

# Regeringens proposition

## 1999/2000:139

En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring

Prop. 1999/2000:139

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 juni 2000

*Göran Persson*

*Björn Rosengren*  
(Näringsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Arbetslöshetsförsäkringen utgör en central del av arbetsmarknadspolitiken och medverkar genom sin utformning till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. För att försäkringen skall kunna göra detta på ett effektivt sätt måste reglerna för den borga för en lika och rättvis tillämpning av reglerna för dem som berörs och för en stärkt rättstrygghet för individen. Försäkringens legitimitet måste vara fast förankrad.

I propositionen föreslås åtgärder för att stärka arbetslöshetsförsäkringens effektivitet och rättstryggheten för dem som är beroende av den för sin försörjning under en omställningsperiod mellan arbeten. Vidare föreslås vissa kompletterande regler i fråga om den aktivitetsgaranti som riksdagen efter förslag i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) har beslutat skall införas i hela landet från och med den 1 augusti.

De huvudsakliga förslagen är följande:

- Under de första 100 ersättningsdagarna får den arbetssökande begränsa sitt arbetssökande såväl yrkesmässigt som geografiskt.
- För att ha rätt till ersättning skall den arbetssökande medverka till att en individuell handlingsplan upprättas.
- Arbetsvillkoret ändras. I arbetsvillkoret räknas endast in reguljärt arbete. Som sådant arbete räknas även anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och anställning inom Samhall AB samt tillsammans högst två månader då sökanden uppburit föräldrapenning eller fullgjort totalförsvarsplikt.
- Återkvalificeringsvillkoret slopas.

- Studerandevillkoret görs rättvisare genom att tidpunkten för sökandens födelse inte på samma sätt som för närvarande påverkar ersättningsrätten.
- Ersättningsperioden blir enhetligt längst 300 ersättningsdagar för alla oavsett ålder.
- En möjlighet till en förlängd ersättningsperiod om längst 300 ersättningsdagar utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor införs.
- Ersättningsdagar i en äldre ersättningsperiod räknas inte av vid beviljande av en ny ersättningsperiod.
- Den högsta inkomstrelaterade dagpenningen får bestämmas till ett högre belopp under de första 100 dagarna av en ersättningsperiod.
- Den som är eller riskerar att bli långtidsinskriven skall senast inom 27 månader erbjudas en heltidsaktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin, detsamma gäller den som deltidsarbetar och önskar ytterligare arbetstid.
- Sanktionsreglerna ändras så att den som har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller som utan att uttryckligen ha avvisat ett sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte har kommit till stånd, får sin dagpenning nedsatt med 25 procent under 40 ersättningsdagar och med 50 procent under 40 nya ersättningsdagar vid en andra förseelse inom samma ersättningsperiod. Vid det tredje tillfället inom samma ersättningsperiod upphör ersättningsrätten till dess personen i fråga har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor.
- Medlemskap i en arbetslöshetskassa räknas från den första dagen i den månad under vilken tillgodoräkningsbart förvärvsarbete har utförts och ansökan om medlemskap gjorts.
- Den som anses ha utträtt ur en arbetslöshetskassa på grund av bristande betalning skall skriftligen meddelas om detta.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001. Vissa övergångsbestämmelser föreslås också att gälla.

Effekterna av förändringarna kommer att utvärderas löpande.

Regeringen aviserar vidare att den avser, under förutsättning att det statsfinansiella läget så tillåter, att höja de högsta och lägsta nivåerna på arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstöden den 1 juli 2001 och den 1 januari 2002. Höjningarna sker om förslagen i propositionen genomförs. Regeringen avser att följa upp och utvärdera förslagets effekter inför eventuell förändring. Därvid skall även arbetsmarknadens funktionssätt vägas in. Det är viktigt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens karaktär av inkomstbortfallsförsäkring.

I propositionen anmäler regeringen dessutom att införandet av en omställningsförsäkring för redan anställda kommer att utredas. Även kontroll- och tillsynsfrågorna inom arbetsmarknadspolitiken tillmäts en allt större vikt av regeringen och därför kommer utformningen av och arbetsuppgifterna för en från Arbetsmarknadsverket fristående myndighet som skall utöva tillsynen över arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen att utredas.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring .....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor .....	15
3	Ärendet och dess beredning .....	17
4	En arbetslöshetsförsäkring för trygghet, rättvisa och tillväxt .....	18
5	Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens utformning och omfattning .....	43
6	Ett ömsesidigt ansvar .....	48
6.1	Inledning .....	48
6.2	Handlingsplanen och rätten till arbetslöshetsersättning ...	49
6.3	Sökområde .....	52
6.4	Nedsättning av dagpenningen m.m. ....	55
7	Kvalificeringsregler .....	59
7.1	Ett enhetligt arbetsvillkor .....	59
7.2	Överhoppningsbar tid .....	64
7.3	Ett rättvisare studerandevillkor .....	66
8	Ersättningsperioden och förlängning av perioden .....	68
9	Ersättnings- och kompensationsnivåer .....	72
10	Aktivitetsgarantin .....	75
10.1	Ersättning i samband med aktivitetsgarantin .....	75
10.2	Erbjudande om aktivitetsgaranti inom 27 månader .....	76
11	Ändring i lagen om arbetslöshetskassor .....	79
11.1	Inträdet i arbetslöshetskassan .....	79
11.2	Utträde ur arbetslöshetskassan på grund av bristande betalning .....	81
11.3	Information vid arbetsförmedlingarna .....	83
12	Tillsynen av arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen .....	84
13	En trygghetsförsäkring utreds .....	85
14	Lagarnas ikraftträdande .....	86
15	Förslagets ekonomiska konsekvenser .....	87
16	Författningskommentar .....	87
16.1	Förslaget till ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring .....	87
16.2	Förslaget till ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor .....	93
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkande Kontrakt för arbete - Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58) .....	95

Bilaga 2	Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58) .....	102	Prop. 1999/2000:139
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshets-ersättning (SOU 1999:27).....	103	
Bilaga 4	Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning (SOU 1999:27) .....	111	
Bilaga 5	Sammanfattning av rapporten Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:10)..	112	
Bilaga 6	Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:10) .....	117	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag .....	118	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande.....	120	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 juni 2000 .....	121	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:139

Regeringen föreslår att riksdagen

*dels* antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

2. lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

*dels* godkänner vad regeringen föreslår om

3. tidpunkten för att erbjuda heltidsaktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin (avsnitt 10.2).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring<sup>1</sup>

*dels* att 19 och 30 §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att 9, 14, 16–18, 22, 23, 25, 43–46 §§ samt rubriken närmast före 46 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 9 a, 13 a, 17 a och 45 a §§, samt närmast före 45 a § en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>2</sup>

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

1. är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,

2. är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,

3. är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, *och*

4. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

3. är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. *medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och*

5. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

### 9 a §

*Under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod får en sökande begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt*

<sup>1</sup> Av riksdagen antagen lydelse av 19 och 30 §§, se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.

<sup>2</sup> Av riksdagen antagen lydelse, se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.

yrke och i närområdet. Detsamma Prop. 1999/2000:139  
gäller vid ny arbetslöshet, om tolv  
månader förflutit sedan den sö-  
kande senast fick ersättning och  
ersättningsperioden inte har löpt  
ut.

Möjligheten att begränsa sö-  
kandet under de första 100 dagar-  
na gäller dock inte om en sökande  
påbörjar en ny ersättningsperiod i  
direkt anslutning till den föregå-  
ende perioden.

### 13 a §

I den mån det behövs för att  
uppfylla arbetsvillkoret avses med  
förvärvsarbete även tid då den  
sökande har fullgjort tjänstgöring  
enligt lagen (1994:1809) om to-  
talförsvarsplikt eller fått föräldra-  
penningförmån enligt lagen  
(1962:381) om allmän försäkring,  
dock tillsammans under högst två  
kalendermånader.

Vid tillämpning av 12 § första  
stycket 2 skall den sökande haft  
förvärvsarbete, som inte avser  
tjänstgöring enligt lagen  
(1994:1809) om totalförsvarsplikt  
eller föräldrapenningförmån enligt  
lagen (1962:381) om allmän för-  
säkring, i minst 300 timmar under  
en sammanhängande tid av 6 ka-  
lendermånader. Sökanden skall ha  
utfört arbetet under minst 45 tim-  
mar under var och en av dessa  
månader.

### 14 §<sup>3</sup>

Vid prövning av arbetsvillkoret bortses från utfört förvärvsarbete

1. som arbetsgivaren finansierat med stöd av förordningen (1997:1275)  
om anställningsstöd, eller

2. som bedrivits med stöd av bestämmelserna om stöd till start av nä-  
ringsverksamhet enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspoli-  
tiska program.

<sup>3</sup> Av riksdagen antagen lydelse, se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr.  
1999/2000:230.

*Detta gäller dock inte om den sökande när det i första stycket nämnda arbetet påbörjades uppfyllde arbetsvillkoret med annat förvärvsarbete enligt 12–13 §§.*

16 §<sup>4</sup>

När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte den tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,
2. avslutad heltidsutbildning som den sökande har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst 5 månader,
3. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. frihetsberövande på kriminalvårdens område,
5. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,
6. beslut enligt smittskyddslagen (1988:1472) eller livsmedelslagen (1971:511) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen,
7. utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens eller makans arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen utbetalas från Sverige, varvid med make eller maka jämställs person med vilken den sökande sammanbor under förhållanden som liknar makars, eller
8. *deltagande i ungdomsgarantin enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program.*

7. utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens eller makans arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen utbetalas från Sverige, varvid med make eller maka jämställs person med vilken den sökande sammanbor under förhållanden som liknar makars, eller

8. *vård av närstående när hel ersättning lämnats enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.*

17 §<sup>5</sup>

När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring *eller* varit hindrad att arbeta på grund av

När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

1. fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

<sup>4</sup> Av riksdagen antagen lydelse, se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.

<sup>5</sup> Av riksdagen antagen lydelse, se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230.



1. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, datortekverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering,

3. utbildning för vilken utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, eller

4. deltagande i verksamhet där ersättning enligt 3 a § har lämnats, i den mån tiden inte jämställs enligt vad som följer av 19 §.

2. varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, Prop. 1999/2000:139

3. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, aktivitetsgarantin, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program.

4. varit hindrad att arbeta på grund av utbildning för vilken utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, eller

5. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i verksamhet där ersättning enligt 3 a § har lämnats,

6. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med stöd av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, eller

7. utfört förvärvsarbete som bedrivits med stöd av bestämmelserna om stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program.

Tid som enligt 13 a § har jämställts med förvärvsarbete skall dock räknas in i ramtiden.

17 a §

Tid som enligt 16, 17 eller 23 §§ inte skall räknas in i ramtiden får omfatta högst sju år.

## 18 §

Sökande är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om de stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att de avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd. När ramtiden bestäms räknas inte in den tid då sökandena har varit hindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

*För en sökande som avslutat sin utbildning genom att fullfölja en treårig gymnasieutbildning och är under 20 år efter att ramtiden om 10 månader i första stycket förflutit förlängs dock ramtiden till den dag den sökande fyller 20 år.*

22 §<sup>6</sup>

Ersättning lämnas under längst 300 dagar (ersättningsperiod). Om den sökande har fyllt 57 år före ersättningsperiodens slut är perioden i stället 450 dagar.

I ersättningsperioden räknas inte in dagar under vilka den sökande har anvisats ett offentligt tillfälligt arbete för äldre arbetslösa, verksamhet enligt lagen om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år eller verksamhet där ersättning enligt 3 a § lämnas i enlighet med föreskrifter som har meddelats av regeringen.

Om den sökande omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har fått ersättning från en annan arbetslöshetskassa, räknas ersättningsdagar i den andra kassan in i ersättningsperioden.

Ersättning lämnas under längst 300 dagar (ersättningsperiod). När ersättningsperioden löpt ut kan den förlängas med längst 300 dagar, om sökanden då inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller enligt arbetsförmedlingen bör erbjudas aktivitet i aktivitetsgarantin enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program.

I ersättningsperioden räknas inte in dagar under vilka den sökande har anvisats ett offentligt tillfälligt arbete för äldre arbetslösa, verksamhet i ungdomsgarantin enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program eller verksamhet där ersättning enligt 3 a § lämnas i enlighet med föreskrifter som har meddelats av regeringen.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1998:1783.

### 23 §

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. Vad som nu har sagts gäller dock inte om en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid *då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av någon av de orsaker* som anges i 16 och 17 §§.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från *inträdet av den arbetslöshet då den sökande uppfyllde det arbetsvillkor som ligger till grund för den nya perioden.*

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. Vad som nu har sagts gäller dock inte om en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid som anges i 16 och 17 §§.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från *den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.*

### 25 §

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning).

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning lämnas med högst det belopp som regeringen fastställer och lägst det belopp som bestäms enligt 24 § andra stycket, om inte annat följer av denna lag.

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning lämnas med högst det belopp som regeringen fastställer och lägst det belopp som bestäms enligt 24 § andra stycket, om inte annat följer av denna lag. *Dagpenningen kan under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod lämnas med en högre dagpenning än under resterande dagar. Den högsta dagpenningen kan begränsas i tiden för personer som utför deltidsarbete.*

Den sökande skall stängas av från rätt till ersättning under tid som anges i 44 §, om den sökande

1. lämnat sitt arbete utan giltig anledning,

2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande,

3. *avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller*

4. *utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd.*

1. lämnat sitt arbete utan giltig anledning, *eller*

2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande.

## 44 §

Är det sannolikt att ett arbete som avses i 43 § skulle ha varat högst 5 dagar eller mer än 5 men högst 10 dagar eller mer än 10 dagar, utgör avstängningstiden

– 10, 20 respektive 45 ersättningsdagar vid avstängning enligt 43 § 1, och

– 20, 40 respektive 60 ersättningsdagar vid avstängning enligt 43 § 2–4.

– 20, 40 respektive 60 ersättningsdagar vid avstängning enligt 43 § 2.

– I avstängningstiden räknas in bara dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller dagpenning skulle ha lämnats, om avstängningen inte hade skett, eller dagar under vilka den sökande har utfört förvärvsarbete. Den totala avstängningstiden får dock inte överstiga

– 28, 56 respektive 112 kalenderdagar vid avstängning enligt 43 § 1, och

– 56, 112 respektive 168 kalenderdagar vid avstängning enligt 43 § 2–4.

– 56, 112 respektive 168 kalenderdagar vid avstängning enligt 43 § 2.

## 45 §

Inträffar under avstängningstiden sådant förhållande som avses i 43 §, beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i 44 §, om inte den nya avstängningstiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

*Är det uppenbart att den sökande inte vill anta lämpligt arbete, såsom när den sökande vid upprepade tillfällen antingen har avvisat erbjudet sådant arbete utan godtagbart skäl eller lämnat sitt arbete utan giltig anledning, skall den sökande vara avstängd till dess han eller hon utfört sådant*

*En sökande som har stängts av från ersättning två gånger inom samma ersättningsperiod på grund av att han eller hon har lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande har, om sådant förhållande inträffar en tredje gång inom samma ersätt-*

*förvärvsarbete som enligt 12 och 13 §§ får tillgodoräknas för uppfyllande av arbetsvillkoret under 80 dagar.*

Avstängningstiden skall räknas från den dag då det förhållande som anges i 43 § inträffat.

*ningsperiod, inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.*

Prop. 1999/2000:139

#### *Nedsättning av ersättning*

##### *45 a §*

*Dagpenningen sätts ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar (nedsättningstid) inom ersättningsperioden, om en sökande har*

*1. avisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller*

*2. utan att uttryckligen ha avisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd.*

*Om det under ersättningsperioden en andra gång inträffar sådant förhållande som anges i första stycket skall den sökandes dagpenning sättas ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden.*

*Inträffar under ersättningsperioden en tredje gång sådant förhållande som anges i första stycket, har den sökande inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.*

*Nedsättningstiden räknas från den dag då sådant förhållande som anges i första stycket inträffat. Inträffar under nedsättningstiden sådant förhållande som föranleder ny nedsättningstid räknas den nedsättningstiden från utgången av den föregående nedsättningstiden. Inträffar under avstängningstid sådant förhållande som föranleder nedsättningstid räknas nedsättningstiden från utgången av avstängningstiden.*

*Den tid inom vilken nedsättning av dagpenningen skall göras får*

*inte överstiga 180 kalenderdagar* Prop. 1999/2000:139  
*från den dag då nedsättningstiden*  
*inleddes.*

*Gemensam bestämmelse om avstängning och nedsättning*

46 §

Bestämmelserna i 43 § 1–3 om arbete skall tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska åtgärder som berättigar till utbildningsbidrag och utbildningar för vilka utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag. Bestämmelserna i 44 och 45 §§ skall därvid gälla i tillämpliga delar.

Bestämmelserna i 43 § samt 45 a § 1 om arbete skall tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program för vilka aktivitetsstöd lämnas enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och utbildningar för vilka utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag. Bestämmelserna i 44, 45, och 45 a §§ skall därvid gälla i tillämpliga delar.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
  2. Bestämmelserna i 19 § punkterna 1–3, 5–6 och 30 § gäller dock fortfarande för sökande som vid ikraftträdandet uppfyllt villkoren och ansöker om ersättning senast den 31 mars 2001.
  3. Bestämmelsen om ersättningsperiodens längd i 22 § skall dock gälla i dess äldre lydelse för den som före ikraftträdandet har fyllt 57 år och har rätt till ersättning på grund av en pågående ersättningsperiod.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Prop. 1999/2000:139

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

*dels* att 34 och 87 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 34 a och 47 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 34 §

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning. Rätt att bli medlem har inte den som

1. är medlem i en annan arbetslöshetskassa, eller
2. har fyllt 64 år.

Rätt att bli medlem har även den som till följd av att han eller hon uppfyller studerandevillkoret enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är berättigad till ersättning enligt grundförsäkringen och som utbildat sig för arbete i yrkeskategori eller bransch inom kassans verksamhetsområde.

*När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när förvärvsarbete enligt första stycket påbörjades, dock tidigast första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.*

### 34 a §

*Den som är medlem i en arbetslöshetskassa och förvärvsarbetar inom en annan kassas verksamhetsområde behöver inte på nytt ha förvärvsarbetat den tid som föreskrivs i 34 § första stycket för att ha rätt att bli medlem i den andra kassan.*

### 47 a §

*Anser arbetslöshetskassan att en medlem trätt ut ur kassan på grund av bristande betalning enligt 45 §*

*skall kassan fatta beslut om utträdet. Det skall anges i beslutet från och med vilken dag medlemmen anses ha utträtt. Beslutet skall omgående sändas till den enskilde.* Prop. 1999/2000:139

### 87 §

För den kompletterande kassan gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag med följande undantag.

Bestämmelserna i 1 § andra stycket och 5 § första stycket 2 om kassans verksamhetsområde, bestämmelsen i 3 § om minsta antal medlemmar, bestämmelsen i 8 § om att registrering i vissa fall får vägras samt bestämmelserna i 82–84 §§ om fusion gäller inte.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift, och i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift, och i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för vad som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller vad som i tredje stycket sägs om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.



I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop.1999/2000:98) samt i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) anmälde regeringen att den under våren 2000 skulle förelägga riksdagen en proposition med förslag till ändringar i arbetslöshetsförsäkringen. De förslag och bedömningar som redovisas i denna proposition bygger huvudsakligen på överväganden och förslag från tre utredningar gällande arbetslöshetsförsäkringen.

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet (i fortsättningen benämnd ALF-gruppen) har under år 1999 gjort en översyn av arbetslöshetsförsäkringen. Gruppens arbete finns redovisat i Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns att tillgå i Näringsdepartementet (dnr N1999/11935/A). De instanser som har avgivit yttrande finns i *bilaga 2*.

Den 6 april 1998 bemyndigade regeringen chefen för det dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att analysera utvecklingen av deltidsarbete och tillfälliga anställningar samt att överväga behoven av förändringar i detta avseende i arbetslöshetsförsäkringen. Till utredare förordnades verkställande direktören vid Trygghetsstiftelsen Erika Thelning. Utredningen som antog namnet DELTA-utredningen – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen avlämnade i februari 1999 betänkandet SOU 1999:27 DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning. En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns att tillgå i Näringsdepartementet (dnr N1999/5182/A). De instanser som har avgivit yttrande finns i *bilaga 4*.

I anledning av propositionen En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop.1996/97:107) uttalade arbetsmarknadsutskottet i sitt betänkande 1996/97:AU13 att det vore värdefullt att få frågan om införandet av en indexering av såväl högsta som lägsta nivå på dagpenningbeloppet belyst. Mot denna bakgrund bemyndigade regeringen genom beslut den 6 april 1998 chefen för det dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en arbetsgrupp med uppdrag att belysa frågan om införandet av en indexering av dagpenningnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsgruppen (i fortsättningen benämnd Index-gruppen) avlämnade i januari 1999 sin rapport Ds 1999:10 Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen. En sammanfattning av rapportens förslag finns i *bilaga 5*. Rapporten har remissbehandlats. Remissyttrandena finns att tillgå i Näringsdepartementet (dnr N1999/6757/A). De instanser som har avgivit yttrande finns i *bilaga 6*.

De överväganden och förslag i utredningarna m.m. som inte berörs i det följande har regeringen inte funnit skäl att tillstyrka.

I propositionen föreslås ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förslagen om ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring hör inte till Lagrådets granskningsområde.

Regeringen beslutade den 13 april 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag till ändringar i lagen om arbetslöshetskassor som finns i *bilaga 7*. Lagrådet, vars yttrande bifogas som *bilaga 8*, har lämnat förslaget utan erinran. I propositionen har smärre redaktionella ändringar gjorts.

## 4 En arbetslöshetsförsäkring för trygghet, rättvisa och tillväxt

### Inledning

#### *Utgångspunkter*

Arbetslöshetsförsäkringens utformning skall utgå från två centrala utgångspunkter. Den ena är att arbetslöshetsförsäkringens utformning skall vara förenlig med arbetsmarknadspolitikens mål om en väl fungerande arbetsmarknad, vilken bl.a. kännetecknas av en hög omställningsförmåga som främjar tillväxten. Den omställningen skall ske på ett sådant sätt att arbetsgivarens krav på flexibilitet kan kombineras med individens rätt till trygghet. För att undvika att den nuvarande utvecklingen med snabb systerställningstillväxt och sjunkande arbetslöshet bromsas upp av inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden måste det underlättas för arbetslösa att snabbare få nytt arbete och därigenom minska arbetslöshetstiden. Arbetslöshetens nivå bestäms av hur många som blir arbetslösa och hur länge varje arbetslös förblir utan arbete. Genom att effektivisera matchningsprocessen och minska vakans- och söktiderna kan arbetslösheten påtagligt minska.

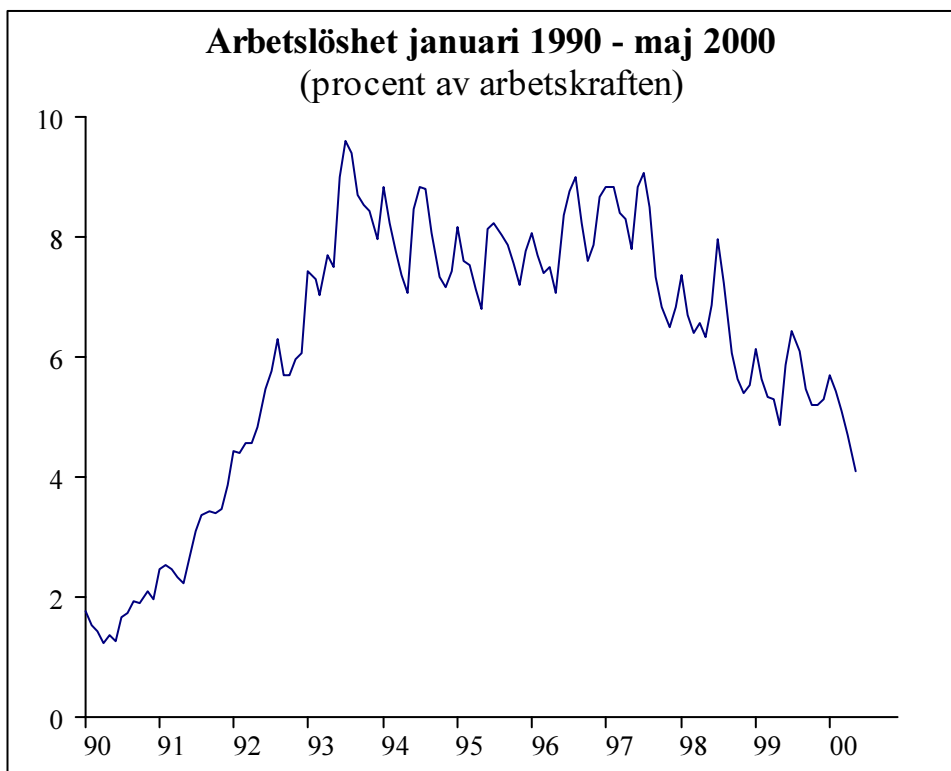
Den andra utgångspunkten är att utformningen skall förstärka välfärden och rättvisan i samhället genom att ge en solidariskt finansierad inkomsttrygghet för den som blir arbetslös. Genom en solidarisk finansiering blir kostnaden i stort sett densamma för alla, kvinnor såväl som män, oavsett risk att bli arbetslös och alla grupper av förvärvsarbetande kan omfattas av försäkringen på lika villkor. Arbetslöshetsförsäkringen bidrar även indirekt till en rättvis fördelning genom att förhindra uppkomsten av en underbudskonkurrens på arbetsmarknaden, där arbetslösa av ekonomiska skäl tvingas konkurrera genom att pressa ned lönerna på de lägst betalda arbetena. Den höga arbetslösheten under 1990-talet har inte lett till starkt ökade inkomstskillnader, såsom har skett i många andra länder. Det beror bl.a. på arbetslöshetsförsäkringens utformning.

I diskussioner om arbetslöshetsförsäkringens utformning försummas ofta att den rymmer flera dimensioner – nivån på ersättningen, ersättningsperiodens längd respektive kraven på den arbetssökande för att denne skall ha rätt till ersättning. Det måste göras en avvägning mellan dessa

dimensioner. Med en låg kompensationsnivå behöver inte kraven på den arbetslöse sättas så högt för att upprätthålla en effektiv försäkring. De ekonomiska drivkrafterna att hitta ett nytt arbete blir tillräckligt starka. Med en hög ersättning gäller det motsatta förhållandet. Sverige har jämfört med andra länder en förhållandevis hög kompensationsnivå, men kombinerar detta med striktare regler för rätt till ersättning, bl.a. vad gäller ersättningsperiodens längd och sanktioner mot den som nekar att ta erbjudet lämpligt arbete. Enligt regeringens mening skall kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen av välfärds- och rättviseskäl vara hög. Det förutsätter att reglerna är tydliga och tillämpas på ett konsekvent sätt. Försäkringen skall ha legitimitet både hos dem som är arbetslösa och hos dem som förvärvsarbetar. Tydliga krav på den arbetssökande får inte uppfattas som en kränkning av den enskilde. Samtidigt skall de som har arbete vara förvissade om att de som uppbär ersättning är aktiva i sitt sökande efter ett nytt arbete. Detta är inte minst viktigt då arbetslöshetsförsäkringen är solidariskt finansierad, utan hänsynstagande till risken att bli arbetslös.

Under 1990-talets massarbetslöshet utsattes arbetslöshetsförsäkringen för utomordentligt stora påfrestningar.

Arbetslösheten är fortfarande hög. Antalet öppet arbetslösa var i maj 2000 ca 177 000 personer och antalet i konjunkturberoende program var 103 000 personer. Samtidigt var 324 000 färre sysselsatta jämfört med år 1990.



Källa: AKU

Ekonomi växer nu i god takt och det finns förutsättningar att nå målet om 80 procent sysselsättning år 2004 och delmålet om 4 procent öppen arbetslöshet vid slutet av innevarande år. Det långsiktiga målet är full sysselsättning. Men det förutsätter att arbetsmarknaden blir effektivare så

att flaskhalsar undviks och att arbetskraftens kunskaper ökar och inte minst att de arbetslösa ges goda förutsättningar att klara arbetskraven och tar de lediga arbetena. En central fråga är om det finns en strukturell arbetslöshet. Regeringens bedömning är att det finns en viss strukturell arbetslöshet men att den inte är omfattande. Målet om full sysselsättning står kvar.

### Förslagen

Med tillväxten i ekonomin förändras läget på arbetsmarknaden successivt. Det blir fler lediga arbeten och med färre arbetslösa får arbetsförmedlarna en rimligare arbetssituation. Förslagen i denna proposition tillsammans med förslagen som i mars i år lämnades i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) syftar främst till att få en mer planerad och strukturerad sökprocess. Genom att tydliggöra reglerna och tillämpningen i arbetslöshetsförsäkringen ökar rättssäkerheten för de arbetssökande samtidigt som insatserna för dem förbättras. Därigenom skapas förutsättningar för att arbetslösheten, även för dem som har varit utan arbete länge, kan reduceras utan att inflationsimpulser uppstår, samtidigt som de grundläggande dragen i försäkringen upprätthålls.

För de *arbetssökande* skall möjligheterna och kraven bli tydligare och rättstryggheten stärkas. Försäkringen får därmed en starkare legitimitet i hela samhället. Gentemot de *förvärvsarbetande* skall försäkringen få en starkare legitimitet. Förändringar i återkvalificeringsreglerna medför att de arbetsmarknadspolitiska programmen inte behöver användas för att förlänga ersättningsperioderna, utan entydigt kan utformas för att öka förutsättningarna att hitta nya arbeten. *Arbetslöshetskassorna* ges ett ökat ansvar för försäkringen när bedömningarna av rätten till ersättning i högre grad än tidigare skall göras av kassorna. *Arbetsförmedlarna* ges mer tid för egentligt förmedlingsarbete för varje arbetssökande.

Regeringen lägger i denna proposition ett samlat program som tydliggör både de arbetslösas möjligheter och skyldigheter och som skall effektivisera sökprocessen på arbetsmarknaden.

Arbets- och kompetenslinjen kommer därigenom att hävdas bättre. Det skall ske genom följande:

- En ömsesidig handlingsplan upprättas mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen.
- Tiden i arbetslöshet koncentreras mer på arbetssökande aktiviteter.
- Efter 27 månaders inskrivningstid, vilket motsvarar ca 600 ersättningsdagar för den som har varit kontinuerligt arbetslös, skall den som ännu inte har fått ett arbete som helt häver arbetslösheten ges ett intensifierat stöd och aktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin.
- Den arbetssökandes rättstrygghet stärks genom en enhetligare tillämpning hos arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna av reglerna för att söka arbete. Detta kan uppnås genom att kontroll- och tillsynsfrågorna sätts i fokus. Regeringen avser därför att utreda möjligheterna att inrätta en från Arbetsmarknadsverket fristående tillsynsmyndighet

med uppgift att säkra likabehandling av de arbetssökande oavsett arbetsförmedling eller tillhörighet till arbetslöshetskassa.

- Sanktionerna för dem som avvisar ett lämpligt arbete skall vara rimliga och tydliggöra den enskildes ansvar för sin arbetslöshetssituation.
- Arbetslöshetskassorna skall ta ett större ansvar för prövningen av de arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning.

## Kraven på arbetslöshetsförsäkringen

Följande krav bör ställas på en god arbetslöshetsförsäkring:

- Den skall främja den ekonomiska effektiviteten.

Arbetslöshetsförsäkringen skall utformas så att den är förenlig med en väl fungerande arbetsmarknad. Konkret innebär detta att söktiden för en arbetslös skall vara avpassad så att hon eller han fortast möjligt kommer i lämpligt arbete. Men söktiden får inte vara så kort att den arbetslöse tar första tillgängliga arbete, utan att först ha undersökt marknaden för det yrke han eller hon är utbildad för eller etablerad inom.

En effektiv sökprocess är avgörande för arbetsgivarens möjligheter att hålla uppe och öka produktionen. Den bidrar därmed till att minska risken för flaskhalsar. Den påverkar samtidigt lönebildningen genom att arbetsgivarna inte behöver erbjuda högre lön när de skall rekrytera arbetskraft och motverkar därmed löneinflationen.

- Den skall vara en försäkring.

Det är en central del av välfärdspolitiken att ha en försäkring mot inkomstbortfall vid arbetslöshet, som förhindrar en alltför drastisk försämring av levnadsvillkoren för den som mister arbetet. Den skall också ge ekonomiska möjligheter att söka nytt arbete under en rimlig tid. Det inkluderar en möjlighet att inom vissa ramar neka att ta lediga arbeten för att t.ex. under en tid kunna fortsätta söka arbete inom närområdet eller inom det tidigare yrke han eller hon är utbildad för eller etablerad inom. Försäkringen ger därmed en trygghet i omställningen.

Arbetslöshetsförsäkringens grundvillkor innebär bl.a. att den arbetslöse aktivt måste söka arbete, är arbetsför och är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete samt är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Den arbetslöse behöver inte ta ett erbjudet arbete om det kan anses vara olämpligt. Med olämpligt anses t.ex. ett arbete där förhållandena på arbetsplatsen är ohälsosamma.

- Den skall vara rättvis.

Arbetslöshetsförsäkringen påverkar indirekt hela fördelningen av arbetsuppgifterna och lönefördelningen i ekonomin, eftersom den arbetslöse inte behöver ta mycket lågt betalda arbeten. Arbetslöshetsersättningen har således också den viktiga funktionen att ge arbetslösa en möjlighet att inte ”ta första tillgängliga arbete”. Därmed sätter den en nedre gräns för

den s.k. reservationslönen för olika individer, dvs. den lägsta lön mot vilken en arbetssökande kan reservera sig mot att ta ett arbete. Detta är särskilt viktigt för de lägst avlönade genom att det minskar underbudskonkurrensen om dessa yrken.

En rättvis arbetslöshetsförsäkring innebär även en solidarisk finansiering. Försäkringsskyddet skall inte i någon större utsträckning vara beroende av risken för att bli arbetslös.

Arbetslöshetsförsäkringen skall vara utformad så att den främjar jämställdheten mellan kvinnor och män.

– Den skall präglas av legitimitet och rättssäkerhet i tillämpningen.

Strävan skall vara att såväl de som uppbär ersättning, som de som är sysselsatta, uppfattar kraven som ställs på den arbetslöse som rimliga och väl avvägda. Alla arbetssökande skall behandlas lika oavsett kön, yrke, utbildning och bostadsort. Samtidigt måste skälig hänsyn tas till både personliga förhållanden och sökandens förutsättningar för arbetet och till de villkor som råder på den arbetsmarknad som sökanden är utbildad för eller etablerad på. Principen skall vara "lika för alla i samma situation". Prövningen av den arbetssökandes rätt till ersättning från försäkringen får inte innebära en kränkning av individen. Reglerna skall vara förutsebara, så att den som blir arbetslös vet vilka krav som ställs. Reglerna skall också framgå av den individuella handlingsplan som skall upprättas senast inom tre månader från det sökanden anmälde sig hos arbetsförmedlingen.

En arbetslös är i ett underläge gentemot myndigheterna, speciellt arbetsförmedlingen. Att rapportera någon för att denne inte vill anta erbjudande om ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program är ett stort ingrepp, som kan leda till en förlust av upp till tre månaders ersättning. Det går dock inte att i förhand precisera exakt vilka hänsyn som skall tas. AMS kommer att få ett särskilt uppdrag att stärka kvalitetsarbetet inom arbetsförmedlingarna. Det behövs utbildningsinsatser, kvalitetssäkring och insatser för att stärka rättssäkerheten för de arbetssökande.

## De ekonomiska förutsättningarna

### *Sysselsättningen*

Den svenska ekonomin utvecklas för närvarande mycket starkt. Nästa år beräknas den samlade produktionen i den svenska ekonomin vara ca 14 procent högre än under år 1997. Det motsvarar en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 3,5 procent under fyra år. Det kan jämföras med att tillväxttakten bland EU-länderna under samma period beräknas till 2,8 procent. Antalet sysselsatta beräknas nästa år vara 253 000 fler än fyra år tidigare. Den öppna arbetslösheten, som år 1997 uppgick till 8 procent av arbetskraften, sjunker. I maj i år var den öppna arbetslösheten 4,1 procent och målet om högst 4 procent öppen arbetslöshet vid slutet av år 2000 är inom räckhåll. Samtidigt har omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna reducerats. Denna utveckling har ägt rum utan några inflationstendenser.

Den gynnsamma utvecklingen skall delvis bedömas mot bakgrund av den djupa recessionen i början på 1990-talet, som medförde att stora produktionsresurser friställdes, bl.a. försvann ca 500 000 arbeten från arbetsmarknaden. Dessa resurser kommer nu gradvis åter till användning. Tillväxten i produktion och sysselsättning visar att de farhågor som för några år sedan framfördes att den svenska ekonomin till följd av regleringar, stelheter på arbetsmarknaden m.m. skulle sakna förmåga till förnyelse och anpassning har kommit på skam. Mycket tyder på att Sverige, bl.a. genom en aktiv arbetsmarknadspolitik har undvikit en permanent massarbetslöshet på den nivå som rådde för några år sedan och som råder i flera andra länder. 1990-talets arbetsmarknadspolitik innebar stora kostnader för statsbudgeten men resultatet var att arbetsutbudet hölls uppe och utslagningen från arbetsmarknaden motverkades. Sverige har därför goda möjligheter att undvika att fastna i den fälla av långtidsarbetslöshet som många andra länder har fastnat i.

