheterna och personalen har i många fall även andra arbetsuppgifter.

På länsarbetsnämnderna har utvecklats ett datasystem som beräknas vara i drift fullt ut fr.o.m. 1988.

Utbetalningarna av ersättningen sker från varje berörd försäkringskassa och sköts manuellt.

8.2 Förslag från Arbetslöshetskassornas samorganisation

Samorganisationens KAS-grupp har redovisat två alternativa förslag. Samorganisationens styrelse har överlämnat gruppens rapport till a-kassekommittén med besked om att SO står fast vid sitt tidigare ställningstagande att samorganisationen skall överta administrationen samt att man inte tar ställning till KAS-gruppens förslag hur administrationen skall utformas i detalj.

KAS-gruppens ena alternativ innebär en helt centraliserad administration i SO:s regi, det andra alternativet central administration med viss lokal service från fackliga avdelningar.

Kalkylerna över kostnader och personalbehov baseras på 100 000 ersättningstagare om året.

Alt. 1 (helt centraliserad administration) kostar enligt SO totalt 23,3 milj. kronor och kräver 60 centralt anställda.

Alt. 2 (med viss lokal service) kostar enligt SO 31,2 milj. kronor och kräver 50 centralt anställda samt lokal service till en kostnad av 10 milj. kronor. Det lokala alternativet torde motsvara ett personalbehov om totalt ca 90 årsarbetare.

8.3 Överväganden och förslag

Antalet ersättningstagare med KAS har på senare år minskt snabbt. Detta beror bl.a. på sjunkande ungdomsarbetslöshet, införande av ungdomslagen, ökad anslutningsgrad till försäkringen och minskande långtidsarbetslöshet. År 1986 fick 68 000 personer KAS. Länsarbetsnämnderna prövade totalt ca 54 000 ärenden. Som en jämförelse kan nämnas att antalet ersättningstagare år 1977 var 80 000 och att 100 000 personer fick KAS år 1980. Mycket talar således för att antalet KAS-ärenden även framöver kommer att ha en relativt ringa och minskande omfattning.

Administrationen av det kontanta arbetsmarknadsstödet ligger sedan många år tillbaka på länsarbetsnämnderna, medan försäkringskassorna sköter utbetalningarna.

När det ADB-system som nu införs har varit i drift en tid bör personalbehovet vid länsarbetsnämnderna kunna minskas till omkring 65 tjänster. Dessa personer handlägger då även vissa övriga ärenden.

Av samorganisationens två alternativ är det som i servicehänseende är mest jämförbart med den nuvarande ordningen det där viss lokal service skall lämnas. Detta förslag är inte mindre personalkrävande än den nuvarande administrationen.

Kostnaderna per ersättningstagare i samorganisationens förslag är betydligt lägre än arbetslöshetskassornas kostnader för att förvalta försäkringen. Man måste därför utgå från att kostnaderna för att administrera KAS i SO:s regi efter hand kommer att bli i stort sett desamma som administrationen av försäkringsfallen.

En administration i samorganisationens regi blir också mindre flexibel än den nuvarande. Eftersom stödets omfattning har minskat snabbt de senaste åren är detta en betydande nackdel. Med en ny huvudman för stödet måste ny kompetens byggas upp, vilket torde medföra inte obetydliga kostnader. Enligt min bedömning finns det således inte några ekonomiska fördelar med att överföra huvudmannaskapet för KAS till samorganisationen.

Skall det kontanta arbetsmarknadsstödet överföras till en enskild inrättning som samorganisationen kräver detta även att frågor som rör exempelvis sekretess, offentlighetsprincipen och tillsyn regleras.

SO:s utredning visar att endast 10 % av ersättningstagarna är kassamedlemmar. Det skulle därför i många fall uppstå oklarheter vilken kassa/facklig avdelning som skall lämna den lokala servicen, vilket är en nackdel med en administration i SO:s regi.

Försäkringskassornas befattningsområde med KAS-ärendena är av rent teknisk natur. Någon rådgivning från kassorna till ersättningstagarna förekommer inte. Utbetalningarna av ersättningen kan därför utan några olägenheter för ersättningstagarna centraliseras, varigenom kostnaderna för utbetalningarna kan sänkas kraftigt. Personalbehovet vid en centraliserad utbetalning av stödet bedömer jag till omkring 10 tjänster. Därtill kommer vissa utvecklingskostnader för ADB. Dessa kostnader är begränsade. En centralisering av utbetalningarna kräver dock att vissa samordningsfrågor mellan länsarbetsnämnderna och riksförsäkringsverket löses. Jag förordar därför att möjligheterna att överföra utbetalningarna från försäkringskassorna till riksförsäkringsverkets ADB-central provas.

Sammantaget har jag funnit att övervägande skäl talar för att administrationen av KAS fortsättningsvis skall ske i länsarbetsnämndernas och riksförsäkringsverkets/försäkringskassornas regi.

9.1 Gällande bestämmelser

Den försäkrade skall anmäla sin arbetslöshet på särskild blankett till kassan. Om förhållandena ändras eller om kassan begär det skall ny anmälan inges. Den försäkrade skall dessutom hos sin arbetsgivare begära arbetsgivareintyg på särskild blankett som AMS fastställt eller genom annat intyg styrka de uppgifter som kassan behöver för att bedöma hans rätt till ersättning. Försäkrad, som varit verksam som egen företagare, skall styrka sina uppgifter genom t.ex. intyg från revisor eller annan person i förtroendeställning.

Ansökan om ersättning skall enligt 32 § lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) göras skriftligen hos kassan. På s.k. kassakort skall den försäkrade för varje dag ange om han är arbetslös, arbetar eller om han är sjuk eller av någon annan anledning är förhindrad att arbeta. Genom att underteckna kortet försäkrar han att uppgifterna är riktiga.

Arbetsförmedlingen bekräftar genom besöksstämpel att den arbetssökande har besökt förmedlingen i föreskriven ordning. Som regel gäller att alla arbetssökande skall göra ett obligatoriskt återbesök på förmedlingen senast inom fyra veckor. Detta skall ge en garanti för att personliga samtal och information kommer till stånd mellan sökande och förmedlare.

Under år 1986 har en försöksverksamhet bedrivits i vissa län med ändrade regler för återbesök och hantering av kassakort. Den arbetssökande skulle i försöket kallas till förmedlingen eller kontaktas på annat sätt när arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd fanns att

erbjuda och när arbetsförmedlaren bedömde att en kontakt med den arbetssökande kunde föra förmedlingsuppdraget vidare mot ett avslut. De förenklade rutinerna syftade till att frigöra tid och effektivisera förmedlingsverksamheten samtidigt som kontrollfunktionen skulle kunna upprätthållas med oförändrad säkerhet. Vid utvärderingen av försöket föreslogs att de förändrade rutinerna skulle genomföras i hela landet under år 1987 och att en arbetsgrupp med representation från Arbetslöshetskassornas samorganisation skulle tillsättas inför genomförandet.

Från rätt att kvarstå som medlem i kassa får enligt 51 § första stycket ALF undantagas den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning.

Om sådan person inte anses böra uteslutas kan kassan i stället enligt 34 § första stycket ALF fränkänna honom rätt till ersättning för en tid av högst ett år. Ersättning kan innehållas i avvaktan på utredning, om det finns sannolika skäl att försäkrad gjort sig skyldig till sådant förfarande.

Det som betalats ut för mycket skall enligt 36 § första stycket ALF återbetalas om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp eller om någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och skäligen bort inse detta. Återbetalningsskyldigheten kan helt eller delvis efterges.

9.2 Överväganden

Det förekommer självfallet att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt på grund av att uppgifter i kassakorten är felaktiga. Under utredningen och vid mina kontakter med kassorna har emellertid inte framkommit att omfattningen av felutbetalningarna vare sig antalsmässigt eller ekonomiskt skulle ge anledning till oro. Kassorna har heller inte hävdat att de felutbetalningar som trots allt förekommer förorsakar extraarbete i någon större utsträckning.

Det har t.ex. angetts att den s.k. eftersläpningseffekten vid utbetalning av ersättning för längre perioder i taget kan vara en anledning till felutbetalningar. Vissa kassor betalar ut ersättning månadsvis. När någon anmält sig som arbetslös, betalas dagpenning ut för viss period. Vederbörande kan innan han fyllt i kassakortet för perioden ha kommit att arbeta viss tid, som han redan fått ersättning för. När han fyller i kassakortet deklarerar han sanningsenligt detta och kassan gör då en korrigering vid nästa utbetalning.

Jag anser inte att detta ger anledning att föreslå ändringar i utbetalningssystemet, då systemet även har många fördelar och olägenheten är ringa.

Det är min bedömning att de nuvarande reglerna för prövning av rätt till och utbetalning av ersättning är tillfyllest för att ge ett gott skydd mot felaktiga utbetalningar. Det är min principiella inställning, när det gäller utredning av en försäkrads rätt till ersättning, att dennes egna uppgifter om de faktiska omständigheterna som regel skall godtas. Endast om det finns skäl att misstänka att uppgifterna är oriktiga bör kassan företa en närmare utredning. AMS har givit föreskrifter om vilka kontroller som skall göras. Jag ser inte skäl att utöka dessa. Jag föreslår därför inte några åtgärder i detta avseende.

10.1 Gällande bestämmelser

Enligt 54 § första punkten lagen om arbetslöshetsförsäkring skall medlemsavgifterna vara fasta.

Emellertid kan kassorna enligt ett beslut den 24 januari 1985 av regeringen, A 227/84, i sina stadgar införa bestämmelse om administrationsavgift för direktanslutna medlemmar om högst 30 kr. per år.

Om kassan aviserar medlemmarna om avgiften får en administrationsavgift om högst sex gånger aviseringsavgiften enligt 8 kap. 1 § tredje stycket studiestödsförordningen tas ut per år. Om avisering sker mindre än sex gånger per år får en avgift uppgående till antalet aviseringar gånger avgiften enligt nämnda förordning tas ut.

För varje påminnelse om aviserad avgift som förfallit till betalning får en påminnelseavgift tas ut med högst det belopp som gäller enligt 8 kap. 1 § andra stycket studiestödsförordningen.

Enligt ett beslut den 12 december 1985 av regeringen, A 3597/85 och A 6882/85, får kassorna dessutom ta ut en uppläggningsavgift om 100 kr. av nytillträdande direktanslutna medlemmar vid inträdet i kassan.

10.2 Samorganisationens arbetsgrupp m.m.

Arbetslöshetskassornas samorganisation tillsatte den 19 juni 1986 en arbetsgrupp med uppgift att se över administration och kostnader för individuellt anslutna medlemmar. Gruppen har avgivit en rapport den

28 november 1986 som av SO översänts till a-kassekommittén. I rapporten framhålls att kassorna bildats av de fackliga organisationerna och att dessa tillskjutit medel för att förstärka kassornas ekonomi. Enligt förbundens stadgar skall dess medlemmar tillhöra respektive kassa. Det framhålls att riskerna därigenom sprids och att avgifterna kan hållas betydligt lägre än vad som eljest skulle vara fallet.

Det påpekas att antalet enskilt anslutna medlemmar ökat markant under senare år.

Enligt rapporten sköts administrationen i de flesta kassorna i nära samarbete med de fackliga organisationerna. Detta innebär att kostnader för medlemsregister, avgiftsuppbörd, information m.m. delas gemensamt. För de individuellt ansluta medlemmarna kan dessa resurser inte utnyttjas, vilket enligt rapporten förorsakar merkostnader för kassorna. I rapporten framhålls att de individuellt anslutna medlemmarnas avgift generellt inte täcker kostnaden för administrationen och ingenting av utbetald ersättning eller uppbyggnad av fonden.

SO har med hänvisning till arbetsgruppens rapport föreslagit att uppläggningsavgiften för nytillträdande direktanslutna medlemmar vid inträdet i kassan skall höjas till 300 kr. och att medlemsavgiften för sådana medlemmar skall vara två och en halv gång högre än avgiften för kollektivt anslutna medlemmar.

I skrivelse den 17 april 1986 till AMS hemställde Industritjänstemännens erkända arbetslöshetskassa om att medges en särskild avgiftsklass för direktanslutna medlemmar. AMS fann att möjligheten att inrätta en särskild avgiftsklass för direktanslutna fick anses utesluten med hänsyn till de regeringsbeslut rörande avgifter för sådana kassamedlemmar som fattats år 1985.

