Innst. O. nr. 50

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget frå kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 15 (2002-2003)

Innstilling frå kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

Arbeids- og administrasjonsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kap. 4 og 8 og i lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering.

I forbindelse med budsjettarbeidet ble regelverket for dagpenger under arbeidsløshet gjennomgått med sikte på å få en mer effektiv dagpengeordning hvor det særlig legges vekt på økte insentiver til å søke og komme raskt i arbeid. Det vises til St.prp. nr. 1 (2002-2003) og St.meld. nr. 1 (2002-2003) Nasjonalbudsjettet 2003.

Som resultat av dette arbeidet foreslår departementet at det gjøres endringer som følger:

- Kravet til arbeidstidsreduksjon økes fra 40 til 50 pst. - folketrygdloven §§ 4-3 og § 4-13.
- Kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger under arbeidsløshet heves fra 1,25 til 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp - folketrygdloven § 4-4.
- Forskriftshjemmel for å fastsette aktivitetskrav som understøtter det at personer som mottar dagpenger skal være reelle arbeidssøkere - folketrygdloven § 4-5.
- Ventetiden før dagpenger ytes økes fra tre til fem dager - folketrygdloven § 4-9.
- Ferietilleggsordningen avvikles - folketrygdloven §§ 4-14 og 8-49.
- Maksimal stønadsperiode reduseres fra 156 til 104 uker - folketrygdloven § 4-15.
- Arbeidsgivers lønnspliktperiode under permittering økes fra 3 til 20 dager - lov om lønnsplikt under permittering § 3.

Samtlige endringer foreslås å tre i kraft fra 1. januar 2003.

I proposisjonen begrunnes de foreslåtte endringene med at dagpengesystemet skal gi økonomisk trygghet for arbeidsledige mens de finner nytt arbeid, men skal samtidig oppmuntre den enkelte til å søke arbeid. For å balansere disse hensynene mener departementet det er viktig å holde på en høy grad av inntektskompensasjon ved ledighet, men begrense den maksimale stønadsperioden. Systemet skal samtidig være innrettet mot personer som har hatt fast og reell tilknytning til arbeidslivet og arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold. Departementet vil derfor foreslå justeringer i systemet som i større grad målretter ordningen mot denne gruppen. Forslagene har støtte i nyere forskning og bygger på erfaring fra Norge og andre land om hvordan utformingen av dagpengesystemet påvirker insentivene til å søke arbeid. De er samtidig motivert ut fra ønsket om å få en mer kostnadseffektiv dagpengeordning.

Studier viser at hvilke krav som stilles til mottakerne av dagpenger og hvordan ytelsene forvaltes er svært avgjørende for arbeidssøkernes jobbsøkingsaktivitet. Det har igjen betydning for hvor lang tid det tar å komme i ordinær jobb. Undersøkelser ved OECD, Frisch-senteret med flere, konkluderer med at erfaringene trekker i retning av at denne effekten på jobbsøkernes engasjement for å finne ny jobb, er viktigere for overgangen til jobb enn den mer direkte effekten av deltakelse i ulike kvalifiseringsprogram. Når arbeidssøkere nærmer seg slutten av dagpengeperiodens varighet eller står overfor reduserte ytelser,

øker overgangen til jobb. Analyse av norske og svenske data over varigheten av dagpengemottakeres ledighetsperiode viser tilsvarende effekter. Dette er en viktig grunn til at myndighetene betrakter utformingen og praktiseringen av dagpengesystemet som en del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Nå fokuseres det i større grad enn tidligere på arbeidssøkernes egen adferd og betydningen av å utforme dagpengesystemet slik at det skiller bort ikke-reelle arbeidssøkere. Denne vridningen i oppmerksomhet må også sees i sammenheng med endrede konjunkturer.

En streng håndheving av de formelle kravene for å være berettiget til å motta økonomiske ytelser kan bidra til mer aktive arbeidssøkere. OECD peker i denne sammenhengen på at kravene som stilles for å være berettiget til ytelser (dvs. å være reell arbeidssøker) ikke håndheves godt nok i de fleste medlemsland. De tilbud Aetat gir må ha tilfredsstillende kvalitet og peke fram mot jobb. Sanksjoner vil måtte være en del av systemet, først og fremst i form av trussel om avstenging av ytelser. Videre pekes det på at ytelsene må være av begrenset og ikke for lang varighet. Dessuten vises det til at kompensasjonsgraden må være på et slikt nivå at det er insentiver for å komme over i ordinært arbeid, dvs. at arbeid bør lønne seg økonomisk.