Men denna positiva utveckling innebär inte att vi kan slå oss till ro. Den svenska ekonomin närmar sig kapacitetstaket, där tillväxten inte kan upprätthållas på nuvarande nivå utan att det skapas inflationstendenser. Hur snabbt ekonomin kommer till denna situation beror framför allt på om arbetsmarknadspolitiken kan bidra till att mobilisera den arbetskraftsreserv som finns i form av den omfattande undersysselsättningen och om arbetslöshetsförsäkringen tydligare kan bidra till att arbets- och kompetenslinjen hävdas.

#### *Kapacitetsutnyttjandet*

Erfarenheten från tidigare skeden med snabb tillväxt visar att uppgången tenderat att brytas på ett alltför tidigt stadium på grund av att det uppstått bristsituationer på viktiga delmarknader. Det har drivit upp löner och priser och skapat en kraftig uppbromsning av tillväxten genom en tilltagande inflation.

Regeringens bedömning är att det fortfarande finns en inte obetydlig kapacitet som kan utnyttjas innan några påtagliga överhettningstendenser behöver uppstå. Samtidigt är det nu, när efterfrågan på arbetskraft är god och arbetslösheten sjunker, som det är nödvändigt och lämpligt att vidta åtgärder som kan bidra till att skapa förutsättningar för att upprätthålla den goda utvecklingen och få en balanserad övergång till en något lugnare tillväxt.

Ekonomins förmåga till en uthållig tillväxt är till stor del beroende av att den arbetskraftspotential som finns i samhället kan tas till vara genom att det effektiva arbetsutbudet växer och tillräckligt många har kompetens och möjlighet att ta de arbeten som blir lediga eller som nyskapas. Detta kräver en väl fungerande arbetsmarknad, som präglas av

- att arbetsutbudet stimuleras såväl ekonomiskt som värderingsmässigt och att hinder för förvärvsarbete undanröjs,
- att arbetskraften har en hög och relevant kompetens,
- en lönebildning som håller den genomsnittliga löneökningstakten inom det samhällsekonomiska utrymmet och ger utrymme för föränd-

ringar i relativlöner som speglar utbud och efterfrågan på delarbetsmarknader,

- en väl fungerande matchning av arbetssökande och lediga arbeten, bl.a. genom en effektiv sökprocess, platsförmedling och informations-spridning,
- en hög rörlighet mellan delarbetsmarknader, samt
- att den könsuppdelade arbetsmarknaden bryts så att såväl kvinnors som mäns kapacitet tas tillvara.

### *Arbetslöshetsförsäkringen och ekonomin*

Det är svårt att finna belägg för att skatter eller arbetsrätt spelar någon avgörande roll för nivån på den ”strukturella arbetslösheten”, som ofta används som mått på hur väl arbetsmarknaden fungerar. På två områden är dock de flesta ekonomiska bedömare överens, nämligen att organisationen av lönebildningen och utformning av arbetslöshetsförsäkringen spelar stor roll för arbetsmarknadens funktionssätt.

Regeringen har tidigare i vår lämnat förslag om vissa förändringar i det institutionella ramverket kring lönebildningen. Den grundläggande förutsättningen är dock, liksom tidigare, att det är arbetsmarknadens parter som bär ansvaret för lönebildningen.

Arbetslöshetsförsäkringen är en central del av ekonomin. Utgifterna för försäkringen motsvarade år 1998 ca 1,5 procent av BNP eller drygt 3 procent av de statliga utgifterna. Det är många som berörs. År 1998 uppbar ca 800 000 personer, såväl helt arbetslösa som deltidsarbetande, arbetslöshetsersättning någon gång under året. De flesta får ersättning under en kort omställningsperiod mellan arbeten. Andra får arbetslöshetsersättning under så lång tid att ersättningen har kommit att bli den huvudsakliga försörjningen. Arbetslöshetsförsäkringen har därigenom fått ett vidare användningsområde än de rena omställningssituationerna. ALF-gruppen har pekat på att det finns en otydlighet i vilka krav och vilka möjligheter den arbetssökande ställs inför. Det är bl.a. i det perspektivet som översynen av arbetslöshetsförsäkringen skall ses. Arbetslöshetsförsäkringen är således en central del av välfärden och tryggheten och spelar en viktig roll för en rättvis fördelning.

Det finns påtagliga risker med att inte nu vidta nödvändiga förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Den huvudsakliga kostnaden är risken att ekonomin fastnar i en hög jämviktsarbetslöshet, dvs. en hög arbetslöshetsnivå som inte går att underskrida utan att inflationen tar fart. Frånsett konsekvenserna för de enskilda individerna som onödigtvis blir arbetslösa kan kostnaden för en procentenhets högre jämviktsarbetslöshet beräknas till ca 43 000 färre sysselsatta och en väsentlig BNP-förlust. Politiken skall nu förändras från 1990-talets försörjningsinriktade arbetsmarknadspolitik till en mer utvecklingsinriktad politik där flexibilitet för arbetsgivarna kombineras med trygghet för löntagarna.



Hur väl anpassningen på arbetsmarknaden fungerar har således mycket stor betydelse för hur ekonomin i landet skall utvecklas och därigenom också för hur välfärden och allas delaktighet i samhället skall kunna förstärkas. En aktiv arbetsmarknadspolitik utgör grunden för att uppnå detta. Att snabbt tillsätta lediga platser och att de arbetssökande snabbt hittar lämpliga arbeten är de främsta uppgifterna för arbetsmarknadspolitikerna. Därigenom påskyndas tillväxten och bristsituationer på arbetsmarknaden som hämmar den ekonomiska utvecklingen undviks och de arbetslösa förlorar inte sin förankring på arbetsmarknaden. En väl utbyggd platsförmedling och adekvata insatser i form av utbildning och praktik m.m. motverkar effektivt negativa störningar på arbetsmarknaden.

Svensk social- och arbetsmarknadspolitik har hittills byggt på att trygghet i förändringen är det mest effektiva medlet att stimulera rörlighet och bryta arbetslöshet. Denna linje skall fortsätta att gälla. Annars kommer människor att motsätta sig förändringar.

Tryggheten i förändringen måste återupprättas. Bara genom en politik för full sysselsättning, en aktiv arbetsmarknadspolitik och en väl utbyggd arbetslöshetsförsäkring kan en allmän acceptans skapas för strukturomvandling på arbetsmarknaden samtidigt som den gör det möjligt för den enskilde att ta de steg som behövs för att utvecklas.

Arbets- och kompetenslinjen är grunden för arbetsmarknadspolitikerna. Det är också den princip som skall vara vägledande för en reformerad arbetslöshetsförsäkring. Arbete och utbildning, eller andra insatser som kan leda till ett arbete, skall alltid ha främsta prioritet. Det långsiktiga målet är full sysselsättning. Utgångspunkten är att arbetslöshet i första hand skall förebyggas. Den som ändå mister sitt arbete skall ges stöd under en omställning till ett nytt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen skall vara en omställningsförsäkring. Arbetslöshetsersättningen är således ingen medborgerlig rättighet i form av medborgarlön utan skall ge en rimlig ersättning till den arbetslöse som aktivt söker att finna ett lämpligt arbete.

Målet om full sysselsättning och arbets- och kompetenslinjen är också uttryck för grundläggande politiska värderingar. Det handlar om att göra alla delaktiga i samhället och förhindra att grupper ställs utanför. Det handlar också om att var och en tar ansvar för sin situation efter förmåga. Rätten till arbete handlar således inte bara om försörjning utan också om delaktighet.

Arbetsförmedlingen är det främsta instrumentet inom arbetsmarknadspolitikerna. Förmedlingen har till sitt förfogande betydande resurser och stora möjligheter att erbjuda de arbetssökande deltagande i program som bibehåller eller förstärker deras ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikerna läggs nu om från 1990-talets massinsatser för att möta den då extremt höga arbetslösheten till betoning på platsförmedling och på färre men kvalitativt bättre insatser inriktade på att effektivisera och korta sökprocessen och på att understödja tillväxten i ekonomin.

De arbetslösa skall, när så behövs, ha ett mycket omfattande stöd för att finna ett nytt arbete. Med sjunkande arbetslöshet och genom ny och snabbare informationsteknologi i kombination med att arbetsförmedlingen under det närmaste året kommer att få behålla betydande resurser för

tillfälliga personalförstärkningar kan varje arbetslös få mer tid och stöd Prop. 1999/2000:139 hos arbetsförmedlingen.

## Sökbeteendet på den svenska arbetsmarknaden

En effektiv matchningsprocess förutsätter att både de arbetssökande och arbetsgivarna söker efter ett arbete respektive arbetskraft på ett effektivt sätt. Ett smörjmedel i denna process utgörs av den offentliga och av den privata förmedlingsverksamheten.

### *Arbetssökande*

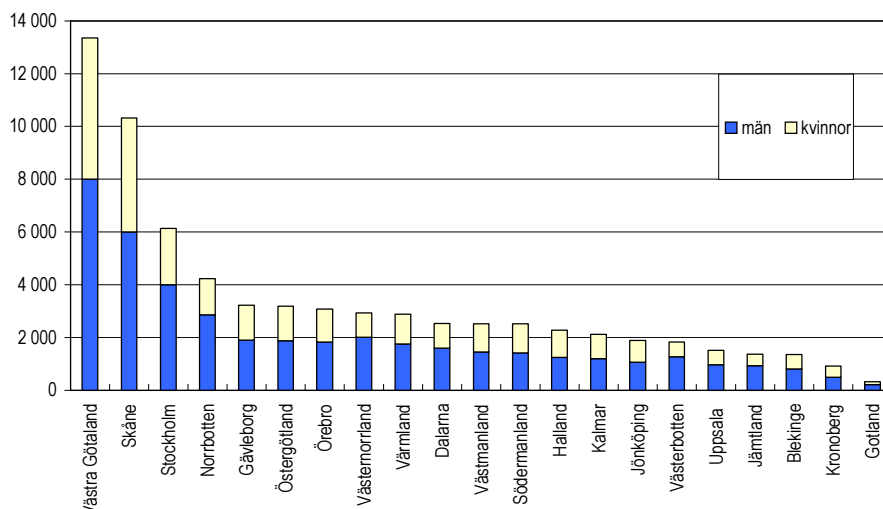
Att individen aktivt söker arbete är viktigt av flera skäl. Det första och självklara är att om den arbetslöse inte söker ett arbete är arbetsgivaren omedveten om att han eller hon vill ha ett arbete. Den arbetslöse kan därmed inte komma i fråga för en anställning. För det andra genererar ett aktivt sökande nya arbeten i ekonomin. Färska svenska studier tyder på att fem procent av de arbeten som tillsattes när en arbetssökande tog kontakt med arbetsgivaren inte skulle ha kommit till stånd utan denna direktkontakt. För det tredje är individens sökaktivitet viktig för en effektiv lönebildning. Ju fler arbetssökande det finns till de lediga platserna desto mindre är risken för löneökningar som är inflationsdrivande.

I en konjunkturuppgång är det särskilt viktigt att alla arbetslösa aktivt söker arbete. Att detta inte är självklart visar den utländska debatten, där man delvis förklarar bestående arbetslöshet med att de arbetslösa efter hand minskar sina ansträngningar att söka arbete oberoende av konjunkturläge. Under 1990-talets kris har de lediga arbetena varit relativt få och antalet sökande till varje plats har varit mycket stort. Det kan därför vara så att många, efter år av fruktlöst arbetssökande, tappat lusten och självförtroendet att aktivt söka vidare.

Vad har då forskningen på området att säga om sökaktiviteten bland de arbetslösa på den svenska arbetsmarknaden? Sammanfattningsvis kan man säga att sökintensiteten näst intill upphör då individen deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Däremot går den upp efter deltagande i en åtgärd eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det finns vidare inte några starka bevis för att sökaktiviteten avtar med arbetslöshetstidens längd. Vidare tycks sökintensiteten på den svenska arbetsmarknaden vara låg jämfört med aktiviteten bland de arbetssökande i England och USA. Slutligen tyder forskningen på att de informella sökkanalerna är bäst på att generera ett arbete.

Det finns dock indikationer på att de som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen under en längre period har svårare att använda informella sökkanalerna. Detta är allvarligt då de informella sökkanalerna är överlägsna de formella vad gäller att generera arbete. Dessutom verkar en högre arbetskraftsefterfrågan i det län där individen bor stimulera till ett mer aktivt arbetssökande.

Antalet långtidsinskrivna fördelat på län och kön, januari år 2000



Källa: AMS

Diagrammet visar långtidsinskrivningen i olika delar av landet. I förhållande till befolkningen finns det flest långtidsinskrivna i Norrbottens län. Omkring 4 000 av de 70 000 långtidsinskrivna bor i Norrbottens län. I antal räknat finns flest långtidsinskrivna i Västra Götalands län och i Skåne län. Ca en tredjedel av de långtidsinskrivna bor i dessa två storstadslän.

### Företagen

I takt med det förbättrade konjunkturläget ökar risken för rekryterings-svårigheter och brist på arbetskraft. Företag som har anställt en arbetslös person har, i störst utsträckning, använt informella sökkanaler t.ex. tidigare anställda, nuvarande anställda eller tidigare ansökningar. Dessa sökkanaler leder också i störst utsträckning till att en anställning kommer till stånd och att vakanstiderna blir kortast.

För företag som rekryterar via den offentliga arbetsförmedlingen är sannolikheten att rekryterings-svårigheter uppstår som störst där företagen söker personer med låg utbildning och liten erfarenhet. Företagen är, som regel, beredda att kompromissa med de krav på kvalifikationer som ursprungligen ställdes på den person som söktes, till en viss tjänst.

### Arbetsförmedlingsverksamheten

Arbetsförmedlingsverksamhet är den insats där man internationellt så gott som alltid hittat positiva resultat på individernas möjligheter att få arbete. Svenska studier redovisar positiva resultat av intensifierad offentlig förmedlingsverksamhet under 1970- och 1980-talen. Det finns knappast någon anledning att tro att förutsättningarna skulle ha varit radikalt annorlunda under 1990-talet.

En viktig roll för den offentliga arbetsförmedlingen är att understödja de arbetssökande i att stå till arbetsmarknadens förfogande. Med det avses bl.a. att han eller hon aktivt söker efter ett lämpligt arbete. Om den

arbetslöse inte söker ett erbjudet lämpligt arbete skall förmedlingen i ett skriftligt meddelande till arbetslöshetskassan ifrågasätta huruvida individen har rätt att uppbära arbetslöshetsersättning. Nyckelordet i detta sammanhang är *lämpligt*, dvs. arbetsförmedlarna skall meddela arbetslöshetskassorna i de fall de upptäcker att de som får arbetslöshetsersättning inte söker lämpliga arbeten eller vill delta i lämpliga arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingsverksamheten fyller också en viktig uppgift när det gäller att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

## Behöver arbetslöshetsförsäkringen förändras?

### *Brister i det nuvarande systemet*

Under förra året genomförde en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet (ALF-gruppen) en översyn av arbetslöshetsförsäkringens regler och tillämpning. ALF-gruppen redovisade i november 1999 sin promemoria Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen. I promemorian pekar ALF-gruppen på vissa brister i hur försäkringen fungerar. I hög grad kan dessa brister hänföras till det läge som har rått på arbetsmarknaden under 1990-talet.

I flera avseenden finns nu anledning att se över delar av försäkringens konstruktion för att den bättre skall understödja en effektivare och mer strukturerad sökprocess. Försäkringens regler om kraven på de arbetssökande måste bättre anpassas till de arbetssökandes förväntningar om hjälp för att söka arbete men också till att få en bättre fungerande arbetsmarknad.

Dagens regler är formellt mycket strikta – i princip skall en arbetssökande vara beredd att ta vilket arbete som helst från den första arbetslösa dagen men tillämpningen varierar mellan olika arbetsförmedlingar. Det innebär att den som har en strikt förmedlare behandlas annorlunda än den som har en mindre strikt. En viss variation är dock nödvändig. Studier visar emellertid på att variationerna är alltför stora. Intervjuer m.m. tyder också på att det råder stor spridning mellan förmedlingarna i hur strikt man är i sin ”övervakande” roll av huruvida de arbetssökande aktivt söker arbete eller inte.

Intervjuerna visar också att personalen vid den offentliga arbetsförmedlingen har olika uppfattningar om vad som utgör ett lämpligt arbete, när en avanmälan skall göras eller ett meddelande till arbetslöshetskassorna skall lämnas. En lokalt utvecklad praxis har ofta en värdemässig förankring bland förmedlarna, dvs. vissa förmedlare tycker att det är principiellt fel att ställa krav på t.ex. pendling. Den varierande tillämpningen av försäkringens regler är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Reglerna för när en arbetslös får uppbära ersättning är striktare i teorin än hur de tillämpas i praktiken.

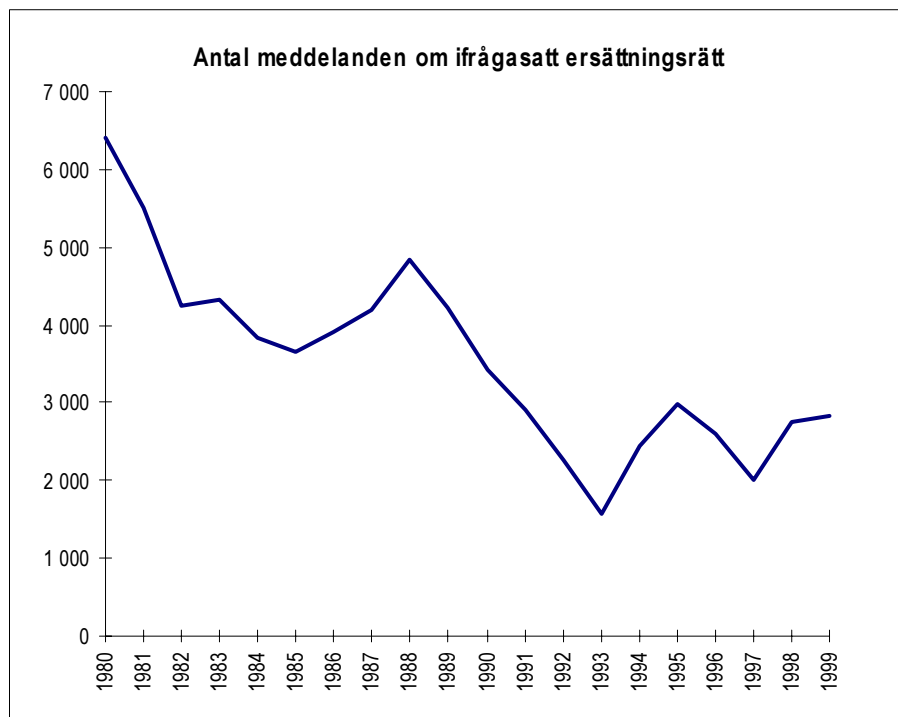
Att uppbära arbetslöshetsersättning innebär inte att man kan slå sig till ro och passivt vänta på att något lämpligt arbete dyker upp. För att ha rätt till ersättning skall man bl.a. uppfylla grundvillkoren, dvs. man skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär bl.a. att man skall kunna och vara beredd att anta lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program. För att betona att detta också inbegriper aktivitet från den arbetslöses sida föreslogs i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) ett förtydligande i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som innebär att aktivitetsaspekten lyfts fram. Genom förslaget, som med viss ändring har godkänts av riksdagen (bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230), förstärks arbetslöshetsförsäkringens roll som ett aktivt instrument inom arbetsmarknadspolitiken.

I den nyss nämnda propositionen redovisar regeringen ett antal åtgärder som skall ge en bättre struktur åt sökprocessen hos arbetsförmedlingen och tydliggöra vilka möjligheter som finns för den arbetssökande men också vilka krav som gäller. Ytterligare steg bör nu tas för att förstärka denna inriktning, men också för att skapa en försäkring som dels är anpassad till dagens och morgondagens behov och möjligheter på arbetsmarknaden, dels säkerställer rättssäkerheten för dem som berörs. Legitimiteten hos försäkringen skall hävdas.

Många människor kan i dag inte få del av det ekonomiska skydd vid arbetslöshet som arbetslöshetsförsäkringen ger. Det gäller bl.a. nytilträdande på arbetsmarknaden, korttidsanställda, invandrare och andra utsatta grupper. Inom Regeringskansliet har det påbörjats ett arbete med att kartlägga dessa grupper och analysera varför de står utan försäkringskydd och hur skyddet skulle kunna förbättras, om det statsfinansiella läget så medger, inom ramen för försäkringssystemet. Regeringen återkommer med eventuella förslag i frågan.

### *Sanktionsregler*

Sanktionsreglerna i form av avstängning från rätt till ersättning, för den som t.ex. avvisar ett lämpligt arbete eller slutar på egen begäran, innebär ett kraftigt ekonomiskt avbräck för den arbetslöse och betonar därigenom den enskildes ansvar för att inte försätta sig i en situation av frivillig arbetslöshet. Sanktionsreglerna kan upplevas, bl.a. av arbetsförmedlarna, som väl stränga och sökandens ersättningsrätt ifrågasätts allt mer sällan även i situationer där så borde ske. Detta visas bl.a. av att antalet meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt har minskat under de senaste 20 åren, från ca 6 400 år 1980 till ca 2 800 år 1999. Användningen av ifrågasättandeinstrumentet varierar också mellan arbetsförmedlingar. Härigenom har skapats ett rättssäkerhetsproblem som har blivit allt tydligare med åren, nämligen att likformigheten i behandlingen hos arbetsförmedlingen brister.



Källa: AMS

Diagrammet ovan visar att antalet meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt är klart kopplade till skiftningar i konjunkturen. När det finns få lediga arbeten minskar möjligheterna att ifrågasätta de arbetssökandes arbetsvilja. Samtidigt syns en nedåtgående trend i antalet meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som inte kan kopplas till skiftningar i konjunkturen. I stället torde förklaringen, som antytts ovan, ligga i ett förändrat synsätt hos främst arbetsförmedlarna på avstängningsinstrumentet.

Den successiva skärpningen av avstängningsreglerna har troligen bidragit till detta. Att tillgripa åtgärder som kan leda till en betydande ekonomisk förlust för den arbetssökande kan upplevas som oförenligt med den förtroendefulla relation till sökanden som förmedlaren vill skapa.

Regeringen anser dock att sanktionsreglerna ger uttryck för en viktig princip inom arbetsmarknadspolitiken, nämligen att arbete eller deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program alltid är bättre än arbetslöshet. Sanktionerna för dem som inte vill ta arbete eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program skall återspegla samhällets syn på vikten av att acceptera arbete. Det är också viktigt att arbetsförmedlarna klarar sina bågge roller, dels att ge service, dels att kontrollera att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande.

### *Lämpligt arbete*

Nära kopplade till avstängningsreglerna är reglerna om lämpligt arbete. I lagen om arbetslöshetsförsäkring anges vissa grundläggande kriterier för om ett arbete skall anses lämpligt eller inte. För närvarande kompletteras dessa med kommentarer som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har utfärdat för arbetslöshetskassorna. Reglerna om lämpligt arbete skall tillämpas likformigt av alla arbetsförmedlingar i landet och av alla arbetslöshetskassor.

Ett erbjudet arbete skall enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring anses som lämpligt om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen har tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden. Enligt AMS kommentarer bör hänsyn tas till t.ex. familjesituation, ålder, hälsa, kommunikationer, arbete på annan ort och väntat arbete.

I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) föreslog regeringen att lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om lämpligt arbete. Riksdagen har godkänt förslaget (bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230). Regeringen avser att besluta att AMS skall ha denna föreskriftsrätt. Tillämpningen av vad som skall anses som lämpligt arbete blir därigenom mer enhetlig hos både arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna och speglar de skiftande förhållanden som gäller på arbetsmarknaden för olika grupper. Det innebär en väsentlig förstärkning av rättssäkerheten för den enskilde sökanden och ger också en kraftfull signal till såväl arbetsförmedlingarna som arbetslöshetskassorna om vilka regler som gäller.

#### *Felaktigt utnyttjande av försäkringen*

Arbetsmarknaden fungerar inte helt felfritt. Svart verksamhet är inte ovanlig och ett inte avsett utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen förekommer. Olika samkörningar av register visar på ett direkt felaktigt eller tvivelaktigt utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen på knappt 3 promille eller ca 80 miljoner kronor av de totala kostnaderna på ca 30 miljarder kronor per år. Den s.k. Informationsutbytesutredningen överväger nu hur man genom ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan vissa ersättningssystem skall förbättra beslutsunderlag och förebygga felaktiga utbetalningar. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober år 2000.

#### *Försäkringen som inkomstutfyllnad*

Försäkringen har genom sin tillämpning kommit att användas för att lämna en inkomstutfyllnad i situationer som berör ett stort antal människor där andra lösningar sannolikt skulle ha gett ett ur arbetsmarknadens och på sikt också ur den enskildes synpunkt bättre resultat. Ett stort antal människor med deltidsarbete får en inkomstutfyllnad genom arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsgivarna får därigenom god tillgång till arbetskraft för olika former av deltidsarbeten och behöver inte anpassa arbetena till de sökandes arbetsutbud. Arbetslöshetsförsäkringen snedvrider ekonomins funktionssätt genom att underlätta för arbetsgivarna att använda deltidsarbetslösheten som en personalpool.

Inom vissa yrkesgrupper, t.ex. i branscher där säsonganställningar är vanligt förekommande, används försäkringen som en utfyllnad under arbetslöshet mellan säsonger. Arbetslöshetsförsäkringen är inte avsedd att vara ett bransch- eller sektorsstöd i sådana situationer. Regeringen kom-

mer att uppdra åt AMS att utföra särskilda kontroller av branscher där ersättningen ingår som en del av säsonganställningar så att detta förfarande stävjas. Prop. 1999/2000:139

För dessa grupper med svag eller dålig förankring på arbetsmarknaden finns det behov av att stärka såväl den ekonomiska tryggheten som anställningstryggheten. Detta är dock inte en uppgift för arbetslöshetsförsäkringen. Ansvaret för detta åvilar i stället parterna på arbetsmarknaden. Ett arbete pågår också med denna inriktning. Parterna inom kommun- och landstingssektorerna har t.ex. inom ramen för Vård- och omsorgskommissionen åtagit sig att halvera deltidsarbetslösheten mellan november 1999 och november 2000 inom vissa sektorer. Riksdagen har uttalat (bet. 1999/2000:AU5, rskr. 1999/2000:149) att en översyn bör göras av dagens arbetsrätt utifrån bl.a. svaga anställningskontrakt.

### *Alternativ till pensionering*

Det finns också ett utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen i stället för pensionering. Efter överenskommelse mellan arbetsgivaren, den fackliga organisationen och oftast en äldre arbetstagare lämnar arbetstagaren sitt arbete och uppbär arbetslöshetsersättning. Underförstått är att den nye ersättningstagaren inte skall behöva stå till arbetsmarknadens förfogande i verklig mening, utan endast formellt. Det förutsätts också att han eller hon inte skall anvisas arbete eller något arbetsmarknadspolitiskt program. Detta är naturligtvis ett helt felaktigt utnyttjande av försäkringen, vilket också har påpekats i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98). Där betonas att arbetslöshetsförsäkringen inte skall fungera som en ekonomisk utfyllnad i väntan på en nära förestående pensionering. Det gäller oavsett vad arbetstagaren och arbetsgivaren har kommit överens om. Försäkringen har också via överenskommelser mellan arbetsgivare och fackföreningar kommit att ses som ett alternativ till förtidspension för äldre arbetskraft. Försäkringens legitimitet riskerar härigenom att urholkas. Regeringen avser därför att noga följa denna utveckling i samband med uppföljning och utvärdering av effekterna av förslagen i denna proposition.

### *Återkvalificering genom arbetsmarknadspolitiska insatser*

I det nuvarande systemet för arbetslöshetsersättning finns inbyggt stora möjligheter att kvalificera för ytterligare ersättningsperioder. Det kan ske dels genom olika former av arbete, såväl med statliga bidrag som utan, dels genom andra former av arbetsmarknadspolitiska insatser som inte innebär förvärvsarbete. Det kan vara t.ex. arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Genom att delta i sådana program är det möjligt att kontinuerligt återkvalificera sig för ny ersättning utan att återgå till den reguljära arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har också i alltför stor omfattning kommit att användas just för att ge dem som riskerar att utförsäkras en ny ersättningsperiod. Denna möjlighet att återkvalificera för nya ersättningsperioder utan reguljärt arbete riskerar att motverka försäkringens

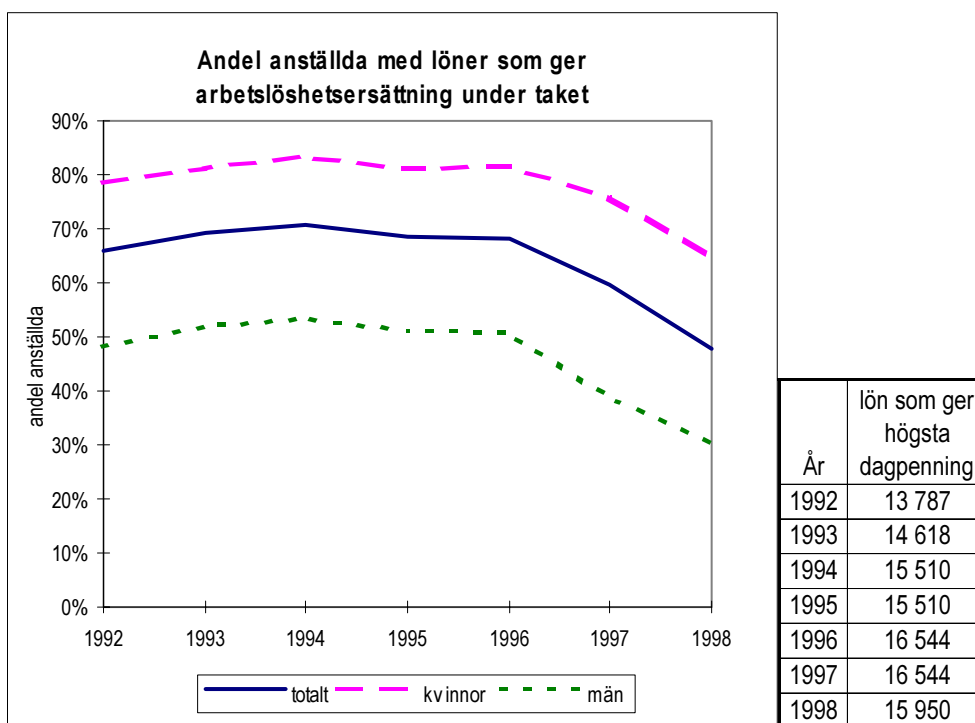


syfte att underlätta återgången till den reguljära arbetsmarknaden samtidigt som effektiviteten i de olika insatserna minskar då de främst används för att återkvalificera till ny arbetslöshetsersättning. Det var försvarbart under 1990-talets massarbetslöshet. Med den nya aktivitetsgarantin kommer stödet till långtidsarbetslösa att få en effektivare utformning.

### Ersättningens värde

Värdet av arbetslöshetsersättningen har gröpts ur de senaste åren. Som en följd av detta har det börjat att växa fram kompletterande privata försäkringar som kostar olika mycket beroende på arbetslöshetsrisk. Viljan att solidariskt finansiera arbetslöshetsförsäkringen riskerar att minska. Om allt fler skaffar sig privat försäkring för inkomster över den högsta dagpenningen kan en situation uppkomma där vissa grupper har väsentligt lägre försäkringsskydd eller betalar mer för samma skydd.

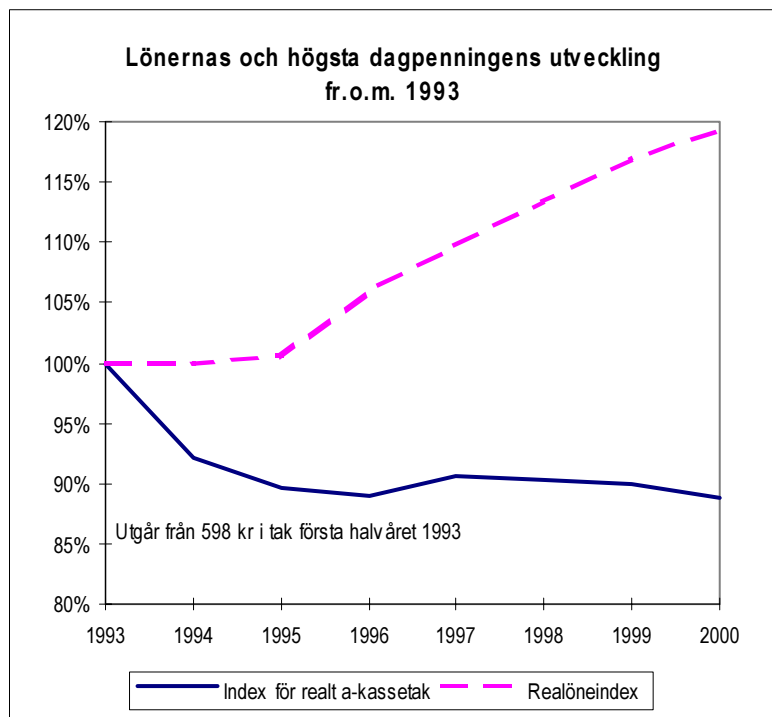
Den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen har höjts endast marginellt under de senaste åtta åren. Allt färre anställda har därför en inkomst som vid arbetslöshet ger en ersättning under högsta dagpenning vilket innebär att allt färre har ett inkomstrelaterat skydd i egentlig mening.



Källa: Finansdepartementet och Näringsdepartementet.

Uppgifterna för år 1993 är beräknade med 598 kronor som högsta dagpenning.

Den högsta dagpenningen var som högst under det första halvåret 1993, då den var 598 kronor. Därefter sänktes den till 564 kronor, för att sedan höjas till 580 kronor sent under år 1997. Det innebär att den högsta dagpenningen, reellt sett, i dag är knappt 90 procent av vad den var det första halvåret 1993, samtidigt som lönerna, reellt sett, har ökat med nästan 20 procent.



Regeringen avser, under förutsättning att det statsfinansiella läget så tillåter, att höja de högsta och lägsta nivåerna på arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstöden den 1 juli 2001 och den 1 januari 2002. Höjningarna sker om förslagen i propositionen genomförs. Regeringen avser att följa upp och utvärdera förslagets effekter inför en eventuell förändring. Därvid skall även arbetsmarknadens funktionssätt vägas in. Det är viktigt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens karaktär av inkomstbortfallsförsäkring.

## Kraven på arbetsgivarna

### *Tidiga insatser förhindrar öppen arbetslöshet*

Ansvaret för att minska arbetslösheten kan inte sägas ligga ensidigt på de arbetslösa eller arbetsgivarna. Både de arbetslösas och arbetsgivarnas aktiva medverkan behövs för att arbetslösheten skall minska.

Arbetslöshetsförsäkringen är en ersättningsform som träder in först när vissa andra system slutar att verka. Först och främst är det viktigt att både den enskilde och arbetsgivaren tar ansvar för kompetensutveckling. För den enskilde kan det handla om att investera i en god utbildning. För arbetsgivaren kan det handla om att via avtal och överenskommelser ekonomiskt eller på annat sätt medverka till individens kompetensutveckling. Den som blir uppsagd har en viss uppsägningstid med uppsägningslön. Den som blir arbetslös på grund av att företaget går i konkurs kan få ersättning från den statliga lönegarantin. På större delen av arbetsmarknaden gäller också särskilda avtalsenliga trygghetsförsäkringar som ger uppsagda goda möjligheter till t.ex. vidareutbildning. Det är viktigt att dessa andra system används fullt ut och är av god kvalitet så att processen med att finna en lösning på sysselsättningsituationen för dem som berörs

är effektiv och påbörjas tidigt. Det går inte att vänta med arbetssökandet eller utbildningsinsatser till dess att dessa ersättningsformer är uttömda. Prop. 1999/2000:139

I detta arbete är det naturligt att även arbetsförmedlingens möjligheter tas till vara. Den som t.ex. har uppsägningslön har full rätt att använda sig av arbetsförmedlingens förmedlingsservice och kan även i vissa fall få ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Genom tidiga insatser kan det förhindras att uppsagda personer hamnar i öppen arbetslöshet. De kan i stället gå direkt till nytt arbete.