Kassans skrivelse har av AMS översänts till a-kassekommittén.

Enligt den enkät som kommittén genomfört till kassorna hade samtliga kassor medlemmar, för vilka avgifterna inte erläggs kollektivt. Av dessa kassor tog 20 ut en administrationsavgift. Tre kassor sände ut påminnelseaviser, om avgiften inte erlagts. Uppläggningsavgift togs ut

av 34 kassor. Två kassor angav att de inte hade några merkostnader för de enskilt anslutna medlemmarna. Övriga hade sådana merkostnader.

10.3 Överväganden och förslag

Jag har i a-kassekommitténs delbetänkande Ds A 1987:4 (s. 111 ff) föreslagit att fonderingskravet skall avvecklas.

Jag har vidare föreslagit att statsbidrag skall utgå för hela försäkringsersättningen. I bidrag till kassornas förvaltning har jag föreslagit att därjämte fem kronor per ersättningsdag skall utgå. Jag har slutligen föreslagit att för varje medlem från statsbidraget skall dras av ett årligt belopp, som motsvarar hälften av den genomsnittligt utbetalda dagpenningen i respektive kassa.

Arbetslöshetskassorna har alltsedan de bildades stått öppna för var och en som är verksam inom kassans område. För medlemmar i de närstående organisationerna har medlemsskap (med ett undantag) alltid varit obligatoriskt.

Denna obligatoriska anslutning har medfört att många funktioner kan skötas mer rationellt. Framför allt underlättas avgiftsuppbörd och information. Dessa fördelar kan inte utnyttjas för de enskilt anslutna medlemmarna.

Det är därför rimligt att de enskilt anslutna medlemmarna erlägger en avgift som är högre än de kollektivt anslutna.

I dag förekommer fyra olika former av extra avgifter för enskilt anslutna medlemmar - administrationsavgift, aviseringsavgift, påminnelseavgift samt uppläggningsavgift. Det framstår som föga rationellt att för dessa relativt blygsamma summor och fåtaliga medlemmar ha mer än en form av avgift.

Jag anser det motiverat att dessa fyra avgifter ersätts av en särskild avgiftsklass för dessa medlemmar.

Dessa avgifter bör - i likhet med avgifterna för kollektivt anslutna medlemmar - registreras av AMS och tas in i kassornas stadgar.

Avgiftens storlek skall därmed godkännas av AMS.

Till ledning för kassornas och AMS beslut om storleken bör följande gälla:

Den del av avgiften som överstiger avgiften för kollektivt anslutna avser att täcka kassornas merkostnader för medlemsadministrationen. Denna del får därför inte överstiga styrkta merkostnader. Det skall självklart inte vara fråga om en servicenivå eller omkostnader av större omfattning än vad som erfordras för att ge de enskilt anslutna en med de kollektivt anslutna likvärdig service. Meravgiften måste därför stå i rimlig proportion till kassornas utgifter för medlemsadministrationen av de kollektivt anslutna. Ett villkor för att särskild avgiftsklass skall få inrättas bör vidare vara att kassorna aviserar de enskilt anslutna.

Några andra kostnader än de som avser ren medlemsadministration bör inte få ligga till grund för AMS godkännande. Enligt min uppfattning talar starka principiella skäl mot att kostnadsskillnader som skulle kunna hänföras till arbetslöshetens omfattning eller utredningar av ersättningsfall skall kunna medföra skillnader i avgifter mellan kollektivt och enskilt anslutna. Arbetslöshetskassornas huvudmannaskap för försäkringen förutsätter att utredningar görs i den omfattning som behövs. Någon kategorisering av de arbetslösa inom kassorna får inte förekomma.

11 ÖVERSYN AV DE FÖRENINGSRÄTTSLIGA BESTÄMMELSENA FÖR
ARBETSLÖSHETSKASSORNA

11.1 Kommitténs arbete

I lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) 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 (FL). Det har hävdats att arbetslöshetskassorna intar en självständig föreningsrättslig ställning och inte är ekonomiska föreningar. Något sakligt skäl för att ha en koppling mellan de båda lagarna skulle därför inte finnas.

Det har också hävdats att arbetslöshetskassornas verksamhet har utvecklats alltmer mot myndighetsutövning och att den nu gällande lagen med dess nära anknytning till FL därför kommit att mindre väl tjäna sitt syfte att reglera kassornas verksamhet.

FL har nyligen varit föremål för översyn. Till följd av detta arbete träder en ny lag om ekonomiska föreningar (nya FL) i kraft vid det kommande årsskiftet 1987/88. Detta kan i princip också anses bära föranleda en omarbetning av ALF i berörda avseenden. Med hänsyn till a-kassekommitténs pågående arbete och till att önskemål framförts från Arbetslöshetskassornas samorganisation om att ALF skall ersättas med en självständig, ny lag utan hänvisning till den allmänna föreningslagstiftningen, föreslogs i samband med införandet av nya FL inte några följdändringar i ALF.

I kommittén har också gjorts en redaktionell översyn av de föreningsrättsliga bestämmelserna i ALF och en lagtext som självständigt regle-

rar dessa frågor utan hänvisning till annan lagstiftning utformats. Detta har medfört att lagtexten blir avsevärt mer omfattande än för närvarande. För att öka läsligheten och göra texten mer överskådlig har därför föreslagits att en sådan omarbetad lag skall indelas i kapitel. Det har diskuterats om detta skall resultera i en lag om ändring i nuvarande ALF eller i en ny lag. Eftersom så stor del av lagen skulle komma att ändras genom förslaget har det senare alternativet förespråkats. Vid diskussionen om denna lagtext i kommittén har tveksamhet framförts om huruvida de eventuella fördelarna av en självständig reglering av de föreningsrättsliga bestämmelserna i ALF uppväger nackdelarna av en så tyngande lagtext och ett så omfattande arbete som genomförandet av en helt ny lag medför.

Det framfördes önskemål i kommittén om att textmassan i lagen skulle nedbringas. Det har under detta arbete kunnat konstateras att det, utan förhållandevis stora ingrepp i lagens sakliga innehåll, är svårt att minska omfånget.

I syfte att få till stånd en hanterligare lagtext och att anpassa lagen till den utveckling som skett av kassornas verksamhet mot myndighetsutövning och till deras ställning i förhållande till staten som garant för finansieringen av verksamheten har även en skiss till ny lag utarbetats genom ingrepp i lagens sakliga innehåll. Skissen har utformats så att erkänd arbetslöshetskassas ledning utövas av en styrelse utsedd till två tredjedelar av det respektive kassa närstående förbundet eller i förekommande fall den närstående intresseorganisationen och till en tredjedel av AMS. Revisionen har i skissen lagts över på riksrevisionsverket och funktionen av föreningsstämma bl.a. därför inte längre ansetts behövlig. Någon reglering av likvidation, konkurs och ackord har inte ansetts erforderlig, då staten ansetts böra ta det ekonomiska ansvaret även gentemot tredje man. Den utarbetade skissen medför en avsevärd förkortning av lagtexten.

11.2 Överväganden och förslag

Vid de diskussioner rörande de två alternativen till lagtext, som förevarit i kommittén, har enighet rått om att inte föreslå så stora sakliga förändringar i gällande lagstiftning som skissen skulle medföra utan

att dessa varit föremål för en ingående debatt i en större krets än vad som varit möjligt under kommitténs arbete.

Som påpekats ovan har tveksamhet rått om huruvida de eventuella fördelarna av en självständig reglering av de föreningsrättsliga bestämmelserna i ALF uppväger nackdelarna av en så tyngande lagtext, som blir följden av det först utarbetade alternativet.

Om ett så omfattande arbete som utarbetandet av en helt ny lag skall genomföras finner jag det motiverat att i de delar bestämmelser tas över från nuvarande ALF även göra en översyn av dessa bestämmelsers språkliga utformning och av dess grundlagsenlighet. ALF trädde ju i kraft den 1 januari 1974 och således före den nya grundlagen.

Mycket talar även för att det skulle vara en fördel att inarbeta vissa av AMS föreskrifter i lagtexten. Detta ligger emellertid utanför kommitténs uppdrag. Med hänsyn till den tidspress under vilken kommittén bedrivit sitt arbete har det heller inte varit möjligt att utvidga uppdraget till att omfatta även dessa delar.

Jag har därför stannat för att nu inte föreslå att de föreningsrättsliga bestämmelserna självständigt och utan hänvisning skall regleras i ALF. Jag föreslår att ett sådant stort arbete bedrivs i en utredning, som odelat kan ägna erforderlig tid däråt.

Slutligen har jag övervägt att såtillvida modernisera ALF att de hänvisningar, som nu görs till FL, i stället skall göras till nya FL. Denna har emellertid fått en mycket stark anknytning till aktiebolagslagen och innehåller bestämmelser, som inte enkelt låter sig anpassas till de för arbetslöshetskassorna rådande förhållandena. Jag finner det därför inte motiverat att nu forcera fram en sådan omarbetning av ALF.

11.3 Förenklingsgruppen

AMS och Arbetslöshetskassornas samorganisation har tillsatt en arbetsgrupp för förenklning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen (förenklingsgruppen), vari ingår representanter för samorganisationen och

arbetsmarknadsstyrelsens försäkringsenhet. Gruppen har till a-kassekommittén aktualiserat vissa ändringar i ALF.

En del av förenklingsgruppens förslag sammanfaller på det stora hela med de förslag jag lämnat. Detta gäller t.ex. ersättning i samband med studier, beräkning av dagpenning och pensionsavdrag. Jag tar därför inte upp dessa förslag till närmare diskussion här.

Förenklingsgruppen har emellertid även lämnat förslag på vissa andra punkter såsom dagpenning till säsongmässigt verksamma företagare, utökning av s.k. överhoppningsbar tid enligt 8 §, borttagande av bestämmelse om övergång till högre dagpenning enligt 18 §, borttagande av begränsningsreglerna rörande bisyssla i 23 § respektive minskning av antalet dagar per vecka då dagpenning kan utgå enligt 26 och 27 §§.

Mina ställningstaganden rörande säsongsarbetslöshet har jag redovisat i kapitel 3.

Övriga förslag från förenklingsgruppen avser inte de delar av ALF, som berörs av mina ändringsförslag. Med hänsyn härtill och eftersom jag inte nu föreslår någon större omarbetning av ALF finner jag inte skäl att nu biträda dessa förslag.

12.1 Avveckling av karensen

I kapitel 7 har jag redovisat kostnaderna för en avveckling av karensen. Beräkningen baseras dels på det faktiska antalet karensdagar under år 1986, dels på antalet personer som år 1986 enligt undersökningarna av årssysselsättningen var arbetslösa endast en vecka. Minimikostnaderna med 1986 års dagpenning och kompensationsnivå 90 % blir då 115 miljoner kronor. Därutöver kan vissa ytterligare grupper tillkomma. Kostnaderna kommer också att variera med antalet ersättningstagare och andelen långtidsarbetslösa bland dem. Med hänsyn härtill uppskattar jag kostnaderna för att avskaffa karensen i försäkringen till mellan 130 och 180 miljoner kronor.

Här redovisas mer ingående de bedömningar och kalkyler som utredningen har utgått från:

12.1.1 Tillkommande ersättningstagare

Arbetssökande 1 vecka

Totalt sökte 21 000 personer arbete under 1 vecka år 1986, varav 40 % var ungdomar mellan 16 och 19 år och 20 % var i åldern 20-24 år. Tre fjärdedelar tillhörde arbetskraften endast en del av året.

Gruppen domineras således helt av nyinträdande (och feriearbetande) ungdomar. Högst hälften av dessa torde vara kassamedlemmar och av dessa torde högst hälften uppfylla medlems- och arbetsvillkor.

Förhållandet skulle kunna vara annorlunda i ett väsentligt sämre arbetsmarknadsläge. År 1983 - då arbetslösheten var mycket hög - var emellertid lika många personer som år 1986 arbetssökande endast en vecka, och det var i lika hög grad ungdomar som tillhörde delårsarbetskraften.

Omkring 5 000 nya ersättningstagare beräknas därför tillkomma bland dem som är arbetssökande en vecka.