Forslagene departementet fremmer i proposisjonen vil bidra til et bedre fungerende arbeidsmarked uten at den enkeltes sikkerhetsnett ved ledighet blir vesentlig svekket. Forslag til endringer i permitteringsloven gir arbeidsgiverne plikt til å betale arbeidstakerne lønn i en lengre del av permitteringsperioden enn i dag.

Forslagene i proposisjonen må også ses i sammenheng med at det i St.prp. nr. 1 er foreslått en styrking av ressursene til Aetat. Det vil gi økt service til arbeidssøkerne gjennom tettere oppfølging av dagpengemottakerne. Sammen med økte krav til dagpengemottakerne vil tettere oppfølging av disse bidra til å øke overgangen til ordinær jobb.

Det foreslås endringer som fjerner lite hensiktsmessige regler. Ordningen med ferietillegg er lite målrettet fordi utbetalingen først skjer etter at de fleste er kommet i jobb. Samtidig er den uheldig fordi dagpengene bare stoppes i ferien for de få som opplyser at de tar ferie. Videre ytes det ikke ferietillegg i ordningene med ytelser under medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring, og det inngår heller ikke i den foreslåtte tidsbegrensede uførestønaden.

Dagens dagpengesystem har i stor grad blitt utformet i perioder med stigende eller høy arbeidsledighet på 1980- og 1990-tallet. Utsiktene for årene fremover trekker hovedsakelig i retning av at arbeidskraft vil være en knapp faktor. Departementet mener målsetningene om at dagpengesystemet skal gi gode insentiver for overgang til ordinært arbeid bør få større vekt nå og i årene fremover enn hva det hadde i perioder med høy arbeidsledighet. Forslagene gjenspeiler en slik endret vektlegging.

Ved beregningen av de økonomiske konsekvensene er det for alle endringsforslagene lagt til grunn som teknisk forutsetning at antall dagpengemottakere i de årene det er gjort beregninger for, vil ligge på om lag samme nivå som i 2002.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

2.1 Endringar i folketrygdlova

2.1.1 Generelle merknader

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, og frå Senterpartiet, leiaren Magnhild Meltveit Kleppa, syner til at Noreg både har ein av dei mest fleksible arbeidsmarknader i verda og samstundes ein høg sysselsetjingsrate. Flesteparten av dei som blir ledige, er berre ledige for ein kortare periode. Talet på permitterte er lite i forhold til den samla arbeidsstyrken. Enkelte skifter arbeid ofte. Likevel er fast tilsetjing det vanlege i den norske arbeidsmarknaden. Fleirtalet meiner det er viktig å ta vare på desse trekka ved den norske arbeidsmarknaden.

Fleirtalet vil at dagpengesystemet skal gi økonomisk tryggleik for dei arbeidsledige, samstundes som systemet skal oppmuntre den enkelte til å søkje seg arbeid. Fleirtalet meiner at det norske dagpengesystemet ivaretek desse formåla.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Peter Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, og fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, viser til de foreslåtte omleggingene i dagpenge- og attføringsytelser fra Regjeringen og budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet, jf. Budsjett-innst. S. I Tilleggsinnst. S. nr. 1 (2002-2003). Disse medlemmer har merket seg at en rekke studier de senere år bl.a. har funnet at oppfølgingen og krav til mottakerne av dagpenger er svært avgjørende for hvor lang tid det tar for arbeidssøkere å komme i ordinær jobb. Disse medlemmer viser at erfaringene trekker i retning av at krav til å være aktive arbeidssøkere og dagpengeperiodens lengde synes å være viktigere for overgangen til jobb enn den mer direkte effekten som følger av innholdet i ulike kvalifiseringsprogram. Dis-

se medlemmer ser positivt på at Regjeringen med dette som utgangspunkt har gjennomgått dagpengeregelverket med sikte på et mer effektivt system som gir arbeidssøkere gode incentiver til å søke jobb og ta del i arbeidslivet uten store negative effekter for inntektssikring.