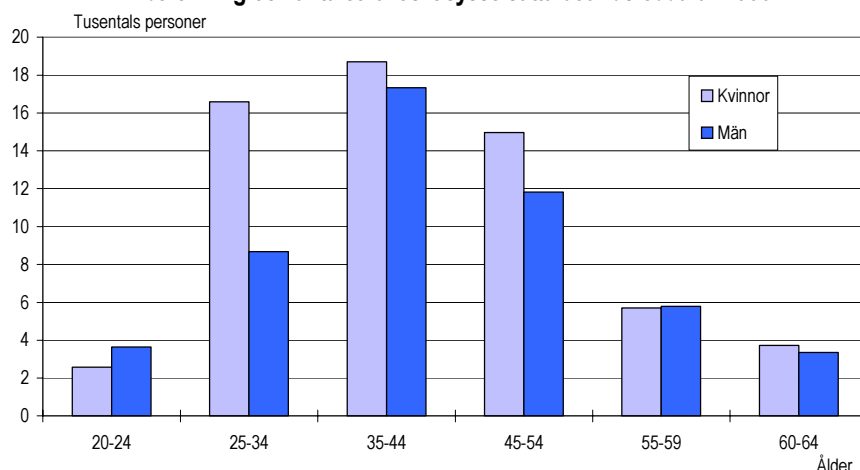
Dessa andra försäkringssystem gäller emellertid inte fullt ut för alla grupper på arbetsmarknaden. Det är främst i fråga om de avtalsenliga trygghetsförsäkringarna som det brister. Ca 20 procent av arbetskraften omfattas inte av sådana försäkringar. Regeringen anser att, lika viktigt som det är att hjälpa arbetslösa att komma ur sin arbetslöshet, lika viktigt är det att förhindra att anställda hamnar i arbetslöshet. Trygghetsförsäkringar med hög kvalitet och effektivitet bör därför få en större täckning på arbetsmarknaden. Det är i första hand en fråga för parterna på arbetsmarknaden. Med tanke på det angelägna i att förbättra skyddet för de grupper som står utan sådana försäkringar och därigenom undvika att människor blir arbetslösa bör det emellertid övervägas om inte arbetsgivarna bör ta ett större ansvar för att underlätta omställningen till nytt arbete, bl.a. genom utbildningsinsatser, för arbetstagare vid uppsägnings-situationer. Regeringen kommer därför att tillsätta en utredning med upp-gift att överväga hur detta lämpligen bör ske.

#### *Ansvar för utsatta grupper*

Personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland samtliga arbetslösa. De har också längre arbetslöshetstider och lägre sysselsättningsgrad än andra grupper. De utgör en betydande arbetskraftsresurs vars arbetsvilja måste tas till vara. Inte bara för att ge dem möjlighet till försörjning genom arbete och att motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden utan också för att underlätta att de inlemmas i det svenska samhället och därigenom undvika sociala spänningar. Många av dem har också en kompetens och en erfarenhet som står sig väl på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsgivarna måste komma till insikt om detta och ta till vara denna tillgång.

Nedanstående diagram visar att det finns ett stort potentiellt arbetskraftsutbud bland utlandsfödda invånare. Om sysselsättningsintensiteten, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder under år 1999 hade varit lika hög för de utlandsfödda som för Sveriges totala befolkning hade antalet sysselsatta varit drygt 110 000 fler. Fyra femtedelar av det outnyttjade arbetskraftsutbudet bland de utlandsfödda fanns i åldrarna 25–54 år. 55 procent av det potentiella arbetskraftsutbudet bland de utlandsfödda var kvinnor. Sysselsättningsintensiteten uppgick bland de utlandsfödda till 56,7 procent år 1999. Detta skall jämföras med sysselsättningsintensiteten för Sveriges totala befolkning som samma år var 72,9 procent.

**Skillnaden mellan antalet sysselsatta utlandsfödda om sysselsättningsintensiteten vore densamma som för Sveriges totala befolkning och antalet faktiskt sysselsatta utlandsfödda år 1999.**



Källa: SCB och Näringsdepartementet

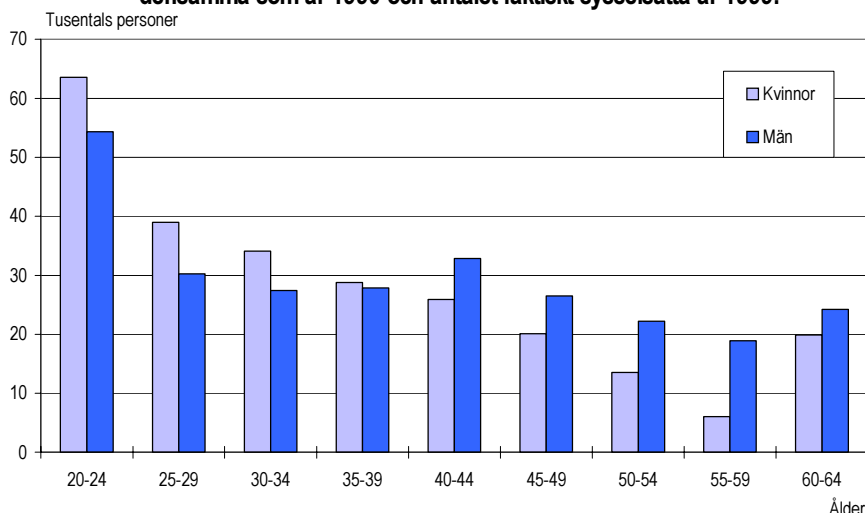
De arbetshandikappade är en grupp som är särskilt utsatt på arbetsmarknaden. Arbetslösheten för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är omkring 9 procent. Totalt är ca 4 procent av arbetskraften öppet arbetslös. De arbetshandikappade måste ges samma möjligheter att delta i arbetslivet som övriga arbetsökande.

Den nya lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet kan här vara ett verksamt instrument både för funktionshindrade och för personer med utländsk bakgrund.

Den demografiska utvecklingen kommer under de närmaste decennierna att innebära att en allt större del av arbetskraften kommer att vara i övre medelåldern. Pensionsavgångarna kommer att öka kraftigt. Brist på arbetskraft kan komma att uppstå. Den genomsnittliga pensionsåldern ligger nu på ca 62 år. En större medvetenhet hos arbetsgivarna om den erfarenhet och kunskap som den äldre arbetskraften besitter och en större beredvillighet att ta till vara på den kan göra det lättare att möta en framtida brist på arbetskraft. De äldre skall inte behöva känna sig överflödiga på arbetsmarknaden.

Nedanstående diagram visar att det finns ett stort potentiellt arbetskraftsutbud framför allt bland de yngre och medelålders. Om sysselsättningsintensiteten, år 1999, hade uppgått till 1990 års nivå kunde ca 65 000 fler kvinnor och 55 000 fler män i åldern 20–24 år ha varit sysselsatta. Denna bild överskattar dock arbetskraftspotentialen något, då studietiderna tenderar att bli allt längre. Det bör även noteras att sjukfrånvaron år 1990 nästan var dubbelt så hög som den är i dag.

**Skillnaden mellan antalet sysselsatta om sysselsättningsintensiteten vore densamma som år 1990 och antalet faktiskt sysselsatta år 1999.**



Källa: SCB och Näringsdepartementet

De yngre måste få en god start i arbetslivet. De måste få känna att de behövs på arbetsmarknaden. Arbetsgivarna har här ett stort ansvar. De måste vara öppna för att släppa in de yngre, även dem utan erfarenhet eller kvalificerad utbildning, och ge dem chans att växa och skapa sig en identitet och en position på arbetsmarknaden.

#### *Underutnyttjande av de arbetssökandes arbetsvilja*

Hur arbetslöshetsförsäkringens regler utformas påverkar också hur arbetslivet organiseras. Försäkringsvillkor som innebär att arbetssökande ofta är arbetslösa mellan anställningar hos samma arbetsgivare eller som stöder en viss bransch leder till att arbetsgivarnas kostnader tas över av försäkringen och att anställningskontrakten försvagas. Detta strider mot arbetslöshetsförsäkringens grundidé.

En felaktig tillämpning av försäkringens regler försvagar stora grupper förankring på arbetsmarknaden och subventionerar lågproduktiv arbetsorganisation. Det leder till underutnyttjande av de produktiva resurserna i form av mänsklig arbetskraft och håller tillbaka tillväxten.

Deltidsarbetslöshet, som i större utsträckning drabbar kvinnor än män, är ett exempel på att arbetsgivare utnyttjar försäkringen på ett sätt som leder till samhällsekonomiskt negativa effekter. Arbetsgivarens behov av lätt tillgänglig arbetskraft kan inte finansieras av en försäkring som syftar till omställning i samband med arbetslöshet. I framtiden, med en bättre balans på arbetsmarknaden, kommer denna arbetskraft inte att vara tillgänglig på detta sätt för arbetsgivarna.

De deltidsarbetslösa som uppstår arbetslöshetsersättning kommer att ges möjlighet men även skyldighet att delta i aktivitetsgarantin. De skall där erbjudas kompletterande aktiviteter upp till den tid som motsvarar arbetsutbudet.

För de deltidsarbetslösa som får kompletterande arbetslöshetsersättning kommer regeringen föreskriva att en ordning skall gälla som innebär att

de bör visa intyg på att de inte kan erbjudas önskad arbetstid av arbetsgivaren. Prop. 1999/2000:139

Regeringen kommer uppdraga åt AMS att kartlägga vilka arbetsgivare som har en stor andel deltidsarbetande och som inte erbjuder önskad arbetstid. AMS skall sedan ta upp överläggningar med dessa arbetsgivare i syfte att förmå dem att organisera sitt arbete på ett sådant sätt att oönskade deltidsarbeten i möjligaste mån undviks. Arbetsförmedlingen skall naturligtvis inte anvisa arbetssökande till arbetsgivare som inte i rimlig omfattning erbjuder arbeten med tid som överensstämmer med sökandens arbetsutbud.

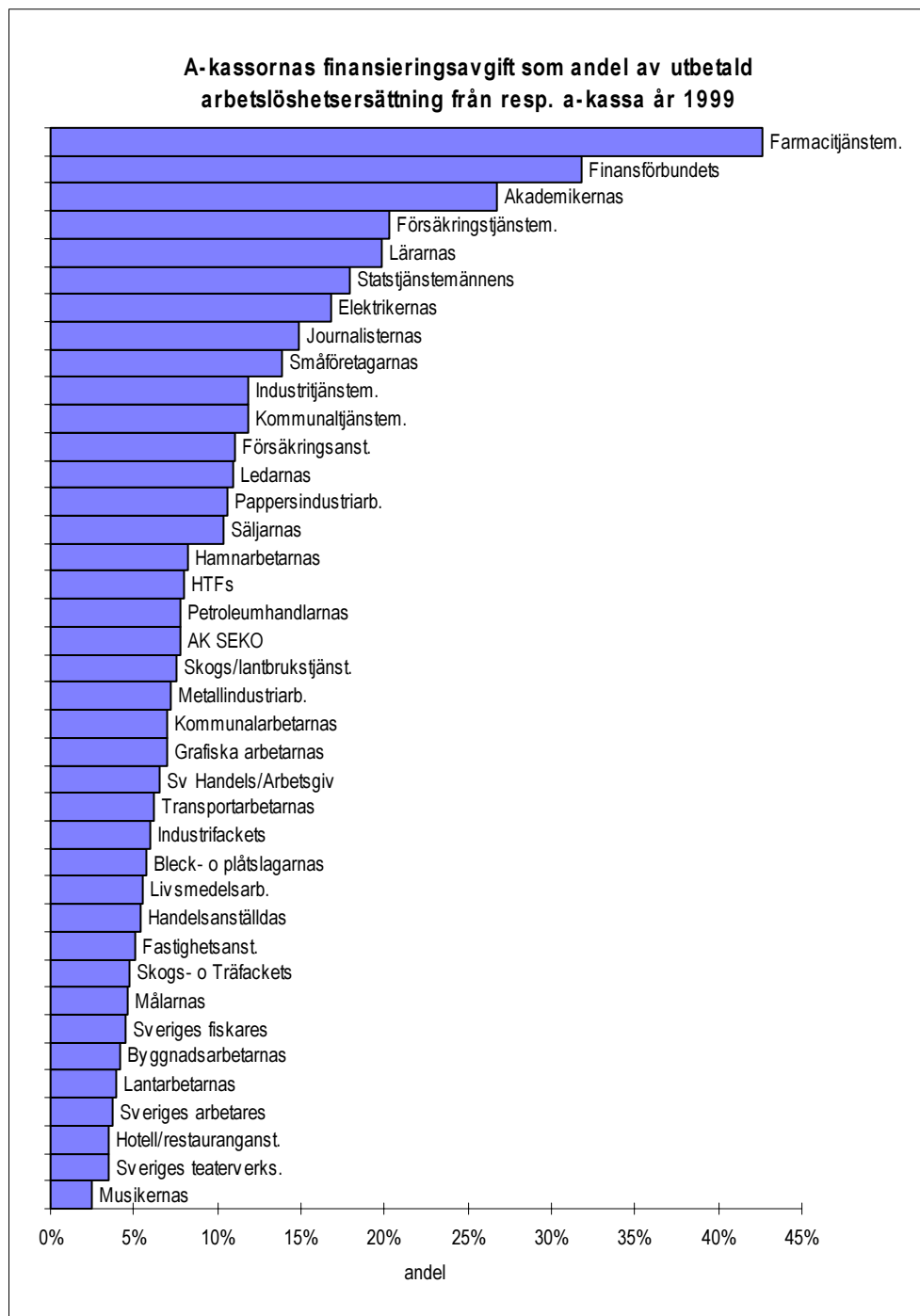
## Syftet med förslagen

Den kraftiga ökningen av arbetslösheten i början av 1990-talet orsakades av en starkt fallande efterfrågan i ekonomin beroende på en rad samverkande faktorer som kostnadskriser och misslyckanden främst vad gäller penningpolitiken. Ett häftigt efterfrågefall innebar att ca 500 000 arbetstillfällen gick förlorade. Den kraftiga ökningen av arbetslösheten orsakades således inte av ett förändrat beteende hos de arbetslösa.

Under en lång period med en mycket svag arbetsmarknad, som präglade merparten av 1990-talet, har det sannolikt hos arbetsförmedlingen och de arbetslösa skett en anpassning av sökaktiviteten till bristen på arbetstillfällen. Vid en svag tillgång på arbetstillfällen leder ökad sökaktivitet inte till en alldeles påtagligt ökad chans att få arbete. I stället kan det upplevas som att det inte är någon idé att söka mer arbete.

Regeringens arbetsmarknadspolitik innebär främst möjligheter för de arbetslösa, men också krav. De arbetslösa skall ha mycket omfattande stöd och hjälp att finna ett nytt arbete. Höga krav måste dock ställas på att den arbetssökande skall ta lediga lämpliga arbeten och att reglerna skall tillämpas på ett likformigt sätt. Kraven på den sökande måste emellertid förenas med väl utbyggda möjligheter för den sökande att genom utbildning, praktik m.m. stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Dessutom måste kraven ställas i relation till personliga förhållanden och de villkor som råder på den arbetsmarknad som den arbetssökande är utbildad för eller etablerad på. Arbetslöshetsförsäkringen skall präglas av en effektiv sökprocess och rättssäkerhet.

Regeringen avvisar de krav på lägre ersättningsnivåer, ökad egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen, en borte parentes för arbetslöshetsersättning och ett förstatligande av arbetslöshetskassorna som förs fram i den allmänna debatten. Enligt regeringens mening är dessa förslag till förändringar inte förenliga med de krav på ekonomisk effektivitet, försäkring, rättvisa, legitimitet och rättssäkerhet som bör ställas på en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring.



Källa: AMS och Näringsdepartementet

Av diagrammet framgår att de yrkesområden eller branscher som har högst arbetslöshet får, som andel av den utbetalade ersättningen, störst del av samhällets kontanta stöd till de arbetslösa. Medan medlemmarna i Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa betalar 43 procent av den utbetalade ersättningen genom sin finansieringsavgift betalar medlemmarna i Musikernas arbetslöshetskassa 2,5 procent.

Till stor del beror risken för arbetslöshet på faktorer som individer eller grupper inte själva kan påverka. Arbetslöshet drabbar således arbetskraften slumpmässigt, delvis fördelas den också inom arbetskraften beroende på inom vilken sektor man arbetar i. De med kortast utbildning har högst arbetslöshet.

Regeringens mening är därför att försäkringen huvudsakligen skall finansieras solidariskt av alla oavsett risk för arbetslöshet. För det talar också att arbetslöshet kan bero på externa störningar i ekonomin eller på misslyckanden i den ekonomiska politiken som enskilda inte kan råda över.

Däremot kommer kraven på arbetslöshetskassornas huvudmän att öka vad gäller att tillämpa reglerna för arbetslöshetsförsäkringen så att kassornas ansvar i förhållande till arbetsförmedlingen blir tydligare liksom att rättstryggheten i försäkringen stärks.

### *En effektivare sökprocess*

Ett av syftena med de förändringar som föreslås i denna proposition är en effektivare sökprocess och en förstärkning av arbetslöshetsförsäkringens legitimitet som skall leda till bättre förutsättningar för de arbetslösa att finna lämpligt arbete. Sökprocessen skall stärkas genom ett bättre samspel mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen. Det skall ske bl.a. genom att de individuella handlingsplanerna vidareutvecklas såväl innehålls- som kvalitetsmässigt. Det är därvid viktigt att motverka traditionella synsätt om vad som är lämpliga arbeten för kvinnor respektive män.

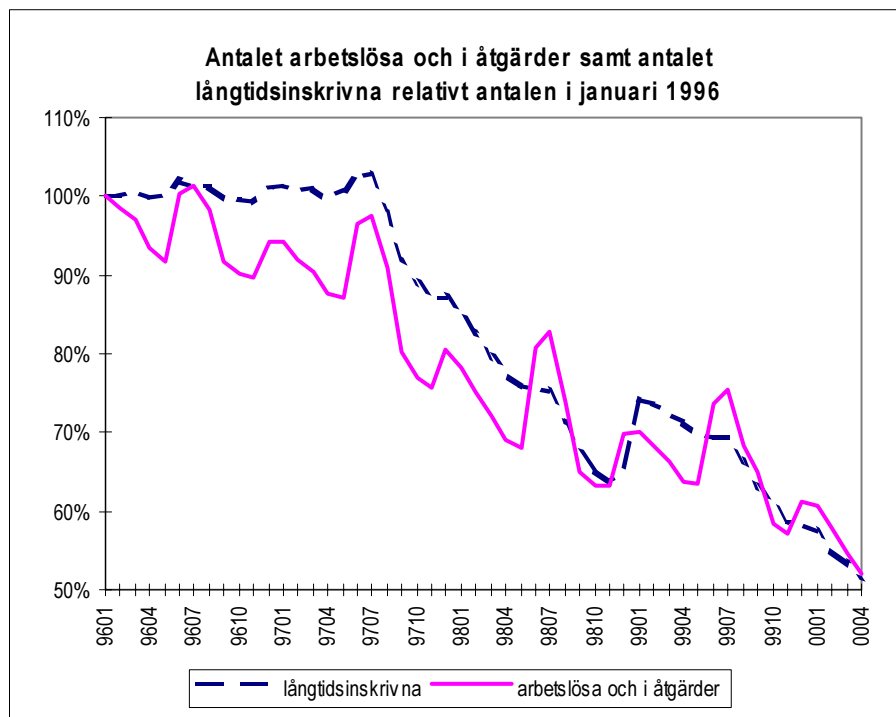
I ett skede med en växande arbetsmarknad bestäms antalet arbeten som skapas i stor omfattning av effektiviteten i sökprocessen på arbetsmarknaden. För det första genom att aktivt arbetssökande innebär att brist på arbetskraft inte uppstår. Det verkar begränsande på löneökningar som därmed förhindrar en löne- och prisspiral och tvingar fram en restriktiv penningpolitik som i sin tur begränsar efterfrågan på arbetskraft.

För det andra innebär en effektiv sökprocess att arbetsgivarna kan expandera produktionen. Det är således på en mer balanserad arbetsmarknad som tillgängligheten till arbetssökande bestämmer takten i sysselsättningsökningen.

För det tredje ökar sannolikheten att individen skall få arbete om arbete söks inom alla yrkesområden och inom en vid pendlingsregion. Lediga arbeten anmäls vid olika tillfällen och om den arbetslöse inte inom rimlig tid finner arbete inom tidigare yrkesområde ökar sannolikheten att få arbete mycket påtagligt om den arbetslöse vidgar sitt sökområde.

Svensk forskning visar att det inte sker någon minskning av arbetssökandet i och med att arbetslöshetstiden ökar. Det är ett tecken på att sökprocessen fungerar relativt väl. Ett ytterligare tecken på detta är att långtidsarbetslösheten nu faller i samma takt som den totala arbetslösheten.





Källa: AMS och Näringsdepartementet

Men blir å andra sidan perioden av ekonomins återhämtning lång, tar det fem år till dess att regeringens mål om 80 procent sysselsättningsgrad nås. Om den processen avbryts till följd av flaskhalsar och en pris- och lönespiral, omöjliggörs såväl sysselsättningsmålet som möjligheterna att göra marginaliserade grupper delaktiga i arbetsmarknadens utveckling.

De åtgärder som regeringen nu föreslår stärker sökprocessen på flera sätt:

- de arbetslösa erbjuds ökade möjligheter till deltagande i kvalitativt bättre program,
- varje arbetslös och arbetssökande får fler timmar hos arbetsförmedlingen för kvalificerad hjälp,
- ömsesidigt upprättade handlingsplaner av hög kvalitet införs,
- de arbetssökandes inflytande och delaktighet i utformandet av handlingsplaner betonas,
- de långtidsarbetslösa erbjuds en aktivitetsgaranti med jobsökarklubbar som bas,
- rundgången bryts och tiden i arbetslöshet koncentreras mer på arbetssökande,
- en ökad tydlighet och likartad tillämpning vad gäller de krav som gäller för att aktivt söka lämpligt arbete.

Regeringens utgångspunkt för att förändra arbetslöshetsförsäkringen är således att förbättra sökprocessen men inte att öka spridningen av inkomster.

### *Stärkt rättssäkerhet*

Förslagen i denna proposition syftar vidare till att stärka rättssäkerheten. De arbetssökande skall behandlas lika vid likartade situationer och oavsett var de bor i landet. Men självfallet kommer olika behandling att gälla

vid olika villkor. Arbetsförmedlarnas roll att stödja de arbetslösa skall tydliggöras. Det kan ske genom att rapport om varje nekat arbete rutinemässigt överlämnas till arbetslöshetskassorna för utredning och beslut.

För varje arbetslös som får arbete minskar kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Ett ökat arbetskraftsdeltagande leder till högre BNP genom fler arbetade timmar. Regeringens ambition är att genom införandet av en effektivare sökprocess och effektivare arbetsmarknadspolitiska insatser skall en betydande förkortning av söktiderna och därigenom också ersättningstiderna uppnås.

Regeringen kommer att följa upp och utvärdera effekterna av förslagen i denna proposition. Uppföljningen och utvärderingen kommer att utgöra underlag för en eventuell höjning av den högsta och den lägsta dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen.

## Vilka förändringar behövs?

### *Rättssäkerheten*

Av vad som hittills har redovisats framgår att hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen har brister. Det gäller såväl hos arbetsförmedlingen som hos arbetslöshetskassorna.

Rättssäkerheten i arbetslöshetsförsäkringen måste därför öka. Detta skall ske genom:

- en ökad ömsesidighet vid upprättandet av individuella handlingsplaner,
- lika behandling vid samma situation,
- lika behandling var man än bor i landet,
- men självfallet olika behandling vid olika villkor,
- att AMS får ett särskilt uppdrag att stärka kvalitetsarbetet inom arbetsförmedlingen genom t.ex. utbildningsinsatser och kvalitetssäkring för likabehandling av de arbetssökande,
- att arbetsförmedlarnas roll att stödja de arbetslösa tydliggörs bl.a. genom att rapporter om avvisat arbete rutinemässigt överlämnas till arbetslöshetskassorna för utredning och beslut, samt
- att tillsynen över arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna stärks.

Regeringen kommer att utreda möjligheterna att samla tillsynen i en egen myndighet som är fristående från Arbetsmarknadsverket. Tillsynen av att reglerna för rätten till arbetslöshetsersättning tillämpas på ett rättsäkert sätt stärks därigenom. Regeringen återkommer senare i denna fråga till riksdagen.

### *Företagarna*

Nya anställningsformer uppstår, egenföretagandet blir allt mer ett komplement till en anställning. Reglerna för arbetslöshetsförsäkringen är i sin nuvarande utformning främst inriktade på arbetstagare. Stora förändringar sker emellertid när det gäller nyföretagande vilket ställer nya krav på alla samhällssystem, inklusive arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen

avser att analysera dessa förändringar. Företagandet skiljer sig från anställning genom att normal kontroll av bl.a. arbetstider inte finns och att ett motsatsförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare inte råder. Frågan om företagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerad och rymmer många avväganden, såsom undanträngningseffekter och konkurrenssnedvridning.

Regeringen kommer att följa utvecklingen av de nya anställningsformerna i gränslandet egenföretagande och anställning.

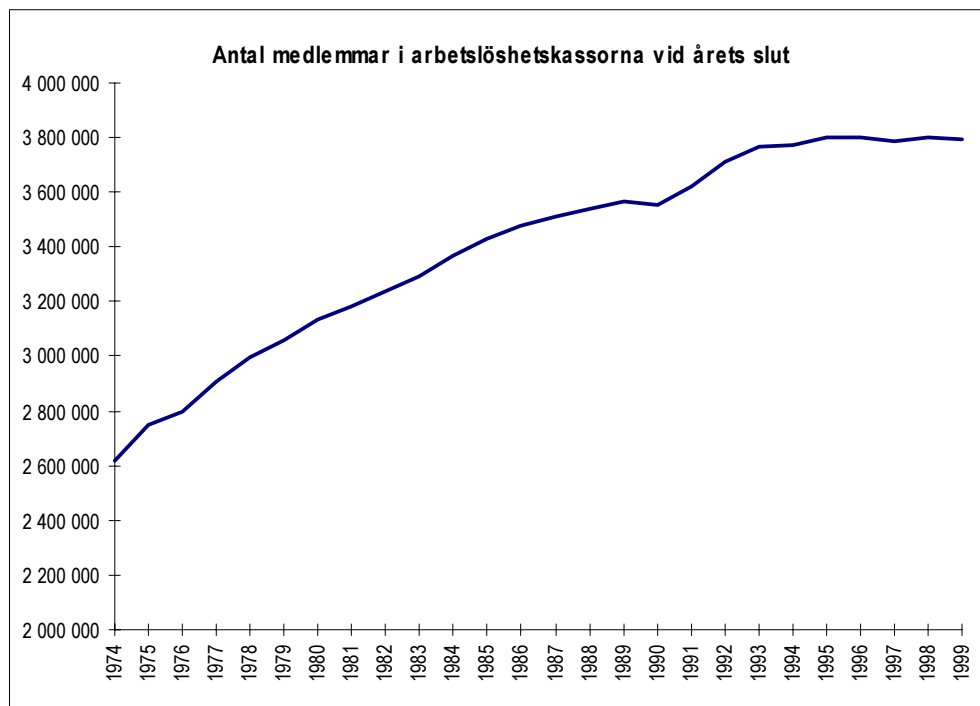
## 5 Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens utformning och omfattning

### *Arbetslöshetsförsäkringens utformning*

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en allmän omställningsförsäkring, vars syfte bl.a. är att ge inkomsttrygghet i samband med arbetslöshet. Av historiska skäl har arbetslöshetsförsäkringen nära band till de fackliga organisationerna och vissa företagarorganisationer. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av 39 arbetslöshetskassor med avgränsade verksamhetsområden som omfattar en eller flera branscher. En av kassorna, ALFA-kassan, som inrättades när det tidigare kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) upphörde den 1 januari 1998, har ett verksamhetsområde som omfattar hela arbetsmarknaden.

Statsbidrag lämnas för hela den utbetalade ersättningen. Arbetslöshetskassorna betalar en finansieringsavgift till staten som för närvarande täcker ca 8 procent av den utbetalade ersättningen. Kostnaderna för finansieringsavgiften och kassornas egen administration täcks genom medlemsavgifter.

Täckningsgraden i försäkringen är hög. I slutet av år 1999 uppgick antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna till ca 3,8 miljoner, vilket var 88 procent av arbetskraften.



Källa: AMS

Arbetslöshetskassorna betalar ut dagpenning, dels i form av en inkomstrelaterad ersättning beräknad på tidigare lön, dels i form av ett grundbelopp som inte är beroende av tidigare inkomst. Inkomstrelaterad ersättning lämnas med 80 procent av tidigare inkomst upp till för närvarande högst 580 kronor per dag. Grundbeloppet lämnas med 240 kronor per dag för den som har heltidsarbetat eller studerat.

För att vara berättigad till arbetslöshetsersättning skall en arbetssökande uppfylla ett antal villkor. Den sökande skall stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket innebär att han eller hon skall vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete i minst 3 timmar per dag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. Den sökande skall vara anmäld på den offentliga arbetsförmedlingen och vara beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Den sökande skall ha förvärvsarbetat i viss omfattning eller avslutat utbildning av viss omfattning. Den som tidigare har fått ersättning kan återkvalificera sig för ny ersättning genom bl.a. deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den som söker inkomstrelaterad ersättning skall också ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader. För rätt till grundbeloppet krävs att den sökande har fyllt 20 år.

Arbetslöshetsersättning lämnas i princip inte till den som deltar i utbildning, är permitterad eller som har uteslutits ur en arbetslöshetskassa. För företagare gäller särskilda regler för rätt till ersättning.

Dagpenning lämnas under längst 300 ersättningsdagar (ersättningsperiod). Till den som har fyllt 57 år lämnas dagpenning under längst 450 ersättningsdagar. En sökande som på nytt uppfyller villkoren för rätt till ersättning kan beviljas en ny ersättningsperiod på 300 respektive 450 dagar.

Försäkringen innehåller vissa sanktioner för den som t.ex. avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller som utan giltig anledning lämnat sitt arbete. Sanktionen innebär avstängning från rätt till er-

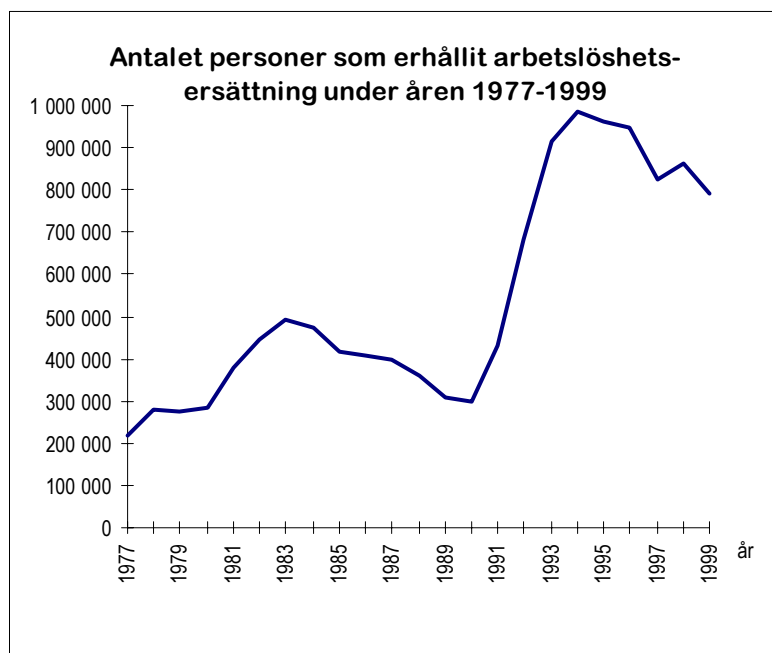
sättning under en viss tid som är beroende av den förväntade varaktighe- Prop. 1999/2000:139  
ten på arbetet i fråga.

Särskilda regler gäller för dem som regelbundet utför deltidsarbete och samtidigt får arbetslöshetsersättning. Dessa kan få dagpenning under längst 300 ersättningsdagar utan möjlighet till förlängning om de kvarstår i deltidsarbetet när ersättningsperioden tar slut.

### *Arbetslöshetsersättningens omfattning*

Omfattningen på arbetslöshetsersättningen i form av antalet utbetalade ersättningsdagar och utbetald ersättning totalt är starkt beroende av läget på arbetsmarknaden, antalet medlemmar och löneutvecklingen.

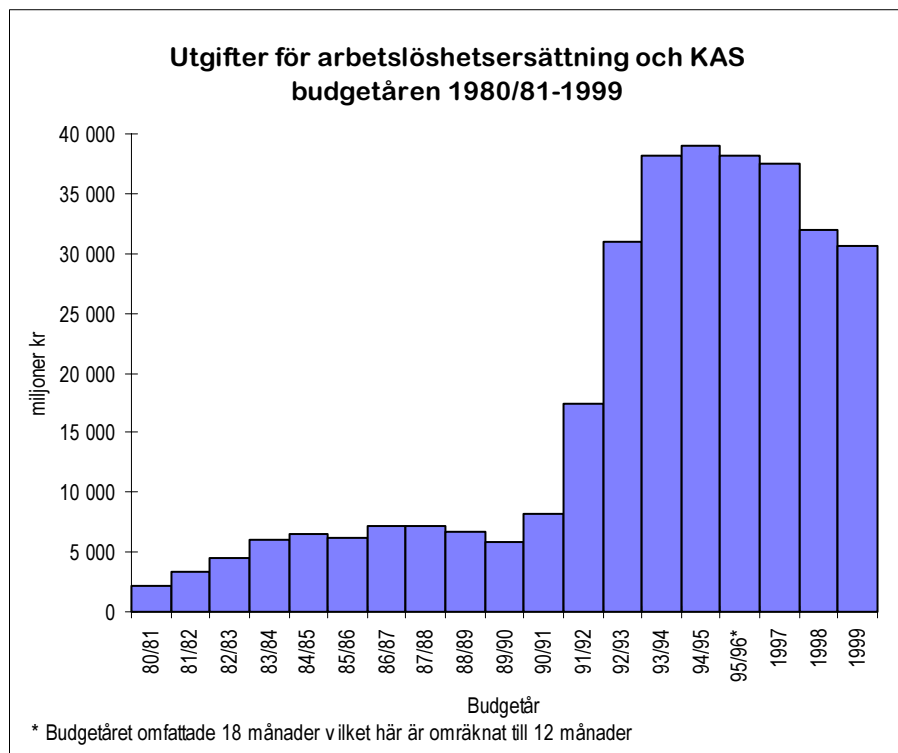
Under det senaste decenniet är det i första hand den höga öppna arbetslösheten som har påverkat kostnaderna för ersättningen. Från att ha legat på 2–3 procent under hela 1980-talet steg arbetslösheten under 1990-talet till drygt 5 procent år 1992 för att sedan ligga runt 8 procent åren 1993–1997.



Källa: AMS

Antalet personer med ersättning på KAS-nivå saknas för år 1997.

Diagrammet visar hur många som varje år har fått arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassorna och motsvarande ersättning på KAS- och grundbeloppsnivå under åren 1977–1999. I detta ingår de som har fått de övriga ersättningar som periodvis betalats ut av arbetslöshetskassorna, t.ex. tillfällig avgångsersättning eller ersättning vid arbetslivsutveckling (ALU). Det gör att uppgifterna inte är helt jämförbara år från år. Diagrammet visar emellertid att, särskilt under 1990-talet har en betydande andel av arbetskraften som uppgår till drygt 4 miljoner personer, fått arbetslöshetsersättning någon gång varje år. År 1999 uppgick dessa, trots det förbättrade arbetsmarknadsläget, till ca 800 000 personer eller till nästan var femte person på arbetsmarknaden.



Källa: AMS

KAS ersattes år 1998 med arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp

Den höga arbetslösheten under 1990-talet innebar att utgifterna för arbetslöshetsersättningen steg kraftigt. Från att ha legat under 7 miljarder kronor per budgetår under hela 1980-talet steg de till nivåer på nästan 40 miljarder kronor per år under 1990-talet.

Utgifterna beror framför allt, som nämnts ovan, på arbetslösheten, medlemsantalet och löneutvecklingen. Utgifterna påverkas också av reglerna för arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. vad gäller ersättningsnivåer. Tabellen nedan visar hur den högsta och lägsta dagpenningen, kompensationsnivån och den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen har utvecklats sedan år 1978.

År	Högsta dagpenning	Kompensationsnivå (%)	Lägsta dagpenning/KAS	Fr.o.m.	Genomsnittlig inkomstrelaterad dagpenning
1978	180	91,7	65	1 juli	
1979	195	91,7	75	1 juli	
1980	195	91,7	75		162
1981	210	91,7	75	1 april	179
1982	230	91,7	80		194
1983	280	91,7	100	1 januari	226
1984	300	91,7	100	1 juli	240
1985	315	91,7	100	1 juli	255
1986	360	91,7	120	1 juli	276
1987	400	91,7	140	1 juli	307
1988	425	90	149	4 juli	331
1989	450	90	158	1 januari	361
1990	495	90	174	1 januari	402
1991	543	90	191	7 januari	445
1992	564	90	198	6 januari	478
1993	564	80	198	5 juli, (4 januari: högsta dagp:598kr, KAS: 210kr)	476
1994	564	80	245	3 januari	458
1995	564	80	245		461
1996	564	75	230	1 januari	458
1997	580	80	240	ers.nivå: 29 september, högsta dagp.: 29 december	472
1998	580	80	240		501
1999	580	80	240		510

Andra förändringar som påverkar utgifterna är t.ex. de förändringar av arbetsvillkoret som har gjorts under perioden.