Andra kortvarigt arbetssökande

Även bland dem som sökt arbete under ett par veckor finns sannolikt en grupp som skulle tillkomma om karensen avskaffas. 1986 fanns totalt 93 000 personer som var arbetssökande 2-4 veckor. Motsvarande antal år 1983 var 88 000. 60 respektive 70 % var ungdomar i åldrarna 16-24 år. Till delårsarbetskraften hörde 60 respektive 65 %.

Nyttillkommande ersättningstagare torde endast finnas bland dem som hade söktider på högst två veckor. Övriga kassamedlemmar återfinns med all säkerhet redan nu bland ersättningstagarna.

Av dem som hade en söktid på två veckor - uppskattningsvis en tredjedel eller ca 30 000 personer - kan tre fjärdedelar vara kassamedlemmar. Av dessa torde hälften återfinnas bland ersättningstagarna redan nu. Av övriga kassamedlemmar kan omkring hälften uppfylla medlems- och arbetsvillkor och kunna tillkomma som nya ersättningstagare om karensen avvecklas.

Från denna grupp arbetssökande kan högst 7 000-8 000 nya ersättnings-tagare tillkomma.

Personer med korta uppehåll mellan två arbeten

Allt fler arbetslösa har sin bakgrund i tillfälliga arbeten. Detta kan innebära att det också finns en växande grupp på arbetsmarknaden som har korta uppehåll mellan två arbeten, men ändå inte söker arbete genom arbetsförmedlingen.

I arbetskraftsundersökningarna klassificeras även den som avvaktar ett nytt arbete inom 30 dagar som arbetssökande. I den av AKU registrerade arbetslösheten ingår således även personer med kortare uppehåll mellan två arbeten. Trots detta registrerar AMS och AKU en i stort sett lika stor arbetslöshet bland kassamedlemmar under 55 år, och så har varit fallet under hela 1980-talet. Det förefaller därför som personer med kortare uppehåll redan nu i betydande utsträckning återfinns bland de arbetssökande vid arbetsförmedlingarna.

Enligt undersökningarna av årssysselsättningen hade 85 000 personer i delårsarbetskraften haft mer än en arbetsgivare utan att ha varit arbetssökande någon tid. Gruppen domineras helt av ungdomar. Det stora flertalet torde inte ha haft något uppehåll alls mellan de två arbetena. Många är nyinträdande som inte uppfyller arbets- och medlemsvillkor. Dock kan här finnas en mindre grupp som om de haft möjlighet till ersättning skulle ha sökt sådan. Gruppen torde vara liten och knappast omfatta fler än 5 000 personer.

Sammantaget beräknas 15-20 000 nya ersättningstagare tillkomma i samband med att karensen avvecklas. Gruppens storlek torde vara relativt oberoende av konjunkturläge.

12.1.2 Konjunkturläge

Den andel av ersättningstagarna som genomgår karens varierar med konjunkturläget. Denna andel kommer generellt sett att vara allra störst på toppen av en högkonjunktur. Lägst blir andelen i början av en konjunkturuppgång, då normalt de kortare arbetslöshetstiderna först bryts och relativt få nya ersättningstagare tillkommer.

År 1985 genomgick endast 33 % av ersättningstagarna karens. Andelen år 1986 var 44 %. Förhållandena år 1985 torde ha varit exceptionella. Det fanns då en mycket stor kvardröjande långtidsarbetslöshet från åren 1983 och 1984, då äldre personer i oproportionerligt hög grad drabbades av arbetslöshet med mycket långa arbetslöshetstider som följd. Alltjämt fanns under år 1986, trots det goda arbetsmarknadsläget, en relativt omfattande långtidsarbetslöshet bland kassamedlemmar. En annan faktor

av betydelse för andelen som genomgår karens är den partiella arbetslöshetens omfattning. Med stigande andelar partiellt arbetslösa ersättningsstagare kommer den andel som genomgår karens att sjunka.

Den andel av ersättningsstagarna som varje år genomgår karens bedömer jag kommer att variera mellan 40 och 55 %, främst beroende på konjunkturläge.

*

År 1985 var antalet ersättningsstagare 330 000. År 1986 var de 342 000. Ovan har antalet nytillkomna ersättningsstagare beräknats till 15 000-20 000. Sänkningen av kompensationsnivån från 91,7 till 90 % beräknas medföra att den genomsnittliga dagpenningen sjunker med 4 kronor.

I kapitel 7 har jag föreslagit att om karensen avvecklas, avstängningstiden för frivilligt slutande skall förlängas med 5 dagar. Kostnaderna för avveckling av karensen beräknas därmed minska med 10-15 miljoner kronor årligen.

I följande tabell visas kostnadsökningen för avveckling av karensen i 1986 års löneläge och med då gällande högsta dagpenning:

Andel som genomgår karens	Kostnader, milj. kr.		
	Ersättningsstagare, antal		
	340 000	360 000	380 000
40 %	95	100	105
45 %	115	120	130
55 %	160	165	175

Med hänsyn till osäkerheten i bedömningarna bör kostnaderna beräknas till mellan 130 och 180 miljoner kronor.

12.2 Kompensationsnivå 65 % för tjänstepensionärer

12.2.1 Kompensationsnivå 65 %

Antalet tjänstepensionärer inom Kommunalarbetarnas kassa var år 1986 ca 7 700 och inom Statsanställdas kassa ca 2 000. Antalet tjänstepensionärer inom övriga kassor har med ledning av pensionsavdragens storlek och AMS statistik över arbetssökande och över utförsäkrade i åldrarna över 60 år uppskattats till 2 000. Sammanlagt fanns således ca 11 500 tjänstepensionärer inom försäkringen år 1986.

Antalet ersättningsdagar om året per ersättningstagare med tjänstepension uppskattas i Statsanställdas kassa till 100, i Kommunalarbetarnas kassa till 130 och i övriga kassor till 100.

Ersättningen brutto (före pensionsavdrag) beräknas till 265 kronor per ersättningsdag.

Totalt var antalet ersättningsdagar till tjänstepensionärer under år 1986 mellan 1,3 och 1,4 miljoner.

Ersättningen brutto uppgick till mellan 350 och 375 miljoner kronor. Efter pensionsavdrag utgick mellan 170 och 180 miljoner kronor.

Ersättning brutto vid en kompensationsnivå på 65 % beräknas till ca 250 miljoner kronor. Efter pensionsavdrag blir då kostnaderna för försäkringen totalt 70-80 miljoner kronor.

12.2.2 Färre avgångar

Förslaget torde medföra att avgångarna minskar i omfattning.

Om de frivilliga avgångarna bland tjänstepensionärer minskar med 25 % - från nuvarande 11 000-12 000 ersättningstagare årligen till 8 500-9 000 - uppstår en ytterligare kostnadsminskning för försäkringen om ca 25 miljoner kronor.

Sammantaget medför förslaget kostnadsminskningar under nuvarande förhållanden på omkring 100 miljoner kronor. Därutöver kan avgångarna beräknas minska om förslagen genomförs. En minskning med 25 % medför en ytterligare kostnadsminskning för arbetslöshetsförsäkringen på ca 25 miljoner kronor.

12.3 Övriga förslag

Kommitténs övriga förslag - rörande säsongsarbetslöshet, studier och i administrativa frågor - medför begränsade kostnadsförändringar. Om studier i kombination med arbetslöshetsförsäkring förtjänar dock att påpekas att nuvarande regler längre fram kan medföra stora kostnadsökningar. Hittills är emellertid utgifterna begränsade.

SÄRSKILDA YTTRANDE

Av Tore Andersson, Tore Lidbom, Jaan Kolk, Sten Marcusson, Alf-Gunnar Svahn samt Ingvar Liljeroos

Statistiska uppgifter

I betänkandet dras vissa slutsatser om arbetslöshetens omfattning och struktur med ledning av uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU). De slutsatser som utredningsmannen dragit med ledning av dessa uppgifter om bl.a. långtidsarbetslösheten överensstämmer inte med uppgifter och erfarenheter från arbetslöshetskassorna. Vi kan inte heller ställa oss bakom den definition som utredningsmannen gjort av säsongsarbetslösheten. Enligt vår uppfattning är de uppgifter som redovisas i tabell 3.1 ointressanta när säsongsarbetslösheten redovisas.

Ersättningsrätt i samband med studier

Vi har ingen erinran mot det lämnade förslaget. Det är dock viktigt att arbetslösa i ökad utsträckning erhåller utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. De begränsningar i ersättningsrätten som nu föreslås bör leda till ökade möjligheter till utbildningsbidrag.

Karensvillkoret

I betänkandet lägger utredningsmannen förslag om borttagandet av karensdagarna inom arbetslöshetsförsäkringen. För att finansiera detta förslag föreslås vissa ändringar i nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Bl.a. föreslås en sänkning av kompensationsnivån från 91,7 till 90 procent av dagsförtjänsten, förlängning av avstängningstiden och sänkt

kompensationsnivå för tjänstepensionärer. Vi stödjer förslaget om borttagandet av karensdagarna, men är tveksamma till om detta skall finansieras med sänkta kompensationsnivåer. Vi anser det vara angeläget att även karensdagarna inom KAS tas bort.

KAS-administrationen

Beträffande administrationen av KAS så anser vi att utredningsmannen inte, i enlighet med direktiven, seriöst utrett möjligheten att överföra denna till en ny huvudman. Vidare är en del av utredningsmannens antagande beträffande SO:s kostnader för KAS-administrationen felaktiga. Enligt vår bedömning bör KAS-administrationen utredas ytterligare i enlighet med direktiven.

Föreningsrättsliga bestämmelser

Vi delar utredningsmannens uppfattning att en mera fullständig översyn bör göras av lagstiftningen. Syftet med en sådan översyn skall vara att få en överskådlig och enkel lagstiftning utan hänvisning till andra lagar. I en sådan utredning måste SO och löntagarorganisationerna vara representerade.

Övriga förslag

Under 1985-1986 arbetade en av AMS och SO gemensamt tillsatt arbetsgrupp för att förenkla reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Målet var att så långt som möjligt förenkla reglerna och göra dessa mer tillgängliga för de försäkrade samt att uppnå administrativ enkelhet. Gruppens resultat är bra och bl.a. har regelverket kunnat bantas kraftigt och nya förenklade normalstadgar gäller från 1 januari 1987. Vissa förenklingar kunde inte genomföras p.g.a. att det fordrades ändring i lagstiftningen. Detta uppmärksammades i kommittédirektiven och utredaren fick i uppdrag att samråda med arbetsgruppen och som egna förslag redovisa de åtgärder som gruppen föreslår och som utredaren finner angeläget att biträda. Med motiveringen att han inte föreslår någon större omarbetning av lagstiftningen har utredaren inte funnit skäl biträda gruppens förslag. Vi anser det angeläget att reglerna förenklas och beklagar att utredaren inte finner skäl biträda strävandena i denna

fråga. Av denna anledning lämnar vi nedan ett antal förslag som har sådan angelägenhetsgrad att de bör beaktas i en kommande proposition och som inte behöver bli föremål för ytterligare utredning. Inget av förslagen kan beräknas medföra ökade kostnader.

Arbetsvillkor

I 6 § ALF föreskrivs att arbetsvillkoret är uppfyllt om den försäkrade under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört förvärvsarbete i minst 5 månader. I samma paragraf ges AMS rätt att medge att tid då förvärvsarbete skall vara utfört beräknas i annan tidsenhet än månad. AMS har lämnat sådant medgivande till samtliga arbetslöshetskassor. 42 av de 43 kassorna tillämpar i dag det s.k. 75-dagarsvillkoret och den 43:e kassan övergår till detta arbetsvillkor den 1 januari 1988. Från kommande årsskifte kommer således ingen kassa att tillämpa det s.k. 5-månadersvillkoret. Vi föreslår att 5-månadersvillkoret tas bort och att i lagen införs att arbetsvillkoret är uppfyllt om den försäkrade under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört förvärvsarbete i minst 75 dagar och att endast dagar då förvärvsarbete utförts i minst tre timmar får räknas i villkoret.

Med arbete jämfäst tid

Vi anser att ersättningsrätten så långt möjligt bör grundas på ett renodlat arbetsvillkor. Vi föreslår därför att möjligheten att till viss del uppfylla arbetsvillkoret med tid då den försäkrade fullgjort värnplikt eller åtnjutit föräldrapenning tas bort ur 7 § LAS. Då sådan tid kan överhoppas i sin helhet torde förändringen inte innebära någon nämnvärd försämring av villkoren. Däremot uppnås en förenkling som innebär påtaglig lättnad i administrationen.

