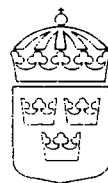


Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1991/92:AU1y

Inriktningen av den ekonomiska politiken



1991/92
AU1y

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1991/92:38 om inriktningen av den ekonomiska politiken jämte motioner såvitt utskottets ämnesområde är berört.

Arbetsmarknadsutskottet behandlar med anledning härav i detta yttrande dels regeringens förslag om den s.k. egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen (propositionens avsnitt 4.8 Lönehildningen och arbetslöshetsförsäkringen) och vad som anförs om företagshälsovården (del av avsnittet 4.10 En ny näringspolitik), dels motionerna 1991/92:Fi15 av Lars Werner m.fl. (v) yrkandena 11, 16 och 20, 1991/92:Fi18 av Ingvar Carlsson m.fl. (s) yrkande 1 såvitt avser avslag på regeringsförslaget om arbetslöshetsförsäkringen samt 1991/92:Fi19 av Mona Sahlin m.fl. (s).

Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen

Enligt de regler som gäller sedan 1989 täcker staten hela kostnaden för de ersättningar som arbetslöshetskassorna betalar ut till sina arbetslösa medlemmar. I den meningen uppgår statens bidrag till ersättningarna till 100 %.

Staten finansierar sina kostnader för arbetslöshetsförsäkringen med intäkterna av en i lagen om socialavgifter fastställd arbetsgivaravgift, arbetsmarknadsavgiften. Avgifterna bokförs på en särskild fond, arbetsmarknadsfonden. Dessutom skall arbetslöshetskassorna bidra till kostnadstäckningen genom att till staten erlægga en finansieringsavgift. Denna kallas ofta för egenavgiften. Finansieringsavgiften utgör för närvarande 35 % av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i resp. kassa.

Utöver vad nu sagts betalar kassorna en utjämningsavgift till staten. Den är betydligt mindre och lämnas därhän i detta sammanhang.

Under år 1990 uppgick de sammanlagda kostnaderna för utbetalade kassaersättningar till 6,5 miljarder kronor. Härav bekostades 6,0 miljarder av arbetsmarknadsavgiften och 0,5 miljarder kronor av finansieringsavgifter (egenavgifter) från kassorna. Den genomsnittliga egenavgiften per kassamedlem var 140:70 eller knappt 12 kr. per månad.

Utöver finansierings- och utjämningsavgifter svarar kassorna och deras medlemmar för administrationskostnaderna. De uppgick till 0,8 miljarder kronor under samma år.

En utredning, ALFI-utredningen, har haft i uppdrag bl.a. att analysera och föreslå former för en höjning av egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen. I sitt betänkande (SOU 1991:57) säger utredningen att det är tämligen enkelt att fördubbla egenavgiften. Det är dock utredningens mening att en sådan höjning inte bör genomföras inom ramen för nuvarande organisation och system.

Regeringen föreslår i proposition 38 att finansieringsavgiften (egenavgiften) skall fördubblas, från 35 till 70 % av den genomsnittliga ersättningen. Höjningen skall träda i kraft den 1 januari 1992. För att kassorna skall få rådrum att göra exempelvis höjningar av medlemsavgifterna förutsätts att avgiftshöjningen för första kvartalet nästa år erläggs av kassorna först under april månad. Avgiftshöjningen beräknas av regeringen ge arbetsmarknadsfonden ett ytterligare årligt tillskott på ca 600 milj.kr.

Förslaget förutsätter ändring av 57 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Ett sådant lagändringsförslag är fogat som bilaga till propositionen.

Ett av motiven för regeringens förslag är att ge arbetsmarknadens parter ekonomiska incitament att undvika höga löneavtal som urholkar företagets konkurrenskraft. Förslaget sägs vidare i propositionen vara endast ett första steg mot en större reformering av arbetslöshetsförsäkringen. En utredning skall få i uppdrag att föreslå en obligatorisk försäkring. I utredningsuppdraget skall ingå att föreslå hur de försäkrade själva skall stå för en större andel av finansieringen.

I partimotionerna Fi18 och Fi15 från socialdemokraterna resp. vänsterpartiet yrkas avslag på regeringens förslag om finansieringsavgiften.