Fram till och med år 1989 beslutade riksdagen om högsta respektive lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen. Från och med år 1990 fastställer regeringen högsta och lägsta dagpenning. Som grund för vilka nivåer som skulle fastställas skulle enligt den dåvarande lagen (1973:730) om arbetslöshetsförsäkring under åren 1990–1993 löneutvecklingen för vuxna arbetare i egentlig industri användas. År 1993 beslutades (prop. 1992/93:150, bil. 8, bet. 1992/93:AU20, rskr. 1992/93:431) att uppräkningsnivån skulle anpassas till det statsfinansiella läget. Det ankommer nu på regeringen att göra denna anpassning. Samma år sänktes kompensationsnivån från 90 till 80 procent och högsta och lägsta dagpenning sänktes till 1992 års nivåer efter att ha legat högre under januari–juli 1993. Förändringar av de högsta och lägsta nivåerna har därefter gjorts i samband med förändringar i kompensationsnivån. Detta innebär att alla månadslöner högre än 15 500 kronor från och med den 5 juli 1993 gav högsta möjliga dagpenning, 564 kronor. Under åren 1996 och 1997 gav månadslöner högre än 16 550 kronor högsta dagpenning

och från och med den 1 januari 1998 har månadslöner högre än 15 950 kronor givit den högsta dagpenningen, 580 kronor. Den allmänna löneutvecklingen har inneburit att allt färre löntagare har ett 80-procentigt skydd vid arbetslöshet. År 1993 hade omkring 70 procent av alla löntagare en lön under 14 600 kronor vilket första halvåret var den lön som motsvarade den högsta dagpenningen. År 1998 hade knappt 50 procent av alla löntagare en lön under vad som då motsvarade högsta dagpenning. Prop. 1999/2000:139

## 6 Ett ömsesidigt ansvar

### 6.1 Inledning

Samspelet mellan en arbetssökande och arbetsförmedlingen är avgörande för hur snabbt den arbetssökande kan återgå till ett varaktigt arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ett förtroendefullt samarbete mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren som bygger på respekt för den arbetssökandes situation samt klara och rättvisa regler påskyndar denna process. De nuvarande reglerna för relationen mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen ger inte tillräckligt stöd för detta samarbete. En arbetsförmedlare har till sitt förfogande en mängd olika möjligheter till stöd för den arbetssökande i form av olika arbetsmarknadspolitiska program men kan också ifrågasätta den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Den arbetssökande är här i visst underläge gentemot myndigheten, arbetsförmedlingen. Denna ensidiga rätt för arbetsförmedlingen att bestämma över vad som är bäst för den arbetssökande har allt mer kommit att ifrågasättas. I stället betonas nu att det bästa resultatet för den arbetssökande uppnås genom en relation med ömsesidiga skyldigheter och ett ömsesidigt ansvar.

För den som söker arbetslöshetsersättning gäller en mängd regler för att ersättning skall lämnas. Den arbetssökande måste, förutom att uppfylla ett arbets- eller studerandevillkor, uppfylla grundvillkoren för rätt till ersättning som innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Grundvillkoren, som finns angivna i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, innebär att den arbetslöse skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta ett arbete, beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt aktivt söka lämpligt arbete men inte kunna få ett sådant lämpligt arbete. Syftet med grundvillkoren är att säkerställa att den som söker arbetslöshetsersättning verkligen är arbetslös och aktivt söker arbete av en viss minsta omfattning och varaktighet. Den arbetssökande skall således, för att ersättning skall kunna lämnas, visa att han eller hon aktivt försöker bryta sin arbetslöshetssituation.

Kravet på att den arbetssökande aktivt skall söka arbete för att komma ur sin arbetslöshet är en central punkt i grundvillkoren. Genom att det i lagen, med ikraftträdande från och med den 1 augusti 2000 (se prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230), skrivs in ett uttryckligt krav på aktivitet betonas arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring, där perioder av arbetslöshet skall präglas av



aktivitet, samtidigt som den arbetssökandes ansvar tydliggörs. På detta sätt förstärks också legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen. Prop. 1999/2000:139

Det skall för varje arbetssökande finnas en individuell handlingsplan. Regeringen har i propositionen 1999/2000:98 uttalat att handlingsplanerna skall vidareutvecklas. Det gäller såväl innehållsmässigt som kvalitetsmässigt. En handlingsplan bör inte innebära en ensidig skyldighet för den arbetssökande att ställa upp på de program som arbetsförmedlingen bestämmer. I stället skall den utgöra en bekräftelse på ett ömsesidigt ansvar från såväl den arbetssökandes som arbetsförmedlingens sida om hur den arbetssökandes arbetslöshetssituation bäst kan lösas. Den individuella handlingsplanen har emellertid inte karaktären av ett ömsesidigt kontrakt där båda parterna är likställda och har möjlighet att vidta rättsliga åtgärder vid oenighet. Men arbetsförmedlingen och den arbetssökande har ett ömsesidigt ansvar för att handlingsplanen upprättas och fullföljs så att den leder till att den arbetssökande kan återgå till arbete. Ytterst är det dock arbetsförmedlingen som avgör vilka arbetsmarknadspolitiska program som den arbetssökande skall delta i och vilka arbeten som skall sökas, om någon överenskommelse inte uppnås.

Den individuella handlingsplanen skall präglas av respekt för den arbetssökandes situation och ange de möjligheter som arbetsförmedlingen kan erbjuda. Dessa insatser kan variera från individ till individ, men skall alltid ha som mål att den arbetssökandes möjligheter till en varaktig återgång till den reguljära arbetsmarknaden skall stärkas. Arbetsförmedlingens åtagande i detta avseende är långtgående. Den arbetssökande skall i gengäld vara beredd att genomföra det som har överenskommits i handlingsplanen. I handlingsplanen skall upplysas om hur rätten till eventuell arbetslöshetsersättning kan påverkas om planen inte följs.

En handlingsplan, med alla de möjligheter som den erbjuder, utgör en tillgång som den arbetssökande måste ta till vara. Att avstå från ett erbjudande om en individuell handlingsplan bör innebära konsekvenser för rätten till arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller om den arbetssökande exempelvis utan godtagbart skäl avböjer erbjudande om lämpligt arbete eller lämplig arbetsmarknadspolitisk insats som har överenskommits i planen.

## 6.2 Handlingsplanen och rätten till arbetslöshetsersättning

**Regeringens förslag:** För att ha rätt till arbetslöshetsersättning skall den arbetssökande i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen medverka till att en individuell handlingsplan upprättas.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. ALF-gruppen har i stället för ett tillägg i grundvillkoren för rätt till arbetslöshetsersättning föreslagit att det skall införas en regel om att arbetsförmedlingen skall träffa en överenskommelse med den arbetssökande, om han eller hon så önskar, om villkoren för den arbetssökandes ansträngningar att finna ett nytt arbete och att den närmare innebörden av detta skall regleras i en förordning om sökkontrakt.

**Remissinstanserna:** *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU)* och *Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)* är positiva till förslaget om sökkontrakt. *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* anser att det är bra att arbetsförmedlingen och den arbetssökande gemensamt upprättar en plan för den arbetssökande med dennes skyldigheter och rättigheter. Där emot är AMS emot formaliserade sökkontrakt, eftersom det närmast för tankarna till juridiskt bindande avtal. I stället för att införa sökkontrakt bör jobbsökarplanerna vidareutvecklas.

**Skälen för regeringens förslag:** Sedan ett antal år tillbaka gäller att arbetsförmedlingen skall utarbeta individuella handlingsplaner för de arbetssökande som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) föreslog regeringen att de individuella handlingsplanerna skall vidareutvecklas till ömsesidiga handlingsplaner och omfatta alla arbetssökande. Vidare skall de upprättas senast inom tre månader från tidpunkten för anmälan vid arbetsförmedlingen och innehålla de arbetssökandes skyldigheter samt de planerade aktiviteter som dessa behöver delta i för att öka sina möjligheter att komma ur sin arbetslöshet. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget (bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230).

Arbetsmarknadsutskottet har vid behandlingen av nämnda proposition utförligt redogjort för de förhållanden som råder på den konstnärliga arbetsmarknaden (bet. 1999/2000:AU7). Utskottet framhåller att kulturarbetarna har en speciell arbetsmarknad som delvis präglas av helt andra förhållanden än dem som råder inom andra yrken. Särskild hänsyn till olika yrkesgruppers förutsättningar måste tas vid utformningen av åtgärden. Detta gäller, enligt utskottets mening, särskilt kulturarbetarna. Aktivitetsgarantin bör inte riktas till personer som har regelbundna uppdrag. Utskottet utgår därvid ifrån att regeringen beaktar olika gruppers situation på arbetsmarknaden när definitionen av långtidsinskrivna bestäms. Utskottet vill dock klargöra att det även inom denna yrkesgrupp kan finnas personer som bör omfattas av aktivitetsgarantin. Utformningen av regelsystemen får enligt utskottet inte innebära att vissa grupper i praktiken får en form av yrkesförsäkring.

Regeringen kommer att föreskriva att AMS skall utfärda föreskrifter om handlingsplanernas närmare utformning, varvid skall beaktas de särskilda villkor som gäller för olika grupper på arbetsmarknaden, och innehåll samt om hur uppföljningen av dessa skall ske.

Att en individuell handlingsplan skall vara ömsesidig, innebär att arbetsförmedlingen och den arbetssökande gemensamt har ett ansvar för att en sådan plan upprättas och för att den på bästa sätt tar till vara den arbetssökandes möjligheter att få ett arbete. Den arbetssökandes egna initiativ skall härvid ges ett stort utrymme. Syftet med den individuella handlingsplanen är således att underlätta sökprocessen och att utgöra ett hjälpmedel för både den arbetssökande och arbetsförmedlingen.

I likhet med *AMS* anser regeringen att de individuella handlingsplanerna inte skall ha karaktären av egentliga sökkontrakt, eftersom detta kan förorsaka missuppfattningar om den juridiska innebörden i handlingspla-

nerna. Den individuella handlingsplanen skall innehålla dels kraven på sökaktivitet enligt grundvillkoren, dels aktuella sökområden och en bedömning av vad som är lämpligt arbete eller lämplig arbetsmarknadspolitisk insats utifrån den arbetssökandes förutsättningar. Hänsyn skall härvid tas till de villkor som råder på den arbetsmarknad den arbetssökande är utbildad för eller etablerad inom. Skälet är att arbetsmarknadssituationen varierar på grund av olika arbetsmarknaders och branschers speciella förhållanden. Detta gäller exempelvis för kulturarbetare. Därutöver skall de insatser som överenskommit anges. I den individuella handlingsplanen bör också den arbetssökande uppmärksammas på konsekvenserna av att t.ex. utan godtagbart skäl avböja erbjudande om lämpligt arbete eller avvisa ett erbjudande om lämplig arbetsmarknadspolitisk insats. Som betonas i propositionen 1999/2000:98 skall arbetsförmedlingen kontinuerligt tillsammans med den arbetssökande följa upp handlingsplanen.

Regeringens inställning är således, som också har framhållits i nyss nämnda proposition, att den individuella handlingsplanen bör vidareutvecklas och utgöra ett instrument för att tydliggöra vad den arbetssökande kan förvänta sig för insatser och vilka krav arbetsförmedlingen kan ställa på honom eller henne. Individuella handlingsplaner skall upprättas för alla arbetssökande. En förutsättning för att handlingsplanerna skall bli effektiva instrument är dock att de arbetssökande medverkar och aktivt deltar i framtagandet av sådana. Regeringen föreslår därför att detta bör utgöra ett grundvillkor för rätt till ersättning. En arbetssökande som underlåter att medverka till att en individuell handlingsplan upprättas kan inte anses uppfylla de grundläggande villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och bör inte ha rätt till arbetslöshetsersättning så länge han eller hon inte medverkar till att en plan upprättas.

För den som inom ramen för en individuell handlingsplan, liksom för arbetssökande i övrigt, avvisar erbjudande om lämpligt arbete eller lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program utan godtagbart skäl eller lämnar ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltig anledning kommer reglerna om nedsättning av ersättning som föreslås i det följande respektive reglerna om avstängning från rätt till ersättning att gälla.

Sammanfattningsvis skall den individuella handlingsplanen vara ett instrument för att effektivisera sökarbetet, genom att närmare ange den arbetssökandes möjligheter och ansvar. För att den med framgång skall kunna användas som utgångspunkt vid bedömningen av vad som är lämpligast för den arbetssökande måste dock kvaliteten på de individuella handlingsplanerna avsevärt förbättras och dessas betydelse för sökprocessen ytterligare betonas. Först då kan de individuella handlingsplanerna utgöra ett verksamt verktyg för att effektivisera och förbättra sökarbetet. En tydlig och väl genomarbetad handlingsplan ökar dessutom förutsägbarheten och därigenom också rättssäkerheten för de arbetssökande.

Villkoret att medverka till att en handlingsplan skall upprättas inom tre månader bör omfatta samtliga arbetssökande och under hela ersättningsperioden. Det innebär att också den som vid regelns ikraftträdande har en pågående ersättningsperiod omfattas av detta villkor.

**Regeringens förslag:** Under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod får den arbetssökande begränsa sitt arbetssökande till lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. Därefter skall den arbetssökande inom ramen för den individuella handlingsplanen, där hänsyn har tagits till vad som är lämpligt arbete för individen, vidga sitt sökområde såväl yrkesmässigt som geografiskt.

Vid ny arbetslöshet får, om tolv månader förflutit sedan den arbetssökande senast fick ersättning och om den tidigare ersättningsperioden inte löpt ut, den arbetssökande på nytt begränsa sitt sökområde.

Om en arbetssökande påbörjar en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående ersättningsperioden, skall den yrkesmässiga och geografiska utvidgningen fortsätta att gälla.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. ALF-gruppen har föreslagit att ersättningsperiod med inkomstrelaterad ersättning skall delas in i tre intervaller om vardera 100 dagar och att detta skall framgå av den individuella handlingsplanen, det s.k. sökkontraktet.

**Remissinstanserna:** *SO* föreslår att sökkontraktet skall delas in i tidsperioder utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Den omständigheten att arbetsmarknaden och den arbetssökandes egna förutsättningar förändras över tiden talar för detta, anser *SO*. *AMS* avstyrker förslaget om tidsintervaller, eftersom en sådan begränsning av sökområdet under den första tiden av arbetslöshet skulle kunna leda till längre arbetslöshetsstider. Om det på grund av arbetsmarknadsläget skulle bli nödvändigt att anvisa en arbetssökande ett arbete utanför sökområdet, skulle ett beslut om sådan anvisning behöva tas i särskild ordning, vilket skulle leda till byråkratisering och försvåra anvisning till arbete. *LO* anser att idéerna om sökkontrakt är intressanta, men outvecklade. Den successiva utvidgningen av sökområdet får inte ersätta den sakliga bedömningen av vad som är lämpligt arbete i en viss arbetsmarknadssituation.

*TCO* anser att kontrollstationer, som skrivs in i sökkontraktet och utgår ifrån den enskilde arbetssökandens situation, bör införas i stället för tidsintervaller. Det är orimligt att ställa krav på att de arbetssökande skall utvidga sitt sökområde efter så kort tid som 100 dagar. Det skulle enligt *TCO* i praktiken innebära att ansvaret för att lösa problemen med en dålig arbetsmarknad inom vissa områden vältras över på den enskilde. *Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)* menar att den geografiska rörligheten generellt sett inte är ett problem för kulturarbetare. Med tanke på att kulturområdet i hög grad består av arbeten på frilansbasis och olika former av kortvariga anställningar skulle dock konsekvenserna, enligt *KLYS*, bli förödande om kulturarbetare skulle tvingas byta yrke efter 100 ersättningsdagar.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 11 § lagen om arbetslöshetsförsäkring skall ett erbjudet arbete anses som lämpligt om, inom ramen för tillgången på arbetstillfällen, skälig hänsyn tagits till den arbetssökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden. Exempel på förutsättningar för arbetet är sådana förhållanden som yrkesvana,

utbildning och kompetens, medan exempel på andra personliga förhållanden kan vara ålder, hälsa och lokal bundenhet på grund av familjeskäl. Ett arbete är inte olämpligt enbart av det skälet att det inte överensstämmer med den arbetslöses utbildning eller yrkesverksamhet. Anställningsförmånerna skall vara förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag. Arbetet får inte hänföra sig till en arbetsplats där arbetskonflikt pågår till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal och förhållandena på arbetsplatsen skall motsvara vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Riktlinjer för vad som skall anses som lämpligt arbete har utarbetats i praxis. Reglerna har kommit att tillämpas så att en arbetssökande normalt först söker arbete inom det egna närområdet, vilket också innefattar arbeten inom normalt dagpendlingsavstånd från hemorten, och inom det yrke han eller hon har utbildning inom och/eller erfarenhet av. Först senare utvidgas sökområdet yrkesmässigt och geografiskt.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring. Ju längre arbetslösheten varar, desto större bör kraven på yrkesmässig och geografisk rörlighet vara. Det kan innebära krav på till exempel byte av verksamhetsområde, yrke och pendling. Det har dock skett betydande strukturella förändringar på arbetsmarknaden vad gäller anställningsformer. Rimlig hänsyn bör därför tas till de särskilda behov som kan gälla för grupper med projektanställningar och andra tillfälliga anställningar och osäkra anställningsförhållanden eller andra speciella anställningsförhållanden, liksom till villkor som gäller för personer som har upprepade perioder av arbetslöshet. Detta gäller bl.a. kulturarbetsmarknaden.

ALF-gruppen har föreslagit att ersättningsperioden skall delas in i tre intervaller i syfte att vidga sökområdet successivt. Flera av remissinstanserna är dock kritiska mot förslaget. Regeringen å sin sida anser att det finns flera fördelar med att differentiera kraven på arbetssökandet under ersättningsperioden, men förordar inte att ersättningsperioden bör indelas i intervaller på så sätt som ALF-gruppen föreslagit. I stället bör den arbetssökande under ett inledningsskede kunna avgränsa sitt arbetssökande till arbete inom yrket och närområdet.

Regeringens förslag är att den arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod skall ges ett visst rådrum att anpassa sig till den nya situationen. I inledningsskedet är det rimligt och samhällsekonomiskt motiverat att den arbetssökande, om han eller hon så önskar, ges möjlighet att söka lämpliga arbeten inom det egna närområdet och inom de yrken han eller hon har erfarenhet av och kompetens för. Efter en tids arbetslöshet måste det dock ses som naturligt att den arbetssökande utvidgar sitt arbetssökande både yrkesmässigt och geografiskt. Förutsättningarna för denna process skall tydligt framgå av den individuella handlingsplanen.

Under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod blir det därför möjligt för den arbetssökande att avböja erbjudande om lämpligt arbete utanför yrket eller närområdet. Under den tiden kommer det således att vara valfritt för den arbetssökande om han eller hon även vill söka

arbeten inom andra yrkesområden och utanför det egna närområdet. Av Prop. 1999/2000:139 detta följer också att den arbetssökande inte heller riskerar att få sin dagpenning nedsatt under denna tid på grund av att han eller hon har avvisat ett lämpligt arbete utanför yrket eller närområdet.

Efter 100 ersättningsdagar, vilket motsvarar drygt fem månaders obruten arbetslöshet, skall den arbetssökande vara beredd att vidga sitt sökområde såväl yrkesmässigt som geografiskt. Med geografiskt avses huvudsakligen pendling. Den arbetssökande skall således efter de första 100 ersättningsdagarna i ersättningsperioden utvidga sitt sökområde till att avse alla de arbeten som kan anses lämpliga för honom och henne. Syftet är dock inte att den arbetssökande skall tvingas byta yrke, om rimliga möjligheter till utkomst finns inom yrket. Om arbete på annan ort betraktas som lämpligt för den arbetssökande, kan det medföra att han eller hon måste flytta. Skälig hänsyn skall dock i det sammanhanget tas till personliga förhållanden, som ålder, hälsa och lokal bundenhet på grund av familjeskäl. Förutsättningarna för vad som är att betrakta som lämpligt arbete i det enskilda fallet skall framgå av den individuella handlingsplanen. Vid den yrkesmässiga och geografiska utvidgningen skall rimlig hänsyn tas till arbetssökande som genom regelbundna uppdrag eller anställningar visat sig vara förankrad inom det yrke han eller hon är utbildad till eller etablerad inom. Detta gäller särskilt kulturarbetare.

För en arbetssökande som påbörjar en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden, eller medgivits förlängning av ersättningsperioden, bör den yrkesmässiga och geografiska utvidgningen fortsätta att gälla.

Har tolv månader gått sedan den arbetssökande senast fick ersättning, och ersättningsperioden inte har löpt ut, bör den arbetssökande vid ny arbetslöshet ha rätt att på nytt begränsa sitt arbetssökande till att endast avse arbete inom yrket och det egna närområdet.

**Regeringens förslag:** För den som

1. har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete eller lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program utan godtagbart skäl, eller
2. utan att uttryckligen ha avvisat ett lämpligt arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställningen inte kommit till stånd, sätts dagpenningen ned med 25 procent under 40 ersättningsdagar (nedsättningstid) inom ersättningsperioden.

Uppstår under ersättningsperioden en andra gång skäl för nedsättning av dagpenningen sätts dagpenningen ned med 50 procent under ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden. Inträffar under ersättningsperioden en tredje gång sådant förhållande som beskrivits ovan har den sökande inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.

Nedsättningstiden räknas från den dag då skälet för nedsättningen inträffade. Om det under nedsättningstiden inträffar sådant förhållande som föranleder ny nedsättningstid räknas den nedsättningstiden från utgången av den föregående nedsättningstiden. Detsamma gäller den som är avstängd från rätt till ersättning. Nedsättningstiden räknas i sådant fall från utgången av avstängningstiden.

I nedsättningstiden räknas endast de dagar in då dagpenning lämnas. Den tid inom vilken nedsättningen av dagpenningen skall göras får inte överstiga 180 kalenderdagar från den dag då nedsättningstiden inleddes.

En sökande som har avstängts från ersättning vid två tillfällen inom samma ersättningsperiod på grund av att han eller hon lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, har då något sådant inträffar vid ett tredje tillfälle inom samma ersättningsperiod inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer huvudsakligen med regeringens. ALF-gruppen föreslår dock att nedsättning i stället för avstängning skall ske även för den som har lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller har skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppförande.

**Remissinstanserna:** *LO, TCO, SACO och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* är positiva till ALF-gruppens förslag om nedsättning. *SO* är positiv till förslaget om nedsättning vid de två första avstängningstillfällena, men avstyrker förslaget att ersättningsrätten helt skall upphöra vid det tredje avstängningstillfället. *AMS* förordar i stället att avstängning skall göras med hela ersättningsdagar, men att antalet avstängningsdagar skall minskas i förhållande till nuvarande regler. Enligt *AMS* bör varje avvisande av ett lämpligt arbete eller slutande på egen begäran utan giltig anledning tillmätas samma betydelse och medföra lika lång avstängning oavsett när i sökprocessen de inträffar. *Företagarnas Riksorganisation (FR)* anser att nuvarande regler svarar mot de krav som bör ställas på arbetssökande.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** Sanktionsreglerna för den som t.ex. avvisar ett erbjudet lämpligt arbete har successivt skärpts. Avstäng-

ning från ersättning regleras i 43–46 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring och är möjlig om sökanden har lämnat sitt arbete utan giltig anledning, har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller utan att uttryckligen ha avvisat ett sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen orsakat att anställningen inte kommit till stånd. Avstängningstiden kan variera i längd mellan 10 och 60 dagar beroende på hur länge det uteblivna arbetet kunde förväntas pågå och skälet för avstängningen. Den tid inom vilken avstängningstiden skall fullgöras varierar mellan 28 och 168 kalenderdagar. Om klandervärt beteende har skett upprepade gånger gäller avstängning till dess förvärvsarbete har utförts under 80 dagar.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Avstängning från rätten till ersättning och nedsättning av dagpenning*

I likhet med annan försäkring har arbetslöshetsförsäkringen regler om en begränsning av rätten till försäkringsersättning om den försäkrade själv orsakar försäkringsfallet. Detta är en självklarhet och skall även gälla framgent inom arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen ingår som en central del i arbetsmarknadspolitikerna och skall ge den arbetslöse en möjlighet att under en omställningsperiod söka arbete utan att hamna i ekonomiskt trångmål. Perioden av arbetssökande får dock inte vara onödigt lång och skall användas till att aktivt söka arbete, vilket också betonas genom grundvillkoren om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Ansvar för att begränsa sökperioden ligger såväl på den arbetssökande som på arbetsförmedlingen.

Som ett instrument i denna sökprocess finns avstängningsregler som skall medverka till att den arbetssökande snabbt kan återgå till arbetsmarknaden. Vidare skall de förhindra att försäkringen utnyttjas i onödan. Avstängningsreglerna skall dessutom motverka att redan anställda försätter sig i en arbetslöshetssituation innan de har fått nytt arbete.

Avstängningsreglerna har successivt skärpts under det senaste decenniet. De nuvarande avstängningstiderna har i vissa fall tredubblats i förhållande till vad som ursprungligen gällde. Effektiviteten i denna skärpning ifrågasätts allt mer, vilket delvis kan illustreras av att allt färre meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt lämnas från arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna. Detta har tolkats som att arbetsförmedlarna drar sig för att utnyttja instrumentet på grund av de stora ekonomiska konsekvenser som det kan få för den vars ersättningsrätt ifrågasätts.

Tveksamheten i att ifrågasätta ersättningsrätten varierar emellertid från arbetsförmedling till arbetsförmedling. För en arbetssökande innebär det att ersättningsrätten till viss del styrs av vid vilken förmedling han eller hon är anmäld. Det brister således i likabehandlingen. Detta är helt otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. En arbetssökande måste kunna förlita sig på att rätten till ersättning bedöms på ett likartat sätt oavsett var i landet han eller hon är bosatt och söker arbete.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl att överväga om avstängningsreglerna bör reformeras i syfte att dels stärka den sökandes rättssä-



kerhet, dels för att underlätta den arbetssökandes återgång till arbetsmarknaden.

Erfarenheterna av de nuvarande avstängningsreglerna talar således för att de i vissa situationer beträffande arbetssökande som vid enstaka tillfällena föranleder att ersättningsrätten ifrågasätts är för stränga. Förutom den rättsosäkerhet som olikheten i tillämpningen skapar innebär reglerna också ett alltför kraftigt ekonomiskt avbräck för den arbetssökande. Den arbetssökande måste ofta söka kompletterande ekonomiskt stöd från socialbidragssystemet. För samhället innebär detta att kostnaderna inte minskar utan att de i stort sett är desamma och endast flyttas över från en utbetalare till en annan.

Regeringen anser därför att avstängningsreglerna bör förändras i en riktning som bättre överensstämmer med det ursprungliga syftet med dem. En förändring av reglerna bör emellertid i normalfallet endast avse situationer där det finns möjlighet för arbetsförmedlingen att aktivt bidra till en lösning på den arbetssökandes arbetslöshetssituation.

Regeringen föreslår därför att sanktionen för den som har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller som utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd skall vara en tidsbegränsad nedsättning av dagpenningen när det är fråga om ett eller två tillfällen inom samma ersättningsperiod. Är det fråga om ett tredje tillfälle inom samma ersättningsperiod bör emellertid en strängare bedömning göras. Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga har också tillstyrkt ett system med nedsättning av dagpenningen.

Nedsättningen bör, vid det första tillfället, inte vara större än att den sökande i princip kan försörja sig på den resterande dagpenningen utan kompletterande utfyllnad från andra samhälleliga ersättningssystem. Regeringen anser i likhet med ALF-gruppen att en nedsättning med 25 procent är rimlig. Uppstår under ersättningsperioden åter skäl för nedsättning av dagpenningen skall nedsättning ske med 50 procent av dagpenningen. Inträffar under ersättningsperioden en tredje gång sådant förhållande som beskrivits ovan föreslås den sökande inte ha rätt till arbetslöshetsersättning förrän han eller hon därefter har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Med ersättningsperiod avses även eventuell förlängning av densamma.

I situationer när arbetstagare har lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, bör ingen förändring ske, om fråga är om enstaka tillfällen. Nuvarande avstängningsregler bör således fortsätta att gälla i dessa fall. Arbetsförmedlingen har små möjligheter att påverka i dessa situationer och det finns enligt regeringens mening ingen anledning att underlätta dessa beteenden. Där emot gäller naturligtvis att rättssäkerheten och likabehandlingen är lika viktiga när det gäller dem som slutar ett arbete som i fråga om andra arbetslösa. Dessa ärenden måste därför bli föremål för samma grannliga utredning som andra ärenden där ersättningsrätten ifrågasätts. Bedömningen av vad som utgör en giltig anledning för att sluta ett arbete på egen begäran är restriktiv. Vad som främst godkänns är dokumenterade hälsoskäl. Även andra situationer godkänns, såsom då arbetstagaren har valt att sluta på grund av mobbning eller någon annan liknande behandling, om de är dokumenterade eller kan styrkas på annat sätt.

Emellertid bör den som i de ovan nämnda situationerna inom samma ersättningsperiod upprepar sitt beteende behandlas på motsvarande sätt som den som i nedsättningsfallet upprepar sitt beteende. Regeringen föreslår således att den som en tredje gång inom samma ersättningsperiod lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, och tidigare inom samma ersättningsperiod varit avstängd två gånger, skall vara avstängd från rätt till ersättning till dess han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Enligt de nuvarande avstängningsreglerna bestäms varaktigheten av avstängningen av hur länge arbetet i fråga sannolikt skulle ha varat. ALF-gruppen har anslutit sig till denna modell och föreslår en varierande nedsättningstid av dagpenningen. Regeringen har vid sina överväganden i denna fråga dock kommit fram till att nedsättningstiden bör vara 40 ersättningsdagar oavsett den förväntade varaktigheten på arbetet. Motivet för detta är den lindring av sanktionerna som regeringens förslag innebär och en strävan att förenkla systemet. Regeringen anser det också rimligt att begränsa den tid inom vilken nedsättningen av dagpenningen skall göras till som längst 180 kalenderdagar från den dag då nedsättningstiden inleddes. I nedsättningstiden räknas endast in de dagar då dagpenning lämnas.

För den som får sin dagpenning nedsatt och som under samma tid t.ex. på nytt avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl bör den nya nedsättningstiden räknas från utgången av den föregående nedsättningstiden. Detsamma bör gälla när en sökande är avstängd från rätt till ersättning. Nedsättningstiden bör då räknas från utgången av avstängningstiden.

Eftersom arbetslöshetsersättning lämnas under dagar med nedsättning räknas dessa dagar in i ersättningsperioden.

De nu förslagna reglerna bör gälla på motsvarande sätt för de arbetsmarknadspolitiska programmen för vilka aktivitetsstöd utgår, t.ex. för det fall en sökande utan godtagbart skäl avvisar erbjudande om lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program som berättigar till aktivitetsstöd och utbildning för vilka särskilt utbildningsbidrag lämnas.

### *Sammanfattning*

Regeringens förslag innebär således att bestämmelserna om avstängning i 43–46 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring ändras och att en ny bestämmelse om nedsättning av ersättning införs i nämnda lag. Nedsättning av dagpenningen samt avstängning i enlighet med den nya lydelsen i 45 § andra stycket bör endast avse sådana förhållanden som har inträffat efter lagens ikraftträdande.

## 7.1 Ett enhetligt arbetsvillkor

**Regeringens förslag:** Arbetsvillkoret ändras.

I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret jämföras med förvärvsarbete tid då den sökande har fullgjort totalförsvarsplikt eller uppburit föräldrapenning, dock tillsammans högst två kalendermånader.

Återkvalificeringsvillkoret slopas. Tid som inte längre återkvalificerar för ett nytt arbetsvillkor blir möjlig att hoppa över. Tid då den sökande deltagit i arbetsmarknadsutbildning, annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, aktivitetsgarantin, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, arbetslivsinriktad rehabilitering eller då anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd lämnats eller ersättning enligt 3 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnats blir möjlig att hoppa över. Detsamma gäller tid med stöd till start av näringsverksamhet.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. ALF-gruppen har dock inte föreslagit någon ändring av arbetsvillkoren i 12–14 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal av remissinstanserna har kommit med synpunkter i denna del. *Socialstyrelsen (SoS)* är positiv till att återkvalificeringen tas bort. *AMS* avstyrker förslaget. *AMS* anser vidare att det nuvarande arbetsvillkoret behöver preciseras på en rad punkter. *SO* avstyrker förslaget och föreslår i stället att arbetsvillkoret återställs till det villkor som gällde före den 1 juli 1997 (80 dagars arbete fördelade på minst 5 månader inom en ramtid av 12 månader). *SK* föreslår ett mildare arbetskrav för den som gör anspråk på grundbeloppet och ett något hårdare arbetskrav för inkomstrelaterad ersättning.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** I den nu upphävda lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, som utgör grunden för den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen, föreskrevs vid den lagens tillkomst att vissa andra förhållanden fick jämföras med förvärvsarbete. Det var bl.a. viss tid då sökanden genomgått arbetsmarknadsutbildning, fullgjort värnpliktstjänstgöring eller åtnjutit föräldrapenning enligt 3 kap 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, i samtliga fall dock tillsammans högst två månader.

Under årens lopp har ändringar gjorts i arbetsvillkoret som har inneburit att deltagande arbetsmarknadspolitiska program vid vilka aktivitetsstöd har lämnats inte bara till en del utan helt har kvalificerat till en första period av arbetslöshetsersättning.

Den 1 januari 1996 gjordes en ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring som innebar att rätten till en första ersättningsperiod i princip endast kunde uppfyllas med förvärvsarbete. Fullföljd arbetsmarknadsutbildning, anställningar med arbetsmarknadspolitiska anställningsstöd samt tid i totalförsvarsplikt och med föräldrapenning, de senare till-

sammans högst två månader, kunde endast kvalificera till senare ersättningsperioder.

Denna princip har överförs till den nu gällande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Där görs också en uppdelning av vad som kvalificerar till en första ersättningsperiod och vad som kan ge rätt till ytterligare ersättningsperioder. För att kvalificera för den första ersättningsperioden krävs enligt 12–14 §§ i princip reguljärt arbete. Där finns två arbetsvillkor. Enligt det första arbetsvillkoret (12 § punkt 1) krävs att den sökande har förvärvsarbetat i minst sex månader och utfört arbetet under minst 70 timmar per kalendermånad inom en ramtid av 12 månader. Enligt det andra, alternativa, arbetsvillkoret (12 § punkt 2) skall sökanden ha förvärvsarbetat i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbetet under minst 45 timmar under var och en av dessa månader inom ramtiden på 12 månader.

Kvalificerande för ytterligare ersättningsperioder är enligt 19 § t.ex. fullföljd arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad (numera arbetslivsinriktad) rehabilitering, fullföljd utbildning med särskilt utbildningsbidrag, tid då sökanden har fått föräldrapenning eller fullgjort totalförsvarsplikt, tillsammans dock högst två månader, arbeten för vilka arbetsgivaren av arbetsmarknadspolitiska skäl fått bidrag samt tid med stöd till start av näringsverksamhet.

## Skälen för regeringens förslag

### *Återkvalificering genom arbetsmarknadspolitiska program slopas*

Arbetslöshetsförsäkringen är primärt och skall också fortsättningsvis vara en inkomstbortfallsförsäkring, dvs. en försäkring som är avsedd att ersätta förlorad arbetsinkomst för den som har blivit arbetslös. Endast arbete på den reguljära arbetsmarknaden bör därför, förutom vad som föreslås i fråga om totalförsvarsplikt respektive föräldrapenning, få tillgodoräknas för att uppfylla arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning.

Utvecklingen mot att framför allt arbetsmarknadspolitiska åtgärder kvalificerar för arbetslöshetsersättning har inneburit att sådana åtgärder i hög grad kommit att användas för att tillförsäkra den arbetslöse fortsatt försörjning genom arbetslöshetsförsäkringen. Det egentliga målet för programmen, att leda till en snabb och varaktig återgång till den reguljära arbetsmarknaden, har därigenom kommit på undantag. Under 1990-talets massarbetslöshet var detta dock inte fel. Deltagandet i åtgärder gjorde det möjligt för den arbetslöse att genom utbildning och praktik bibehålla sin kompetens även om möjligheterna till reguljärt arbete var ringa.