Däremot bör tid då den försäkrade genomgått arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått även fortsättningsvis jämfästas med arbetad tid. Detta medför att de arbetslösa stimuleras att utbilda sig och därmed stärker sin ställning på den öppna arbetsmarknaden. Vi föreslår således ingen ändring av lagen i detta avseende. Vi vill dock att departementschefen

i propositionen uttalar att ordet "genomgått" i lagtexten inte skall tolkas som att den försäkrade måste ha fullföljt arbetsmarknadsutbildningen eller den yrkesinriktade rehabiliteringen. AMS är osäker på hur detta ord skall tolkas men har ändå gjort den tolkningen att ordet genomgått är liktydigt med fullföljt. Vi delar inte AMS tolkning i detta fall. Om klarläggande görs i propositionen så medför detta en lättnad i försäkringens administration.

Överhoppningsbar tid

Vid bestämmande av ramtid för prövning av arbetsvillkoret får bl.a. tid då den försäkrade bedrivit vuxenutbildning överhoppas. Begreppet vuxenutbildning infördes i arbetslöshetsförsäkringen av KSA-utredningen. När det gällde överhoppningsbar tid definierades vuxenutbildning, för att skilja den från ungdomsutbildning, av utredningen som en utbildning vilken föregåtts av minst fem månaders sammanhängande förvärvsarbete med en för arbetet normal heltidstjänstgöring. Denna definition har medfört icke avsedda konsekvenser. Som exempel kan nämnas att försäkrade i t.ex. 40-årsåldern som aldrig haft ett heltidsarbete inte kan få en genomgången utbildning betraktad som vuxenutbildning. Förutom att den försäkrade kan gå miste om en upparbetad ersättningsrätt så betraktas definitionen som stötande och helt orimlig, inte bara av den försäkrade som drabbas. Definitionen medför också att administrationen belastas avsevärt, det medför ofta svårigheter att få styrkt ett heltidsarbete som ligger många år tillbaka i tiden. Definitionen av vuxenutbildning bör ändras så att den av de försäkrade uppfattas som rimlig samt förenklar administrationen. Vi föreslår att som vuxenutbildning betraktas all heltidsutbildning som den försäkrade bedrivit efter det hon/han fyllt 20 år.

Föräldrapenning är i nuvarande lag inte angivet som överhoppningsbar tid och kan överhoppas endast i de fall då barnet inte fyllt två år. Föräldrapenning som utgår efter det barnet fyllt två år är således inte överhoppningsbar i dag. Med hänsyn till att vi föreslår att föräldrapenning inte skall jämföras med arbete föreslår vi att tid då föräldrapenning utgått skall kunna överhoppas oavsett barnets ålder.

Konflikter på arbetsmarknaden är oftast av kort varaktighet. I enstaka fall inträffar dock att en enligt lag och avtal lovlig konflikt pågår under längre tid. Oftast berör sådan konflikt en eller ett fåtal personer. När en konflikt är långvarig kan följden för den berörde bli att hon/han går miste om en upparbetad ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. Det är inte rimligt att en person, som med lagens stöd, hävdar sina rättigheter på arbetsmarknaden skall gå miste om en annan lagfäst rättighet. Vi föreslår därför att konflikt som pågår mer än 30 kalenderdagar skall kunna överhoppas vid fastställande av ramtid vid prövning av arbetsvillkoret.

Bisyssla

Vid beräkning av arbetslös tid tas inte hänsyn till bisyssla med vissa undantag. Ett av dessa undantag är om bisysslan omfattar mer än fem timmar under dag som vanligen varit arbetsfri i den försäkrades ordinarie arbete före arbetslösheten. Regeln har sin grund från en tid då försäkringen omfattades av betydligt fler begränsningsregler än i dag, vilka i stor utsträckning hade betydelse för arbetslöshetskassornas ekonomi. Ovan angivna undantag har betydelse endast i ett fåtal ersättningsfall och torde ur administrativ synpunkt kosta mer än vad som kan sparas i begränsning av ersättningsdagar per vecka. Därtill kommer att stora grupper försäkrade har sådan arbetstidsförläggning så att det i samband med arbetslöshet inte går att fastställa vilka dagar som vanligen varit arbetsfria i den försäkrades ordinarie arbete före arbetslösheten. Vi föreslår att nämnda undantagsregel tas bort ur lagstiftningen.

Kapitalplacering

Nuvarande placeringsregler för fondens tillgångar är mycket rigorösa. Det finns i dag flera säkra placeringsmöjligheter som arbetslöshetskassorna är hindrade att utnyttja p.g.a. placeringsreglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Vi föreslår att reglerna för kapitalplacering förändras och moderniseras i enlighet med vårt förslag till lagtext.

Förslag till lagtext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Rätt till ersättning vid arbetslöshet föreligger för försäkrad som efter senaste inträdet i arbetslöshetskassan

Rätt till ersättning vid arbetslöshet föreligger för försäkrad som efter senaste inträdet i arbetslöshetskassan

1. varit medlem i kassan under minst tolv månader, om han haft sin huvudsakliga försörjning genom avlönat arbete för annans räkning, eller under minst 24 månader, om han haft sin huvudsakliga försörjning som självständig företagare (medlemsvillkor),

1. varit medlem i kassan under minst tolv månader, om han haft sin huvudsakliga försörjning genom avlönat arbete för annans räkning, eller under minst 24 månader, om han haft sin huvudsakliga försörjning som självständig företagare (medlemsvillkor),

2. under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört förvärvsarbete i minst fem månader (arbetsvillkor).

2. under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde utfört förvärvsarbete i minst 75 dagar (arbetsvillkor).

Föreligger särskilda skäl får arbetsmarknadsstyrelsen medge att medlemsvillkoret bestäms till tolv månader för försäkrad, som haft sin huvudsakliga försörjning som självständig företagare.

Föreligger särskilda skäl får arbetsmarknadsstyrelsen medge att medlemsvillkoret bestäms till tolv månader för försäkrad, som haft sin huvudsakliga försörjning som självständig företagare.

Arbetsmarknadsstyrelsen får medge att tid då förvärvsarbete skall vara utfört beräknas i annan tidsenhet än månad.

Nuvarande lydelse

Tid då förvärvsarbete har utförts får icke räknas mer än en gång för uppfyllande av arbetsvillkoret.

Föreslagen lydelse

Tid då förvärvsarbete har utförts får icke räknas mer än en gång för uppfyllande av arbetsvillkoret.

7 §

Med tid under vilken försäkrad enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämfställs tid då den försäkrade

Med tid under vilken försäkrad enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämfställs tid då den försäkrade

1. genomgått arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått,

1. genomgått arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått,

2. fullgjort värnplikt eller åtnjutit föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,

2. haft semester, eller

3. haft semester, eller

3. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnplikts-tjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.

4. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnplikts-tjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.

8 §

Vid bestämmande av ramtid enligt 6 § inräknas icke tid då försäkrad varit hindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, värnplikts-

Vid bestämmande av ramtid enligt 6 § inräknas icke tid då försäkrad varit hindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, föräldrapen-

Nuvarande lydelse

tjänstgöring, vuxenutbildning, yrkesinriktad rehabilitering, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område eller vård av eget barn eller adoptivbarn som ej fyllt två år, i den mån sådan tid ej enligt 7 § jämföras med tid under vilken förvärvsarbete utförts.

Föreslagen lydelse

ning, värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, yrkesinriktad rehabilitering, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område, vård av eget barn eller adoptivbarn som ej fyllt två år eller lovlig arbetskonflikt som pågått mer än 30 kalenderdagar.

23 §

Är någon arbetslös under del av vecka i annat fall än som avses i 22 §, utgår ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som skall ersättas enligt tabell som avses i 22 § första stycket.

Är någon arbetslös under del av vecka i annat fall än som avses i 22 §, utgår ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som skall ersättas enligt tabell som avses i 22 § första stycket.

Vid beräkning av arbetslöshet enligt första stycket toges icke hänsyn till bisyssla som försäkrad före arbetslöshetens inträde varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete, om bisysslan ej utvidgas under arbetslösheten och ej hindrar den försäkrade från att antaga erbjudet lämpligt arbete samt ej heller omfattar mer än fem timmar under dag som vanligen varit arbetsfri i den försäkrades ordinarie arbete före arbetslösheten.

Vid beräkning av arbetslöshet enligt första stycket toges icke hänsyn till bisyssla som försäkrad före arbetslöshetens inträde varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete, om bisysslan ej utvidgas under arbetslösheten och ej hindrar den försäkrade från att antaga erbjudet lämpligt arbete.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

57 §

Fondens tillgångar skall redovisas i en eller flera av följande former

Fondens tillgångar skall redovisas i en eller flera av följande former

1. obligationer som utfärdats av staten, kommun, Sveriges allmänna hypoteksbank eller Konungariket Sveriges stadshypotekskassa,

1. obligationer som utfärdats av staten eller kommun,

2. obligationer som garanterats av staten eller kommun,

2. fordringsbevis utfärdat eller garanterat av staten, kommun, riksbanken, bankaktiebolag, sparbank eller föreningsbank,

3. obligationer eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar, som offentligent utbudits av svenskt bankaktiebolag, Sveriges investeringsbank aktiebolag, eller Nordiska investeringsbanken, med undantag av sådana förskrivningar, som medför rätt till betalning först efter utfärdarens övriga fordringsägare (förlagsbevis),

3. fordringsbevis med säkerhet av pantbrev i fast egendom inom tre fjärdedelar av senast fastställda taxeringsvärde eller när det rör sig om mycket betydande objekt inom 60 procent av värdering utförd av opartisk värderingsman,

4. andra skuldförbindelser som utfärdats eller garanterats av staten eller kommun eller som utfärdats av riksbanken, postbanken, bankaktiebolag, sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit,

4. fordringsbevis med betryggande säkerhet av borgen såsom egen skuld (proprieborgen) tills betalning sker,

5. intill högst en femtedel av fondens tillgångar i skuldförbin-

5. andra fordringsbevis med betryggande säkerhet, bestående av värdehandlingar enligt punkterna 1-4, eller

6. egna fastigheter.

Nuvarande lydelse

Föreslgen lydelse

delser, för vilka kassan har säkerhet i form av panträtt på grundval av inteckning i annan fastighet än industrifastighet eller i tomträtt inom tre fjärdedelar av senast fastställda taxeringsvärde, varvid i taxeringsvärdet på jordbruksfastighet icke får medräknas taxeringsvärdet på växande skog; dock skall byggnad, för att inteckning i fastigheten skall godkännas, vara brandförsäkrad i svensk försäkringsanstalt eller i utländsk försäkringsanstalt med rätt att driva försäkringsrörelse här i landet, eller

6. med arbetsmarknadsstyrelsens medgivande i fastighet, avsedd för kassans verksamhet, varvid i fråga om brandförsäkring skall gälla vad som anges i 5.

Utan hinder av första stycket får ett belopp, som motsvarar högst en tiondel av fonden, redovisas i andra värdehandlingar än som avses i första stycket 1-6, dock ej i aktier eller andelar i aktiefond.

Utan hinder av första stycket får ett belopp, som motsvarar högst en tredjedel av fonden, redovisas i andra värdehandlingar än som avses i första stycket 1-6, dock ej i aktier eller andelar i aktiefond.

Av Bo Hansson och Bernt Öberg

Utredningsmannen föreslår i betänkandet att karensen i arbetslöshetsförsäkringen avskaffas helt och i ett sammanhang. Alternativet att successivt minska antalet karensdagar i försäkringen och på sikt ta bort karensen avvisas därmed.

Den totala kostnaden för reformen uppskattas till 130-180 miljoner kronor per år. I betänkandet anvisas också vägar för hur besparingar skall kunna göras inom försäkringen för att täcka kostnaderna för reformen.

Enligt utredningsmannen medför besparingsförslagen sammantaget under nuvarande förhållanden kostnadsminskningar på omkring 100 miljoner kronor. Därutöver kan avgångar beräknas minska om förslagen genomförs. En minskning av avgångarna med 25 % medför - enligt utredningsmannen - en ytterligare minskning av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen på ca 25 miljoner kronor.