Disse medlemmer viser til Budsjett-innst. S. nr. 5 (2002-2003).

Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn Regjeringens forslag til endringer i folketrygdloven.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"vedtak til lov

om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjøres følgende endringer:

§ 4-3 annet ledd skal lyde:

For at medlemmet skal få rett til dagpenger, må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 pst. Som vanlig arbeidstid regnes den arbeidstiden vedkommende hadde før ledigheten eller før arbeidstiden ble redusert. Vanlig arbeidstid kan likevel ikke overstige lovbestemt arbeidstid for yrket eller næringen. For medlem som bare søker deltidsarbeid (se § 4-5 annet ledd), kan vanlig arbeidstid ikke overstige ønsket arbeidstid.

§ 4-4 første ledd skal lyde:

For å få rett til dagpenger må medlemmet

a) i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til 1,5 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet, eller
b) i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til 3 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet.

§ 4-9 første punktum skal lyde:

Det kan ytes dagpenger når medlemmet har vært arbeidsløs og stått tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker (se § 4-5) i minst fem av de siste femten dager.

§ 4-13 annet ledd skal lyde:

Graderte dagpenger ytes bare når vanlig arbeidstid er redusert med minst 50 pst. (se § 4-3 annet ledd) pr. uke.

§ 4-14 oppheves.

§ 4-15 første ledd skal lyde:

Det ytes hele eller graderte dagpenger i en full stønadsperiode på til sammen 104 uker til medlem som har hatt arbeidsinntekt, jf. § 4-4, i sist avsluttede kalenderår eller i gjennomsnitt av de tre siste avsluttede kalenderår på minst 2 ganger grunnbeløpet. Dersom inntekten har vært lavere enn 2 ganger grunnbeløpet, utgjør full stønadsperiode 78 uker.

§ 8-49 fjerde ledd tredje punktum oppheves.

II

Ikrafttredelses- og overgangsregler

Loven trer i kraft 1. januar 2003.

Endringene i folketrygdloven §§ 4-3 annet ledd, 4-4 første ledd, 4-9 første punktum, 4-13 annet ledd og 4-15 gjøres bare gjeldende for krav om dagpenger som settes frem etter ikrafttredelsesdatoen.

Opphevingen av folketrygdloven §§ 4-14 og 8-49 fjerde ledd tredje punktum gjøres også gjeldende for løpende tilfeller, slik at disse ikke opptjener rett til ferietillegg etter 31. desember 2002.

Departementet kan fastsette forskrift om overgangsregler."

2.1.2 Endring av kravet til arbeidstidsreduksjon

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er einig i at det skal vere krav til ein person si arbeidsmengde for å kunna heve dagpengar, og at systemet skal vere innretta mot personar som har hatt fast og reell tilknyting til arbeidslivet. Men også deltidstilsette har behov for inntektssikring. Mange av dei som i dag er deltidstilsette kombinerer dette ofte med omsorgsarbeid eller studiar, og på den måten utnyttar si restarbeidskraftevne.

Fleirtalet vil peike på at mange kvinner sjølv har tatt den økonomiske belastninga ved sjukdom og helseplager ved å redusere sin stilling. Dette råkar desse både ved varig låg inntekt og ved at dei nesten utan unntak blir minstepensjonistar. At endå fleire av dei nå skal miste retten til dagpengar er heilt urimeleg.

Fleirtalet vil også peike på at dersom ein skal lukkast i å skape eit meir inkluderande arbeidsliv og gjere det lettare for folk med helseproblem å kombinere arbeid og trygd, så kan ein ikkje stramme inn regelverket slik Regjeringa gjer framlegg om. Det vil i så fall gjere den økonomiske risikoen ved å prøve å utnytte arbeidsevna under 50 pst. altfor stor.

Fleirtalet vil derfor gå imot forslaget om at reduksjonen i arbeidstid må utgjere 50 pst. eller meir for å kunne få dagpengar.

2.1.3 *Heving av krav til minsteinntekt*

Fleirtalet meiner det skal vere krav til minsteinntekt for å kunne heve dagpengar.