Läget på arbetsmarknaden har nu förbättrats väsentligt. Det s.k. volymmålet för de arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna har slopats och inriktningen är nu att prioritera kvalitativa aktiviteter, såsom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, som bedöms snabbare leda till reguljärt arbete. För den som under längre tid inte har kunnat få reguljärt arbete kommer det att finnas en aktivitetsgaranti med bl.a. intensifierade sök- och vägledningsinsatser. Därmed minskar behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser som återkvalificerande för ny ersättningsrätt. Kvaliteten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, numera benämnda arbetsmark-

nadspolitiska programmen, stärks. Programmen skall leda till arbete och rundgången mellan arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska program skall brytas.

AMS är positiv till att arbetsmarknadspolitiska program används till det de är avsedda för. Detta utesluter emellertid inte, tycker AMS, att en ny ersättningsperiod skall kunna upparbetas genom deltagande i de kvalitetsprogram som framdeles erbjuds inom arbetsmarknadspolitiken. TCO anser inte att utredningen ger tillräckligt underlag för en genomgripande ändring av ersättningsrätten. Problemet med rundgången bör kunna lösas inom nuvarande system genom satsning på program som ger långsiktigt stabila lösningar för den enskilde.

Regeringen delar AMS, TCO:s och andras uppfattning att det är av största vikt att de arbetsmarknadspolitiska programmen håller en hög kvalitet och syftar till en återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Till detta kommer en bättre strukturering av sökprocessen t.ex. genom individuella handlingsplaner.

Regeringen anser emellertid att den arbetssökandes problem på arbetsmarknaden inte i första hand bör lösas genom generösa återkvalificeringsregler. I stället bör intensiva insatser erbjudas som på ett mer varaktigt sätt underlättar den arbetssökandes återinträde på arbetsmarknaden. Det är mot denna bakgrund som regeringens förslag om aktivitetsgaranti i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98 ) skall ses.

Regeringen föreslår därför, för att stärka arbetslöshetsförsäkringens karaktär av en omställningsförsäkring, att tid i arbetsmarknadspolitiska program, skall upphöra att återkvalificera till rätt till arbetslöshetsersättning och i stället enbart vara överhoppningsbar. 19 § och därmed 30 § bör därför upphävas. Tid som går att hoppa över blir därmed tid som arbetssökanden varit hindrad att arbeta på grund av arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, aktivitetsgarantin, ungdomsgarantin, datorverkksamhet, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning eller arbetslivsinriktad rehabilitering. Detsamma bör gälla för deltagande i utbildning med särskilt utbildningsbidrag (en del av kunskapslyftet). Även tid där ersättning enligt 3 a § lagen om arbetslöshetsersättning lämnats skall enbart vara överhoppningsbar.

Tid med stöd till start av näringsverksamhet återkvalificerar i dag till rätt till arbetslöshetsersättning men är inte överhoppningsbar. Regeringen anser att inte heller tid med stöd till start av näringsverksamhet skall vara återkvalificerande utan föreslår i stället att sådan tid blir överhoppningsbar.

Tiden föreslås bli överhoppningsbar såväl när det gäller beräkningen av ramtiden i samband med att arbetsvillkoret prövas (17 §) som vid prövningen vid återknytning till en pågående ersättningsperiod enligt 23 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

För närvarande kvalificerar, enligt 14 § lagen om arbetslöshetsförsäkring, inte arbete med anställningsstöd till en första ersättningsperiod. Däremot får sådant arbete tillgodoräknas för att återkvalificera till ytterligare ersättningsperioder. Arbete med anställningsstöd är reguljärt arbete även om statsbidrag lämnas till arbetsgivaren. Statsbidraget lämnas

emellertid av arbetsmarknadspolitiska skäl och på grund av att arbetstagarannars skulle varit arbetslös. *LO* anser att alla anställningar med anställningsstöd bör kunna grunda rätt till ett arbetsvillkor. Det finns enligt regeringens mening emellertid inte något skäl att särskilja arbete med anställningsstöd från andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Sådant arbete bör således, i likhet med vad som gäller i dag, inte kvalificera till en första ersättningsperiod. Det bör inte heller, av samma skäl som gäller för arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik, återkvalificera till nya perioder med arbetslöshetsersättning. Tiden i anställning med anställningsstöd föreslås i stället bli överhoppningsbar. Det innebär att om personen har ersättningsdagar kvar av en pågående ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning kan han eller hon fortsätta att uppbära arbetslöshetsersättning alternativt erbjudas att delta i verksamhet inom aktivitetsgarantin. Sker arbetet med anställningsstöd inom ramen för aktivitetsgarantin och den arbetssökande åter är arbetslös och inte kan få annat arbete, lämnas fortsatt stöd inom aktivitetsgarantin med dess utbud av olika insatser. Ersättningen i aktivitetsgarantin blir därvid densamma som före anställningen med anställningsstödet. Den sökandes försörjningstrygghet påverkas således inte. Vid återgång till andra insatser inom aktivitetsgarantin får han eller hon, om inte ett nytt arbete står till buds, aktivitetsstöd. Regeringens förslag är således att tid i arbete som finansierats med anställningsstöd inte längre skall vara återkvalificerande utan vara överhoppningsbar enligt 17 och 23 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

För närvarande gäller att arbete med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare och anställning inom Samhall AB betraktas som reguljärt arbete som får tillgodoräknas för att uppfylla arbetsvillkoret för en första ersättningsperiod. Regeringen anser att detta bör gälla även fortsättningsvis. Nämnda arbeten skall alltså även framgent kvalificera till såväl en första ersättningsperiod som för ytterligare ersättningsperioder.

#### *Tid med föräldrapenning och i totalförsvarsplikt jämställs med arbete*

När det gäller viss tid med föräldrapenning eller fullgjord totalförsvarspliktstjänstgöring återkvalificerar sådan tid, tillsammans högst två månader, till arbetslöshetsersättning. Regeringens förslag är nu att tid med föräldrapenning respektive tid i totalförsvarsplikt, såväl vid en första som eventuellt senare ersättningsperioder, skall jämföras med förvärvsarbete och således, i den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret, ingå i detsamma. Detta innebär att arbetsvillkoret på sex månaders arbete inom en ramtid av tolv månader kan bestå av minst fyra kalendermånader med arbete minst 70 timmar per kalendermånad och högst två kalendermånader med föräldrapenning eller totalförsvarsplikt eller t.ex. högst en kalendermånad med vardera föräldrapenning och totalförsvarsplikt. Omfattningen av föräldrapenningen respektive totalförsvarsplikten skall motsvara minst 70 timmars förvärvsarbete under kalendermånaden.

Konstruktionen av det alternativa arbetsvillkoret (12 § punkt 2) med dess flexibla fördelning av arbetet under en sammanhängande sexmånadersperiod och dess krav på totalt minst 450 timmars arbete gör att det i det fallet bör krävas minst 300 timmars arbete under minst fyra kalendermånader med vardera minst 45 timmar. Övriga två kalendermånader

der kan uppfyllas med tid med föräldrapenning respektive totalförsvarsplikt. Den totala tiden i det arbetsvillkoret skall motsvara minst 450 timmars arbete.

I likhet med vad som tidigare gällde, och nu gäller i de fall ny dagpenning fastställs vid återkvalificeringen, beräknas i dessa fall normalarbetstiden och dagpenningen med utgångspunkt enbart i de fyra – eller fem – kalendermånader som uppfyllts enbart med förvärvsarbete.

Även om män numera i större utsträckning än tidigare en tid uppbär föräldrapenning har förslaget störst betydelse för de kvinnor som inte är så etablerade på arbetsmarknaden och som på grund av att de uppburit föräldrapenning inte kunnat arbeta i den omfattning att de genom utfört förvärvsarbete uppfyllt ett arbetsvillkor.

#### *14 § andra stycket slopas*

I 14 § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring anges att vid prövning av arbetsvillkoret skall bortses från utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med stöd av förordningen om anställningsstöd respektive som bedrivits med stöd av bestämmelserna om start av näringsverksamhet. I 14 § andra stycket anges emellertid att man inte skall bortse från sådana arbeten om sökanden när arbetena påbörjades redan uppfyllde arbetsvillkoret med förvärvsarbete enligt 12 och 13 §§. 14 § andra stycket tar alltså sikte på en situation då sökanden faktiskt uppfyllde ett arbetsvillkor med reguljärt arbete men i stället för att då ansöka om arbetslöshetsersättning gått direkt till en anställning med anställningsstöd eller till verksamhet med stöd till start av näringsverksamhet. I dessa fall får alltså arbeten med anställningsstöd eller verksamhet med stöd till start av näringsverksamhet, trots att de normalt inte kan ingå i ett arbetsvillkor, ändå tillgodoräknas.

Regeringen föreslår nu att 14 § andra stycket slopas.

Tid i anställning med anställningsstöd och verksamhet med stöd till start av näringsverksamhet föreslås nu bli överhoppningsbar. Arbetslöshetsersättningen grundas i så fall på arbete före det med anställningsstödet respektive tiden med stöd till start av näringsverksamhet. Den särskilda regleringen i 14 § andra stycket om att tid i anställningsstöd eller stöd till start av näringsverksamhet skall få tillgodoräknas vid bestämmande om arbetsvillkoret är uppfyllt behövs således inte längre.

Det finns ytterligare ett skäl att i dessa speciella situationer slopa tiden med stöd till start av näringsverksamhet som kvalificerande till arbetslöshetsersättning. En följd av regeringens generella förslag att slopa rundgången genom att arbetsmarknadspolitiska insatser inte längre skall vara återkvalificerande är att regeringen nu också föreslår att 30 §, enligt vilken dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen kan beräknas till ett belopp motsvarande aktivitetsstödet, slopas. Skulle dagens speciella regel i 14 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring att tiden med stöd av start till näringsverksamhet skulle kunna grunda rätt till arbetslöshetsersättning behållas kommer inte längre att finnas någon lagregel om hur arbetslöshetsersättningen i det fallet skall beräknas. Regeringen anser inte att det finns skäl att behålla 30 § enbart för den situationen att en person går direkt från reguljärt arbete till en tid med stöd till start av närings-

verksamhet och genast därefter lägger ned rörelsen och ansöker om arbetslöshetsersättning. Det finns också sedan hösten 1997 en ny regel som ger den som är arbetslös efter att ha drivit rörelse under kortare tid än ett år en generell möjlighet att få arbetslöshetsersättningen baserad på den anställning som ligger närmast före företagandet.

Att 14 § andra stycket slopas innebär en förenkling.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså följande. Återkvalificeringsvillkoret slopas och 19 och 30 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring upphävs därför. Tiden i arbetsmarknadspolitiska insatser blir i stället överhoppningsbar. Det införs en ny bestämmelse om att tid med föräldrapenningförmån eller totalförsvarspikt i tillsammans upp till två kalendermånader jämföras med förvärvsarbete i den mån tiden behövs för att uppfylla arbetsvillkoret och att sådan tid då skall räknas in i ramtiden (17 §).

Bestämmelserna om återkvalificering, utom vad gäller föräldrapenning och totalförsvarspikt, bör övergångsvis gälla till och med den 31 mars 2001 för den som har ansökt om en ny ersättningsperiod senast vid denna tidpunkt, se avsnitt 14.

## 7.2 Överhoppningsbar tid

**Regeringens förslag:** När ramtid skall bestämmas i samband med prövning av arbetsvillkoret skall inte tid då hel närståendepenning uppburits räknas in.

Den tid som får hoppas över vid bestämmande av ramtiden skall begränsas till sju år.

**ALF-gruppens förslag:** Med undantag för att ALF-gruppen föreslagit att tid som får överhoppas vid prövningen av arbetsvillkoret bör begränsas till högst fem år, överensstämmer ALF-gruppens förslag med regeringens.

**Remissinstanserna:** AMS, SACO, SO och Försäkringskassförbundet tillstyrker förslaget om närståendepenning. SO anser att även tid med närståendepenning på mindre än heltid skall vara överhoppningsbar. AMS tillstyrker i princip förslaget om tidsbegränsning av den överhoppningsbara tiden, men menar att sammanhängande sjukskrivningar och rehabiliteringsperioder bör kunna undantas även längre än fem år. LO anser att en begränsning till fem år skulle drabba enskilda arbetsskadade med lång tids rehabilitering. TCO och SACO avstyrker förslaget om tidsbegränsning främst för att det motverkar förutsättningarna för längre studier.

**Skälen för regeringens förslag:** För rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppställs bland annat ett krav på att den sökande före arbetslösheten arbetat i viss omfattning. Därmed anses anknytning till arbetsmarknaden föreligga. För att en arbetssökande som under en tid



varit hindrad att arbeta ändå skall kunna få ersättning finns vissa möjligheter att hoppa över sådan tid. På så sätt kan arbete som ligger längre tillbaka i tiden räknas in i kravet på förvärvsarbete.

Tid som enligt 16–17 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring får hoppas över, och således inte skall räknas in i ramtiden vid fastställande av arbetsvillkoret, utgörs av bl.a. sjukdom, vård av eget barn som inte fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen, uppbärande av föräldrapenning och fullgörande av totalförsvarsplikt. Genom reglerna om överhoppningsbar tid ges den arbetsökande möjlighet att behålla sin ersättningsrätt i dessa situationer.

### *Närståendepenning*

Närståendepenning regleras i lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård. Enligt lagen har en närstående, som vårdar en svårt sjuk person, rätt till ledighet och ersättning från sjukförsäkringen under som längst 60 dagar. För den som vårdar en person med HIV-infektion gäller rätt till ledighet och ersättning under som längst 240 dagar. Vården måste ges i Sverige och både den sjuke och den som vårdar honom eller henne måste vara inskriven hos försäkringskassan. Ersättningsnivån är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten och ersättningen utgår som hel, halv eller fjärdedels ersättning.

Närståendepenning utgår under en tämligen begränsad tidsperiod, varför den arbetssökandes anknytning till arbetsmarknaden inte bör anses upphöra under sådan tid. Regeringen instämmer därför i ALF-gruppens förslag att tid med närståendepenning bör få hoppas över vid prövningen av arbetsvillkoret. SO har föreslagit att även närståendepenning på mindre än heltid skulle vara överhoppningsbar. Regeringen menar att en sådan regel skulle skapa tillämpningsproblem i och med att personen i det fallet skulle kunna arbeta upp till 75 procent av heltid vid sidan av vården av den närstående. En förutsättning för att tid med närståendepenning skall få betraktas som överhoppningsbar tid bör således vara att personen i fråga varit förhindrad från att arbeta på grund av vårdinsatsen, att det rör sig om vård på heltid samt att hel närståendepenning utgått

### *Begränsning av överhoppningsbar tid*

I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring har det hittills inte funnits någon begränsning av hur lång tid som får hoppas över vid beräkning av ramtiden. En sådan begränsning fanns däremot från och med år 1985 i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Där föreskrevs att den överhoppningsbara tiden begränsades till två år. Sistnämnda regel infördes bland annat mot bakgrund av att det hade visat sig vara svårt att få fram utredningsunderlag om tid som låg långt tillbaka i tiden. Begränsningsregeln innebar att förhållanden som låg längre tillbaka i tiden än tre år från första arbetslösa dagen inte kunde påverka rätten till kontant arbetsmarknadsstöd. Det kontanta arbetsmarknadsstödet har ersatts av grundbeloppet och ingår sedan den 1 januari 1998 i arbetslöshetsförsäk-

ringen. För grundbeloppet finns ingen begränsning i tiden för överhoppningsbar tid.

Regeringen har med anledning av vad som framförts av remissinstanserna övervägt vad som kan vara en rimlig tid för att anknytningen till arbetsmarknaden skall anses kvarstå.

Det är enligt regeringens mening inte förenligt med försäkringens syfte att en arbetssökande skall kunna vara borta från arbetsmarknaden under mycket lång tid och ändå vara berättigad till arbetslöshetsersättning på grund av förhållanden som ligger allt för långt tillbaka i tiden. För att kraven på viss anknytning till arbetsmarknaden och försäkringens roll som omställningsförsäkring skall kunna upprätthållas, bör den tid som får hoppas över vid prövningen av arbetsvillkoret begränsas något i tiden. Eftersom det kan vara svårt att fastställa förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden underlättar en sådan lösning också administrationen av arbetslöshetsförsäringen.

Den begränsning till fem år av tiden som ALF-gruppen har föreslagit får överhoppas vid prövningen av arbetsvillkoret bedömer regeringen, i likhet med remissinstanserna, som alltför kort. Regeringen förordar i stället att den längst överhoppningsbara tiden sätts till sju år. Däri bör kunna rymmas bl.a. en gymnasieutbildning med åtföljande högskoleutbildning, en längre högskoleutbildning eller en längre tids rehabilitering efter sjukdom.

Angående ändringar i den överhoppningsbara tiden (17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring) föranledda av förslag till ändring av arbetsvillkoret, se avsnitt 7.1.

### 7.3 Ett rättvisare studerandevillkor

**Regeringens förslag:** Ramtiden för studerandevillkoret förlängs så att villkoret kan uppfyllas vid 20 års ålder av den som har avslutat sin utbildning genom att ha fullföljt treårigt gymnasium före 20-årsdagen.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget. *AMS*, *Länsrätten i Stockholms län* och *SoS* är positiva till förslaget. *SO* instämmer i att studerandevillkoret skall omfatta alla som slutar skolan det år då de fyller 19 år men avvisar förslaget om att ersättning måste börja uppbäras inom tio månader från avslutad utbildning. I stället föreslår *SO* att ramtiden i studerandevillkoret skall sättas till tolv månader och att tid med föräldrapenning skall vara överhoppningsbar. *SACO* föreslår att studerandevillkoret ändras så att det omfattar alla som slutar gymnasieskolan.

**Skälen för regeringens förslag:** I de fall en arbetssökande inte uppfyllt arbetsvillkoret kan arbetslöshetskassan pröva om han eller hon i stället uppfyllt studerandevillkoret enligt 18 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Studerandevillkoret gäller såväl vuxenstuderande som ungdomar. Kriterierna är bl.a. att studierna skall vara avslutade och

ha omfattat minst ett läsår på heltid samt berättigat till studiesocialt stöd. Arbetslöshetsersättning, i form av grundbelopp, lämnas i dessa fall först efter det att den arbetssökande har fullgjort en kvalifikationstid om 90 kalenderdagar. Under kvalifikationstiden skall den sökande antingen ha varit anmäld som arbetslös arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen eller ha utfört förvärvsarbete. Kvalifikationstiden om 90 kalenderdagar skall ha fullgjorts inom en ramtid av 10 månader från avslutad utbildning. Hinder i form av sjukdom, havandeskap, vård av eget barn, vård av adoptivbarn eller totalförsvarsplikt förlänger ramtiden.

Åldersgränsen för det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), som vad gäller studerandevillkoret var en föregångare till grundbeloppet, var från början 16 år. Åldersgränsen har successivt höjts och är, vilket allmänt gäller för grundbeloppet, sedan flera år tillbaka 20 år. Åldersgränsen har med anledning av de kommunala programmen för ungdomar en tid varit knuten till tidpunkten för 20-årsdagen, en tid till den 1 juli det år den unge fyllde 20 år.

Det förhållandet att de flesta ungdomar är omkring 19 år när de går ut treårigt gymnasium samt att ramtiden efter avslutad utbildning är 10 månader i kombination med en åldersgräns på 20 år gör att vissa ungdomar i en åldersklass inte har möjlighet att uppfylla studerandevillkoret. Rätten till grundbelopp enligt studerandevillkoret är således beroende av vid vilken tid på året som den arbetssökande är född. Ett exempel: en person är född i juni och går ut treårigt gymnasium i juni på 19-årsdagen. Ramtiden är 10 månader under vilken personen skall ha varit anmäld som arbetslös arbetssökande på arbetsförmedlingen under 90 kalenderdagar. Vid utgången av ramtiden (april året därpå) är den arbetssökande inte 20 år och kan därför inte beviljas grundbelopp. Ersättning kan inte heller lämnas senare, dvs. i juni när den sökande fyller 20 år. Klasskamraten som var född i mars samma år kan dock beviljas ersättning.

Eftersom ovanstående endast gäller ungdomar som genomgår gymnasieutbildning finns det inte något behov att förändra reglerna för äldre studerande. Den som är 20 år eller mer när studierna är avslutade kan inom ramtiden på 10 månader genom att vara anmäld som arbetslös arbetssökande på arbetsförmedlingen eller arbeta under 90 kalenderdagar uppfylla studerandevillkoret.

ALF-gruppen har föreslagit att studerandevillkoret ändras så att det omfattar alla som slutar skolan på våren det år de fyller 19 år. I ramtiden skall dock inte ingå tid då den unge har deltagit i verksamhet enligt kommunernas ansvar för ungdomar eller tid i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Regeringens förslag är att ramtiden efter avslutad utbildning bör få förlängas till den dag personen fyller 20 år om den arbetssökande före 20 års ålder har fullföljt en treårig gymnasieutbildning som bedrivits på heltid och berättigat till studiesocialt stöd. Genom en förlängning av ramtiden uppnås en likabehandling av ungdomar i samma årskurs. Det blir inte längre av betydelse vid vilken tidpunkt på året som den unge är född. Förslaget uppfyller därmed *SACO:s* särskilt framförda önskemål om att alla ungdomar som gått ut treårigt gymnasium kan uppfylla studerandevillkoret, i den mån de inte uppfyller arbetsvillkoret.

När ramtiden förlängs till den dag då sökanden fyller 20 år bör i kvalifikationstiden om 90 kalenderdagar, i likhet med vad som gäller för närvarande, inte ingå annat än dagar med öppen arbetslöshet eller förvärvsarbete. De 90 kalenderdagarna, som inte behöver ligga i en följd, är den tid under vilken den sökande bör ägna hela sin uppmärksamhet åt att finna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller förvärvsarbete. Under övriga delar av ramtiden kan den sökande mycket väl delta i verksamhet enligt kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år.

Regeringen finner inte anledning att, som *SO* föreslagit, förlänga ramtiden med tid med föräldrapenning. I dag förlängs ramtiden med bl.a. vård av eget barn som inte fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen och regeringen avser inte att föreslå någon ändring i detta avseende.

## 8 Ersättningsperioden och förlängning av perioden

**Regeringens förslag:** Varje ny ersättningsperiod ger rätt till ersättning under längst 300 ersättningsdagar.

Om sökanden när ersättningsperioden har löpt ut inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller enligt arbetsförmedlingen bör erbjudas en aktivitet i aktivitetsgarantin kan ersättningsperioden förlängas med längst 300 ersättningsdagar.

En ny ersättningsperiod räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut, dvs. ingen avräkning skall göras för ersättningsdagar som lämnats i en tidigare period.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås få meddela föreskrifter om rätt till förlängning. ALF-gruppen har dock föreslagit att perioden skall kunna förlängas ytterligare efter 600 dagar. ALF-gruppen har inte föreslagit någon ändring i reglerna om från vilken tidpunkt en ny ersättningsperiod skall räknas för det fallet arbetsvillkoret uppfyllts under den tidigare ersättningsperioden.

**Remissinstanserna:** *LO* och *SO* är positiva till förslaget om förlängning av ersättningsperioden. *LO* delar arbetsgruppens uppfattning att det skall räcka att med att sökkontraktet följts för att förlängning skall kunna ske. *SO* anser att det inte skall krävas deltagande i arbetsmarknadspolitisk insats för att få förlängd ersättning för dem som inte uppfyller kravet på arbete i minst sex månader. *IFAU* avstyrker förslaget rörande ersättningsperiodens längd i sin helhet. *AMS* avstyrker förslaget och anser att frågan om rätt till en ny ersättningsperiod är av sådan avgörande betydelse för den arbetssökande att den bör regleras i lag. Rätten till ny period bör även i fortsättningen bygga på återkvalificering genom arbete eller arbetsmarknadspolitisk insats. *AMS* menar att arbetslöshetskassorna bör besluta om förlängning av ersättningsperioden. *SACO* anser att rätten till förlängning av ersättningsperioden skall vara lagreglerad. *TCO* är av den

åsikten att det underlag som finns i utredningen inte är tillräckligt för att genomföra en så genomgripande förändring av ersättningsrätten. *FR* anser att rätten till arbetslöshetsersättning bör begränsas i tiden. Prop. 1999/2000:139

## Skälen för regeringens förslag

### *Antalet ersättningsdagar*

Ersättningsperioden är enligt 22 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för närvarande längst 300 ersättningsdagar. För den som fyllt 57 år är ersättningsperioden längst 450 dagar. De flesta arbetslösa får arbete efter en kortare tids arbetslöshet och förbrukar inte alla ersättningsdagar. Skälet till att perioden för de äldre i dag är längre är erfarenheten att det kan ta längre tid för dessa att finna nytt arbete.

En aktivitetsgaranti införs i hela landet från och med den 1 augusti 2000 och ett särskilt anställningsstöd samtidigt för dem som har fyllt 57 år (se prop. 1999/2000:98). Genom dessa insatser kommer det att finnas goda möjligheter för dessa äldre att behålla sin förankring på arbetsmarknaden. Det finns därför inte längre samma behov som tidigare av en längre ersättningsperiod. Regeringens förslag är också att ersättningsperioden i vissa fall skall kunna förlängas med längst 300 ersättningsdagar när ett nytt arbetsvillkor inte har uppfyllts (se nedan). Detta minskar behovet ytterligare av en från början förlängd ersättningsperiod för de äldre. Samma längd på ersättningsperioden bör därför gälla för alla arbetslösa oavsett ålder. Förslaget innebär också en förenkling av reglerna.

### *Förlängning av ersättningsperioden*

Även i fortsättningen bör gälla den nuvarande ordningen att först när ersättningsperioden har gått till ända prövas om sökanden uppfyller ett nytt arbetsvillkor. Skulle så vara fallet lämnas en ny ersättningsperiod. Om den sökande däremot inte uppfyller villkoren för en ny ersättningsperiod bör det enligt regeringens mening i stället finnas en möjlighet till en förlängning av ersättningsperioden. Alternativet skulle, med hänsyn till den nu beslutade aktivitetsgarantin, vara att den arbetssökande mer eller mindre automatiskt erbjuds att delta i aktivitetsgarantin vid utgången av de första 300 ersättningsdagarna. Ett sådant erbjudande skall kunna ske om den arbetssökande är eller riskerar att bli långtidsinskriven. Det innebär att den arbetssökande kan erbjudas att delta i aktivitetsgarantin före utgången av de första 300 ersättningsdagarna. Bedömningen av om ett sådant erbjudande skall ske görs av arbetsförmedlingen och skall utgå från den arbetssökandes risk för att bli långtidsinskriven. Som framgår av regeringens förslag (avsnitt 10) bör ett erbjudande om aktivitetsgarantin lämnas senast inom 27 månader från arbetslöshetens inträde. Denna tid motsvarar ca 600 ersättningsdagar i det fall den arbetssökande är kontinuerligt arbetslös under hela den tiden. Regeringen anser därför att en förlängning inte bör bli aktuell om arbetsförmedlingen gör bedömningen att den sökande bör anvisas till aktivitetsgarantin

Regeringen delar alltså inte *IFAU:s* bedömning att ALF-gruppens modell skulle leda till evig ersättning. Genom förslaget betonas arbetslös-

hetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Tiden med ersättning blir, i det fallet den sökande inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor, begränsad till 300 ersättningsdagar med eventuell förlängning. När arbetsförmedlingen och den arbetssökande bedömer att det bäst gagnar den arbetssökandes möjligheter att komma åter i arbete erbjuds han eller hon intensifierade insatser inom aktivitetsgarantin med aktivitetsstöd eller avtalsenlig lön.

Inte alla som har varit arbetslösa så länge att de har förbrukat sina första 300 ersättningsdagar riskerar långtidsinskrivning. Dessa arbetssökande kan ha goda chanser att få reguljärt arbete genom arbetsförmedlingens ordinarie utbud av platsförmedling och arbetsmarknadspolitiska insatser. De behöver ännu inte komma i åtnjutande av de intensifierade insatser som erbjuds inom aktivitetsgarantin. För dessa arbetssökande bör det finnas en möjlighet att förlänga ersättningsperioden med längst 300 ersättningsdagar om de inte har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. De kan därigenom fortsätta att söka arbete med stöd av arbetsförmedlingens ordinarie service. Förmedlingens förslag skall bygga på en bedömning inom ramen för den individuella handlingsplanen av vad som är effektivast för att uppnå målet att den sökande åter kommer i arbete. Den arbetslöse kan under förlängningen erbjudas möjligheten att delta i aktivitetsgarantin om arbetsförmedlingen och den arbetssökande bedömer att det främjar hans eller hennes utsikter att komma åter i reguljärt arbete.

*AMS* och *SACO* menar att möjligheten till förlängning bör regleras i lag. Regeringen delar den uppfattningen och föreslår därför att en sådan lagregel införs. Där bör regleras i vilka fall en förlängning skall göras. Förlängning skall ske om den sökande inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller enligt arbetsförmedlingen bör erbjudas en plats inom ramen för aktivitetsgarantin. När aktivitetsgaranti skall erbjudas bedöms utifrån det enskilda fallet med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen.

Arbetslöshetskassan beslutar om en eventuell förlängning av ersättningsperioden, efter förslag av arbetsförmedlingen.

ALF-gruppen har föreslagit att den som av olika skäl inte kan erbjudas plats på en övergångsarbetsmarknad, dvs. inom aktivitetsgarantin, automatiskt skall kunna fortsätta att erhålla arbetslöshetsersättning utöver 600 ersättningsdagar (300 dagar + förlängning 300 dagar) till dess att en plats på övergångsarbetsmarknaden kan erbjudas. Regeringen delar inte ALF-gruppens uppfattning i denna del. En sådan regel skulle öppna för möjligheter till "evig" arbetslöshetsersättning och kan motverka benägenheten att inrätta ett tillräckligt antal platser inom ramen för aktivitetsgarantin.

*Tidigare erhållna ersättningsdagar avräknas inte i en ny ersättningsperiod*

I 23 § lagen om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om vad som skall ske när ersättningsperioden har löpt ut och den sökande under perioden på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor. Då lämnas ersättning under ytterligare en period. Den nya ersättningsperioden räknas från inträdet av den

arbetslöshet då den sökande uppfyllde det arbetsvillkor som ligger till grund för den nya perioden. Prop. 1999/2000:139

Ett exempel: den sökande har beviljats en ersättningsperiod på längst 300 ersättningsdagar. Arbetslösheten avbryts av kortvariga arbeten varvid sökanden tillfälligt lämnar ersättningsperioden för att vid arbetslöshets-tillfällena återgå till att uppbära ersättning. I detta exempel har sökanden fått ersättning under 200 ersättningsdagar, arbetat tre månader med vardera minst 70 timmar, fått ersättning under 50 ersättningsdagar, arbetat ytterligare tre månader med vardera 70 timmar och har därefter uppburit ersättning under 50 ersättningsdagar. Därmed har de 300 ersättningsdagar löpt ut och personen i exemplet är fortfarande arbetslös. Den sökande har med sina sex månaders arbete uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Han eller hon beviljas därför en ny ersättningsperiod. Den nya ersättningsperioden räknas med nu gällande regler från inträdet av den arbetslöshet då den sökande uppfyllde det arbetsvillkor som ligger till grund för den nya perioden. I detta exempel är det således efter det senaste av de två arbetena om vardera tre månader. Den nya ersättningsperioden börjar alltså på dag 251 i den förra perioden och kommer i detta exempel att med 50 ersättningsdagar sammanfalla med ersättningsdagar i den tidigare perioden.

Effekten av den nuvarande regeln är att den nya perioden i praktiken kan förkortas väsentligt, i extremfallet till en dag, därför att det senaste arbetet som ingår i det nya arbetsvillkoret ligger långt bakåt i tiden. Som dels en konsekvens av att regeringen nu föreslår att i princip endast reguljärt arbete, och viss tid med föräldrapenning och i totalförsvarsplikt, skall kvalificera till perioder med arbetslöshetsersättning, dels en förenkling av försäkringen bör den avräkning av ersättningsdagar mellan ersättningsperioderna som ovan beskrivits slopas. Varje ny ersättningsperiod som beviljas läggs därigenom ut efter den förra perioden. Alla nya ersättningsperioder inleds, vilket också gäller för närvarande, med en karens på fem eljest ersättningsberättigade dagar.

### *Sammanfattning*

Regeringens förslag är således dels att 300 ersättningsdagar skall gälla för alla oavsett ålder och att det skall införas en möjlighet till förlängning med längst 300 ersättningsdagar under förutsättning att sökanden då inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller bör erbjudas en aktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin (22 §), dels att tidigare erhållna ersättningsdagar inte skall avräknas i en ny ersättningsperiod (23 §).

För den som före ikraftträdandet har fyllt 57 år och har rätt till ersättning på grund av en pågående ersättningsperiod bör äldre bestämmelser gälla (se avsnitt 14). Om en förlängning av ersättningsperioden därefter blir aktuell kommer den dock att avse längst 300 ersättningsdagar.

**Regeringens förslag:** En bestämmelse införs om att det högsta belopp som regeringen fastställer för dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning kan bestämmas till ett högre belopp under de första 100 dagarna än under de resterande ersättningsdagarna (förhöjd dagpenning) och att den förhöjda dagpenningen kan begränsas i tiden för personer som söker deltidsarbete.

**Regeringens bedömning:** För den som deltar i en arbetsmarknadspolitiskt program eller utbildning som berättigar till aktivitetsstöd eller särskilt utbildningsbidrag bör det sammanlagda antalet ersättningsdagar med förhöjd dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen och med förhöjt aktivitetsstöd eller förhöjt särskilt utbildningsbidrag uppgå till högst 100.

Till den som får arbetslöshetsersättning vid sidan av regelbundet deltidsarbete bör förhöjd dagpenning lämnas under längst 20 kalenderveckor från det att ersättning i kombination med deltidsarbetet började utgå.

Kompensationsnivån bör även fortsättningsvis utgöra 80 procent.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag om differentiering av dagpenningen, såvitt avser arbetslöshetsersättningen. Arbetsgruppen har dock inte lämnat något förslag i fråga om differentiering av aktivitetsstöden och samordningen mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd vid deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats eller utbildning som berättigar till aktivitetsstöd eller särskilt utbildningsbidrag. Några förslag i fråga om grundbeloppet, aktivitetsstöden eller indexering lämnas inte av ALF-gruppen.

**Index-gruppens förslag:** Den högsta och lägsta dagpenning samt grundbeloppet fastställs årligen genom diskretionära beslut av regeringen i samband med budgetpropositionen. Det nyligen beslutade Medlingsinstitutet föreslår årligen utarbeta underlag till regeringen rörande löneutvecklingen.

**Remissinstanserna:** *AMS, IFAU, Riksförsäkringsverket (RFV), Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet* är positiva till förslaget om högre dagpenning under de första hundra dagarna. AMS anser dock att förslaget är behäftat med en del oklarheter. IFAU och Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet är för en generell stegvis nedtrappning. *Arbetsgivarverket, Statskontoret* och *FR* är positiva till en nedtrappning av dagpenningens storlek och föreslår ytterligare successiv nedtrappning. *LO, TCO, SACO, SO* och *KLYS* är negativa till förslaget. Enligt *Sociologiska institutionen vid Umeå Universitet* finns det inga belegg för att arbetslöshetsförsäkringen bättre skulle kunna fullgöra sin omställningsfunktion genom en nedtrappning av ersättningen. Riksrevisionsverket (*RRV*) anser att förslaget om nedtrappning av dagpenningen inte är tillräckligt utrett.

De flesta remissinstanser har inte särskilt kommenterat kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. RFV anser att ersättningsnivån bör



fortsätta att var 80 procent. *LO* anser att kompensationsnivån på sikt bör Prop. 1999/2000:139 höjas till 90 procent.

*AMS*, *IFAU* och *SO* förordar en indexering av dagpenningen. *LO* anser att högsta dagpenning bör räknas upp utifrån löneutvecklingen. *TCO* anser att årlig uppräknings genom indexering bör ske till dess att arbetslöshetsersättningen höjs till samma nivå som sjukförsäkringen. *RFV* anför att en indexering av dagpenningen inte behöver ske inom ramen för statsbudgeten, utan kan kopplas till den enskildes medlemsavgifter till arbetslöshetskassan. *SAF* avvisar förslaget.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *En differentierad högsta dagpenning*

Sedan år 1992 har grundbeloppet (fram till år 1998 *KAS*) och den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen, och därmed också den lägsta och högsta nivån på utbildningsbidragen, numera aktivitetsstöden, höjts endast marginellt. Storleken på dagpenningen återspeglar inte den löneutveckling som har skett sedan dess. Genom denna urholkning av värdet på arbetslöshetsersättningen har det kommit att ifrågasättas allt mer om försäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring. Inom flera avtalsområden på arbetsmarknaden finns nu långtgående planer på att införa kompletterande privata försäkringslösningar som ger även dem med högre inkomster en ersättning med 80 procent av den tidigare lönen. Denna utveckling kan komma att minska viljan att finansiera den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och hotar legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringen anser därför att det är ytterst angeläget att inleda en utveckling för att återställa värdet på den lägsta och den högsta nivån på arbetslöshetsersättningen och därigenom förstärka förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen och motverka försäkringslösningar som endast de mer välbeställda på arbetsmarknaden har råd med. En höjning av nivåerna i arbetslöshetsersättningen är därför angelägen. Regeringen avser, under förutsättning att det statsfinansiella läget så tillåter, att höja den högsta dagpenningen under de första 100 ersättningsdagarna från och med den 1 juli 2001 och den 1 januari 2002. Regeringen avser också att i samband med dessa höjningar höja grundbeloppet. För detta belopp föreslås dock ingen differentiering. Höjningarna sker om förslagen i propositionen genomförs. Regeringen avser att följa upp och utvärdera förslagens effekter inför en eventuell förändring. Därvid skall även arbetsmarknadens funktionssätt vägas in.