Socialdemokraterna framhåller att finansieringsavgiftens storlek inte påverkas av arbetslöshetens omfattning utan bestäms av nivån på ersättningarna. Vidare anser socialdemokraterna att det är oförsvarligt att ändra nuvarande system när regeringen avser att låta skyndsamt utreda förutsättningarna för en obligatorisk försäkring.

Vänsterpartiet invänder bl.a. att den koppling som görs i propositionen till lönebildning och avtal bara är en skenmanöver, som kommer att drabba yrkesgrupper med stor arbetslöshet och lägre inkomster.

Socialdemokraterna motsätter sig inte att frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring utreds på nytt. I sammanhanget anger de några allmänna utgångspunkter för ett framtida försäkringssystem.

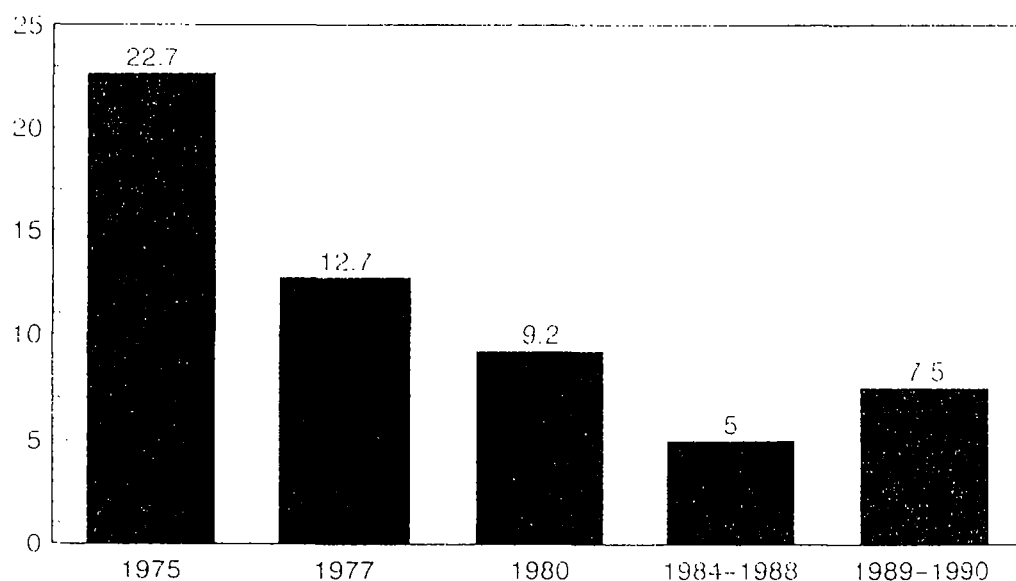
Vänsterpartiet säger sig vilja ha ett förslag till en allmän, i huvudsak skattefinansierad arbetslöshetsförsäkring med bibehållen koppling till de fackliga organisationerna. Partiet yrkar att riksdagen skall ställa sig bakom detta i ett uttalande till regeringen.

Arbetsmarknadsutskottet vill för sin del anföra följande.

Den ökande arbetslösheten har lett till snabbt växande kostnader för arbetslöshetsersättningarna. Under år 1990 betalades ut, som tidigare nämnts, 6,5 miljarder kronor. Beloppet väntas bli nästan fördubblat

under år 1991. Ersättningsbehovet kan under år 1992 befaras fortsätta att växa med risk för att intäkterna av arbetsmarknadsavgiften och kassornas nuvarande egenavgift inte längre förslår att täcka de löpande utgifterna. I det läget är det enligt utskottets mening rimligt att ställa arbetslöshetsförsäkringens finansiering under ny diskussion. Med tanke på att arbetslöshetsförsäringen är avsedd att vara en försäkring är det naturligt att i sammanhanget aktualisera frågan i vilken omfattning kassamedlemmarna själva med sina avgifter skall bidra till täckningen av försäkringskostnaderna. Hur denna kostnadstäckning förändrats sedan 1970-talets mitt framgår av följande diagram:

A-kassornas självfinansiering
% av kostnaderna för ersättningar



Under samma tid uppgick de genomsnittliga ersättningsbeloppen till

- 1975 75 kr.
- 1977 124 kr.
- 1980 162 kr.
- 1984-1988 282 kr. (genomsnitt för de fem åren)
- 1989 361 kr.
- 1990 402 kr.

Utskottet anser att i det arbetsmarknadsläge som inträtt kan det vara rimligt att man som en första åtgärd för att kompensera för det växande utgiftstrycket från arbetslöshetsersättningar genomför den avgiftshöjning som regeringen har föreslagit. Såsom erinras om i

propositionen har man även tidigare varit inne på tanken att fördubbla kassornas egenavgift. Utskottet syftar på de uttalanden i denna riktning som gjordes av dåvarande finansministern i 1990 års kompletteringsproposition. Den inledningsvis nämnda ALFI-utredningen konstaterar att höjningen tekniskt sett är lätt att genomföra och anvisar den metod som regeringen har använt i propositionen. En viktig förutsättning för att förändringen skall bli praktiskt genomförbar är att kassornas huvudmän får möjlighet att i stadgeenlig ordning genomföra erforderliga höjningar av medlemsavgifter. Detta har beaktats av regeringen.

Med det anförda tillstyrker utskottet att riksdagen — med avvisande av socialdemokraternas och vänsterpartiets avslagsyrkanden — antar regeringens i propositionen framlagda förslag till ändring i 57 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av tekniska skäl är förslaget presenterat som lag om ändring i en redan av riksdagen antagen lag om ändring i arbetslöshetsförsäkringslagen.

Samtidigt avstyrker utskottet vänsterpartiets yrkande om ett riksdagsuttalande beträffande inriktningen av en blivande obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Företagshälsovården

Företagshälsovårdens verksamhet och statsbidrag m.m. har senast setts över i departementspromemorian Ds 1990:42. Promemorians slutsatser och förslag redovisades i proposition 1990/91:140 om arbetsmiljö och rehabilitering (AU22). Nya riktlinjer för företagshälsovården börjar gälla den 1 januari 1992.

Riksrevisionsverket har i en förvaltningsrevisionell studie som med skrivelse den 24 oktober 1991 överlämnats till regeringen förordat överväganden om att avveckla statsbidragen till företagshälsovården. Skälen härtill är bl.a. att bidragen enligt verkets mening inte har avsedd styrande effekt. Med åberopande härav anmäler regeringen i propositionen att den skall låta skyndsamt utreda organisations- och finansieringsformer för företagshälsovården.

Statsbidragen till företagshälsovården utgörs av grundbidrag, småföretagstillägg och nyanslutningstillägg. Grundbidragets belopp fastställs av regeringen. Detta belopp avgör storleken på de båda tilläggsbidragen. Grundbidraget är för innevarande kalenderår 276 kr. per arbetstagarare som är ansluten till företagshälsovården. Regeringen anmäler i propositionen att den anser att grundbidraget bör utgå med oförändrat belopp under år 1992. Detta innebär att den återtar ett beslut som den förutvarande regeringen fattade den 13 juni 1991 om att höja beloppet till 300 kr.

Mona Sahlin m.fl. (s) yrkar i motion Fi19 att riksdagen skall ge regeringen till känna att den tidigare beslutade höjningen av grundbidraget bör ligga fast och att det inte erfordras någon ny utredning om företagshälsovården. Motionärerna anser att den anmälda bidragsänkningen försvårar en ökad anslutning av småföretag och att den över huvud taget begränsar möjligheterna att bygga ut företagshälsovården.

Det bör i detta liksom i andra fall vara en regering obetaget att ta de utredningsinitiativ den anser behövliga. Det är en annan sak att det i sista hand kan bli en uppgift för riksdagen att ta ställning till utredningsresultatet. Med andra ord är det enligt arbetsmarknadsutskottets uppfattning inte påkallat för riksdagen att, som motionärerna begär, uttala sig om det tillämnade utredningsarbetet beträffande företagshälsovården. Motionen avstyrks i den delen.

Inte heller bör riksdagen tillmötesgå motionens begäran om ett riksdagsuttalande om grundbidragsbeloppet och därmed i praktiken ta ifrån regeringen dess rätt att bestämma beloppets storlek. Motionen avstyrks därmed även på denna punkt. Utskottet vill med anledning av motiveringen för det nu aktuella motionsyrkandet tillägga att bidragsgivningen till småföretagen förbättras avsevärt vid årsskiftet genom de omkonstruktioner av småföretags- och nyanslutningsbidragen som fastställdes av riksdagen våren 1991.

Allmänna arbetslivsfrågor

Vänsterpartiet yrkar i partimotion Fil5 att riksdagen skall göra ett tillkännagivande till regeringen om arbete åt alla som mål för den ekonomiska politiken och hänvisar till att detta mål är lågt prioriterat av den borgerliga fyrtiparegeringen.

Regeringen understryker i propositionen (s. 45) att arbetslöshet aldrig får bli ett medel i den ekonomiska politiken och att detta ställer krav på en aktiv arbetsmarknadspolitik. Vidare säger sig regeringen ha för avsikt att utnyttja varje effektiv och ändamålsenlig del i den samlade arbetsmarknadspolitiska arsenalen, åtgärder som får arbetsmarknaden att fungera bättre och därmed också bidrar till inflationsbekämpningen. I detta syfte, tillfogar regeringen, tillförs sysselsättningspolitiken ytterligare resurser.

Med erinran om uttalanden av detta slag från regeringens sida anser utskottet att det inte är någon verkningsfull åtgärd att riksdagen gör ett allmänt uttalande om innebörden av den fulla sysselsättnings politik utan avstyrker vänsterpartiets yrkande härom.

I motion Fil9 av Mona Sahlin m.fl. (s) framhålls i ett resonerande avsnitt betydelsen av en fortsatt förnyelse av arbetslivet. Ett liknande avsnitt finns också i partimotion Fil8 (s). I anslutning till avsnittet i den nu föreliggande motionen yrkas att riksdagen skall uttala att i den utveckling som skett är det viktigt att balansen mellan parterna inte rubbas till löntagarnas nackdel. Regeringens propäer om att minska anställningstryggheten och tunna ut medbestämmandet i företagen bör avvisas.

Vidare begär motionärerna att riksdagen skall framhålla den avgörande roll som de s.k. MBL-medlen spelar för att löntagarna skall ha resurser att bygga ut sin kompetens för ett aktivt förändringsarbete. Slutligen föreslår de att riksdagen skall uttala att regeringen bör uppdra åt arbetslivsfonden att snarast genomföra en bred informations-

verksamhet om ett aktivt förändringsarbete ute på arbetsplatserna beträffande arbetets innehåll, arbetsorganisation m.m. och om dessa frågars betydelse för produktiviteten.

Arbetsmarknadsutskottet anser att riksdagen i förevarande sammanhang bör avstå från att göra uttalanden av de i motionen begärda slagen och erinrar om följande.

Regeringen har redovisat sin syn på vissa arbetsrättsliga frågor i proposition 1991/92:51 om en ny småföretagspolitik. Detta har föranlett motionsyrkanden från socialdemokraterna, Ny Demokrati och vänsterpartiet. Utskottet yttrar sig häröver till näringsutskottet (1991/92:AU2y).

De s.k. MBL-medlen är medel som arbetsmiljöfonden årligen delar ut till fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Ursprungligen utgjorde medlen bidrag till information och utbildning kring 1976 års medbestämmandereform. En ändrad användning av medlen behandlades av riksdagen i våras (prop. 1990/91:69, AU16, rskr. 166). I den mån regeringen vill göra ytterligare förändringar av medelsanvändningen förutsätter detta följaktligen riksdagens medverkan.

Vad gäller uppdraget åt arbetslivsfonden att bedriva information om betydelsen för produktiviteten av arbetsorganisatoriska och liknande förändringar på arbetsplatserna upplyser motionärerna att fonden bedrivit sådan informationsverksamhet. Utskottet förutsätter att fonden utan särskild åtgärd från statsmakternas sida fortsätter att bedriva liknande verksamhet om den bedöms som betydelsefull och ligger inom fastställda ramar för fondens verksamhet.

Stockholm den 28 november 1991

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Elver Jonsson

I beslutet har deltagit: Elver Jonsson (fp), Sonja Rembo (m), Anders G Högmark (m), Georg Andersson (s), Marianne Andersson (c), Lahja Exner (s), Sten Östlund (s), Harald Bergström (kds), Laila Strid-Jansson (nyd), Monica Öhman (s), Isa Halvarsson (fp), Johnny Ahlqvist (s), Kent Olsson (m), Berit Andnor (s) och Bengt-Ola Rytta (s).

Från vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Karl-Erik Persson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande meningar

1. Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen

Georg Andersson, Lahja Eexner, Sten Östlund, Monica Öhman, Johnny Ahlqvist, Berit Andnor och Bengt-Ola Rytta (alla s) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen som börjar med "Den ökande" och slutar med "i arbetslöshetsförsäkringslagen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill först understryka behovet av att man har tillgång till ett fullständigt utredningsmaterial när ställning skall tas till en så viktig fråga som att fördubbla egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen. ALFI-utredningen hade i uppdrag bl.a. att analysera vilka konsekvenser som en höjning av egenavgiften skulle få för medlemmarna, arbetslöshetskassorna, bakomliggande intresseorganisationer och arbetsmarknadens funktionssätt. Utredningen kom fram till att effekterna var så allvarliga att en höjning inte borde genomföras.

ALFI-utredningens ställningstaganden har remissbehandlats. I propositionen lämnas dock inte någon som helst redovisning av vad remissinstanserna har framfört för synpunkter på dessa ställningstaganden. Inte heller innehåller propositionen någon som helst analys av hur regeringen ser på dessa viktiga frågor.

Utskottet anser att regeringens förslag att fördubbla egenavgiften bör avslås redan på den grunden att ett tillfredsställande beslutsunderlag inte föreligger. Dessutom föreligger inte någon överensstämmelse mellan de effekter som löneavtal kan föranleda och kassornas verksamhetsområden. Ett högt löneavtal inom ett fackförbunds avtalsområde kan alltså föranleda de största effekterna inom en helt annan kassas verksamhetsområde. ALFI-utredningen konstaterade också att en höjning av egenavgifterna inte påverkar lönebildningen.

ALFI-utredningen har i sitt betänkande pekat på en rad nackdelar med att höja egenavgiften på det sätt som här är tänkt. Som tidigare konstaterats berörs inte dessa med ett ord i propositionen. I utredningen pekade man bl.a. på risken att de som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden väljer att ställa sig utanför försäkringen när egenavgiften höjs kraftigt. Detta skulle kunna få oönskade sociala effekter som följd men även medföra öknings i kommunernas kostnader för socialhjälp. Utskottet anser att det inte är acceptabelt att arbetslöshetsförsäkringen kan komma att omfatta färre än som nu är fallet. Det tycks också gå stick i stäv med regeringens uttalade ambition om en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Utskottet vill också här framhålla ytterligare en av ALFI-utredningens synpunkter, nämligen att en ökning av egenavgiften kan leda till att administrationskostnaderna för försäkringen kommer att stiga.

Regeringen tillkännager i propositionen sin avsikt att skyndsamt utreda förutsättningarna för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och uttalar att ambitionen är att ett nytt system skall träda i kraft den 1 januari 1993. Ett sådant nytt system innebär att även finansieringen

måste utredas och kanske få nya former. Med hänsyn härtill anser utskottet att det inte är lämpligt att nu göra så betydande ingrepp i nuvarande försäkringssystem som det här är fråga om. Förändringen, som kanske blir tillfällig, skulle komma att föranleda betydande administrativa kostnader för kassorna och de bakomliggande organisationerna. Samtliga kassor måste utlysa stämmor och i övrigt föra frågan genom de beslutande instanserna. Enligt ALFI-utredningen kommer bakomliggande organisationer att behöva genomföra extra kongresser för att kunna fatta erforderliga beslut. Utskottet anser inte att detta är ett acceptabelt tillvägagångssätt när reglerna på nytt kan komma att ändras redan nästa år.

Mot bakgrund av det ovan anförda avstyrker utskottet för sin del regeringens förslag om att fördubbla den s.k. egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen och biträder därmed avslagsyrkandena i motionerna Fi15 (v) och Fi18 (s). Förslaget till ändring i 57 § lagen om arbetslöshetsförsäkring bör således inte antas av riksdagen.

2. Företagshälsovården

Georg Andersson, Lahja Exner, Sten Östlund, Monica Öhman, Johnny Ahlqvist, Berit Andnor och Bengt-Ola Rytta (alla s) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Företagshälsovården som börjar med "Det bör" och slutar med "våren 1991" bör ha följande lydelse:

En uttalad målsättning med den nya konstruktionen för statsbidragen är att stimulera en större andel av småföretagen att ansluta sig till företagshälsovården. En utebliven höjning av bidragsbeloppet enligt regeringens intentioner motverkar reformens syfte genom att förta en betydande del av dess ekonomiska effekter för småföretagen. Riksdagen bör med hänsyn härtill ansluta sig till uppfattningen i motion Fi19 (s) att den tidigare beslutade höjningen av bidragsbeloppet till 300 kr. skall ligga fast. Liksom motionärerna anser utskottet också att det inte behövs någon ny översyn av företagshälsovårdens finansiering och organisation. Dessa frågor prövades av riksdagen så sent som i våras efter en grundlig översyn, som redovisades i promemorian (Ds 1990:42) Företagshälsovård i omvandling.

Avsikten med de förändringar som skall ske är att företagshälsovården skall spela en mer aktiv roll i förändringsarbetet ute på arbetsplatserna. Företagshälsovården är en viktigt resurs för arbetsgivaren i det föreliggande arbetsmiljöarbetet och i det aktiva rehabiliteringsarbetet. Det gäller nu i än högre grad att arbetsgivaren har tillgång till denna resurs, eftersom arbetsgivarens ansvar ökar både för kostnader föranledda av dålig arbetsmiljö och av det aktiva rehabiliteringsarbetet.

Utskottet tillstyrker med andra ord motion Fi19 i föreliggande delar (yrk. 3 och 4).

Georg Andersson, Lahja Exner, Sten Östlund, Monica Öhman, Johnny Ahlqvist, Berit Andnor och Bengt-Ola Rytta (alla s) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Allmänna arbetslivsfrågor som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "fondens verksamhet" bär följande lydelse:

Utskottet ansluter sig till vad som anförs i motion Fi19 (s) om vikten av en fortsatt förnyelse av arbetslivet med den inriktning som angetts av den tidigare socialdemokratiska regeringen. Det gör att de propåer som nu kommer från den borgerliga regeringen om att minska anställningstryggheten och tunna ut medbestämmandet i företagen bör avvisas av riksdagen. Vidare bör riksdagen understryka de s.k. MBL-medlens roll för löntagarnas möjligheter att bygga upp sin kompetens för ett aktivt förändringsarbete.

Därjämte ger utskottet sin anslutning till motionens förslag att låta arbetslivsfonden bedriva en bred informationsverksamhet om ett aktivt förändringsarbete ute på arbetsplatserna och dess betydelse för produktiviteten. Det är viktigt att fonden får ett särskilt uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadens parter genomföra sådana aktiviteter. Den s.k. produktivitsdelegationen är nu nämligen föremål för avveckling och den verksamhet som fonden har bedrivit tillsammans med delegationen i dessa frågor har grundat sig på ett tidigare fattat regeringsbeslut. Det bör enligt utskottets mening inte få finnas någon oklarhet om att fonden har en viktig roll att spela inom detta område. I stället bör sådana aktiviteter uppmuntras

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Karl-Erik Persson (v) anför:

Egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen

Jag biträder den av (s) avgivna avvikande meningen nr 1 om egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringen aviserar i propositionen att den tänker starta en utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Med anledning härav bör riksdagen i detta sammanhang ge sin anslutning till de allmänna utgångspunkter för en sådan försäkring som anges av vänsterpartiet i motion Fi15 (yrk. 16).

Målsättningen arbete åt alla har fått hög prioritet att döma av den föreliggande propositionen 38 och dess inriktning. Riksdagen bör därför genom ett särskilt uttalande understryka för regeringen att målsättningen alljämt skall ha en central plats i den ekonomiska politiken. Yrkandet härom i motion Fi15 (nr 20) tillstyrks följaktligen.