Fleirtalet syner til at med dagens regelverk, gir årsinntekt ned til 67 700 kroner rett til opptening av dagpengar.

Fleirtalet meiner at dette er ei rimeleg grense og går imot Regjeringa sitt framlegg om å heve grensa til 1,5 ganger grunnbeløpet i folketrygda. Det at personar kan ha så låge årsinntekter kan skuldast fleire forhold. Det kan vere at ein kombinerer arbeid med omsorgsoppgåver eller med vidareutdanning eller andre studiar. Etter fleirtalet sitt syn vil ei avkorting av dagpengane for slike grupper kunne redusere motivasjonen for å vere registrert som ledig og dermed også vere mindre disponibel for arbeidsmarknaden. Fleirtalet syner til at på denne måten kan ei heving av inntektsgrensa for å få dagpengar verke motsett av intensjonen med forslaget, nemleg å styrkje tilgangen på arbeidskraft.

Fleirtalet syner også til at mange funksjonshemma gjennom ei delstilling har tilknyting til arbeidslivet. Fleirtalet er djupt usamde i eit forslag som tar frå fleire i denne gruppa den økonomiske tryggleiken som ligg i mottak av dagpengar.

2.1.4 *Heimel til å fastsetje aktivitetskrav i forskrift*

Komiteen stør framlegga frå Regjeringa.

Komiteen vil likevel understreke at for å påleggje arbeidssøkjaren større krav til aktiv jobbsøking, er det samstundes viktig at arbeidsmarknadsetaten blir sett i stand til å stimulere og rettleie den arbeidssøkjande. Vidare at det finst gode moglegheiter for kvalifiseringstiltak for dei arbeidssøkjande.

Komiteen meiner at Aetat må bli eit moderne servicekontor for brukarane. Det må arbeidast ut brukargaranti som stiller krav til opningstider, tilgjenge, maksimaltid for betjening og avklaring.

2.1.5 *Lengre ventetid før dagpengar vert ytt*

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, kan ikkje sjå nokon saklege grunnar for at ventetida for å motta dagpengar skal utvidast og går dermed imot Regjeringa sitt forslag om å forlengje ventetida. Fleirtalet meiner at dette forslaget berre vil føre til redusert inntekt for dei arbeidssøkjande og motverkar dermed også formålet om at dagpengesystemet skal gi høg grad av inntektskompensasjon under arbeidsløyse.

2.1.6 *Avvikling av ferietillegget*

Fleirtalet syner til punkt 4 i proposisjonen om krav til aktiv jobbsøking. Fleirtalet meiner at perioden ein arbeidslaus driv med aktiv jobbsøking ikkje kan definerast som nokon form for ferie. Fleirtalet vil understreke at det er rimeleg at også arbeidssøkjarar skal ha krav på ferie på line med andre arbeidstakarar og at dei også dermed skal ha rett på feriepengar. Etter fleirtalet sitt syn inneber forslaget frå Regjeringa at arbeidssøkjande reelt vil miste retten til å ta seg ferie. Fleirtalet går imot forslaget.

2.1.7 *Reduksjon i maksimal stønadsperiode*

Fleirtalet går imot framlegget om å redusere den maksimale stønadsperioden frå 156 til 104 veker. Fleirtalet er einig i at det er uheldig, både for den enkelte og for samfunnet, at personar må vente lenge før dei får arbeid og at kontakten og kunnskapen om arbeidslivet kan bli svekkja dess lengre ein går ledig. Men svaret på denne utfordringa kan, etter fleirtalet sitt syn, ikkje vere å avkorte dagpengane for dei som har gått ledig lenge. Fleirtalet vil heller stimulere dei ledige til aktiv jobbsøking og god arbeidsmarknadsopplæring.

Fleirtalet viser til at ein motsett strategi må bli tatt i bruk. Dette kan etter fleirtalet si meining gjerast ved å sette avgrensingar på kor lenge ein kan gå ledig utan å kome over i tiltak eller i kompetansehevande verksemd. Tiltaka må bli retta mot individet og målet må vere at flest mogleg blir kvalifiserte til varig arbeid og ikkje kortsiktige sparetiltak som vil presse fleire over på trygd og sosialhjelp.