Det är viktigt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens karaktär av inkomstbortfallsförsäkring. Regeringen anser därför, i likhet med *ALF*-gruppen, att ett förhöjt dagpenningbelopp skall kunna lämnas under de första 100 ersättningsdagarna i varje ny ersättningsperiod till arbetssökande som uppbär inkomstrelaterad ersättning under förutsättning att det arbete som den nya ersättningsperioden grundas på kan ge ett förhöjt dagpenningbelopp. En bestämmelse om detta införs i lagen.

Hundra ersättningsdagar motsvarar ca 5 månaders arbetslöshet. Det förhöjda dagpenningbeloppet bör gälla om kompensationsnivån för den

arbetslöse understiger 80 procent av inkomsten vid den nu gällande högsta dagpenningen. Enligt ALF-gruppen har ca 60 procent av de yrkesverksamma en inkomst som vid arbetslöshet skulle ge en ersättning som understiger en kompensationsnivå på 80 procent av inkomsten. Bland de arbetslösa är motsvarande andel 40 procent. En förhöjd dagpenning under de första 100 dagarna skulle således ge runt hälften av arbetskraften ett förbättrat ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Efter de första hundra ersättningsdagarna bör ersättning lämnas med högst den nu gällande högsta dagpenningen.

En sökande som uppfyller ett nytt arbetsvillkor under pågående ersättningsperiod eller därefter kan beviljas en ny ersättningsperiod på 300 ersättningsdagar när perioden löpt ut. Den som beviljas en ny ersättningsperiod blir åter berättigad till förhöjd dagpenning under de första hundra dagarna i den nya ersättningsperioden. En sökande som beviljas en förlängning av ersättningsperioden, utan att uppfylla arbetsvillkoret på nytt, bör inte vara berättigad till förhöjd dagpenning.

Även sökanden som får arbetslöshetsersättning samtidigt med regelbundet deltidsarbete bör ha rätt till förhöjd dagpenning. En viss skillnad bör dock gälla i fråga om varaktigheten i tid. Tidsgränsen för dessa bör bestämmas till längst 20 kalenderveckor från det ersättning i kombination med deltidsarbetet började utgå, vilket motsvarar 100 ersättningsdagar för dem som är kontinuerligt helt arbetslösa.

### *Differentiering av aktivitetsstöden*

Aktivitetsstöden och det särskilda utbildningsbidraget är beloppsmässigt anpassade till nivåerna på arbetslöshetsersättningen för den som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Regeringen anser att anpassningen av nivån på aktivitetsstöden till nivån på arbetslöshetsersättningen bör gälla också fortsättningsvis. Även i fråga om den högsta nivån på aktivitetsstöden bör därför gälla att ett förhöjt bidrag lämnas på samma grunder som föreslås i fråga om arbetslöshetsersättningen. Regeringen avser dock att införa en samordning mellan de båda ersättningsystemen. För den som övergår från att uppbära arbetslöshetsersättning till att få aktivitetsstöd eller särskilt utbildningsbidrag vid deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats eller utbildning, bör det sammanlagda antalet ersättningsdagar med förhöjd ersättning inte överstiga 100.

Samma princip bör gälla när en sökande deltar i aktivitetsgaranti. Den sökande skall ha möjlighet att få aktivitetsstöd eller särskilt utbildningsbidrag med ett belopp som motsvarar den förhöjda dagpenningen under de första 100 dagarna i ersättningsperioden. Aktivitetsstöd med ett förhöjt belopp samt tidigare antal lämnade ersättningsdagar med förhöjd dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, får dock inte överstiga 100 ersättningsdagar. Därefter bör aktivitetsstöd endast lämnas upp till nu gällande högsta dagpenning.

Det aktivitetsstöd som lämnas till den som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning – 103 kronor per dag – omfattas inte av detta förslag. Regeringen har emellertid i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) aviserat en successiv höjning av denna bidragsnivå.

Kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen, och därmed även för aktivitetsstöden, får enligt nu gällande regler inte uppgå till mer än 80 procent av den arbetslöses tidigare normalinkomst. Det är samma nivå som gäller inom bl.a. sjukförsäkringen. Regeringen anser att denna enhetliga kompensationsnivå bör bestå. ALF-gruppen har när det gäller tilläggsförsäkringar i vissa fall föreslagit en kompensationsnivå i arbetslöshetsförsäkringen på 72,5 procent av den tidigare lönen. Regeringen avvisar detta förslag om en sänkning av kompensationsnivån.

### *Ingen indexering av dagpenningen*

Den eftersläpning i nivåerna på arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstöden som skedde under 1990-talet var ofrånkomlig. Satsningar på omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser och utbildningsinsatser för att så många som möjligt skulle ges tillfälle att behålla förankringen på arbetsmarknaden och utveckla sin kompetens har haft företräde. Ersättningshöjningar har därför fått stå tillbaka.

Regeringen anser att en förbättring av anpassningen av ersättningsnivåerna till den ekonomiska utvecklingen är angelägen. I stället för en indexering bör regeringen, utifrån vad som är statsfinansiellt möjligt, som hittills göra en årlig prövning av ersättningsnivåerna. De bedömningar av Medlingsinstitutet som görs av löneutvecklingen kan då också beaktas.

## 10 Aktivitetsgarantin

### 10.1 Ersättning i samband med aktivitetsgarantin

För en arbetssökande som gör anspråk på arbetslöshetsersättning och blir anvisad till eller haft en plats inom aktivitetsgarantin gäller de vanliga reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten är alltså att aktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin i arbetslöshetsförsäkringen skall behandlas på samma sätt som andra arbetsmarknadspolitiska insatser, dvs. kunna hoppas över och – i det fall det rör sig om reguljärt arbete – kunna läggas till grund för uppfyllande av ett nytt arbetsvillkor. I konsekvens därmed skall reglerna om avstängning och de föreslagna reglerna om nedsättning av ersättning vara tillämpliga på arbetssökande som utan giltig anledning lämnat en aktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin respektive på arbetssökande som utan godtagbart skäl tackat nej till erbjudet lämpligt arbete. Att de vanliga reglerna i arbetslöshetsförsäkringen också skall gälla i förhållande till aktivitetsgarantin, innebär även att det skall vara möjligt för en arbetssökande att efter en tid i aktivitetsgarantin knyta an till en tidigare ersättningsperiod, om det finns ersättningsdagar kvar och inte 12 månader har förflutit sedan han eller hon senast fick arbetslöshetsersättning.

Samma regler som annars gäller för beräkningen av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen gäller också i relation till aktivitetsgarantin. Det

innebär till exempel att reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring om beräkning av dagpenningen skall vara tillämpliga, liksom principer som att den som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor får behålla sin tidigare dagpenning. Sistnämnda betyder att den som under tid i aktivitetsgarantin – med eller utan hjälp av överhoppningsbar tid – uppfyller ett nytt arbetsvillkor, kan fortsätta att uppbära arbetslöshetsersättning motsvarande den tidigare dagpenningen, om han eller hon också uppfyller villkoren för att knyta an till en tidigare ersättningsperiod. Att personer som deltar i aktivitetsgarantin får ett aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen, om de är berättigade till sådan ersättning framgår av propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt. (prop. 1999/2000:98) I nämnda proposition anges också att aktivitetsgarantin skall utvärderas.

### *Avvisande av erbjudande om plats i aktivitetsgarantin*

Genom deltagande i aktivitetsgarantin ställs samtliga insatser som arbetsförmedlingen disponerar över till den arbetssökandes förfogande i syfte att lösa den arbetssökandes arbetslöshetssituation. Samtidigt garanteras den arbetssökande en inkomstrygghet i form av aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen eller avtalsenlig lön, om han eller hon har en anställning för vilken arbetsmarknadspolitiskt stöd lämnas, under tiden i aktivitetsgarantin. De möjligheter som erbjuds inom ramen för aktivitetsgarantin bör motsvaras av ett betydande ansvarstagande från den arbetssökandes sida. Följden av att utan godtagbart skäl avvisa ett erbjudande om plats i aktivitetsgarantin blir för en arbetssökande som gör anspråk på arbetslöshetsersättning nedsättning av dagpenningen. Som nämnts ovan gäller således samma regler för den som avvisar ett erbjudande om en plats inom aktivitetsgarantin utan godtagbart skäl som den som tackar nej till en vanlig arbetsmarknadspolitisk insats.

Regeringen kommer att fortsatt överväga hur reglerna för rätt till arbetslöshetsersättning skall förhålla sig till aktivitetsgarantin.

## 10.2 Erbjudande om aktivitetsgaranti inom 27 månader

**Regeringens förslag:** Den som har fyllt 20 år och är eller riskerar att bli långtidsinskriven skall senast inom 27 månader från arbetslöshetens inträde erbjudas en heltidsaktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men med den skillnaden att tidsgränsen formuleras som 600 ersättningsdagar.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har inte uttalat sig särskilt om vid vilken tidpunkt anvisning till aktivitetsgarantin senast skall ske. SoS har dock ansett att en arbetssökande bör kunna anvisas en plats på övergångsarbetsmarknaden (aktivitetsgarantin) även innan de 600 ersättningsdagarna gått till ända. I vissa fall, t.ex. när en längre utbildning avslutats eller löfte om en anställning erhållits i nära anslutning

till utgången av de 600 ersättningsdagarna, kan det finnas skäl att avvakta med anvisning till övergångsarbetsmarknaden till efter att de 600 ersättningsdagarna förflutit. AMS menar i stället att anvisning till övergångsarbetsmarknad och arbetskraftspool (aktivitetsgarantin) bör kunna ske när det bedöms som lämpligt i det enskilda fallet, det vill säga efter individuell prövning. FR anser att målsättningen bör vara att i stort sett inte några arbetssökande skall behöva vara arbetslösa så lång tid som 600 ersättningsdagar.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** Regeringen har i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) föreslagit att en aktivitetsgaranti skall införas i hela landet från och med den 1 augusti 2000. Deltagande i aktivitetsgarantin skall pågå under den tid det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Den 10 februari 2000 beslutade regeringen att uppdra åt AMS att som ett pilotprojekt utforma och genomföra en aktivitetsgaranti för arbetssökande som har särskilt svårt att få ett reguljärt arbete. Verksamheten bedrivs på cirka 40 orter i landet och leds av en arbetsgrupp inom AMS. I samverkan med berörda länsarbetsnämnder svarar AMS för verksamhetens inriktning, lokalisering, metodmässiga utformning samt för utvärderingen. AMS är även ansvarig för att insatserna inom ramen för aktivitetsgarantin inte leder till inlåsnings effekter eller konkurrenssnedvridningar på arbetsmarknaden.

Inom ramen för aktivitetsgarantin skall arbetssökande som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna erbjudas en heltidsaktivitet fram till dess att arbete erhålls på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning påbörjas inom det reguljära utbildningsväsendet. Basen i verksamheten skall vara organiserade jobbsökaraktiviteter.

Deltagande i aktivitetsgarantin skall leda till att de arbetssökande inte bara bibehåller utan också förbättrar sin kompetens under arbetslösheten så att den bättre svarar mot behoven på arbetsmarknaden. Aktivitetsgarantin syftar också till att motverka utslagning och ett inte avsett utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen. I sin förlängning är den avsedd att leda till att de arbetssökandes vilja att ta ett arbete bättre tas till vara, att flaskhalsar motverkas samt till att tillväxten ytterligare stimuleras. Inom ramen för aktivitetsgarantin skall befintliga arbetsmarknadspolitiska insatserna och möjligheter genom Europeiska Socialfondens mål 3 utnyttjas.

Målgruppen är personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna, är 20 år eller äldre och som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. De skall uppfylla villkoren för att stå till arbetsmarknadens förfogande och således aktivt söka arbete och delta i de insatser som den arbetssökande och arbetsförmedlingen kommit överens om i en individuell handlingsplan.

Den arbetssökandes deltagande i aktivitetsgarantin skall således bygga på den individuella handlingsplan som upprättats i samråd mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren på arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen och insatserna inom ramen för aktivitetsgarantin skall omprövas kontinuerligt.

*En tidsgräns om 27 månader införs*

I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) finns inget förslag om när en person, som uppstår arbetslöshetsersättning, senast skall erbjudas en plats inom ramen för aktivitetsgarantin. En sådan tidsgräns bör dock införas. En arbetssökande som har fyllt 20 år och som är eller riskerar att bli långstidsinskriven skall senast inom 27 månader, vilket motsvarar ca 600 ersättningsdagar för den som är kontinuerligt heltidsarbetslös, från arbetslöshetens inträde av arbetsförmedlingen kunna erbjudas en heltidsaktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin. Denna tidsgräns bör gälla även för deltidarbetslösa som gör anspråk på arbetslöshetsersättning vid sidan av sitt deltidarbete. Vid anvisning till aktivitetsgarantin skall dessa behålla sitt deltidarbete och för resten av tiden erbjudas en aktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin. Genom möjligheten för deltidarbetslösa att bli anvisade plats inom aktivitetsgarantin stärks kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. En deltidarbetslös som gör anspråk på arbetslöshetsersättning skall uppvisa ett intyg från arbetsgivaren som visar att önskad arbetstid inte kan erbjudas.

Den tid inom vilken anvisning till aktivitetsgarantin kan ske är den omställningstid som den arbetssökande normalt kan behöva ha på sig för att finna ett nytt arbete. Under den tiden har han eller hon, i den mån arbetsförmedlingen bedömer att sådana insatser är nödvändiga, tillgång till de traditionella arbetsmarknadspolitiska insatserna. För en arbetssökande som inte hunnit återfå fästet på arbetsmarknaden under omställningstiden är aktivitetsgarantin en förlängd möjlighet att finna ett arbete, men under mer intensifierade och strukturerade former. Tiden i aktivitetsgarantin innebär en inkomstrygghet med möjligheter och ständig aktivitet.

En arbetssökande skall kunna anvisas till aktivitetsgarantin när som helst under ersättningsperioden, dvs. även efter att ersättningsperioden på 300 ersättningsdagar förlängts med – som längst – 300 ersättningsdagar. En arbetssökande skall också kunna få en plats inom ramen för aktivitetsgarantin sedan ersättningsperioden och förlängningen på som längst 300 ersättningsdagar passerat.

Den som under inskrivningstiden bibehåller sin förankring på arbetsmarknaden genom t.ex. regelbundna arbeten eller uppdrag, men inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor, bör inte, om inte särskilda skäl talar för det, anvisas till aktivitetsgarantin före utgången av 27 månaders inskrivningstid. Det förtjänar här att betonas att en anvisning till aktivitetsgarantin inte innebär att den arbetssökande inte längre skall kunna vidareutvecklas eller vara verksam inom sitt tidigare yrke. Tvärtom utgör den arbetssökandes yrke och tidigare erfarenhet den bas som insatserna i aktivitetsgarantin bör bygga på. Likaså bör den som är i aktivitetsgarantin kunna lämna den tillfälligt för att ta tidsbegränsade arbeten eller uppdrag.

## 11.1 Inträdet i arbetslöshetskassan

**Regeringens förslag:** Inträdet i arbetslöshetskassan skall anses ha skett första dagen i den kalendermånad i vilken sådant förvärvsarbete som utgör villkor för medlemskap påbörjades. Inträdet kan emellertid inte anses ha skett före första dagen i den kalendermånad som ansökan om medlemskap gjordes.

Den som redan är medlem i en arbetslöshetskassa kan byta till en annan kassa inom vars verksamhetsområde medlemmen arbetar utan att på nytt uppfylla villkoret om i genomsnitt 17 timmars arbete per vecka under minst fyra veckor under en sammanhängande period av fem veckor.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. ALF-gruppen har därutöver föreslagit att inträdesvillkoret ändras så att den som har avtalat om och påbörjat en anställning som är avsedd att vara minst fem veckor med minst 17 timmar i veckan, kan beviljas inträde i arbetslöshetskassan.

**Remissinstanserna:** AMS har tillstyrkt arbetsgruppens förslag att inträdesvillkoret ändras. SACO ställer sig positivt till förenklingar av inträdesvillkoret. SK anser att inträdet i arbetslöshetskassan skulle kunna göras mera successivt i förhållande till hur det är i dag. TCO, LO, SO och KLYS har avstyrkt förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Inträde från första dagen*

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har enligt 34 § lagen om arbetslöshetskassor var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar och arbetar inom kassans verksamhetsområde. Däremot har den som redan är medlem i en annan kassa eller har fyllt 64 år inte rätt till medlemskap. Inte heller den som har svag anknytning till arbetsmarknaden kan erhålla medlemskap eftersom det krävs att sökanden under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor förvärvsarbetat i minst 17 timmar per vecka. Inträdesvillkoret ändrades den 1 januari 1998 för att precisera kravet på anknytning till arbetsmarknaden.

Det nuvarande systemet innebär att kassan först måste ta emot en anmälan om inträde och därefter kontrollera att den som sökt inträde faktiskt utfört erforderligt antal arbetstimmar fördelade på fyra av de fem senaste arbetsveckorna. Det kan vara svårt att förklara för presumtiva medlemmar att de kan bli medlemmar i den fackliga organisationen men att de inte kan bli medlemmar i arbetslöshetskassan förrän de arbetat i minst fyra veckor. Det förhållandet att medlemsvillkoret blir uppfyllt vid olika tidpunkter beroende på t.ex. sjukdom i början av en anställning, kan också upplevas som orättvist. Tillämpningen av de nya reglerna vållade inledningsvis problem för yrkesgrupper inom kulturområdet mot bak-

grund av deras speciella arbetsförhållanden. Arbetsmarknaden för exempelvis musiker präglas av enstaka, korta uppdrag hos många olika arbetsgivare. Man har dock kommit tillrätta med problemen genom att Musikernas arbetslöshetskassa tillsammans med AMS funnit lösningar som tillgodoser de speciella villkoren som gäller för musikerna, lösningar som även tillämpas vid Teaterverksammas arbetslöshetskassa.

ALF-gruppen har föreslagit att den som avtalat om och påbörjat en anställning som är avsedd att vara minst fem veckor direkt får beviljas inträde i kassan. En sådan förändring skulle sannolikt leda till en viss administrativ förenkling vid hanteringen av medlemsansökningar. Samtidigt bibehålls kravet på varaktig anknytning till kassans verksamhetsområde. *LO*, *TCO* och *KLYS* har dock påpekat att arbetsgruppens förslag kan leda till att personer med korttidsanställningar kan få svårt att bli medlemmar i kassan. *LO* och *TCO* anser att inträdesvillkoret bör ändras så att medlemskapet i kassan följer samma princip som tillämpas vid medlemskap i en facklig organisation. Regeringen delar uppfattningen att utformningen av inträdesvillkoret inte får innebära att grupper med korttidsanställningar och vikariat löper större risk för att utestängas från medlemskap i kassan. Regeringen anser att det är viktigt att inträdesvillkoret inte formuleras så att dessa grupper får svårare till inträde i kassan. Den som inte kan uppvisa avtal om fem veckors anställning men som efteråt kan uppvisa att ett sådant anställningsförhållande förelegat skulle också missgynnas av ALF-gruppens förslag. Detta talar emot att inträdesvillkoret kopplas till själva anställningsavtalet. Regeringen anser vidare att det alltjämt är viktigt att det finns en tydlig anknytning till arbetsmarknaden för att medlemskap i kassan skall vara möjligt. Det nuvarande inträdesvillkoret är väl avvägt. Mot bakgrund härav anser regeringen att det nuvarande inträdesvillkoret inte skall ändras så att avtal om och en påbörjad anställning som är avsedd att vara minst fem veckor räcker för medlemskap i kassan.

ALF-gruppen har vidare föreslagit att inträdet skall anses ha skett den första dagen i de månad som inträdesansökan gjordes och inträdesvillkoret uppfyllts. AMS har upprättat en kommentar till lagen om arbetslöshetskassor för arbetslöshetskassorna. Av denna följer att inträdet i en kassa skall ske vid ett månadsskifte. I de fall villkoren för medlemskap inte är uppfyllda vid ansökningstillfället skall kassan informera sökanden om att hon eller han inte kan bli medlem. Samtidigt skall kassan informera om vad som ytterligare krävs för att medlemskap skall kunna beviljas. Ansökan betraktas av kassan som en "hängande ansökan". När sökanden uppfyllt villkoren för medlemskap ankommer det på denne att själv sända in handlingar som visar att villkoren är uppfyllda. Av kommentaren framgår vidare att kassan inte kan bevilja medlemskap retroaktivt för tid före ansökningsmånaden.

Redan i dag anses i många fall inträdet i en kassa ha skett första dagen i den månad då ansökan gjordes, i den mån ansökan leder till inträde i kassan. ALF-gruppen har föreslagit att det bör införas en bestämmelse i lagen om att inträdet i kassan bör räknas från den dagen. Regeringen instämmer i arbetsgruppens förslag att frågan bör lagregleras. Eftersom medlemskapet medför viktiga rättsverkningar för den enskilde anser regeringen att tidpunkten för inträdet i kassan skall förtydligas och direkt



framgå av lagen. Regeringen anser därför att inträdet i kassan skall anses ha skett första dagen i den kalendermånad som förvärvsarbete vilket utgör villkor för medlemskap påbörjades. Inträdet bör emellertid inte anses ha skett före den första dagen i den kalendermånad som ansökan om medlemskap gjordes. Detta innebär att i de fall sökanden har börjat att arbeta senare än den första dagen i en månad och samtidigt ansökt om medlemskap i en kassa skall medlemskapet, efter att övriga villkor uppfyllts, räknas från den första dagen i den månaden. Tidpunkten för inträdet kan alltså sättas tidigast till den första i den månad då sådant förvärvsarbete påbörjats som utgör villkor för medlemskap men aldrig före den månad ansökan gjordes. Om sökanden inte påbörjat ett arbete när ansökan lämnas in till kassan bör kassan avslå ansökan. Sökanden får då i stället återkomma med en ny ansökan när hon eller han börjat att arbeta. Meningen med den nu föreslagna regeln är således att förtydliga den tidpunkt när sökandens inträde i kassan skall anses ha skett.

#### *Byte av arbetslöshetskassa*

Framtidens arbetsmarknad ställer allt större krav på arbetstagares flexibilitet och rörlighet mellan olika arbeten men sannolikt även mellan olika branscher. Det är därför viktigt att också villkoren för inträde till arbetslöshetskassan anpassas till dessa förhållanden.

ALF-gruppen har ansett att den som är medlem i en kassa och som bytt till ett arbete som faller inom en annan kassas verksamhetsområde på ett enklare sätt skall kunna bli medlem i den kassan genom att det inte skall krävas att sökanden på nytt skall ha utfört förvärvsarbete på sätt framgår av 34 § första stycket lagen om arbetslöshetskassor.

Regeringen instämmer i ALF-gruppens bedömning att kravet på utfört förvärvsarbete inte bör vara lika strikt när en medlem vill byta kassa. Regeringen anser därför att den som redan är medlem i en kassa, men som arbetar inom en annan kassas verksamhetsområde, inte på nytt behöver ha arbetat i genomsnitt 17 timmar per vecka under minst fyra veckor under en sammanhängande period av fem veckor. Regeringen anser, till skillnad mot AMS, att detta bör framgå av lagen.

Förslaget innebär att en ny paragraf införs i lagen om arbetslöshetskassor.

### 11.2 Utträde ur arbetslöshetskassan på grund av bristande betalning

**Regeringens förslag:** Om en arbetslöshetskassa anser att en medlem utträtt ur kassan på grund av bristande betalning skall kassan fatta beslut om utträdet och omgående informera den enskilde om beslutet.

**ALF-gruppens förslag:** Överensstämmer med regeringens. Regeringen anser dock att frågan bör lagregleras.

**Remissinstanserna:** AMS och SO är de remissinstanser som har yttrat sig. De har tillstyrkt förslaget som avser beslut om utträde.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 45 § lagen om arbetslöshetskassor framgår att en medlem skall anses ha trätt ut ur arbetslöshetskassan, om hon eller han vid utgången av andra månaden efter den tid på vilken en medlemsavgift eller ett särskilt uttaxerat belopp belöper inte har betalat avgiften eller beloppet till kassan och inte heller har anmält ett förhållande för vilket befrielse från betalningsskyldighet kan grundas. Utträdet ur kassan anses ha skett vid nämnda tidpunkt. Om kassan har en längre avgiftsperiod än en kalendermånad anses medlem som inte har betalat medlemsavgiften inom tre månader från periodens början ha utträtt ur kassan efter sistnämnda tidsperiod. Även om inte medlemmen inom föreskriven tid har anmält förhållande som kan leda till avgiftsbefrielse har kassan, enligt 47 §, efter utgången av den tid som anges i 45 §, möjlighet att medge rätt till fortsatt medlemskap. Om det finns särskilda skäl får styrelsen även besluta om fortsatt medlemskap trots att betalning inte skett inom föreskriven tid.

Av lagen om arbetslöshetskassor framgår inte uttryckligen att kassan skall fatta ett beslut när en medlem anses ha utträtt ur kassan. JO har uttalat sig i denna fråga och ansett att en arbetslöshetskassa är skyldig att meddela ett förmligt beslut, dvs. ett skriftligt beslut, när en medlem anses ha utträtt ur kassan till följd av försummad avgiftsbetalning, 1998/99:JO1 sid. 194.

Att inte längre vara medlem i kassan medför väsentliga rättsverkningar för den enskilde. Den före detta medlemmen har inte längre rätt till inkomstrelaterad ersättning ur arbetslöshetsförsäkringen vilket påverkar medlemmens ekonomi. Det ligger därför i den enskildes intresse att så fort som möjligt få vetskap om att kassan inte längre betraktar honom eller henne som medlem. Kassan bör fatta beslut om utträdet och informera den före detta medlemmen om att medlemskapet har upphört. Till skillnad mot ALF-gruppen anser dock regeringen att detta bör framgå direkt av lagen liksom att beslutet omgående skall expedieras till den enskilde. Av 95 och 111 §§ lagen om arbetslöshetskassor framgår att beslut av en kassa som rör rätten till medlemskap kan omprövas av kassan och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I samband med att beslutet meddelas skall kassan även lämna information om den enskildes möjlighet till omprövning och överklagande av beslutet.

AMS har ansett att situationen bör resultera i ett beslut om medlemsuteslutning i stället för utträde ur kassan. Förvisso rör det sig om ett upphörande av medlemskapet både vid utträde och uteslutning ur kassan. Regeringen anser dock att bristande betalning kan jämföras med att medlemmen ansöker om utträde och bör därför behandlas såsom utträde ur kassan. Den föreslagna bestämmelsen skall även gälla för den kompletterande kassan.

Förslaget innebär att en ny paragraf införs i lagen om arbetslöshetskassor.

**Regeringens bedömning:** Rätt för arbetslöshetskassorna att ta del av arbetsförmedlingens daganteckningar bör inte införas.

**ALF-gruppens förslag:** Arbetslöshetskassorna bör ges rätt att under sekretess ta del av arbetsförmedlingens daganteckningar.

**Remissinstanserna:** *AMS* förordar att arbetslöshetskassorna skall få ta del av arbetsförmedlingens daganteckningar som är av betydelse för kassans utredning i ersättningsärenden men att detta begränsas till att avse endast den händelse kassan utreder. *SO* avstyrker gruppens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** I sin verksamhet får arbetsförmedlingen del av uppgifter och kunskaper om arbetssökandes förhållanden. En del uppgifter om personliga förhållanden kan vara av sådan karaktär att de omfattas av sekretess.

Av 12 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att om en arbetssökande som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen avvisar ett lämpligt arbete eller en arbetsmarknadspolitisk insats som erbjuds sökanden, skall länsarbetsnämnden, dvs. arbetsförmedlingen, underrätta arbetslöshetskassan. Detsamma gäller om sökanden på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte blir av.

Arbetsförmedlingens underrättelse sker i form av ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt. Meddelandet bygger på uppgifter om den enskilde som arbetsförmedlingen skaffat sig. I meddelandet skall det enbart finnas uppgifter som är väsentliga för kassornas bedömning av huruvida sökandens avvisande varit godtagbart eller inte samt, i förekommande fall, uppgifter som rör den enskildes agerande när en anställning inte kommit till stånd. Kassorna har att noggrant pröva huruvida den enskildes beteende skall påverka rätten till ersättning eller inte.

ALF-gruppen anser att kassornas hantering av dessa ärenden skulle underlättas om arbetsförmedlingen utformade sina meddelanden om ifrågasatt ersättning något fylligare.

Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att det är viktigt att arbetsförmedlingen i meddelandet lämnar tillräckligt med underlag för att kassorna skall kunna göra en riktig bedömning.

ALF-gruppen anser även att kassorna bör ges rätt att regelmässigt ta del av väsentlig information från arbetsförmedlingen, t.ex. dagboksanteckningar. Regeringen delar inte denna uppfattning utan anser att noggranna meddelanden med relevant underlag från arbetsförmedlingarna bör vara tillräckliga för kassornas bedömning. Arbetsförmedlingarna har den kompetens som erfordras för att kunna avgöra vilka uppgifter som kassorna behöver. Regeringen anser därför inte att kassorna skall ha rätt att ta del av andra uppgifter om sökanden som kan vara av känslig karaktär och som inte har direkt betydelse för bedömningen vid rätten till ersättning.

Regeringen kommer att utreda utformningen av och arbetsuppgifterna för en från Arbetsmarknadsverket fristående myndighet som skall utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och över arbetsförmedlingens arbete med frågor som rör arbetslöshetsersättningen.

Arbetsgruppen har föreslagit att arbetsprövningen av de arbetssökande, kvalitetsgranskningen av arbetsförmedlingarna och tillsynen av arbetslöshetskassorna skall utgöra ett sammanhållet system, vars syfte skall vara att uppnå effektiv uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.

Flera av remissinstanserna anser att frågan om tillsyn bör utredas ytterligare. *LO*, *SAF* och *AMS* är positiva till en sammanhållen tillsyn över arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingarna. *IFAU*, *TCO* och *Länsrätten i Stockholms län* anser att tillsynen bör utföras av en oberoende myndighet. *Statskontoret* och *AMS* menar att tillsynen bör ligga kvar hos *AMS*. *SACO* avvisar förslaget om organisatorisk förändring i dess helhet och föreslår att *RRV* ges rätt att granska arbetslöshetskassornas arbete. *SO* anser det olämpligt att tillsynen över arbetsförmedlingens kontrollfunktion sker inom Arbetsmarknadsverket.

Stora belopp i arbetslöshetsersättning betalas ut till arbetssökande varje år. Det är mot den bakgrunden viktigt med tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen och att dessa följs och tillämpas på ett så rättvist och likartat sätt som möjligt. Genom en effektiv sökprocess skulle det således kunna säkerställas att arbetslöshetsersättningen endast betalas ut till de arbetssökande som enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är berättigade till detta. Med att reglerna skall tillämpas rättvist och på ett likartat sätt avses att alla ersättningsberättigade skall få samma behandling, oberoende av vilken arbetslöshetskassa de tillhör eller var i landet de bor. Inte heller skall någon åtskillnad göras mellan dem som enbart är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som också är medlemmar i det fackförbund eller i den företagarorganisation som är knuten till arbetslöshetskassan. För att tillförsäkra en effektiv sökprocess, där efterlevnaden av reglerna är hög, behövs en väl fungerande tillsynsverksamhet. Att höja legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen är särskilt angeläget mot bakgrund av att efterfrågan på arbetskraft nu ökar efter 1990-talets höga arbetslöshet.

Ansvar för att pröva om en arbetssökande uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning ligger hos arbetslöshetskassorna. Ett första ställningstagande till vad som är att anse som lämpligt arbete för en arbetssökande och om grundvillkoret om att stå till arbetsmarknadens förfogande är uppfyllt av honom eller henne sker dock hos arbetsförmedlingarna. Arbetsförmedlingarnas ställningstaganden utgör sedan en del av underlaget för prövningen av ersättningsrätten hos arbetslöshetskassorna. Ansvar för kontrollen av att de arbetssökande uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning, kan därför på detta sätt sägas delas av arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingarna. För att få till stånd en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring och upprätthålla legitimiteten och

trovärdigheten i denna, krävs således en enhetlig tillämpning av reglerna hos både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingarna. Det är inte bara viktigt att tolkningen och tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen inte skiljer sig åt mellan de olika arbetslöshetskassorna, utan det är också nödvändigt att arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna, liksom arbetsförmedlingarna inbördes, tillämpar reglerna på ett likformigt och rättvist sätt.

Hur tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen är organiserad har således enligt regeringens mening stor betydelse för att målen om likformighet och rättvisa i arbetslöshetsförsäkringen skall kunna uppnås, och därmed också för att de offentliga medlen används effektivt. Eftersom ansvaret för att kontrollera att de arbetssökande uppfyller villkoren enligt arbetslöshetsförsäkringen inte enbart åvilar arbetslöshetskassorna, utan även arbetsförmedlingarna, bör tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen omfatta både tillsynen av arbetslöshetskassorna och den uppföljning som sker av arbetsförmedlingarnas arbete i förhållande till de arbetssökande som gör anspråk på arbetslöshetsersättning. Genom att organisatoriskt hålla samman tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen, och samtidigt ge tillsynen en mer fristående ställning, främjas likabehandlingen av de arbetssökande. Härigenom kan en enhetlig och effektiv tillämpning av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen uppnås. Tillsammans med övriga förslag som syftar till effektivitet i systemet, kan legitimiteten och tilltron till arbetslöshetsförsäkringen öka. Regeringen, som således tillmäter kontroll- och tillsynsfrågorna inom arbetsmarknadspolitiken en allt större vikt, avser att utreda utformningen av och arbetsuppgifterna för en från Arbetsmarknadsverket fristående myndighet, med uppgift att utöva tillsyn över både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen. Regeringen återkommer till riksdagen i denna fråga.

## 13 En trygghetsförsäkring utreds

Regeringen kommer att tillsätta en utredning för att undersöka möjligheterna att genom en trygghetsförsäkring stärka och stödja den enskilde i omställningen till ett nytt arbete. Utredningen skall pröva möjligheterna att lägga ett större ansvar för omställningen på arbetsgivarna och att stärka kvaliteten hos de försäkringar som erbjuds.

Inom flera sektorer på arbetsmarknaden har parterna på arbetsmarknaden sedan många år träffat avtal om stöd i händelse av arbetslöshet. Stöden är av två slag. Dels ett ekonomiskt stöd som ett tillskott till arbetslöshetsersättningen, dels stöd i form av rådgivning, stöd till utbildning eller start av eget företag. Trygghetsstiftelsen, som gäller statligt anställda, har båda stödformerna. Detsamma gäller inom Trygghetsrådet, som omfattar tjänstemän på den privata sidan.

När det gäller arbetstagare inom det privata näringslivet finns ett visst ekonomiskt stöd dels som ett engångsbelopp, dels som en fortlöpande ersättning vid sidan av arbetslöshetsersättning. Vad som saknas när det

gäller arbetstagare inom det privata näringslivet och vissa andra arbetstagare är ett avtalsenligt trygghetssystem för stöd till rådgivning, utbildning eller vad som i övrigt kan behövas för att på ett effektivt sätt i en omställningssituation finna ett nytt arbete. För närvarande står ca 20 procent av arbetskraften utan ett sådant trygghetssystem. Mycket vore vunnet för alla parter om man genom tidiga insatser av arbetsförmedling, utbildning och annat kunde undvika att arbetslöshet uppstår, eller om så ändå sker, att tiden i arbetslöshet kan förkortas. Regeringen kommer att tillsätta en utredning för att undersöka möjligheterna att genom en sådan trygghetsförsäkring ge även dessa grupper en möjlighet till ett tidigt och effektivt stöd av god kvalitet i omställningsprocessen till ett nytt arbete. Dessutom bör utredningen se över kvaliteten i de åtgärder som erbjuds inom dagens avtalssystem. Utredningen skall pröva möjligheterna att i omställningen till ett nytt arbete lägga ett större ansvar på arbetsgivarna.

## 14 Lagarnas ikraftträdande

**Regeringens förslag:** De ändrade och nya reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor skall träda i kraft den 1 januari 2001. Övergångsbestämmelser skall införas när det gäller lagen om arbetslöshetsförsäkring.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring bör träda i kraft den 1 januari 2001.