Enligt vår uppfattning är de kalkyler som gjorts beträffande kostnaderna för sloandet av karensdagarna och uppgifterna om beräknade kostnadsbesparingar synnerligen osäkra. Som en följd av denna osäkerhet och svårighet att kunna bedöma det kostnadsmässiga utfallet, blir tveksamheten också stor till huruvida de anvisade besparingarna kan täcka kostnaderna för en slopad karens.

I betänkandet sägs att som skäl för att avskaffa karensen inom arbetslöshetsförsäkringen kan anföras att bara några få dagars helt inkomstbortfall för många människor innebär en mycket stor påfrestning. Detta förhållande måste enligt vår mening i än högre grad gälla ifråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), eftersom ersättningsnivån för KAS är väsentligt lägre än ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Trots detta förhållande anser sig utredningsmannen inte ha möjlighet att föreslå ett avskaffande av karensen i KAS till följd av att denne inte lyckats finna besparingar som kan svara upp mot de kostnadsökningar som ett avskaffande av karensen i KAS skulle leda till. Den

totala kostnaden för att avskaffa karensen i KAS kan enligt utredningsmannen uppskattas till 15-25 miljoner kronor per år.

Vi menar att ett slopande av karensen i arbetslöshetsförsäkringen skall åtföljas också av ett slopande av karensen i KAS.

Av Inge Svensson

Att ta bort karensdagarna i arbetslöshetsförsäkringen är enligt min mening inte motiverat. De utgör en självrisk, som är ett sunt inslag i all försäkringsverksamhet, arbetslöshetsförsäkringen inte undantagen. Särskilt mot bakgrund av de senaste årens kraftiga höjningar av dagpenningen - med därav följande höjningar av arbetsmarknadsavgiften - framstår de fem karensdagarna som en inte alltför betungande självrisk för dem som drabbas av arbetslöshet. De spelar också en obetydlig roll i de längre arbetslöshetsfallen, som bör tillmätas störst betydelse i sammanhanget. Förslaget att sänka dagpenningens högsta kompensationsnivå från 91,7 % till 90 % av inkomsten ser jag som en välkommen anpassning till vad som gäller inom socialförsäkringen i övrigt. Den bör genomföras helt oberoende av ställningstagandet till karensdagarna.

Att ta bort karensdagarna i arbetslöshetsförsäkringen men behålla dem enbart inom det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) kan inte accepteras. Det skulle medföra en utmanande särbehandling av de grupper som inte tillhör någon arbetslöshetskassa.

Av Peter Strömberg, Lars Johan Eklund och Bo Jangenäs

Karensvillkoret

Den särskilde utredaren föreslår att karensdagarna i arbetslöshetsförsäkringen skall slopas. Han föreslår också vägar att i det närmaste helt finansiera denna reform. Ifråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) föreslår han inte motsvarande reform även om han finner att

samma skäl gäller för ett slopande av karensen i de båda ersättnings-systemen. Anledningen till att han inte föreslår att karensen skall slopas i KAS är att han inte funnit möjligheter att finansiera en sådan reform inom ramen för KAS.

Vi kan inte ansluta oss till detta synsätt att de två ersättningssystemen kan ses isolerade från varandra. En reform av denna karaktär måste omfatta både arbetslöshetsförsäkringen och KAS oavsett var finansieringsmöjligheterna finns. Vi anser därför att utredarens förslag borde ha varit likartat för de båda systemen även om förslaget hade inneburit att kostnaden hade fallit på endast ett av dem. Om finansieringsmöjligheterna inte skulle möjliggöra ett helt slopande av karensvillkoret i både försäkringen och KAS borde förslaget ha anpassats till detta genom t.ex. en lika lång avkortning av karenstiden.

Kommittédirektiv



Översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättning

Dir 1985:49

Dir. 1985:49

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 sysselsättningskapande 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 arbetsökande 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 f.n. 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.

F.n. höjs inte dagpenningen med någon automatik utan varje höjning provas 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 provas 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 f.n. 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. konjunkturedgångar, 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 bör 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 förvärsarbete.

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 driftinskränkingar förekommer det att arbetsgivare och fack kommer överens om undantag 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 uppgörelser 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 högt.

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. F.n. 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 överlätas 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 sysselsätts i säsongarbete har ofta inget annat arbete mellan säsongerna 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 uteslagna 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 företags-verksamhet 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 deltid-sarbetande 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 deltidarbete (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 jämföras med arbetad tid. Restande 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 deklara-tionskort 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. F.n. pågår inom regeringskansliet en översyn av lagen om ekonomiska föreningar med anledning av kooperationsutredningens betänkande (SOU 1984:9) Koope-rativa 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 fördragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



Kommittédirektiv

Dir. 1986:1

Tilläggsdirektiv till den särskilde utredaren (A 85:05) för översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättning

Dir 1986:12

Beslut vid regeringssammanträde 1986-04-17

Departementschefen, statsrådet Leijon, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade jag den 12 november 1985 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättning. Utredningen har antagit namnet A-kassekommittén.

Enligt direktiven (dir. 1985:49) skall A-kassekommittén i fråga om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen redovisa ett system för hur behovet av höjningar av dagpenningen i försäkringen skall bedömas. Kommittén skall därvid utgå ifrån att behovet av varje höjning skall provas särskilt utan knytning till något index.

Vid riksdagens behandling av regeringens förslag i årets budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 12) till höjningar av arbetslöshetsersättningarna har i motion 1985/86:A276 tagits upp frågan om följsamhet mellan löneutveckling och arbetslöshetsersättning. I motionen föreslås bl.a. att A-kassekommittén bör, utöver tidigare uppdrag i fråga om ersättningsnivån, genom tilläggsdirektiv få i uppdrag att överväga metoder för att räkna upp dagpenningen som innebär att den fortlöpande kan anpassas till löneutvecklingen. Arbetsmarknadsutskottet har tillstyrkt (AU 1985/86:11) motionen och riksdagen har med skrivelse den 3 april 1986 (rskr 1985/86:153) givit regeringen tillkänna vad utskottet har anfört.

Mot bakgrund härav bör uppdraget för A-kassekommittén i fråga om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen genom tilläggsdirektiv utvidgas till att avse även överväganden av metoder för att räkna upp dagpenningen i försäkringen, som innebär att dagpenningen fortlöpande kan anpassas till löneutvecklingen. Detta tilläggsuppdrag bör utredas med förtur tillsammans med tidigare lämnade uppdrag i fråga om medlemsavgifter och finansiering.

2

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv till A-kassekommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

BILAGA 3

Säsongsarbetslöshet bland arbetslöshetskassornas medlemmar.
Resultat av undersökning utförd av Arbetslöshetskassornas samorganisation
avseende år 1985

Seende år 1965

Kassa*)	Branch/yrkesgrupp	Arbetslös- hetstid	Antal medlemmar dagar		Utbetald ersätt- ning, kronor
Fabriks	Sockerindustri	9 mån.	50		2 500 000
"	Torvindustri	3-4 "	50		1 500 000
Fastighets	Trädgårdsarbetare	4 "	4		60 000
"	Lokalvårdare	2 "	8		115 000
"	Fastighetsskötare	2 "	2		26 500
Handels	Päls	1 "	100	2 000	ca 500 000
Handelsrepr	Konfektion	6 "	4		88 000
Hotell- o rest	Ekonomipersonal	4 "	3 500		44 752 000
"	Diverse	9 "			
Kommunal	Park o Kyrkog.arb.	7 "	2 105	147 350	30 000 000
Köpmännen	Sommarkiosker	6 "	2		4 000
"	Trädgårdsmästare	5 "	2		5 000
Lantarbetarna	Maskinarbetare	4 "	100		2 400 000
"	Trädgårdsarbetare	2-3 "	200		3 000 000
"	Anläggningsarb.	4 "	110		2 640 000
Livs	Glass	5 "	100		2 800 000
"	Konserv	varierande	30		850 000
"	Diverse	2-4 mån.	54		860 000
Målarna	Järnmålare	5 "	150		5 400 000
SIF	Diverse tjänstemän		?		?
Skogsarbetarna	Plantskolor	5-7 "	1 900		70 000 000
"	Röjningsarb m.m.				
Skogs- o lant- brukstjm	Virkesmätare	6 "	21		255 000
	Lantbrukstj.	varierande	6		180 000
Statsanställda	Vägarb. m.m.	6 mån.	3 100		90 000 000
Sv. arbetare	Diverse	2-7 "	77		1 660 000
Sv. fiskare			?		?
Sv. teateranst	Lärare m.fl.	4 "	40		300 000
"	Skådespelare	3 "	35		550 000
Summa			ca 12 000		ca 260 000 000

*) De kassor som saknas redovisar inte säsongsarbetslöshet (4 kassor har ej svarat)

BILAGA 4

OLIKA FÖREKOMMANDE PENSIONER

1.1. Allmänna pensionsförsäkringar.

De allmänna pensionsförsäkringarna utgörs av folkpension (FP) och allmän tilläggspension (ATP) enligt lagen om allmän försäkring (AFL) och delpension (DP) enligt lagen om delpensionsförsäkring (DPFL).

1.1.1 Folkpension

FP kan utgå i form av ålderspension, förtidspension, änkepension och barnpension. Som tillägg till FP kan utgå barntillägg, handikappersättning, pensionstillskott, hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

Ålderspension utgår i normalfallet från 65 års ålder. Den utgör 96% av basbeloppet (1987 är bb = 24 100 kr.) för ensamstående (= 23 136 kr.) och 78 1/2 % av basbeloppet för gift försäkrad vars make uppbär ålderspension eller förtidspension eller äger rätt till ålderspension (= 18.919 kr. om maken uppbär 1/1 pension, 20 324 kr. om maken uppbär 2/3 pension och 21 027 kr. om maken uppbär 1/2 pension). Ålderspension kan utgå antingen med hel eller halv pension. Den kan uttagas tidigast från 60 års ålder och minskas då med 5/10% för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till ingången av den månad varunder den försäkrade fyller 65 år. Om uttaget uppskjutes till senare än nämnda månad, ökas pensionen med 6/10 % för varje månad, som då den börjar utgå förflutit från ingången av den månad varunder den försäkrade uppnådde 65 års ålder. Hänsyn tas inte till tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 70 år.

Hel förtidspension utgår med samma belopp som ålderspension fr.o.m. 65 års ålder. Förtidspensionen kan också utgå med 2/3 och 1/2 pension beroende på graden av nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga.

Änkepension till pensionsberättigad som fyllt 50 år vid mannens död utgår under vissa förutsättningar med samma belopp som ålderspension fr.o.m. 65 år ålder. För yngre pensionsberättigade minskas pensionen med 1/15 för varje år varmed antalet år som den pensionsberättigade fyllt vid mannes död understiger 50.

Barnpension utgår med 26 % av basbeloppet. Den utgår dock alltid med sådant belopp att den tillsammans med barnpension från ATP och i vissa fall änkepension till med barnet sammanboende kvinna utgör 31 % av basbeloppet efter envar av föräldrarna om de bägge avlidit, 31 % av basbeloppet om barnet samtidigt uppbär bidragsförskott och 41 % av basbeloppet för barn, som i annat fall uppbär barnpension efter en av föräldrarna.

Barntillägg utgår för varje barn under 16 år till förälder som uppbär ålderspension eller förtidspension. Barntillägg till hel sådan pension utgör 26 % av basbeloppet. Om barnet är berättigat till barnpension utgår barntillägget med tio procent av basbeloppet.

Handikappersättning utgår till försäkrad som fyllt 16 år och som innan han fyllt 65 år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i viss omfattning. Beroende på omfattningen av vederbörandes hjälpbehov och storleken av hans merutgifter utgår handikappersättningen med 65, 50 eller 34 % av basbeloppet.

Pensionstillskott utgår till ålderspension, förtidspension och änkepension. Den som samtidigt uppbär ATP har rätt till pensionstillskott endast i den mån ATP inte uppgår till det högsta belopp varmed pensionstillskottet kan utgå. Pensionstillskottet till ålderspension och änkepension fr.o.m. 65 år är 48 % av basbeloppet (= 11 568 kr.). Pensionstillskottet till hel förtidspension är 96 % av basbeloppet.

Hustrutillägg tillkommer under vissa förutsättningar hustru, som ej fyllt 65 år, till den som uppbär ålderspension eller förtidspension om hustrun inte själv uppbär sådan pension. Hustrutillägget kan (1987) utgå med högst 26 270 kr. Det reduceras med hänsyn till annan inkomst på visst sätt.