2.2 Endringar i lov om lønsplikt under permittering

2.2.1 *Utviding av arbeidsgjevar si lønsplikt under permittering*

Komiteen går imot framlegget om å utvide arbeidsgjevar si lønsplikt under permittering frå 3 til 20 dagar.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Framstegspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner dette forslaget vil kunne medverke til større grad av oppseiingar og til at verksemdene får ein mindre fast arbeidsstokk.

Komiteen veit at mange bransjar har store svingingar i arbeidsmengde på grunn av sesongmessige variasjonar og variasjonar i arbeidsmengde. Sjølv om det må vere eit mål for eikvar bedrift å dempe svingingane, vil dei ha behov for å kunne permittere arbeidstakarar når aktiviteten er låg.

Komiteen meiner det er rimeleg at det offentlege for ein periode er med og finansierer kostnadene

med dette. Komiteen viser elles til at høvet til at arbeidstakaren skal kunne få dagpengar i ein permitteringssituasjon nyleg blei redusert frå 52 til 26 veker.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet, jf. Innst. S. I Tillegg nr. 1 (2002-2003), og går derfor imot å utvide arbeidsgivers lønnsplikt under permittering.

3. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Høgre, Fremskrittspartiet og Kristeleg Folkeparti:

Forslag

"vedtak til lov

om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjøres følgende endringer:

§ 4-3 annet ledd skal lyde:

For at medlemmet skal få rett til dagpenger, må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 pst. Som vanlig arbeidstid regnes den arbeidstiden vedkommende hadde før ledigheten eller før arbeidstiden ble redusert. Vanlig arbeidstid kan likevel ikke overstige lovbestemt arbeidstid for yrket eller næringen. For medlem som bare søker deltidsarbeid (se § 4-5 annet ledd), kan vanlig arbeidstid ikke overstige ønsket arbeidstid.

§ 4-4 første ledd skal lyde:

For å få rett til dagpenger må medlemmet

a) i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til 1,5 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet, eller
b) i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til 3 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet.

§ 4-9 første punktum skal lyde:

Det kan ytes dagpenger når medlemmet har vært arbeidsløs og stått tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker (se § 4-5) i minst fem av de siste femten dager.

§ 4-13 annet ledd skal lyde:

Graderte dagpenger ytes bare når vanlig arbeidstid er redusert med minst 50 pst. (se § 4-3 annet ledd) pr. uke.

§ 4-14 oppheves.

§ 4-15 første ledd skal lyde:

Det ytes hele eller graderte dagpenger i en full stønadsperiode på til sammen 104 uker til medlem som har hatt arbeidsinntekt, jf. § 4-4, i sist avsluttede kalenderår eller i gjennomsnitt av de tre siste avsluttede kalenderår på minst 2 ganger grunnbeløpet. Dersom inntekten har vært lavere enn 2 ganger grunnbeløpet, utgjør full stønadsperiode 78 uker.

§ 8-49 fjerde ledd tredje punktum oppheves.

II

Ikrafttredelses- og overgangsregler

Loven trer i kraft 1. januar 2003.

Endringene i folketrygdloven §§ 4-3 annet ledd, 4-4 første ledd, 4-9 første punktum, 4-13 annet ledd og 4-15 gjøres bare gjeldende for krav om dagpenger som settes frem etter ikrafttredelsesdatoen.

Opphevingen av folketrygdloven §§ 4-14 og 8-49 fjerde ledd tredje punktum gjøres også gjeldende for løpende tilfeller, slik at disse ikke opptjener rett til ferietillegg etter 31. desember 2002.

Departementet kan fastsette forskrift om overgangsregler."

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

K o m i t e e n har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere slikt

v e d t a k t i l l o v

om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjøres følgende endring:

§ 4-5 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette forskrift om krav til aktivitet som underbygger at medlemmet er reell arbeidssøker.

II

Loven trer i kraft 1. januar 2003.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 10. desember 2002

Magnhild Meltveit Kleppa	Sigvald Oppebøen Hansen	Hans Kristian Hogsnes
leiar	ordførar	sekretær