19 och 30 §§ vilka behandlar möjligheten att åter kvalificera sig till en ny ersättningsperiod för en sökande som redan påbörjat en ersättningsperiod respektive beräkningen av dagpenningen för den nya ersättningsperioden föreslås upphöra att gälla. ALF-gruppen har föreslagit att en övergångsbestämmelse införs beträffande återkvalificeringsvillkoret, som skall upphöra att gälla. För sökanden som i dag kan återkvalificera till en ny ersättningsperiod anser regeringen att det måste ges en rimlig tid för anpassning till de nya förutsättningarna som nu föreslås genom att det i framtiden kommer att krävas ett nytt arbetsvillkor för att kunna erhålla en ny ersättningsperiod. Regeringen delar ALF-gruppens bedömning att en övergångsbestämmelse skall införas. Det är skäligt att sökanden som vid ikraftträdandet uppfyllt ett arbetsvillkor enligt 19 § ges en rimlig möjlighet att anpassa sig till den nya situationen. Övergångsbestämmelsen skall dock inte omfatta tid med föräldrapenning och totalförsvarsplikt. Skälet till att sådan tid inte övergångsvis bör återkvalificera är att de föreslås få en mer framskjuten position och även vid en första ersättningsperiod kan komma att ingå i arbetsvillkoret. Sökanden som vid ikraftträdandet uppfyller villkoren i 19 § punkterna 1–3 och 5–6 skall därför kunna ansöka om en ny ersättningsperiod och beräkna dagpenningen för denna ersättningsperioden enligt äldre regler till och med den 31 mars 2001.

Ersättningsperiodens längd, som behandlas i 22 §, föreslås ändrad till att avse längst 300 ersättningsdagar för alla oavsett ålder. För den som före ikraftträdandet har fyllt 57 år och har rätt till ersättning på grund av

en pågående ersättningsperiod skall äldre bestämmelser om ersättningsperiodens längd gälla. En förlängning av ersättningsperioden därefter skall dock avse längst 300 ersättningsdagar. Prop. 1999/2000:139

De förslagna ändringarna i lagen om arbetslöshetskassor bör också träda i kraft den 1 januari 2001. Ändringarna bör kunna träda i kraft utan några särskilda övergångsbestämmelser.

## 15 Förslagets ekonomiska konsekvenser

De reformer inom arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken som regeringen föreslår i denna proposition ryms inom de medelsramar riksdagen i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition har beslutat för utgiftsområde 13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv för budgetåren 2001–2003.

Förslagen i propositionen leder till att sökprocessen blir mer strukturerad både genom att de arbetslösa ges ett bättre stöd och genom att de krav som ställs på dem blir mer tydliga. Detta möjliggör ett mer effektivt arbetssökande med kortare arbetslöshetsperioder vilket minskar utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Förslagen leder också till att ett överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, t.ex. vid avtalspensionering, kan undvikas.

## 16 Författningskommentar

### 16.1 Förslaget till ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

#### 9 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.

I paragrafen har införts en ny *punkt 4*. Bestämmelsen innebär att ytterligare ett grundvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning införs. För att vara ersättningsberättigad skall den arbetssökande medverka till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med arbetsförmedlingen. En handlingsplan skall upprättas senast inom tre månader från tidpunkten för anmälan vid arbetsförmedlingen. Den som underlåter att medverka i detta avseende uppfyller således inte de grundläggande villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och är därigenom inte berättigad till arbetslöshetsersättning. Villkoret att medverka till att en handlingsplan upprättas omfattar samtliga sökande och gäller under hela ersättningsperioden. Även den som vid regelns ikraftträdande har en pågående ersättningsperiod omfattas således av villkoret.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.

Paragrafen är ny och behandlar i *första stycket* sökområdet under de första 100 ersättningsdagarna i en ersättningsperiod. Sökanden får under denna tid begränsa sitt arbetssökande till att avse lämpliga arbeten i närområdet inom de yrken han eller hon har erfarenhet av och kompetens för. Sökanden kan alltså under denna period avböja erbjudande om lämpligt arbete utanför yrket eller närområdet. Efter 100 ersättningsdagar skall en sökande vara beredd att ta lämpliga arbeten även inom andra yrken och på andra platser än inom närområdet. Härvid kan dock skälig hänsyn tas till personliga förhållanden. Även i den situationen att tolv månader har gått sedan den arbetssökande senast fick ersättning, och ersättningsperioden inte har löpt ut, har sökanden vid ny arbetslöshet rätt att begränsa sitt arbetssökande på motsvarande sätt under de första 100 ersättningsdagarna. Av *andra stycket* framgår däremot att för en arbetsökande som påbörjar en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden fortsätter den yrkesmässiga och geografiska utvidgningen att gälla. Detsamma gäller för den som medgivits förlängning av ersättningsperioden eftersom det är fråga om samma period.

### 13 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen är ny och behandlar tid vilken kan jämföras med förvärvsarbete i 12 §. I *första stycket* anges att i den mån ytterligare förvärvsarbete behövs för att uppfylla ett arbetsvillkor jämföras med förvärvsarbete tid vilken sökanden fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall jämföras med förvärvsarbete. Sökanden kan vid beräkningen av arbetsvillkoret tillgodoräkna sig sammanlagt högst två kalendermånader av sådan tid.

I *andra stycket* har införts en bestämmelse för vad som gäller vid situationer vilka berör det alternativa arbetsvillkoret i 12 § första stycket andra punkten. Här anges minsta antalet arbetstimmar sökanden måste ha utfört förvärvsarbete för att ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Sökanden som fullgjort tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenning, som längst två månader, kan genom att ha förvärvsarbetat i minst 300 timmar under en sammanhängande tid av sex månader och arbetat minst 45 timmar under var och en av dessa månader ha kvalificerat sig för ersättning.

### 14 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen har ändrats genom att undantaget i *andra stycket* har upphävts. I sak innebär det att vid prövning av arbetsvillkoret skall alltid bortses från utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med anställningsstöd eller med stöd av bestämmelserna om start av näringsverk-



samhet enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program. Sådan tid är dock överhoppningsbar enligt 17 §. Prop. 1999/2000:139

## 16 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2.

Paragrafen behandlar tid som inte räknas när man bestämmer ramtiden inom vilket arbetsvillkoret skall vara uppfyllt, s.k. överhoppningsbar tid.

I *punkten 8* har införts en ny bestämmelse. Tid under vilken sökanden erhållit hel ersättning för vård av närstående enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård skall inte räknas in när ramtiden skall bestämmas. Sådan tid är således överhoppningsbar. Vad som tidigare behandlades i *punkten 8* har flyttats till andra *punkten* i 17 § första stycket

## 17 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen behandlar ytterligare tid som är överhoppningsbar och som inte räknas när ramtiden bestäms inom vilket arbetsvillkoret skall vara uppfyllt. De olika frånvarorsakerna räknas upp i sju punkter. Innehållet i bestämmelsen är delvis nytt. Till paragrafen har tillförts *tre nya punkter* i första stycket och ett nytt *andra stycke*. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

I paragrafens första stycke *första punkten* behandlas tid med vilken sökanden fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Tidigare reglerades detta i bestämmelsens inledning.

Till *andra punkten* har från tidigare första *punkten* flyttats tid när sökanden varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Till *tredje punkten* har flyttats tid med vilken sökanden varit hindrad att arbeta på grund av arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, datorverkksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta reglerades tidigare i *punkten 2*. Vidare har bestämmelsen förtydligats för att bättre överensstämja med den översyn som gjorts beträffande de arbetsmarknadspolitiska programmen. En uttrycklig hänvisning görs till tid när den sökande varit hindrad att arbeta på grund av annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Tidigare omfattades utbildning i begreppet arbetsmarknadsutbildning. Hänvisningen innebär inte att nya former av utbildning tillförs paragrafens tillämpningsområde. I bestämmelsen anges även att tid när sökanden deltagit i aktivitetsgarantin eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning är överhoppningsbar. Hänvisningen till de två sistnämnda arbetsmarknadspolitiska programmen innebär en viss utvidgning av tid som är överhoppningsbar jämfört med vad som tidigare gällt. Till tredje *punkten* har även förts tid när sökanden har deltagit i ungdomsgarantin enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program. Bestämmelsen fanns tidigare i åttonde *punkten* i 16 § första stycket.

I *fjärde punkten* återfinns vad som tidigare reglerades i punkten 3. Här behandlas tid med vilken sökanden har varit hindrad att arbeta på grund av utbildning för vilken utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag.

*Femte punkten* är ny. Den behandlar tid under vilken sökanden varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i verksamhet där ersättning enligt 3 a § har lämnats. Tidigare reglerades detta i punkten 4.

*Sjätte punkten* är ny. Här behandlas tid under vilken sökanden utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med stöd av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Vid beräkningen av arbetsvillkoret bortses enligt 14 § från sådant förvärvsarbete. Däremot är sådan tid överhoppningsbar när ramtiden skall bestämmas. Sådan tid var tidigare även återkvalificerande, förutom såvitt avser det särskilda anställningsstödet. Bestämmelsen innebär att all tid med anställningsstöd är överhoppningsbar.

*Sjunde punkten* är ny. Här behandlas tid med vilken sökanden utfört förvärvsarbete som bedrivits med stöd av bestämmelserna om stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program. Vid prövningen av arbetsvillkoret bortses enligt 14 § från sådan tid och tiden är inte heller längre återkvalificerande. I fortsättningen skall dock sådan tid vara överhoppningsbar när ramtiden skall bestämmas.

I *andra stycket* anges att tid med vilken sökanden fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i vissa fall inte är överhoppningsbar. När sådan tid betraktats som förvärvsarbete enligt 13 a § för att uppfylla arbetsvillkoret kan tiden inte samtidigt vara överhoppningsbar utan den räknas in när ramtiden skall bestämmas.

## 17 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2.

Paragrafen är ny. Tid som enligt 16 § och 17 § inte räknas in när ramtiden skall bestämmas inom vilket arbetsvillkoret skall uppfyllas begränsas. Detsamma gäller tid som enligt 23 § inte skall räknas in i ersättningsperioden. Den överhoppningsbara tiden får omfatta högst sju år.

## 18 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke*. Grundprincipen att studier ska vara avslutade gäller fortfarande för att vara berättigad till ersättning. För sökanden som har avslutat sin utbildning genom att fullfölja treårig gymnasieutbildning och som är under 20 år efter att ramtiden om 10 månader förflutit, förlängs ramtiden till den dag sökanden fyller 20 år, dvs. till och med dagen före sökandens 20-årsdag. Sökanden som direkt efter gymnasiet fortsätter med annan utbildning omfattas inte av bestämmelsen eftersom sökanden inte har avslutat sin utbildning.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Paragrafen har ändrats. I *första stycket* på så sätt att den särskilda regleringen för arbets sökande som har fyllt 57 år tas bort. Varje ny ersättningsperiod ger alltså rätt till ersättning under längst 300 ersättningsdagar för alla oavsett ålder. Vidare görs ett tillägg som innebär att en ersättningsperiod kan förlängas med längst 300 dagar. Förutsättningarna är att den första ersättningsperioden har löpt ut och sökanden inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor och inte heller enligt arbetsförmedlingen bör erbjudas heltidsaktivitet i aktivitetsgarantin enligt förordningen (2000:000) om arbetsmarknadspolitiska program.

För den som före det föreslagna ikraftträdandet har fyllt 57 år och har rätt till ersättning på grund av en pågående ersättningsperiod skall äldre bestämmelser gälla, dvs. ersättningsperiodens längd blir längst 450 dagar. Skulle det bli aktuellt med förlängning av den ersättningsperioden kan den dock förlängas med längst 300 dagar.

*Andra stycket* har ändrats redaktionellt.

## 23 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut har sökanden, enligt *första stycket* rätt till återstående ersättningsdagar vid ny arbetslöshet under förutsättning att inte 12 månader förflutit sedan sökanden senast fick ersättning. I sådan tid räknas dock inte in tid som anges i 16 och 17 §§. Bestämmelsen har ändrats redaktionellt så att den överensstämmer med den nya lydelsen av 17 §.

*Andra stycket* sista meningen har ändrats. När en ny ersättningsperiod beviljas skall ingen avräkning göras för ersättningsdagar som lämnats i en tidigare period.

## 25 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.

Dagpenningen i form av inkomstrelaterad ersättning kan under ersättningsperiodens första 100 ersättningsdagarna lämnas med ett högre belopp än under resterande dagar. I de fall ersättningsperioden förlängts efter 300 dagar enligt 22 § skall dock inte något förhöjt dagpenningbelopp lämnas eftersom det rör sig om samma ersättningsperiod. Om sökanden kvalificerat sig till en ny ersättningsperiod kan emellertid ett förhöjt dagpenningbelopp åter bli aktuellt. Dagpenningen kan begränsas i tiden för sökanden som utför deltidsarbete. Det kan ske genom att den tid med vilken förhöjd ersättning skall lämnas begränsas.

## 43 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen behandlar avstängning. *Punkterna 3 och 4* har tagits bort. Den som avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller

som utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd skall inte längre stängas av från rätt till ersättning. I stället skall nedsättning av ersättningen ske, vilket behandlas i 45 a §.

#### 44 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen har ändrats redaktionellt till följd av ändringen i 43 §.

#### 45 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen behandlar avstängning. *Andra stycket* har ändrats enligt följande. Den som, efter att ha varit avstängd vid två tillfällen inom samma ersättningsperiod, vid tredje tillfället inom samma ersättningsperiod lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande skall stängas av från rätt till ersättning till dess han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor. Det upprepade beteendet skall alltså fortsättningsvis ha skett inom samma ersättningsperiod. Bestämmelsen kommer att innebära att en skönsmässig bedömning inte längre skall göras beträffande vad som är upprepat beteende. Med ersättningsperiod avses även förlängning av densamma.

#### 45 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen är ny och behandlar i *första stycket* i vilka fall nedsättning av dagpenning kan ske. Motsvarande situationer har tidigare föranlett avstängning av rätt till ersättning. Den som har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller som utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd får sin dagpenning nedsatt med 25 procent i 40 ersättningsdagar (nedsättningstid) inom ersättningsperioden. Om det på nytt under ersättningsperioden uppstår skäl för nedsättning av dagpenningen skall nedsättning ske med 50 procent under ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden, vilket anges i *andra stycket*. Inträffar under ersättningsperioden ännu en gång sådant förhållande som anges i paragrafens första stycke har den sökande enligt *tredje stycket* inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Med ersättningsperiod avses även förlängning av densamma.

I *fjärde stycket* anges hur nedsättningstiden skall läggas ut. Den räknas från den dag då det förhållande som anges i paragrafens första stycke har inträffat. Vidare behandlas de situationerna att det under nedsättningstid respektive avstängningstid inträffar förhållande som föranleder, i det första fallet ny, nedsättningstid. Nedsättningstiden skall i de fallen räknas från utgången av den föregående nedsättningstiden respektive från utgången av avstängningstiden. I den situationen där det under nedsättningstid inträffar förhållande som föranleder avstängningstid skall nuva-

rande regler gälla. *I femte stycket* anges den tid inom vilken nedsättning senast skall ha skett. Nedsättning skall göras inom en tid av 180 kalenderdagar från den dag nedsättningstiden inleddes. Bestämmelsen syftar på var och en av de situationer som anges i fjärde stycket och avser en ersättningsperiod. Är det fråga om ett andra tillfälle där nedsättning skall ske kommer således en ny tid om 180 kalenderdagar gälla från den dag nedsättningstiden i det fallet inleddes. Prop. 1999/2000:139

#### **46 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen har ändrats redaktionellt på grund av den nya nedsättningsparagrafen och att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fortsättningsvis benämns arbetsmarknadspolitiska program.

### **16.2 Förslaget till ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor**

#### **34 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.1

I paragrafen har införts ett nytt tredje stycke. Efter att sökanden uppfyllt villkoren för medlemskap i arbetslöshetskassan och beviljats medlemskap skall inträdet räknas från och med den första dagen i den månad förvärvsarbete enligt första stycket påbörjades. Före första dagen i den månad som ansökan om medlemskap gjordes kan inträdet dock inte anses ha skett.

#### **34 a §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.1.

Paragrafen är ny och behandlar situationen att en medlem bytt till ett arbete som faller utanför arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Den som redan är medlem i en kassa behöver inte på nytt ha förvärvsarbetat i den omfattning som krävs enligt 34 § första stycket för att ha rätt till medlemskap i en ny kassa.

#### **47 a §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.2.

Paragrafen är ny. I den behandlas arbetslöshetskassans skyldighet att meddela beslut när en medlem anses ha utträtt ur kassan på grund av bristande betalning enligt 45 §. Av beslutet skall framgå från vilken dag utträdet skall anses ha skett. Ett skriftligt beslut skall omgående skickas till den före detta medlemmen.

I paragrafens tredje stycke har införts en hänvisning till 47 a § eftersom bestämmelsen även skall gälla den kompletterande arbetslöshetskassan.

# Sammanfattning av betänkande Kontrakt för arbete - Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 1

## Utgångspunkter

1990-talet blev massarbetslöshetens decennium.

Detta har i hög grad präglat arbetsmarknadspolitiken och tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regler. Det blev svårt att upprätthålla arbetslinjen när efterfrågan på arbetskraft drastiskt minskade. Avsikten med arbetsmarknadspolitiken är att bidra till omställningen på arbetsmarknaden. I stället fick den svara för försörjningen av en stor del av befolkningen. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att såväl arbetsmarknadspolitiken i allmänhet som arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet blivit ifrågasatta. Det har bl.a. hävdats att alltför generösa ersättningsnivåer bidragit till arbetslösheten.

Det är emellertid uppenbart att 1990-talets arbetslöshetskris i allt väsentligt förklaras av ett kraftigt fall i efterfrågan på arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken och därmed arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna fick därför i stor utsträckning ägna sig åt att för de arbetslösa försöka dämpa konsekvenserna av bristen på arbetstillfällen. Både förmedlingarnas och kassornas personal är värda ett erkännande för det stora arbete de lagt ned på att lösa denna uppgift. Tack vare detta har många människor, som annars riskerat att permanent slås ut från arbetsmarknaden, kunnat behålla en kontakt med arbetslivet som gör att de nu, när efterfrågan på nytt ökar, kan gå in på arbetsplatserna igen. Vi vill med våra förslag lämna en skiss på hur sökprocessen kan bli effektivare.

Det är också svårt att finna belägg för att arbetslöshetsförsäkringens utformning på något avgörande sätt skulle ha bidragit till den ökning av den strukturella arbetslösheten, som enligt många bedömare ägt rum under 1990-talet.

Villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och tillämpningen av dess regler kan däremot ha betydelse för möjligheterna att under de närmaste åren varaktigt få ned arbetslösheten. Förutsättningarna för den ekonomiska politiken har förändrats, vilket ställer höga krav på en väl fungerande arbetsmarknad.

För att matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden skall vara effektiv är det väsentligt att det finns tydliga regler för arbetslöshetsförsäkringen och en konsekvent tillämpning av dessa. Genom att förtydliga de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med arbetslöshetsförsäkringen finns det enligt vår bedömning goda möjligheter att förena en effektiv omställning med en förhållandevis hög ersättningsnivå. Flera undersökningar tyder på att det inte, som i många andra länder, vuxit fram en arbetslöshetskultur av någon större omfattning. Arbetsviljan är hög hos de arbetssökande och sökaktiviteten hålls uppe även hos långtidsarbetslösa.

Det är förenat med betydande svårigheter att avgöra hur hög den så kallade strukturella arbetslösheten är. Men det finns ännu få tecken på att arbetsmarknaden slagit i kapacitetstaket. Den kraftigt ökande sysselsätt-

ningen har hittills inte haft någon större inverkan på inflationstrycket. Läget kan emellertid snabbt förändras så att brist på arbetskraft, även vid förhållandevis höga arbetslöshetsnivåer, kan göra att sysselsättningsuppgången kommer av sig, att inflationen ökar eller att Riksbanken genom räntehöjningar kyler av ekonomin.

Åtgärder behöver därför vidtas för att tydligare definiera arbetsmarknadspolitiken roll och arbetslöshetsförsäkringens betydelse för en framtida arbetsmarknad. Det kan bädda för en betydande uppgång i sysselsättningen och nedgång i arbetslösheten.

## Framtiden

Förutsättningarna inför framtiden kan förbättras avsevärt om man nu åtgärdar en rad problem inom arbetsmarknadspolitiken.

*För det första* kan en bristande omställningsförmåga på arbetsmarknaden förhindra tillväxt och fler arbeten. Våra förslag är ägnade att skärpa kraven på aktivitet och precisera kraven på omställning. Det är realistiska krav i förhållande till det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Därmed skapas bättre förutsättningar för en varaktig tillväxt. Våra förslag bör leda till kortare arbetslöshetsperioder och färre arbetslösa i framtiden.

*För det andra* har brister i tillämpningen av lagar och regler skapat orättvisa och otydliga villkor för de arbetssökande. Under 1990-talet har det funnits för få arbetstillfällen att anvisa arbetskraft till. Det har med nödvändighet medfört att arbetsprövningen försvagats i arbetslöshetsförsäkringen. På framtidens arbetsmarknad måste alla människors arbetsutbud tas till vara. Därför blir det nödvändigt att förtydliga och konsekvent tillämpa reglerna för anvisning av lediga arbeten och konsekvenserna av att avstå från erbjudet arbete.

*För det tredje* har arbetsmarknadspolitiken haft en alltför stor volym. Situationen på arbetsmarknaden har inneburit att arbetsmarknadspolitiken bl.a. inriktats mot att förhindra utförsäkring. Rundgången mellan arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitiska program har varit oundviklig för att förhindra utslagning av en stor del av arbetskraften. I framtiden, när det på ett helt annat sätt finns arbeten att förmedla, måste insatserna vara av betydligt högre kvalitet. Arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsförsäkringen skall integreras för att i samverkan förbättra förutsättningarna för en stigande sysselsättning.

*För det fjärde* har denna rundgång skapat en bristande legitimitet för försäkringen. Solidariteten med de arbetslösa är visserligen betydande. Men den förutsätter tydliga krav på aktivitet bland de arbetssökande, så att inte misstankar om ett över- eller felutnyttjande vinner spridning. Långtidsarbetslösheten skall brytas. I framtiden måste de arbetssökandes sökprocess struktureras bättre för att kunna möta en föränderlig arbetsmarknad.

*För det femte* har försäkringens karaktär av ersättning för inkomstbortfall gröpts ur. Flertalet heltidsanställda får en ersättning som ligger under 80 procent av tidigare inkomst. I framtiden måste compensationen för inkomstbortfall förbättras, i vart fall under en inledande period.



Förutsättningarna att minska arbetslösheten skall förbättras. För att uppnå detta mål krävs att både det allmänna och enskilda tar ett gemensamt ansvar. Det allmänna måste skapa goda villkor för tillväxt och sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiken skall underlätta möjligheterna att hitta nya arbeten så att arbetslöshetsperioderna blir så korta som möjligt.

Det är viktigt att den som är arbetssökande ges en bra service och de bästa möjligheterna att få ett arbete. En period i arbetslöshet, en omställning mellan arbeten, skall ge en rimlig inkomstrelaterad ersättning. Samtidigt skall en arbetssökande ta sitt ansvar. I framtiden skall det vara tydliga och rättvisa regler för den som söker arbete. Ansvaret ligger inte bara i att ta de erbjudna arbetena, utan han eller hon skall själv vara aktiv på arbetsmarknaden, söka de lediga arbeten som finns och förbättra sin kompetens genom utbildning. Det ömsesidiga ansvaret utgör ett kontrakt för arbete - det är de gemensamma ansträngningarna, från det allmänna och enskilda, som skapar möjligheterna. Det gemensamma åtagandet skall utgå från en handlingsplan, ett sökkontrakt, för att underlätta vägen tillbaka till arbetslivet.

Vi vill med våra förslag skapa bättre förutsättningar i framtiden för fler i arbete och en rättvisare arbetslöshetsförsäkring. Aktivitet för att söka arbete skall stimuleras. Regler skall vara tydliga och rättvisa mellan enskilda arbetslösa.

### **Tydliga regler**

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen innehåller tämligen stränga villkor för att uppbära ersättning. Den som blir anvisad lämpligt arbete skall ta det, den som nekar kan bli avstängd från arbetslöshetsersättning i upp till tre månader. Reglerna för lämpligt arbete innebär att den arbetssökande kan tvingas pendla varje dag, veckopendla, flytta, byta yrke och sänka sin lön. Den höga arbetslösheten och låga arbetskraftsefterfrågan har dock gjort det svårt att tillämpa dessa regler, men tillämpningen varierar dessutom mellan olika arbetsförmedlingar. Det skapar osäkerhet bland de arbetssökande, försämrar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft samt leder till stora orättvisor mellan arbetssökande.

Arbetsgruppen föreslår att reglerna skall förtydligas och tillämpas på ett enhetligt sätt på alla förmedlingskontor. Tydliga regler är viktiga för den arbetssökandes rättssäkerhet och utgör ett stöd för de enskilda arbetsförmedlarna. Våra förslag innebär en skiss för hur sökprocessen kan bli mer strukturerad och underlätta omställningen till ett nytt arbete. Den som blivit arbetslös skall ges realistiska förutsättningar att hitta ett arbete på hemorten och inom det yrkesområde som man t.ex. har utbildning för. Successivt måste emellertid den arbetssökande söka arbeten på andra orter och inom andra yrkesområden. Den arbetssökande skall ges rätt att tillsammans med arbetsförmedlingen formulera ett sökkontrakt där den sökandes rättigheter och skyldigheter anges. Sökkontraktet skall beskriva den arbetssökandes sökområde, vilka aktiviteter han eller hon förväntas delta i. En ersättningsperiod delas in i intervall om 100 dagar vardera och i sökkontraktet anges hur sökområdet vidgas mellan och inom de olika

intervallen. Det ger stöd och legitimitet för arbetsförmedlaren att anvisa lediga arbeten inom sökområdet.

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 1

### **Aktivitet från början**

Arbetslöshetsförsäkringen signalerar i alltför stor utsträckning passivitet, trots att intentionerna med försäkringen är att den arbetssökande skall vara aktiv. Den arbetssökande förutsätts "stå till arbetsmarknadens förfogande", "anta erbjudet lämpligt arbete" och vara anmäld på arbetsförmedlingen.

Det är vidare en brist att det under 1990-talet saknats resurser för att vidta åtgärder på ett tidigt stadium. Omställningen bör inledas redan under varsel och uppsägning. Resurser för detta ändamål är dessutom ojämnt fördelade. Inom tjänstemannaområdet och för statligt anställda finns goda förutsättningar att påbörja omställningsarbetet redan under uppsägningen genom insatser inom ramen för omställnings- och trygghetsavtalen, men för privatanställda arbetare är möjligheterna mer begränsade.

Arbetsgruppen föreslår att kravet på aktivitet formuleras som ett tillägg till grundvillkoren i försäkringen för att tydligt markera den arbetssökandes eget ansvar att aktivt söka arbete. Vi föreslår att en samordning av utbetalningen av utbildningsbidrag och arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna övervägs och att ersättningen benämns aktivitetserättning. Därmed markerar vi integration mellan arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Beteckningen signalerar att det är aktivitet som är grunden för ersättning i båda fallen.

Vi pekar på vikten av att påbörja omställningsarbetet redan under varsel och uppsägning. Vi föreslår att rättigheterna under uppsägningsperioden preciseras. Det är viktigt att sökprocessen struktureras redan från början och att sökaktiviteten upprätthålls. Vägledningskurser och söka-jobbaktiviteter är viktiga insatser i detta skede.

### **En rättvis försäkring mot inkomstbortfall**

För en majoritet av de heltidsanställda löntagarna ger försäkringen inte 80 procent i kompensation av tidigare inkomst vid arbetslöshet. Den nuvarande högsta dagpenningen, 580 kronor, ersätter 80 procent av inkomstbortfallet vid arbetslöshet upp till en inkomst på ca 16 000 kronor i månaden. Den har inte höjts sedan år 1997. Om inte den högsta dagpenningen höjs blir arbetslöshetsförsäkringen i allt större utsträckning en grundförsäkring. Starka grupper, med små risker för arbetslöshet, kan teckna privata eller kollektiva försäkringar som ger en högre ersättning än 580 kronor per dag.

Arbetsgruppen anser att arbetslöshetsförsäkringen i större utsträckning bör kompensera för inkomstbortfall i inledningen av arbetslösheten. Den som blivit arbetslös bör få möjlighet att anpassa sin ekonomi under en längre period. Den högsta dagpenningen bör under de första hundra ersättningsdagarna höjas från 580 kronor till 640 kronor, dvs. med 60 kro-

nor. Efter 100 dagar blir den högsta dagpenningen 580 kronor, dvs. samma ersättning som idag.

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 1

### **Tydliga sanktioner**

Sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen är idag mycket hårda. Samtidigt är arbetsförmedlingarnas tillämpning av rutinerna för rapportering varierande. Omkring 70 procent av arbetsförmedlarna uppger i den undersökning som IFAU utfört att de inte rapporterar första gången någon nekar att söka anvisat arbete.

Den som inte tar ett erbjudet lämpligt arbete skall med dagens regler avstängas från ersättning i upp till cirka tre månader och den som slutar på egen begäran blir utan ersättning i ungefär två månader.

Arbetsgruppen anser att sanktionerna bör bli mer verksamma, samtidigt som regler för anvisningar och när rätten till ersättning skall ifrågasättas bör bli avsevärt tydligare. AMS bör utfärda tydliga föreskrifter för användningen av anvisningar samt i vilka situationer ersättningen skall ifrågasättas.

Vi föreslår att sanktionerna skall bestå i en nedsättning av dagpenningen med 25 procent under 40 dagar vid det första tillfället ersättningen ifrågasätts, med 50 procent under 40 dagar vid andra tillfället när ersättningen ifrågasätts. Vid ett tredje tillfälle skall den arbetslöse utförsäkras och uppfylla ett nytt arbetsvillkor innan ersättning på nytt kan beviljas. Vi föreslår även att sanktionerna vid svikligt förfarande mildras något, samtidigt som vi föreslår att AMS skall utfärda tydliga regler för när handlingar skall bedömas som kriminella och bli föremål för rättslig prövning.

### **Kvalitet för rättvisa**

Det är ett problem att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas olika inom Arbetsmarknadsverket och av arbetslöshetskassorna. Mellan arbetslöshetskassorna förekommer det skillnader. Men AMS följer som tillsynsmyndighet arbetslöshetskassornas verksamhet. De stora skillnaderna i tillämpningen av reglerna finns i stället mellan arbetsförmedlingarna. Reglerna för lämpligt arbete tillämpas olika. Detsamma gäller användningen av anvisningar och rapporter om ifrågasatt ersättning.

Arbetsgruppen föreslår att arbetsprövningen av en enskild arbetssökande, kvalitetsgranskningen av arbetsförmedlingarna och tillsynen av arbetslöshetskassorna bör hållas samman. Vi pekar på olika modeller för att uppnå målen om en mer likartad bedömning dels mellan arbetslöshetskassorna, dels mellan arbetsförmedlingarna. Genom att hålla ihop denna verksamhet och förstärka uppföljningen av arbetsförmedlingarnas kvalitetsarbete bör det gå att skapa enhetlighet i tillämpningen av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen.

Vi föreslår att AMS styrelseledamöter i arbetslöshetskassorna får en tydligare roll och att kontakterna mellan arbetslöshetskassor och arbetsförmedlingar förbättras på det lokala planet.

En stor del av arbetskraften har varit arbetslös under lång tid. Enligt vår egen undersökning uppger 338 000 personer i arbetsför ålder att de har varit arbetslösa sammantaget i minst tre år de senaste tio åren. Antalet långtidsarbetslösa, med en arbetslöshetstid på mer än sex månader har i det närmaste halverats från 128 000 första halvåret 1998 till 67 000 motsvarande tid 1999. Många har under lång tid varvat perioder med öppen arbetslöshet och sex månader i arbetsmarknadspolitiskt program. Självförtroendet kan vara knäckt och vägen tillbaka till arbetsmarknaden känns oöverstiglig.

Arbetsgruppen föreslår att det skapas en övergångsarbetsmarknad, där den arbetssökande bör anvisas plats inom 600 ersättningsdagar. Övergångsarbetsmarknaden kan variera i sin utformning. Arbete och praktik kan varvas med utbildning och sammanhängande perioder av intensifierad arbetsförmedling. Det skall vara ett långsiktigt arbete som inte har någon bortre gräns. Vi föreslår att den närmare utformningen av övergångsarbetsmarknaden utreds vidare bl.a. vad avser finansiering, verksamhet och organisation.

### Tydlig arbetsmarknadspolitik

De arbetsmarknadspolitiska programmen har under 1990-talets krisår haft en mycket stor omfattning. De har tvingats fram därför att det krävdes insatser för att aktivera de många arbetssökande och förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. I många fall har det lett till en omfattande rundgång mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsgruppen föreslår att det inte längre skall krävas deltagande i arbetsmarknadspolitiska program för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. I stället skall det ges möjlighet till förlängda ersättningsperioder. De arbetsmarknadspolitiska programmen bör inriktas helt på att förbättra den arbetssökandes möjlighet att få ett nytt arbete, antingen genom att t.ex. delta i en arbetspraktik eller förbättra kompetensen genom utbildning.

### Fler i arbete

Många står utanför den ordinarie arbetsmarknaden och arbetslöshetstiderna är fortfarande mycket långa.

Våra förslag om en strukturerad sökprocess och en striktare tillämpning av arbetslöshetsförsäkringens regler bör sammantaget leda till en väsentligt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet utan att det uppstår flaskhalsar på arbetsmarknaden. Vi räknar med att arbetslöshetstiderna kan förkortas med omkring knappt en vecka i genomsnitt, samtidigt som volymen på de arbetsmarknadspolitiska programmen vid sidan av övergångsarbetsmarknaden, kan bli mindre. Det förutsätter och skapar förutsättningar för andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsgruppen föreslår att en miljard kronor avsätts till övergångsarbetsmarknaden för de merkostnader som programmet kan innebära. De förbättringar av den ekonomiska kompensationen som vi föreslår kostar 650-700 miljoner kronor. Vi föreslår att AMS tillförs 500 miljoner kronor bl.a. för arbetet med de individuella sökkontrakten, samt 50 miljoner kronor för kvalitetsgranskning. Slutligen föreslås också en del förbättringar i själva försäkringen.

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 1

### **Ikraftträdande**

Vi föreslår att regeländringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring träder i kraft den 1 oktober 2000 och att höjningen av högsta dagpenningen sker den 1 januari

# Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 2

Kammarrätten i Stockholm  
Länsrätten i Stockholms län  
Riksförsäkringsverket  
Socialstyrelsen  
Riksrevisionsverket  
Arbetsgivarverket  
Statskontoret  
Arbetsmarknadsstyrelsen efter hörande av länsarbetsnämnderna  
Arbetslivsinstitutet  
ILO-kommittén  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering  
Glesbygdsverket  
Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen  
Umeå Universitet, Sociologiska institutionen  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet  
Landsorganisationen i Sverige  
Tjänstemännens centralorganisation  
Sveriges Akademikers Centralorganisation  
Svenska Arbetsgivareföreningen  
Arbetslöshetskassornas samorganisation  
Företagarnas Riksorganisation  
Försäkringskassförbundet  
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd

Dessutom har ett stort antal enskilda personer och lokala föreningar och organisationer inkommit med synpunkter på förslagen.

# Sammanfattning av betänkandet DELTA Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning (SOU 1999:27)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 3

## Stora förändringar på arbetsmarknaden

Dagens samhälle med ett ökande inslag av tidsbegränsade anställningar kan tyckas vara en återgång till tiden före industrialismens genombrott. Då var det vanligt att man försörjde sig och sin familj med tillfälliga arbeten mellan perioder av sysselsättning i det egna jordbruket. Industrialiseringen av Sverige medförde att arbete inom industrin blev identiskt med fast anställning på heltid. En statligt utformad socialpolitik tog sin början under och efter 1930-talets krisår. Välfärdssamhället började växa fram och därmed också deltidarbetet. Olika reformer på arbetsmarknaden har bidragit till ett ökat arbetskraftsdeltagande men också till en ökning av deltidarbetet, t.ex. utbyggnaden av barnomsorgen, den betalda föräldraledigheten, förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar, rätt till studieledighet m.m. Omkring år 1965 hade en halv miljon människor deltidarbete. Därefter ökade antalet snabbt och omfattade en miljon människor år 1980.

## Fler deltidarbetslösa

Antalet deltidarbetande har under lång tid varit relativt konstant i Sverige. Som andel av de sysselsatta har de deltidarbetande minskat en aning under de senaste tio åren. I dag har drygt 900 000 personer deltidarbete i Sverige. De deltidarbetslösa har däremot ökat kraftigt under 1990-talet. Ökningen har varit särskilt stor för dem som uppstår från fyllnadsersättning från arbetslöshetskassa. Den gruppen har tredubblats under den senaste tioårsperioden. Både deltidarbete och deltidarbetslöshet domineras helt av kvinnor.

## Kraftig ökning av tillfälliga jobb

De tidsbegränsade anställningarna blir allt fler och under 1990-talets kraftiga lågkonjunktur har nyanställningarna dominerats av tillfälliga anställningar. Nu har en halv miljon svenskar en tidsbegränsad anställning. Alla fakta tyder på en fortsatt ökning och en förskjutning från mer "fasta" tillfälliga jobb som vikariat, till mer lösa former, som projektanställningar och behovsanställningar.