Kommunalt bostadstillägg utgår enligt de grunder och med de belopp som respektive kommun beslutar. Det reduceras med hänsyn till annan inkomst på visst sätt.

1.1.2 ATP

ATP kan utgå i form av ålderspension, förtidspension, änkepension och barnpension.

Ålderspension utgår i normalfallet från 65 års ålder. Den minskas resp. höjs i annat fall på samma sätt som FP. Ålderspensionen utgör 60 % av produkten av basbeloppet och medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats den försäkrade. Har fler än 15 år med poäng tillgodoräknats beräknas medeltalet på de 15 högsta poängtalerna. Har poäng tillgodoräknats för mindre än 30 år, tas hänsyn endast till så stor del av nämnda produkt som svarar mot förhållandet mellan antalet tillgodoräknade poängår och talet 30.

Hel förtidspension motsvarar den ålderspension som skulle tillkomma den försäkrade om sådan pension skulle börja utgå fr.o.m. 65 års ålder.

Änkepension utgör, om pensionsberättigade barn finns, 35 och i annat fall 40 % av hel förtidspension.

Barnpension utgör, om pensionsberättigad änka finns, 15 och i annat fall 40 % av hel förtidspension eller ålderspension. Finns fler pensionsberättigade barn ökas procenttalen med tio för varje barn utöver det första. Det sammanlagda beloppet fördelas lika mellan barnen.

1.1.3 Delpension

Delpension fastställs till belopp som motsvarar 65 % av den försäkrades pensionsunderlag. Pensionen anknyts till basbeloppet och omräknas vid förändring av detta. Pensionsunderlaget för anställd är skillnaden mellan den normala förvärvsinkomsten före arbetstidsminskningen och den förvärvsinkomst som han efter arbetstidsminskningen kan antas ha tills-

vidare. Skillnaden mellan dessa inkomster får inte beräknas till högre belopp än skillnaden mellan den försäkrades SGI före och efter arbetstidsminskningen.

För försäkrad med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning utgörs pensionsunderlaget i princip av hälften av hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen. Den genomsnittliga inkomsten beräknas bl.a. med ledning av pensionspoängen till ATP.

1.2. Avtalspensionsförsäkringar.

Samordningen mellan de allmänna pensionsförsäkringarna och avtalspensionsförsäkringarna sker efter antingen 1) bruttosamordningsprincipen eller 2) nettosamordningsprincipen.

Bruttosamordningen innebär att pensionstagaren garanteras en total pensionsnivå på en viss procent av den pensionsmedförande lönen. Från tjänstepensionens bruttobelopp dras således den allmänna pensionen. Återstoden kallas kompletteringspension. Denna kan i vissa fall bli noll. Systemet tillämpas bl.a. för statligt och kommunalt anställda.

Nettosamordningen innebär att tjänstepensionen utbetalas med samma belopp oberoende av den allmänna pensionen. Systemet tillämpas bl.a. för ITP och STP.

1.2.1 Statlig pension

Framställningen är till största delen hämtad ur SOU 1985:63 Tjänstepension tryggande och beskattning.

Bestämmelserna om statlig pension återfinns i allmänt pensionsavtal den 7 december 1974. Det tillämpas på statsanställda med i huvudsak ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst samt på vissa arvodesanställda med arvode motsvarande löneplanslön, chefslön eller statligt kollektivanställda arbetare. Därutöver omfattar avtalet vissa andra grupper.

För pensionsrätt krävs i huvudsak att arbetstagaren fyllt 20 år och att anställningen omfattat lägst 40 % av heltidstjänst under en kvalifi-

kationstid av minst sex hela kalendermånader av de senaste 36 månaderna.

För en hel pension erfordras normalt 30 tjänsteår. För felande tid minskas pensionen i förhållande därtill. Beräkningen av pensionen grundar sig på ett pensionsunderlag, som är den pensionslön arbetstagaren hade i den tjänstepensionsgrundande anställningen för december månad före avgångsåret. Pensionslönen är på visst sätt begränsad. Månadslön överstigande 250 % av basbeloppet vid årets ingång beaktas inte alls (gränsen motsvarar högst 30 basbelopp för år). Om månadslön överstiger 167 % av basbeloppet (omkring 20 basbelopp för år), inräknas överskjutande lönedel endast till hälften såsom pensionslön. Pensionsförmånerna är värdesäkrade genom anknytning till basbeloppet.

Pensionsförmånerna är ålderspension, sjukpension, förtidspension, egenlivränta, familjepension, familjelivränta och kompletterande delpension.

Ålderspension

Det finns olika pensionsperioder för tjänstemän inom statlig civil verksamhet, 60-63, 63-65 och 65-66 år. Fasta pensionsåldrar gäller bl a militär personal.

Ålderspension får tas ut tidigast i den tillämpliga periodens nedre gräns och utgör högst 65 % av pensionsunderlaget. Detta belopp kan på viss sätt ökas genom tillgodoräknande av vissa under tjänsten uppburna lönetillägg. Fr.o.m. 65 års ålder ökas pensionen med ett tilläggsbelopp om högst 3,1 % av basbeloppet vid rätt till hel pension.

Sjukpension

Pensionen beräknas som en ålderspension, varvid dock tjänstetid tillgodoräknas till och med pensioneringsperiodens övre gräns. Om förtidspension eller sjukbidrag enligt AFL beviljats, utgår i sjukpensionsfall dels tilläggsbelopp om högst 3,1 % av basbeloppet multiplicerat med tjänstetidsfaktorn, dels särskilt tilläggsbelopp som utgör 25 % av hel sjukpension, det senare oavsett tjänstetidsfaktorns storlek.

Förtidspension

En arbetstagare kan förklaras berättigad till förtidspension om han/hon vid avgången har högst 5 år kvar till pensioneringsperiodens nedre gräns; om han/hon kan tillgodoräkna minst 20 tjänsteår enligt pensionsavtalet eller om statliga pensionsbestämmelser gällt under minst 20 år för arbetstagaren; om avgången inte strider mot det allmännas intresse.

Förtidspension beräknas i stort sett som ålderspension. Förtidspensionen skall dock minskas med 0,5 % för varje helt eller påbörjat fjärdedels år som, då pensionen börjar utgå, återstår till pensioneringsperiodens nedre gräns.

Egenlivränta

En arbetstagare som slutar sin statliga anställning utan rätt till ålders-, sjuk- eller förtidspension kan få rätt till egenlivränta om han/hon fyllt 28 år och därefter haft pensionsrätt enligt avtalet i minst 3 år. Egenlivränta utgår fr.o.m. 65 års ålder. Den kan utbetalas tidigare om man samtidigt uppbär hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt AFL.

Egenlivsräntans storlek bestäms av

1) livränteunderlaget, som utgör 95 % av den pensionslön som skulle ha gällt vid avgång med ålderspension;

2) tjänstetidsfaktorn, dvs antalet tillgodoräkningsbara tjänsteår (tid med kommunal eller annan ickestatlig pensionsrätt tillgodoräknas ej) dividerat med summan av antalet tillgodoräkningsbara tjänsteår och det antal år som återstår till 65 år, dock lägst 30;

3) basbeloppsfaktorn. Denna utgör förhållandet mellan utbetalningsmånadens basbelopp och basbeloppet för året före det år då livräntan börjar utgå.

Egenlivräntans normalbelopp uppgår till dels 10 % av livränteunderlag som understiger 7,5 gånger basbeloppet, dels 65 % av livränteunderlag därutöver. Detta normalbelopp multipliceras sedan med tjänstetidsfaktorn och basbeloppsfaktorn.

Egenlivräntan är en nettoförmån, dvs den samordnas inte med allmänna förmåner enligt AFL.

Familjepension

En efterlevande make i ett äktenskap med tjänsteman, som vid frånfallet ägde rätt till egenpension enligt pensionsavtalet, får under vissa förutsättningar familjepension. Pensionen tillfaller även barn till den avlidne om barnet ännu inte fyllt 19 år.

Storleken av familjepensionen fastställs med utgångspunkt i den avlidnes egenpension med bortseende från eventuella tilläggsbelopp. Om den avlidne inte redan uppbär ålderspension blir storleken av egenpension i form av sjukpension normerande. Hälften härav utgör familjepensionens normalbelopp för ensam förmånsberättigad. Till två berättigade utgår ett belopp motsvarande 140 % av normalbeloppet med 20 procentenheters ökning för varje ytterligare förmånsberättigad. Pensionen fördelas mellan make och barn på så sätt att den efterlevande maken alltid erhåller 80 % av normalbeloppet medan barnen delar återstoden lika. Om endast barn finns, delar dessa med lika delar beloppet.

Familjelivränta

Om den avlidne tjänstemannen uppbär egenlivränta eller ägde rätt till sådan förmån i framtiden, kan i vissa fall efterlevande få familjelivränta. Familjelivräntans belopp för ensam berättigad efterlevande utgör 32,5 % av den del av pensionslönen som överstiger 7,5 basbelopp. Tjänstetidsfaktor = egenlivränta.

Samordning med andra tjänstepensionsförmåner

Pensionsrätt som förvärvats på grund av kommunal eller annan ickestatlig tjänstepensionering samordnas på så sätt, att intjänade tjänsteår tillgodoräknas för statlig pension mot att intjänade fribrevsförmåner avstås till staten.

1.2.2 Kommunal pension

Bestämmelserna härom återfinns i PA-KL = pensionsbestämmelser för arbetstagare hos kommuner och landsting.

PA-KL omfattar i princip samtliga hos en kommun anställda arbetstagare som inte åtnjuter pensionsrätt enligt andra tjänstepensionsbestämmelser. Förutom kravet på en arbetstid om minst 40 % av heltid gäller för PA-KL:s tillämpning för arbetstagare att denne fyllt 18 år. De förmåner som följer av avtalet är egenpension (ålders-, garanti- och visstidspension), kompletterande delpension, familjepension (änke-, änklings- och barnpension) och livränta (ålders- och familjelivränta).

Ålderspension

Huvudregeln är att pensionsåldern är 65 år. För vissa arbetstagarkategorier gäller härifrån avvikande regler. Sålunda har bl.a. stora grupper inom vårdområdet s.k. pensioneringsperiod, vilken är 63-65 år. Detta ger arbetstagaren möjlighet att i nämnda åldersintervall själv välja avgångstidpunkt. Skyldighet att avgå från anställningen föreligger vid 65 års ålder. För vissa andra arbetskategorier gäller pensionsåldern 63 år och 60 år. Pensionsgrundande tid för hel pension är 30 år räknat från tidigast 28 års ålder. (För hel visstidspension krävs dock pensionsgrundande tid om 12 år). I den pensionsgrundande tiden medräknas normalt tidigare anställningstid med intjänad pensionsrätt enligt bl.a. statliga pensionsbestämmelser, ITP-planen och STP-planen. Den totala pensionsgrundande tiden uttrycks i form av en tidsfaktor.

Ålderspensionen beräknas normalt med utgångspunkt i de årslöner som utgetts av arbetsgivaren i den pensionsgrundande anställningen under de fem första av de sju sista anställningsåren före pensioneringen. För varje sådant år fastställs en årspoäng, som erhålls genom att årslönen divideras med för motsvarande år gällande basbelopp. Från de sålunda beräknade fem årspoängen bortses normalt från den högsta och den lägsta. Som underlag för pensionsberäkningen gäller medeltalet av resterande tre årspoäng (årsmedelpoäng).

Ålderspension beräknas därefter genom att årsmedelpöängen multipliceras med nedan angivna procenttal i respektive skikt.

Årsmedelpöängen

(uttryckt i antal basbelopp) Nivå i %

0	-	1	96
1	-	2,5	78,5
2,5	-	3,5	60
3,5	-	7,5	64
20	-	30	32,5
30	-		0

Summan härav multipliceras med tidsfaktorn, varvid erhålles bruttopensionspöängen. För att erhålla pensionens årsbelopp i kronor multipliceras bruttopensionspöängen med vid varje tid gällande basbelopp.

Familjepension

Familjepensionens storlek beräknas med samma teknik som ålderspensionen. Före samordning med den allmänna pensionen multipliceras familjepensionen med nedan angivna procenttal i resp. skikt:

<u>Lön i basbelopp</u>	<u>%</u>
0 -20	32
20 -30	16,5
30-	0

Om det finns två pensionsberättigade multipliceras pensionen med 1,4. Denna faktor ökas med 0,2 för varje härutöver tillkommande pensionsberättigad.

Livränterätt

Livränterätt föreligger beträffande ålders- och familjepensionerna. Livräntorna är s.k. nettolivräntor, vilket innebär att någon samord-

ning med socialförsäkringsförmåner inte sker.

Beräkningsmetoden för livränta bygger på i princip samma grunder som för ålders- respektive familjepension.

1.2.3 ITP

ITP = Industrins och handelns tilläggspension för tjänstemän och arbetsledare grundar sig på en uppgörelse mellan SAF och PTK.

ITP-planens förmåner består av ålderspension, särskild kompletteringspension (ITPK), delpension, sjukpension, familjepension, särskild änkepension och särskild änklingspension. ITPG-planen avser ålderspension på vissa lönedelar och garanterar en viss minimipension för personer som har låg ITP på grund av kort pensionsgrundande tjänstetid.

Planen gäller i fråga om ålderspension, ITPK-pension och familjepension fr.o.m. månaden efter den under vilken tjänsteman fyllt 28 år. I övrigt omfattas tjänsteman av planen efter fyllda 18 år. Planen gäller inte om mindre än 36 månader återstår till ordinarie pensionsålder och tidigare pensionsrätt enligt planen eller med planen samordningsbar pensionsrätt inte har tjänats in. Tjänstetid efter uppnådd pensionsålder, 65 år, eller efter avtalad lägre pensionsålder, beaktas inte.

Pensionsförmåner beräknas på en pensionsmedförande lön, som huvudsakligen består av:

- aktuell fast lön
- naturaförmåner kost och logi (värderade enligt källskattetabell)
- provision, tantiem
- ersättningar för skiftarbete, förskjuten arbetstid, jourtjänst och beredskapstjänst.

Utanför området för pensionsmedförande lön faller andra naturaförmåner, övertid ersättning och liknande. Vissa löneförhöjningar tillåts dock inte slå igenom fullt ut när mindre än 5 år återstår till pensionsåldern. Lönedel över 30 basbelopp grundar ingen pensionsrätt.

Pensionsgrundande tjänstetid

För rätt till fulla pensionsförmåner krävs i princip att tjänstemannen efter fyllda 28 år fått tillgodoräkna sig pensionsgrundande tjänstetid om minst 360 månader. Om sådan tid inte uppnåtts sätts pensionen ned med 1/360 för varje felande månad.

Tid i annan anställning kan under vissa omständigheter tillgodoräknas.

Ålderspension

Hel ålderspension utgår när tjänsteman uppnått 65 års ålder efter tillgodoräknad tjänstetid om 30 år. Den beräknas enligt följande procent-satser av den aktuella lönen inom angivna löneintervall.

Löneintervall	Ålderspension
---------------	---------------

Högst 7,5 basbelopp	10 %
Högst 7,5-20 basbelopp	65 %
Högst 20 -30 basbelopp	32,5%

Har lägre pensionsålder än 65 år överenskommit utgår hel ålderspension i löneskiktet upp till 7,5 basbelopp med 65% av den pensionsmedförande lönen för tid fr.o.m. pensionsålderns inträde intill åldern 65 år.

Gavsett om pensionen tas ut före eller efter 65 års ålder sker reduce-ring för felande tjänstetid.

ITPK

ITPK är en kompletterande ålderspension med individuellt uppbyggt pen-sionskapital. Pensionskapitalet kan utnyttjas på olika sätt. Om det används till att lyfta ålderspensionen från 65 års ålder livsvarigt uppgår pensionen till 2,5-3 % av slutlönen.

Delpension

Delpension förutsätter att tjänsteman har en lön före övergången till deltid som överstiger 7,5 basbelopp.

Pensionens storlek beräknas på ett underlag som utgör skillnaden mellan lönen före tjänstemannens övergång till deltid och 7,5 basbelopp eller den högre lön som han uppbär för deltidsarbetet. Om lönen före övergången till deltid var mellan 7,5 och 20 basbelopp skall hel deltids-pension falla ut med 50 % av nämnda skillnadsbelopp. Vid en tidigare lön mellan 20 och 30 basbelopp utgör procentsatsen 25 på bortfallna lönedelar mellan 20 och 30 basbelopp.

Sjukpension

Hel sjukpension vid fullständig arbetsoförmåga utges med följande procenttal av den pensionsmedförande lönen inom tillämpligt löneintervall.

Löneintervall	Sjukpenning utgör av den aktuella lönen	
	när sjukpenning utges	när sjukbidrag eller förtidspension utges och i övriga fall
Högst 7,5 basbelopp	95 %	80 %
7,5-20 belopp	65 %	65 %
20-30 basbelopp	32,5 %	32,5 %

Sjukpensionen samordnas med

- sjukpensionsfribrev
- på lönedel intill 7,5 basbelopp med sjukpenning, sjukbidrag eller förtidspension enligt AFL.
- sjukpenning eller livränta från yrkesskadeförsäkringen

Familjepension

Familjepension bestäms med hänsyn till storleken av ett grundbelopp som utgörs av följande procenttal av pensionsmedförande lön inom angivna löneintervall.

Hel familjepension (familjepension vid full pensionsmedförande tjänstetid) beräknas enligt följande.

Löneintervall	Grundbelopp
---------------	-------------

7,5-20 basbelopp	32,5 %
20 -30 basbelopp	16,25 %

Hel familjepension (familjepension vid full pensionsmedförande tjänstetid) beräknas enligt följande.

Förmånstagare	Familjepension i % av grundbeloppet
---------------	-------------------------------------

Efterlevande make

utan barn	100
och 1 barn	130
och 2 barn	150
och fler än 2 barn	150+
+ för varje barn utöver 2	10

Enbart barn

1 barn	75
2 barn	110
3 barn	135
4 barn	150
fler än 4 barn	150+
+ för varje barn utöver 4	10

Särskild änkepension

Om en efterlevande maka efter en tjänsteman inte får ATP i form av änkepension därför att äktenskapet varat mindre än 5 år och gemensamt barn saknas äger hon rätt till den särskilda änkepensionen enligt ITP.

Hel änkepension utgör 26 % av lönedelen på högst 7,5 basbelopp och minskas om pensionsgrundande tjänstetiden understiger 360 månader.

Särskild änklingspension

Hel änklingspension är 20 % av pensionsgrundande lön om lägst 7,5 basbelopp. Pensionen samordnas med vissa livräntor.

ITPG-planen

Planen lämnar en särskild garanti för en minsta pension åt personer med kort pensionsgrundande tjänstetid som på grund därav erhåller en låg ålderspension. ITPG omfattar ålderspension på lönedelar om högst 7,5 basbelopp och faller ut endast om ITPG:s garantinivå överstiger ITP-pensionen.

1.2.4 STP

Den särskilda tilläggs pensionen har tillkommit efter överenskommelse mellan SAF och LO.

Anställd har rätt till ålderspension enligt STP om han är född i juni 1911 eller senare och uppnår pensionsåldern 65 år. Vidare krävs att pensionsbevarande anställningstid har fullgjorts genom att minst tre STP-år tjänats in under åldern 55-64 år eller minst 0,25 STP-år kan tillgodoräknas för vardera åren då den anställde fyller 63 respektive 64 år. Slutligen skall den pensionsgrundande tiden vilken tillgodoräknas fr.o.m. 28 års ålder t.o.m. 64 års ålder uppgå till minst tre STP-år.

Hel STP utgör 10 % av pensionslönen under förutsättning av att minst 30 STP-år tillgodoräknats. Tjänstetidsreduktion görs för felande tid under 30 år. Pensionslönen anknyter till pensionspoängen för ATP till den del sådan poäng tjänats in på STP-området de 5 kalenderår under vilka den anställde fyllt 55-59 år. Ett medeltal tas på de tre högsta poängen och detta ökas med talet 1. Resultatet multipliceras med basbeloppet vid ingången av kalenderåret under vilket pensionsåldern uppnås.

STP innehåller inga regler om förtida uttag eller om lägre pensionsålder. I STP ingår heller inga efterlevandeförmåner. Sjukförmåner och TGL täcks i stället av de särskilda kollektiva försäkringsformerna enligt nedan.

STP samordnas i vissa fall

Viss samordning sker på så sätt att utfallande pension enligt annan plan avräknas samtidigt som intjänad tid under bl.a. ITP-planen tillgodoräknas som pensionsgrundande tid för STP.

AGS

Avtalsgruppsjukförsäkringen är avsedd att vara ett komplement till bl.a. förtidspensionen från den allmänna försäkringen. Den är också tillkommen genom en överenskommelse mellan SAF och LO. För anställda hos kommuner och landsting finns motsvarigheten AGS-KL. Under förtidspensionstid utges AGS med månadsbelopp vars storlek varierar med hänsyn till den försäkrades SGI. Under 1985 varierade beloppen mellan 180-1.175 kr. De är skattefria.

1.2.5 FAO, FTF, SAO

Planerna omfattar kontorstjänstemän och fälttjänstemän och har tillkommit genom avtal mellan Försäkringsbranschens Arbetsgivarorganisation (FAO) och Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF) samt De Samordnande Akademikerorganisationerna (SAO).

Förmånerna är i stort uppbyggda enligt ITP- och ITPG-planerna. Vissa skillnader finns dock.

Fram till den ordinarie pensionsåldern skall pensionen utgöra 65 % av lönen i skiktet upp till 7,5 basbelopp vid en full tjänstetid av 360 månader. Dessutom skall efter 65 års ålder pensionsprocenten höjas med hänsyn till bortfall av ATP-förmåner till följd av den lägre pensionsåldern. När det gäller kompletteringspension - FTPK - skall denna från pensioneringen utgå med samma belopp som om tjänstemannen kvarstått med oförändrad lön fram till den ordinarie pensionsåldern.

1.2.6 PTP

Planen som omfattar anställda läkare, tandläkare, sjukgymnaster och psykologanalytiker hos Praktikertjänst AB, är tillkommen genom ett kollektivavtal som på arbetstagersidan har godkänts av Sveriges Läkarförbund och Sveriges Tandläkarförbund.

Planen omfattar ålderspension, sjukpension, familjepension, särskild änke- och änklingspension samt försörjningsränta. Rätten till ålderspension och familjepension samt till försörjningsränta tjänas in tidigast efter fyllda 28 år. Den pensionsmedförande lönen utgör i huvudsak den kontanta lönen på högst 30 basbelopp. Full pensionsgrundande tjänstetid uppnås efter 20 års anställning räknat fr.o.m. anställningsmånaden, tidigast fr.o.m. månaden efter den under vilken arbetstagaren fyllt 28 år. Tjänstetid efter fyllda 63 år beaktas inte.

Ålders- och sjukpension

Pensionsåldern är 63 år. Ålderspensionens storlek före och efter 65 års ålder motsvarar ITP-planen. Om arbetstagare lämnar sin anställning äger han rätt att ta ut ålderspensionen i förtid dock tidigast från 55 års ålder. Det föreligger även en rätt att skjuta upp pensionsuttaget längst t.o.m. månaden före den då arbetstagaren fyller 70 år. Förfarandena medför att ålderspensionen får räknas om.

Sjukpensionen följer i huvudsak ITP-planen. Den tjänstetidsreduceras dock inte.

Försörjningsränta till make och barn

Familjepension i form av försörjningsränta utgår under 12 år från arbetstagarens dödsfall dock längst till den tidpunkt då arbetstagaren skulle ha uppnått 75 års ålder.

1.2.7 Bankanställdas pensioner

Planen grundar sig på kollektivavtal mellan Bankinstitutens Arbetsgivarorganisation (BAO) och Svenska Bankmannaförbundet (SBmf). Avtalet

omfattar samtliga tjänstemän i till BAO anslutna affärs-, spar- och föreningsbanker samt vissa kreditinstitut. De nu aktuella pensionsreglerna har i stora drag ITP-planen som förebild.

Förmånerna enligt planen är ålderspension, kompletteringspension, garantitillägg till ålderspension, familjepension, särskild änkepension, särskild änklingspension, särskild barnpension, delpension och sjukpension.

KTP

KTP för kooperationens tjänstemän

Pensionsformerna motsvarar i huvudsak ITP's förmåner. Beträffande änkepensionen garanterar dock KTP sådan med 50 % av mannens från KTP och den allmänna försäkringen sammanlagda ålderspension vid 65 års ålder på lönedel intill 7,5 gånger basbeloppet.

KTP för tjänstemän hos vissa förbund

För tjänstemän hos bl.a. fackförbunden, Sveriges Socialdemokratiska Arbetarparti och vissa organisationer och föreningar med anknytning därtill gäller en överenskommelse mellan Arbetarrörelsens Förhandlingsorganisation och Handelsanställdas Förbund om KTP-pension. För kvinnliga tjänstemän är pensionsåldern 62 år. Förmånerna är i övrigt lika dem i den förut nämnda KTP-planen med undantag för sjukpensioner som även under förtidspensionstid utges med 95 % av lönen.

KTP för tjänstemän hos Folksam

En KTP-plan gäller vidare för tjänstemän hos Folksam, KP och LO- Förbundens Rättsskydd AB enligt kollektivavtal mellan Kooperationens Förhandlingsorganisation och Försäkringstjänstemannaförbundet. Även här tillämpas den lägre pensionsåldern 62 år för kvinnlig tjänsteman.

Avtalets bestämmelser rörande ålderspension tillämpas tidigast fr.o.m. månaden efter fyllda 25 år och såvitt rätt till kompletteringspension, KTPK, från 28 års ålder.

Familjepension faller även ut på lönedelar upp till 7,5 basbelopp i form av änkepension och barnpension. Sådan pension är utformad som en garanti för att efterlevande erhåller minst viss del av den pension som den avlidne skulle ha varit berättigad till från den allmänna försäkringen och KTP enligt följande.

Antal efterlevande	Procent
1	50
2	65
3	75
fler än 3	75 + 5 för varje efterlevande utöver 3

1.2.9 STPK för LO-kollektivet

Mellan Kooperationens Förhandlingsorganisation och LO gäller kollektivavtal om STPK för arbetare inom det konsumentkooperativa området. Pensionsförmånerna omfattar ålderspension, uppbyggd på samma sätt som STP, samt därutöver även ett änkepensionsskydd. Den sist nämnda förmånen är utformad som en garantipension till efterlevande änka med KTP:s änkepension som förebild men till skillnad från KTP-planen betalas änkepension ut endast till 65 års ålder.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m.m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m.m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. UD.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.
40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.
41. Fasta Öresundsförbindelser. K.
42. Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. K.
43. Snabbare körkortsingripanden m.m. K.
44. Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. Jo.
45. Översyn av mervärdesskatten. Del XI. Fi.
46. Översyn av rättegångsbalken 4. Ju.
47. Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. Bo.
48. Ett nytt plan- och bostadsverk. Bo.
49. Sverigeförhållandena och vissa publikationer. UD.
50. Högskolans journalistutbildning. U.
51. Ljud och bild för eftervärlden. U.
52. Folkrorelsernas lotterier och spel. Jo.
53. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. S.
54. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga – Målbeskrivningar. S.
55. Efterlevandepension. S.
56. Ekonomiskt stöd till arbetslösa. A.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsbotgärdande och samägande av jordbruksfastighet m.m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet. [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]
Översyn av rättegångsbalken 4. [46]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]
Sverigeinformation och vissa publikationer. [49]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

- Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. [53]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga – Målbildskrivningar. [54]
Efterlevandepension. [55]

Kommunikationsdepartementet

- Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]
Fasta Öresundsförbindelser. [41]
Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. [42]
Snabbare körkortsingripanden m.m. [43]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m.m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]
Översyn av mervärdesskatten. Del XI. [45]

Utbildningsdepartementet

- Arkiv för individ och miljö. [38]
Studiemedel. [39]
Högskolans journalistutbildning. [50]
Ljud och bild för eftervärlden. [51]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. [44]
Folkrorelsernas lotterier och spel. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Varannan damernas. [19]
Ekonomiskt stöd till arbetslösa. [56]

Bostadsdepartementet

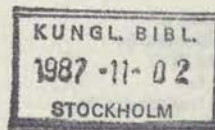
- Skälliga lokalhyror och trygghet i besittningen. [47]
Ett nytt plan- och bostadsverk. [48]

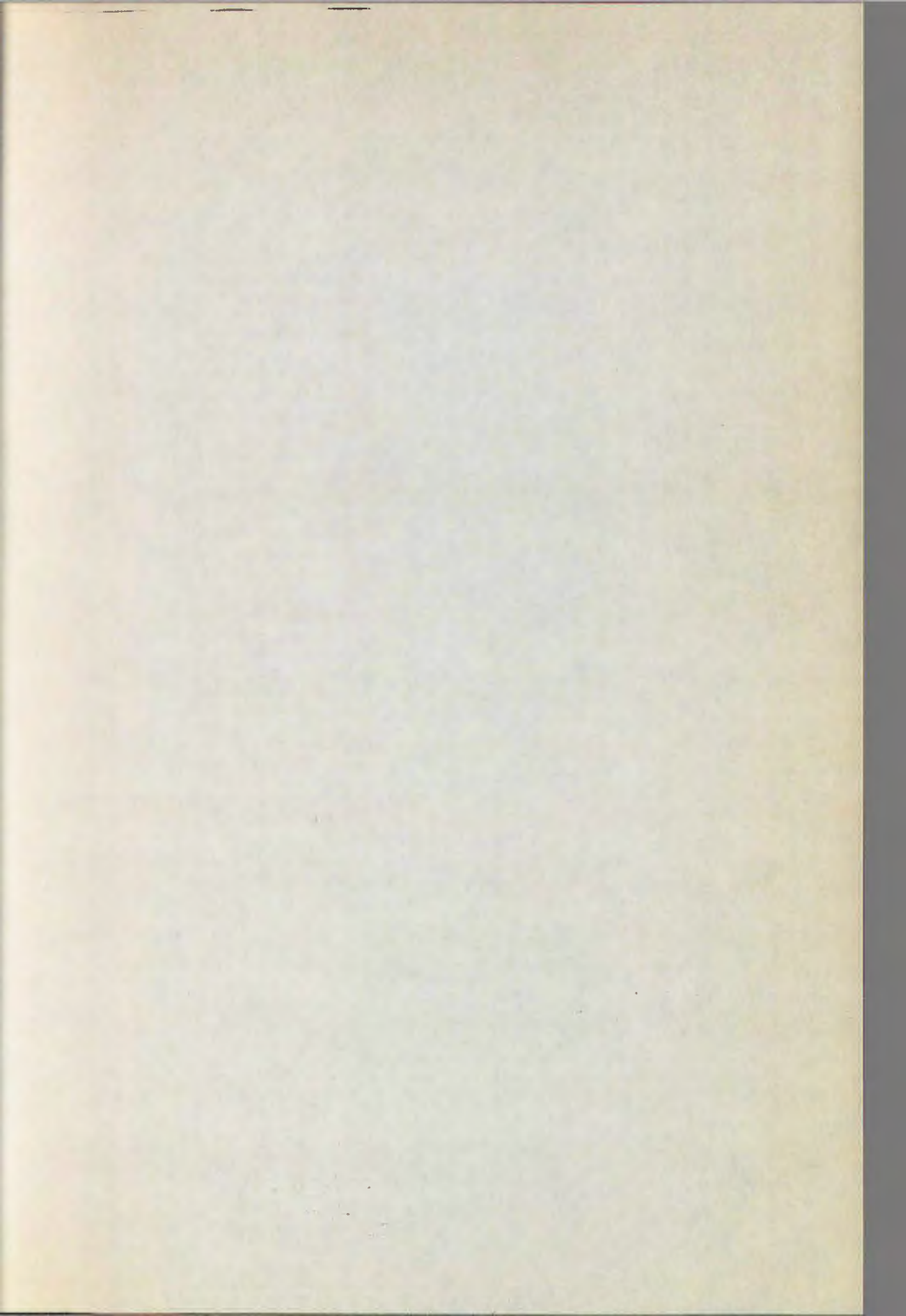
Civildepartementet

- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

Miljö- och Energidepartementet

- Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]





Stats offentliga utredningar 1987

Samtisk författning

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:1

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:2

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:3

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:4

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:5

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:6

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:7

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:8

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:9

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:10

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:11

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:12

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:13

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:14

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:15

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:16

Upplysningsskydd

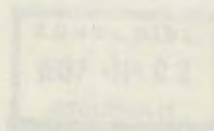
Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:17

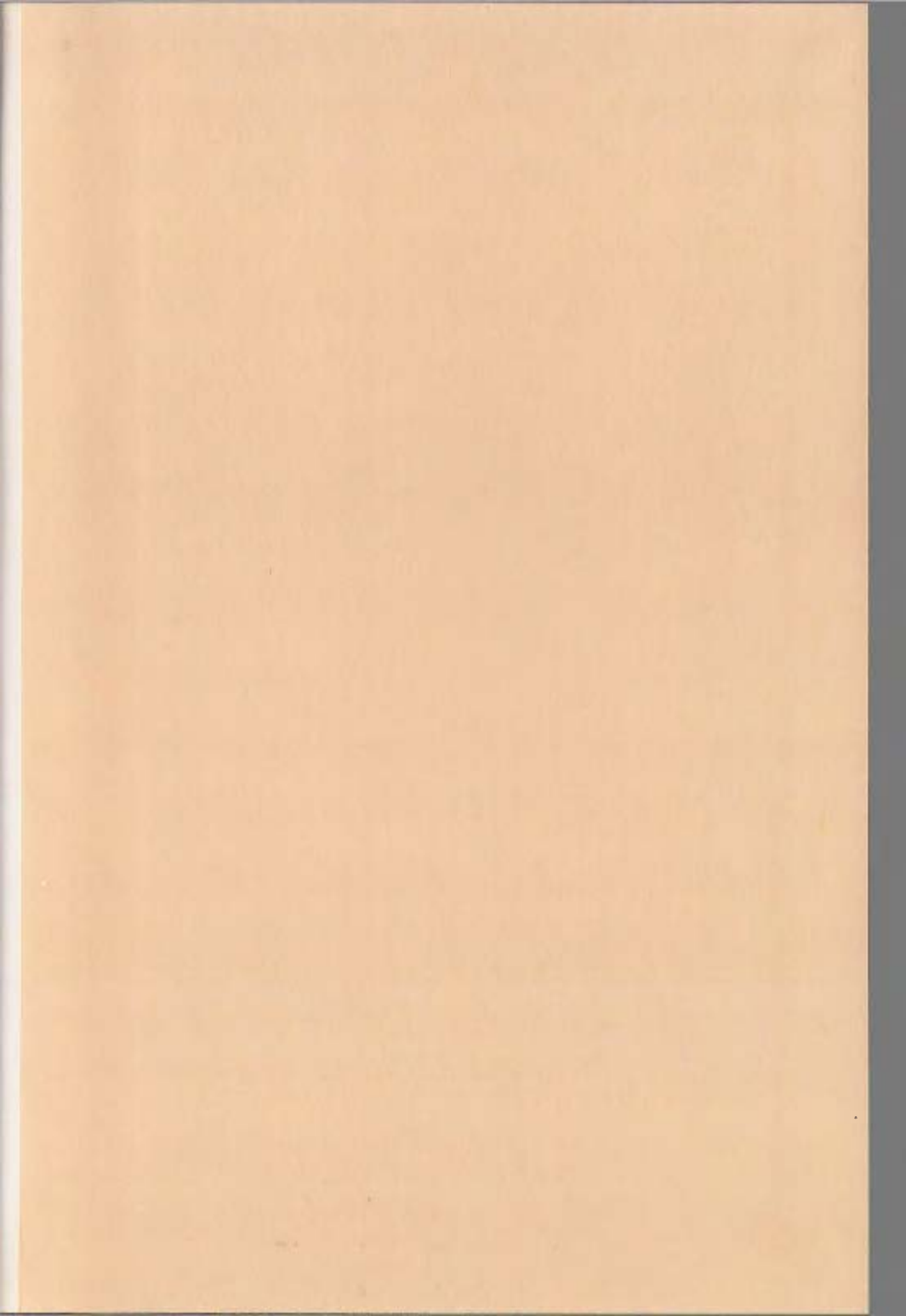
Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:18

Upplysningsskydd

Upplysningsskydd 1987
SOU 1987:19





ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10059-2

ISSN 0375-250X