## Strukturella och konjunkturella faktorer

Deltidarbetets utveckling tycks främst ha haft strukturella orsaker, under 1970-talet till stor del dikterade av hushållens behov. Från 1980-talet blir företagens behov av en mer flexibel personalresurs, särskilt inom tjänstesektorn, en mycket framträdande faktor. När det gäller tillfälligt anställda finns endast data från 1987 och deltidarbetslösheten finns dokumenterad

från 1990. Med en så kort tidsserie måste slutsatser om konjunkturella och strukturella samband med nödvändighet bli försiktiga.

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 3

Deltidsarbetslösheten uppvisar emellertid ett klart samband med den konjunkturella utvecklingen i landet. Det förefaller ha blivit en ackumulation av deltidsarbetslösa under de dåliga åren. Omstruktureringen inom den offentliga sektorn har också spelat en avgörande roll för denna utveckling.

### **Ökad anpassning**

Arbetsgivarna menar att utvecklingen är en nödvändig följd av nya konkurrenssituationer och kundkrav. Lagstiftningen har också successivt anpassats till utvecklingen. Inom offentlig sektor framhålls nedskärningar samt ökande effektivitetskrav ligga bakom utvecklingen. Om konkurrensen om arbetskraften ökar eller om kompetens- och kvalitetskraven i produktionen skärps kommer arbetsgivarna sannolikt att i större utsträckning söka lösningar där de anställda erbjuds mer av fasta heltidsanställningar.

### **Flexibilitet i praktiken**

Inom ramen för nuvarande arbetsrätt sker också olika anpassningar som konjunktur-, säsongs- respektive kundanpassad arbetstid; lån/utbyte av personal mellan företag, breddning av kompetens hos personalen för fler uppgifter, s.k. tvättstugeschema m.m. Bemanningföretagens framväxt är också ett sätt att både erbjuda flexibilitet för inhyrande företag samtidigt som de anställda i bemanningföretagen får fast anställning och heltidsarbete.

### **Behovsanställda särskilt utsatta**

Även om majoriteten av de som har en tidsbegränsad anställning hellre vill vara fast anställda är förhållandena för många relativt goda. Det gäller framför allt de som kombinerar t.ex. studier med tidsbegränsat arbete, de som har provanställning och många av de som har projektanställning. Närmare 80 procent av de tidsbegränsat anställda anser att de har tillräckligt med arbete. De flesta som lämnar en tidsbegränsad anställning gör det för att påbörja en ny sådan, många går till studier etc. och en mindre andel får en fast anställning. Förhållandevis få går till arbetslöshet.

De som blir arbetslösa är öppet arbetslösa under relativt kort tid, vilket bland annat beror på att de erbjuds arbetsmarknadsprogram för långtidsarbetslösa när de närmar sig gränsen för denna, dvs. efter 100 dagars arbetslöshet för unga respektive sex månader för vuxna. Inom gruppen tidsbegränsat anställda har många av de behovsanställda en särskilt utsatt ställning, många bland dem är lågutbildade och yngre. Gruppen domineeras av kvinnor.



Huvuddelen av de deltidsarbetande är nöjda med sin arbetstid. Gruppen kan inte generellt sägas ha en svag ställning, t.ex. äger fler i denna grupp sin bostad än vad som gäller för befolkningen i allmänhet. Bland de deltidsarbetslösa utgör medelålders och yngre lågutbildade kvinnor dock en grupp som med dagens system riskerar att bli inlåsta i deltidsarbetslöshet.

Därmed kommer de allt längre ifrån sina heltidsanställda kollegor vad gäller karriär- och kompetensutveckling eftersom deltidsanställda i mindre utsträckning kommer i fråga för exempelvis kompetensutveckling. De får också mindre del i arbetsmarknadsprogram jämfört med heltidsarbetslösa. För deltidsarbetslösa finns inte någon tidsgräns motsvarande den för heltidsarbetslösa som innebär krav på arbetsmarknadsprogram som alternativ till långtidsarbetslöshet. Många blir också kvar i deltidsarbetslöshet under lång tid.

### Deltidsarbete speglar könsskillnader

Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet är i hög grad en fråga som återspeglar skillnaden mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden. Det förekommer främst inom vård, omsorg och handel. Män är också deltidsarbetslösa under en mycket kortare tid och de tycks kunna ta vara på möjligheterna till omställning via arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning än kvinnorna. Utredningen har på många sätt blivit uppmärksam på att en del deltidsarbetslöshet förekommer därför att de berörda arbetena är för tunga att utföra på heltid, s.k. stålmansjobb. Det rör traditionellt kvinnodominerade arbeten inom vården. Det finns enligt utredningen anledning att fördjupa kunskaperna kring dessa förhållanden då det för närvarande tycks finnas begränsade fakta i ämnet.

### Arbetsförmedlingen

De deltidsarbetslösa har fått en markant mindre del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än heltidsarbetslösa. En stor del av de deltidsarbetslösa har sådana arbetsförhållanden att det svårt att komplettera deras deltidsarbete med ett annat arbete eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Behovsanställda förefaller ha en större omställningsbenägenhet än deltidsarbetslösa, och likaså bättre förutsättningar att få ett fast heltidsarbete. Även denna grupp är missgynnad när det gäller tillgången till arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men de har ändå fått en väsentligt större del än de deltidsarbetslösa.

### Andra lösningar

Det finns exempel på många projekt för att lösa deltidsarbetslöshetsproblemet under de senaste 10 till 15 åren, men de har i allmänhet inte givit några bestående resultat. Utredningen har redovisat två exempel på lösningar som kan genomföras genom frivilliga åtaganden eller genom

avtal. Det ena är Kiviksmodellen som syftar till att skapa heltidstjänster och deltidstjänster med högre timminnehåll inom den kommunala sektorn. Deltidshuset i Arbetsförmedlingens regi är ett annat exempel, där man erbjuder kompetenshöjande insatser på tider som passar även dem med oregelbundna arbetstider.

Bemanningsföretag i privat eller statlig regi är ett exempel på en flexibel lösning både för företag och individer. Arbetslösa och tidsbegränsat anställda får fast anställning och arbetar som uthyrda på olika företag och organisationer. Industrikompetens i Östergötland AB är ett exempel på ett branschägt bemanningsföretag med inriktning på långsiktig kompetensutveckling.

### **Konkurrenssnedvridning**

Utformningen av arbetslöshetsersättningen innebär en indirekt subvention av de branscher där deltidarbetslöshet är särskilt vanlig, dvs. inom vård, omsorg och utbildning samt inom handel och hotell- och restaurangverksamhet.

Den som har fast anställning på deltid kan få utfyllnad från arbetslöshetsersättningen under 300 dagar. Det innebär i praktiken, för den som har 80 procents tjänstgöring och söker heltid, en period om nästan sex år. För den tillfälligt deltidsanställda finns ingen begränsning av den tid man kan få fyllnadsersättning. Med detta system kan en arbetsgivare få tillgång till en mycket flexibel arbetsstyrka som snabbt kan gå upp i tid om så behövs och till en väsentligt lägre kostnad än heltidsanställdas övertid ersättning.

### **Små incitament för omställning**

Många av de deltidarbetslösa med deltidslön och fyllnadsersättning har en ekonomisk situation jämbördig med den de skulle haft vid heltidslön. Ibland skulle heltidsarbete till och med innebära sämre ekonomi på grund av s.k. marginaleffekter. För heltidsarbetslösa är ersättningen högst 80 procent av tidigare lön, för många betydligt lägre beroende på det s.k. taket i försäkringen. Incitamenten för den enskilde att lämna den arbetsgivare som inte kan erbjuda önskad tid är således små. Systemet innebär att arbetsgivaren inte behöver ställas inför valsituationen att förlora den anställda eller arrangera arbetet så att denne erbjuds önskad tid. Särskilt olyckligt kan detta sägas vara inom sektorerna vård, omsorg och utbildning där såväl politisk vilja, kommande mycket stora rekryteringsbehov samt ökande kvalitetskrav talar för en snabb omställning till mer av fasta heltidsanställningar. Flera exempel visar att strukturella lösningar finns, som inte innebär ökade kostnader.

### **Utredningens huvudförslag**

Utredningens huvudförslag innebär att grupper med svag ställning får ett bättre utgångsläge och på sikt en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Huvudförslaget inriktas på att påskynda strukturella förändringar till mer av heltids- och fasta anställningar, anställningsformer som flertalet anställda föredrar. Avsikten är särskilt att åstadkomma förbättringar för de grupper som i nuläget fastnar i deltidsarbetslöshet respektive i korta, lösa anställningsformer t.ex. behovsanställningar. Dessa grupper domineras av unga och medelålders lågutbildade kvinnor.

Förslaget består av en mer systematisk prövning och ett bättre stöd för att åstadkomma nödvändiga anpassningar hos nuvarande arbetsgivare, där den deltidsarbetslösa eller behovsanställda har sin anställning. Förslaget innebär en "bortre parentes" då prövotiden för den aktuella arbetsgivaren upphör. Det blir också svårare för dem att rekrytera till deltidsarbete bland dem som söker heltidsarbete, man tvingas att bemanna med arbetssökande som vill arbeta deltid. Den enskilde erbjuds en möjlighet att delta i ett arbetsmarknadsprogram på heltid om nuvarande arbetsgivare inte kan erbjuda önskad tid.

Utredningen föreslår också ett tvåårigt projekt för att etablera mer branschknutna bemanningsföretag som ett komplement till de många andra lösningar som krävs för att klara ökande krav på flexibilitet i produktionen och förväntningar på trygghet i anställningen.

### **Huvudförslaget i korthet**

Utredningen föreslår att den som vill ha fyllnadsersättning från arbetslöshetskassa måste uppvisa ett intyg från sin arbetsgivare att denne inte kan erbjuda mer tid. Ett sådant intyg ska uppvisas dels för att få ersättningen första gången, dels efter sex månader. Intyget ska tillställas arbetslöshetskassan som underlag för utbetalning av ersättning. Arbetsförmedlingen ska också få del av intyget som underlag i diskussionen om den enskildes handlingsplan.

Genom systemet med intyg får den enskilde och arbetsgivaren ett instrument som stöd för resonemang om en lösning. Samtidigt får arbetslöshetskassan ett stöd för den särskilda prövning den redan nu är ålagd att göra halvårsvis. Under de 52 veckor som föregår den "bortre parentes" för arbetsgivaren, utgår utredningen ifrån att den enskilde och arbetsgivaren, ofta med stöd av arbetsförmedlingen och sin fackliga organisation prövar om och hur man ska kunna erbjuda önskad arbetstid. Arbetsförmedlingen kan stödja arbetsgivaren i förhållande till hur krävande omstruktureringar som behöver genomföras för att ge den anställde önskad tid. Det kan vara utfyllande lönesubventioner (anställningsstöd) under högst sex månader eller utbildningsstöd (företagsutbildning) under motsvarande tid.

Parallellt med att den anställde söker lösningar hos arbetsgivaren kan andra aktiviteter i samråd med arbetsförmedlingen pågå. Det kan röra sig om matchning och förmedling till heltidsarbeten, det kan röra sig om deltagande i datortek, deltidshus och motsvarande, kanske i första hand i syfte att stödja den enskilde i ett eventuellt nytt yrkesval.

Efter 52 veckor ställs arbetsgivare och anställd i en definitiv valsituation, den "bortre parentes" för arbetsgivaren. Det gäller att antingen erbjuda den anställde önskad tid eller riskera att denne säger upp sig.

För den enskilde gäller det att antingen ta vara på möjligheten att delta i anpassat arbetsmarknadsprogram på heltid med sedvanlig ersättning motsvarande dagpenning eller att stanna kvar på deltidsarbetet utan fyllnadsersättning. Utredningen föreslår att de som är sextio år och äldre och som när förslaget genomförs uppbär fyllnadsersättning erbjuds att fortsätta i nuvarande system tills de går i pension.

I konsekvens med huvudförslaget övriga delar föreslås att deltidsarbete för den som söker heltidsarbete inte längre ska anses vara lämpligt i arbetslöshetsförsäkringens mening. Det innebär att arbetsförmedlingen inte med hot om avstängning från kassaersättning kan "tvinga" heltidssökande till deltidsanställningar. Motivet till att i detta fall arbete inte ska anses bättre än arbetslöshet är de inlåsnings effekter utredningen redovisat tidigare. I praktiken drabbar de enbart kvinnor. Därtill kommer att önskvärda strukturförändringar bromsas upp när kassaersättningen indirekt subventionerar vissa branscher.

Slutligen föreslår utredningen ett tvåårigt projekt lett av AMS i samarbete med arbetsmarknadens parter för att utveckla och stödja etablering av branschanknutna bemanningsföretag, DELTA-modeller.

Syftet är att därigenom sprida en version av bemanningsverksamhet som utvecklas och anpassas utifrån respektive bransch och som ges de kvaliteter branschen anser erforderliga för långsiktig verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning. Etablering kan ske på många olika sätt bl.a. i samarbete med statliga eller privata bemanningsföretag. Tillsammans med det individuella stöd som kan utgå till arbetsgivare som erbjuder deltidsarbetslösa önskad tid, kan utredningens förslag påskynda och även bidra till fler fasta heltidsanställningar utan att verksamheternas behov av flexibilitet eller ekonomi äventyras. Om företag inom konkurrensutsatt verksamhet går samman på detta sätt kan det även innebära en sysselsättningsökning genom att företagen kan anta order utan att behöva låsa sig vid en fast utökning av personalstyrkan.

### **Kostnader och finansieringsförslag**

Under de senaste fem åren har den genomsnittliga kostnaden i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösheten uppgått till cirka 4 570 miljoner kronor per år, enligt utredningens uppskattningar. Motsvarande kostnad för arbetslöshet som kringgärdat tillfälliga jobb uppgick under 1997, enligt uppskattningarna, till närmare 4 300 miljoner kronor. Med det minskade antalet personer år 1998 var kostnaden 3 063 miljoner kronor.

De förändrade regler som utredningen föreslår kommer troligen att innebära besparingseffekter. Det förväntade utfallet beror på vilka antaganden som görs, bl.a. om den andel som blir heltidsarbetslösa. Om 20 procent av de deltidsarbetslösa som berörs av 52-dagarsregeln blir heltidsarbetslösa kommer det, enligt utredningens uppskattning, att ge en årlig besparing för arbetslöshetsförsäkringen på cirka 1.500 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för arbetslöshetsersättning på heltid för vissa personer, samt för arbetsmarknadspolitiska insatser. Om dessa uppskattas till närmare 400 miljoner kronor per år, blir den totala årliga besparingen cirka 1 100 miljoner kronor.

För den enskilde anställda innebär utredningens huvudförslag betydligt bättre möjligheter till stöd och uppbackning i att finna en lösning i form av utökad arbetstid hos nuvarande arbetsgivare, bl.a. genom att arbetslöshetskassa och fack samt arbetsförmedlingen involveras på ett mer systematiskt sätt. Samtidigt erbjuds den enskilde en möjlighet att delta i arbetsmarknadsprogram på heltid om nuvarande arbetsgivare inte kan erbjuda önskad tid.

Huvudförslaget innebär också att den enskilde anställda får ökade möjligheter till samma grad av kompetensutveckling som heltidsanställda. Härigenom kan man som deltidsanställd vidareutbilda sig för att också kunna utföra mer än en arbetsuppgift hos arbetsgivaren. Därmed kan både den anställdes och företagets konkurrenskraft öka.

### Ökad kvalitet

För arbetsgivarna inom vissa sektorer innebär utredningens huvudförslag att kvaliteten kan komma att öka genom att befintlig personal, som känner till förhållandena på arbetsplatsen, ökar sin arbetstid hos samma arbetsgivare. Det gäller särskilt inom vård och omsorg. Inom handel liksom inom hotell och restaurang leder huvudförslaget sannolikt till ökad produktivitet genom att det ger incitament för en mer effektiv schemaläggning.

### Minskade indirekta subventioner

Utredningens huvudförslag innebär att de subventioner som i nuvarande system gynnar vissa arbetsgivare och därmed leder till snedvridande konkurrens, vilket särskilt torde drabba små och medelstora företag, minskar.

### Ökad jämställdhet

Utredningens förslag innebär också att grupper med svag ställning, framför allt kvinnor och ungdomar, får ett bättre utgångsläge och på sikt en starkare ställning på arbetsmarknaden. Huvudförslaget inriktas på att påskynda strukturella förändringar till mer av heltids- och fasta anställningar, anställningsformer som flertalet anställda föredrar. Avsikten är särskilt att åstadkomma förbättringar för de grupper som i nuläget fastnar i deltidsarbetslöshet respektive i korta, lösa anställningsformer t.ex. behovsanställningar. Dessa grupper domineras av unga och medelålders lågutbildade kvinnor.

### Regionalpolitiska konsekvenser

Som utredningen visat återspeglar deltidsarbetslöshet och tillfälliga anställningar regionala skillnader i arbetsmarknadsläge och arbetslöshetsnivå. Förslagen beräknas leda till en minskning av deltidsarbets-

lösheten även i kommuner med hög arbetslöshet och begränsad efterfrågan.

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 3

Den kommunala verksamheten är i dessa kommuner avgörande för effekterna av utredningens förslag i övrigt, eftersom den dominerar helt när det gäller deltidsarbetslösa och behovsanställda. Därmed har också kommunen själv stora möjligheter att genom sitt agerande avgöra i vilken utsträckning utredningens förslag leder till en ökning av heltidsarbetslösheten resp. i vilken utsträckning man organiserar om arbetet så att de deltidsarbetslösa får anställning på önskad tid.

De som inte kan få anställning i enlighet med sina önskemål i kommunen eller hos den arbetsgivare i övrigt som är aktuell får enligt utredningens förslag möjlighet till omställningsprogram på heltid inriktat mot annat arbete på orten, till eget företagande på orten eller annat arbete på annan ort där efterfrågan är större. Genom att efterfrågan inom de kommunala sektorerna kommer att öka dramatiskt över hela landet bör möjligheterna vara goda.

Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet  
DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb  
och arbetslöshetsersättning (SOU 1999:27)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 4

Kammarrätten i Stockholm  
Länsrätten i Stockholms län  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Arbetslivsinstitutet  
Jämställdhetsombudsmannen  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering  
Arbetsgivarverket  
Riksförsäkringsverket  
Statskontoret  
Riksrevisionsverket  
ILO- kommittén  
Stockholms Universitet, Nationalekonomiska institutionen  
Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet  
Landsorganisationen i Sverige  
Tjänstemännens Centralorganisation  
Sveriges Akademikers Centralorganisation  
Svenska Arbetsgivareföreningen  
Arbetslöshetskassornas Samorganisation  
Svenska Kommunalarbetareförbundet  
Handelsanställdas förbund  
Tjänstemannaförbundet  
Sveriges kommunaltjänstemannaförbund  
Hotell och restauranganställdas förbund  
Företagarnas Riksorganisation  
Svensk handel

Dessutom har några organisationer kommit in med synpunkter på förslagen.

# Sammanfattning av rapporten Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:10)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 5

## Sammanfattning och slutsatser

I betänkandet 1996/97:AU13 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring ansåg Riksdagens arbetsmarknadsutskott att det vore värdefullt att få frågan om införandet av en indexering av såväl högsta som lägsta nivå på dagpenningbeloppet belyst. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen våren 1998 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att belysa frågan om införandet av en indexering av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen.

Reglerna för fastställandet av den högsta och lägsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen har skiftat över tiden. Före år 1990 beslutade riksdagen, på förslag av regeringen, om nivåerna. Mellan åren 1990 och 1993 fanns en i lagen reglerad koppling mellan nivån på högsta dagpenningen och löneutvecklingen för vuxna arbetare inom egentlig industri. Denna indexeringsmodell frångicks emellertid och sedan år 1993 fastställer regeringen dagpenningnivåerna.

Från och med den 1 januari 1998 kan arbetslösa få arbetslöshetsersättning genom antingen ett grundbelopp motsvarande 240 kr per dag för dem som inte uppfyller medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa eller som en inkomstrelaterad ersättning motsvarande 80 procent av den tidigare inkomsten upp till maximalt 580 kronor per dag för dem som uppfyller medlemsvillkoret. De bestämmelser som AMS i dagsläget tillämpar innebär att arbetslösa som uppbär inkomstrelaterad dagpenning under den högsta dagpenningen har en viss följsamhet till löneutvecklingen i ekonomin baserad på de avtal som slutits på respektive arbetslöshetskassas avtalsområden. Någon motsvarande uppräknings sker däremot inte för de personer som uppbär högsta eller lägsta dagpenning och inte heller för dem som uppbär grundbeloppet.

Vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen finns olika former av trygghetsavtal för arbetslöshet. Dessa samordnas inte idag med arbetslöshetsförsäkringen, varför det finns grupper idag som är berättigade till en ersättning som överskrider dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. De ersättningar som betalas ut i form av avgångsvederlag ska enligt den nya lagen från hösten 1997 samordnas med arbetslöshetsförsäkringen. Där emot är det oklart i vilken utsträckning andra former av kollektiva trygghetsförsäkringar ska samordnas.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, avsedd att försäkra mot inkomstbortfall till en skälig nivå vid tillfällig och ofrivillig arbetslöshet. Det är emellertid uppenbart att det reala värdet av högsta respektive lägsta dagpenningen har urholkats sedan år 1993, då man frångick en kort period av indexering. Nivåerna har sedan år 1993 justerats både nedåt och uppåt men ligger i dag under nivån i nominella termer som rådde då man frångick indexering. Samtidigt har prisnivån i ekonomin ökat med ca 6 procent och lönerna med drygt 20 procent. Det har också medfört att en allt större andel av löntagarkollektivet i prakti-



ken har en lön som motsvarar högsta nivån i arbetslöshetsförsäkringen, dvs ligger i taket för ersättningen. År 1993 hade 29 procent av alla löntagare en lön som motsvarade taket. År 1997 var andelen 44 procent.

Ett alternativ är konjunkturstatistiken, som publiceras av SCB, och En uppräkningsnivån av högsta och lägsta dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen med hjälp av ett löneindex för hela ekonomin innebär att dagpenningen följer den allmänna löneutvecklingen, och får på så vis en bibehållen relation till lönenivån över tiden. Enligt arbetsgruppens mening finns det i dag inget självklart löneindex att koppla till nivån på högsta respektive lägsta dagpenningen. Strukturstatistiken, som utgör den officiella årliga lönestatistiken, täcker hela ekonomin. Emellertid skiljer sig löneuppgifterna åt mellan olika sektorer vad gäller innehåll, mätperioder, definitioner etc, vilket gör att ett sammanvägt index för löneutvecklingen i hela ekonomin är behäftad med en rad brister och svagheter. Ett stort problem är dock den långa tidseftersläpning i statistiken, vilket innebär att det tar upp till 16 månader innan en uppmätt löneförändring kan ligga till grund för en uppräkningsnivån av dagpenningen. som har en betydligt kortare eftersläpning mellan mättillfället och publicering (ett par månader för den preliminära uppgifter). I dag är statistiken inte heltäckande för hela ekonomin, men ett arbete pågår för närvarande med att inkludera lands- ting och kommunsektorn som tidigare saknats. SCB räknar med att ha en officiell heltäckande konjunkturstatistik för hela ekonomin år 2000. I och med det torde det vara praktiskt möjligt att framställa ett sammanvägt index för löneutvecklingen i hela ekonomin. Emellertid fångar statistiken inte upp hela den faktiska löneförändringen då avtalstidpunkten och avtalsperioderna längd skiljer sig mellan olika områden och vissa retroaktiva löner inte har betalats ut vid mättidpunkten. Löneförändringen en specifik månad mellan två år är därför behäftad med en för stor osäkerhet för att kunna ligga till grund för en indexering enligt arbetsgruppens mening.

En alternativ metod till att räkna upp dagpenningnivån med hjälp av ett löneindex är att knyta nivån till prisutvecklingen i ekonomin. Innebörden av att binda nivåerna till prisutvecklingen är att försäkringen bibehåller sitt reala värde, eller annorlunda uttryckt, dagpenningnivåerna får en bibehållen köpkraft. Inom socialförsäkringsområdet har det under en längre tid för de flesta förmånerna genomförts olika varianter av indexuppräkningsnivåer. Detta gäller både förmånernas ersättningstak och den faktiska förmånen som utbetalas till individen. Denna indexering sker oftast med hjälp av prisbasbeloppet. En indexering kopplad till prisutvecklingen betyder emellertid att uppräkningsnivån av dagpenningen inte kommer att kompensera för ökade reallöner, med påföljden att arbetslöshetsersättningen för dem som ligger i golv och tak kommer att minska i relation till den allmänna lönenivån.

Arbetslöshetsförsäkringens effekter på arbetslöshet och lönebildning analyseras ofta utifrån begreppet reservationslön. Genom förändringar i dagpenningnivåerna kan individens reservationslön och sökaktivitet påverkas i en sådan riktning att lönekraven blir återhållsamma med minskad arbetslöshet som följd. Härvid är valet av indexvariabel av betydelse.

En indexering av dagpenningen med löneutvecklingen i ekonomin innebär emellertid att dagpenningen, och därmed reservationslönen, kommer att öka i samma takt som lönerna i ekonomin, och specifikt i

detta fall för de individer som uppbär högsta respektive lägsta dagpenningnivån. Eftersom indexeringen innebär att de högsta dagpenningnivåerna stiger lika mycket som lönerna i ekonomin kommer relationen mellan reservationslöner och lönerna på den reguljära arbetsmarknaden bibehållas över tiden. Således kommer inte heller enskilda individers sökaktivitet påverkas. Följaktligen innebär en oförändrad nivå för högsta och lägsta dagpenningbeloppen att värdet av dessa personers arbetslöshetsersättning minskar över tiden. Allt annat lika skulle denna värdeförsämring motsvaras av en gradvis sänkning av reservationslönerna över tiden och därmed ökad sökaktivitet, enligt nationalekonomisk teori.

Enligt arbetsgruppens beräkningar kommer en indexering av högsta och lägsta nivå av dagpenningen kopplad till löneutvecklingen i ekonomin att belasta statsbudgeten med 0,7 miljarder kronor 1999 samt med 2,1 miljarder kronor år 2001. Använder man i stället prisutvecklingen som indexvariabel uppgår kostnaderna till 0,15 miljarder kr år 1999 samt till 0,8 miljarder kr år 2001. Kostnadsberäkningarna inkluderar också utgiftsökningarna till följd av höjt utbildningsbidrag samt höjt studiestöd, vilka är kopplade till dagpenningnivån. Till grund för beräkningarna ligger regeringens antagandebild för arbetslöshetsnivå, inflations- och löneutveckling fram till år 2001, som presenterades i december 1998 i samband med Sveriges konvergensprogram. Det är också viktigt att påpeka att samtliga kostnadsberäkningar baseras på en situation där golv och tak i försäkringen ligger fast över tiden. Det är på sikt inget realistiskt alternativ så länge ambitionen om en inkomstbortfallsförsäkring ligger fast. Övervägandena mellan indexering kontra diskretionära beslut handlar snarare om med vilken automatik löneutvecklingen ska slå igenom på dagpenningnivån och möjligheten att göra andra avvägningar i beslutet om en uppräkningsnivå.

Indexering av dagpenningnivån innebär att det blir en starkare koppling mellan utgiftsnivån för transfereringsanslaget och pris- och löneutvecklingen. Med andra ord kommer en löne- eller prisökning automatiskt slå igenom på utgiftsnivån för anslaget, i det här fallet arbetslöshetsförsäkringen. En indexering av dagpenningnivån medför således att de totala utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen kommer att öka i nominella termer, som en direkt följd av ökade priser och löner, även om arbetslösheten ligger kvar på en oförändrad nivå.

Enligt gällande principer skall varaktiga utgiftsåtaganden finansieras med regelförändringar som ger varaktiga besparingar. Således skall nettoeffekten på utgiftstaket bli noll. Det innebär med andra ord att en indexering av högsta och lägsta nivå av dagpenningen måste vägas mot alternativa regelförändringar som måste vidtas för att finansiera reformen. Arbetsgruppens har funnit det svårt att hitta förslag till regelförändringar för att finansiera en indexering som inte har stora genomgripande konsekvenser för försäkringen. Enligt arbetsgruppens mening bör därför frågan om en indexering eller annat system för uppräkningsnivån hanteras inom ramen för en mer övergripande översyn av arbetslöshetsförsäkringens roll och utformning.

**Arbetsgruppens förslag:** Arbetsgruppen föreslår att nivån för högsta och lägsta dagpenning samt grundbeloppet fastställs, liksom i dag, genom diskretionära beslut av regeringen. Vidare föreslår arbetsgruppen att regeringen skall ta ställning till och fastställa nivån för högsta och lägsta dagpenning samt grundbeloppet varje år i samband med budgetarbetet till budgetpropositionen. Underlag till ställningstagandet skall utarbetas inom regeringskansliet. Grunden för en eventuell uppräknings skall utgöras av en bedömning av vad som kan anses vara en skälig nivå samt löneutvecklingen i ekonomin. Uppskattningar av löneutvecklingen skall baseras på tillgänglig lönestatistik från Statistiska Centralbyrån. Regeringen skall i sitt ställningstagande även beakta det allmänna ekonomiska och det statsfinansiella läget samt besluta om eventuell finansiering. Beslutet skall träda i kraft den första måndagen i januari kommande år.

**Motiv till förslaget:** Arbetsgruppen har kunnat konstatera att arbetslöshetsförsäkringen, för en mycket stor del av löntagarkollektivet, har förlorat sin roll som inkomstbortfallsförsäkring och mer fått karaktären av en grundtrygghetsförsäkring. Dagens system kan sägas var asymmetriskt i den bemärkelsen att det garanterar en värdebeständig ersättning för dem som har eller har rätt till en inkomstbaserad ersättning mellan golv och tak, men inte för dem som ligger i taket eller golvet samt inte för dem som är berättigade till grundbeloppet. Såväl ett golv som tak för ersättning i arbetslöshetsförsäkringen (liksom i andra inkomstbaserade trygghetssystem inom socialförsäkringen) är väl motiverat utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv. Arbetsgruppen menar dock att om ambitionen om en inkomstbortfallsförsäkring skall upprätthållas bör golv och tak fastställas utifrån vad som kan anses som skälig nivå och kontinuerligt räknas upp för att bibehålla sitt reala värde över tiden och kompensera för reallöneökningar.

Arbetsgruppen har, utifrån gällande principer för budgetprocessen, funnit det svårt, för att inte säga omöjligt, att hitta en finansiering till en automatisk årlig uppräknings av högsta och lägsta dagpenningen genom indexering utifrån löneutvecklingen (eller prisutvecklingen) i ekonomin. Enligt gällande regler för budgetprocessen skall varaktiga utgiftsåtaganden finansieras med regelförändringar som ger varaktiga besparingar inom ramen för utgiftsanslaget så att nettoeffekten på utgiftstaket blir noll över tiden. Arbetsgruppen menar att det finns inga regelförändringar inom försäkringen som ger tillräcklig besparingar och samtidigt inte har stora och genomgripande konsekvenser för försäkringen. Vi anser att var och en av dessa regelförändringar kräver en genomgripande analys inom ramen för en övergripande översyn av arbetslöshetsförsäkringen roll och utformning, vilket ligger bortom direktiven för denna arbetsgrupp.

Enligt arbetsgruppens mening finns det i princip inte något som säger att de två olika metoderna, indexering respektive diskretionära beslut, på sikt skulle generera stora skillnader vad gäller nivå på högsta respektive lägsta dagpenningnivån så länge ambitionen att upprätthålla principen om inkomstbortfallsförsäkring bibehålls. Det handlar snarare om hur man

vill hantera frågan i budgetprocessen och i vilken grad man vill kunna väga in andra aspekter och hänsynstagande vid varje uppräkningsstillfälle.

Arbetsgruppen har dragit slutsatsen att det vore olyckligt att, med en automatisk uppräkning av nivåerna i dagpenningen genom en indexering, avsäga sig möjligheten att beakta andra faktorer, som det allmänna ekonomiska eller statsfinansiella läget, vid varje enskilt tillfälle för fastställande av nivåerna. Det skulle också betyda att det inte finns möjlighet att väga vikten av att upprätthålla principen om inkomstbortfallsförsäkring mot andra utgiftsåtaganden.

I slutbetänkandet från kommittén om ett förstärkt förlikningsmannainstitut (SOU 1998:141) föreslås att ett nytt starkare medlingsinstitut bildas senast den 1 januari år 2000. Under förutsättning att ett sådant Medlingsinstitut inrättas föreslår arbetsgruppen:

**Arbetsgruppens förslag:** Arbetsgruppen föreslår att Medlingsinstitutet får i uppdrag att varje år utarbeta ett underlag till regeringen som ska ge en samlad bedömning av löneutvecklingen i ekonomin under tolv månadersperioden juni föregående år till juni innevarande år. Bedömningen ska baseras på Medlingsinstitutets samlade kunskap om löneutvecklingen utifrån lönestatistik från Statistiska Centralbyrån (SCB), partsstatistik, uppgifter om ingångna avtal etc. Underlaget ska ingå som en del i Regeringens slutliga ställningstagande där även det allmänna ekonomiska och statsfinansiella läget bör beaktas samt väga nyttan av en eventuell uppräkning mot andra viktiga statsutgifter.

**Motiv till förslaget:** Förslaget bygger på förutsättningen att regeringen och riksdag beslutar om ett inrättande av ett Medlingsinstitut i enlighet med utredningens förslag. Enligt utredningen bör Medlingsinstitutet ha två uppgifter, dels att medla dels att verka för en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet bör också, enligt utredningen, bli beställare av den offentliga lönestatistiken. Enligt förslaget skall Medlingsinstitutet ha en fast stab av anställda med kompetens inom områdena samhällsekonomi, lönebildning, avtalsförhandlingar, arbetsrätt, lönestatistik, och avtalstolkning. Medlingsinstitutet ska ha god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och olika kollektivavtal samt sammanställa information om träffade avtal och hur dessa omsätts på lokal nivå.

Arbetsgruppen bedömer att Medlingsinstitutet, i enlighet med förslaget, kommer att ha en god erfarenhet och kunskap om lönebildning och den officiella lönestatistik, och därför ha goda förutsättningar att göra en samlad bedömning av löneutvecklingen i ekonomin. Via de sammanställningar av kollektivavtalen, som Medlingsinstitutet kommer att få i uppgift att göra, kommer även goda förutsättningar att finnas för att bedöma konsekvenserna av de olika former av trygghetsavtal som förekommer på arbetsmarknaden idag.

Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet  
Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i ar-  
betslöshetsförsäkringen (Ds 1999:10)

Prop.1999/2000:139  
Bilaga 6

Kammarrätten i Stockholm  
Länsrätten i Stockholms län  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Arbetsgivarverket  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering  
Riksförsäkringsverket  
Statskontoret  
Riksrevisionsverket  
ILO - kommittén  
Stockholms Universitet, Nationalekonomiska Institutionen  
Uppsala Universitet, Nationalekonomiska Institutionen  
Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet  
Landsorganisationen i Sverige  
Tjänstemännens Centralorganisation  
Sveriges Akademikers Centralorganisation  
Svenska Arbetsgivareföreningen  
Arbetslöshetskassornas Samorganisation

## Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

*dels* att 34 och 87 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 34 a och 47 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 34 §

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning. Rätt att bli medlem har inte den som

1. är medlem i en annan arbetslöshetskassa, eller
2. har fyllt 64 år.

Rätt att bli medlem har även den som till följd av att han eller hon uppfyller studerandevillkoret enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är berättigad till ersättning enligt grundförsäkringen och som utbildat sig för arbete i yrkeskategori eller bransch inom kassans verksamhetsområde.

*När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när förvärvsarbete enligt första stycket påbörjades. Inträdet kan dock inte anses ha skett före första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.*

#### 34 a §

*Den som är medlem i en arbetslöshetskassa och förvärvsarbetar inom en annan kassas verksamhetsområde behöver inte på nytt ha förvärvsarbetat den tid som föreskrivs i 34 § första stycket för att ha rätt att bli medlem i den*

**47 a §**

*Anser arbetslöshetskassan att en medlem trätt ut ur kassan på grund av bristande betalning enligt 45 § skall kassan fatta beslut om utträdet. Det skall anges i beslutet från och med vilken dag medlemmen anses ha utträtt. Beslutet skall omgående sändas till den enskilde.*

**87 §**

För den kompletterande kassan gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag med följande undantag.

Bestämmelserna i 1 § andra stycket och 5 § första stycket 2 om kassans verksamhetsområde, bestämmelsen i 3 § om minsta antal medlemmar, bestämmelsen i 8 § om att registrering i vissa fall får vägras samt bestämmelserna i 82–84 §§ om fusion gäller inte.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift, och i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift, och i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för vad som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller vad som i tredje stycket sägs om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-04-17

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 13 april 2000 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Jonas Ragell.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.



Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 21 juni 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Rosengren

---

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring