



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetstagarers rättigheter
Dan Andersson/bie

DATUM
2008-08-25

DIARIENUMMER
20080328

ERT DATUM
2008-05-22

ER REFERENS
A2008/1592/AE

Arbetsmarknadsdepartementet
Analysenheten
Johanna Dunér
Jakobsgatan 26
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring SOU 2008:54

Sammanfattning:

- LO avvisar i sin helhet förslaget om att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.
- LO vill istället öka medlemstalen i a-kassorna genom att sänka avgiften kraftigt så att alla som vill har råd att vara med, höja taket så att fler omfattas och sänka trösklarna så att det blir lättare att komma in i försäkringen samt förbättra försäkringens innehåll.

Om regeringen trots allt väljer att inför en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring så lämnar LO följande kommentarer till utredarens förslag:

- LO delar utredarens ambition att skapa en kompletterande ordning som ska påverka de befintliga medlemmarna så lite som möjligt. En obligatorisk a-kassa är dock ett komplicerat system som kommer att påverka alla, medlemmar som icke medlemmar.
- LO tillstyrker – oavsett obligatoriets genomförande eller ej- förslaget om att mjuka upp inträdesvillkoren.
- Utredaren föreslår att medlemsvillkoret tas bort. LO ställer sig inte negativ till detta men menar att arbetsvillkor, inträdesvillkor och medlemsvillkor istället bör ses över i sin helhet för att inte, så som nu, bli ett lapptäcke av förändringar. Om medlemsvillkoret tas bort ska a-kassorna kompenseras för detta, så som utredaren föreslår, så att arbetslöshetsavgiften inte ökar för medlemmarna p.g.a. av denna förändring.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO anser att utredarens förslag om att hanteringen av utbetalningen av ersättningen även fortsättningsvis hanteras inom ramen för systemet med fristående kassor och inte övertas av den tillskapade statliga myndigheten är rimligt.

- LO menar att avgränsningen av vilka som ska omfattas av den obligatoriska ordningen är svår. Hur gränsen än sätts inom ramen för inkomst blir det problematiska avvägningar. Eftersom rätten till ersättning bygger på arbetad tid och avgiften till den kompletterande obligatoriska ordningen på inkomst kommer det att uppstå en diskrepans mellan reglerna för när man kan uppbära ersättning och vem som faktiskt ska betala avgift. Det är problematiskt både för den enskilde och för systemets trovärdighet.

- Enligt utredningens förslag ska det första året i arbetslivet vara fritt från avgifter till den obligatoriska ordningen. LO menar att hinder för nyutträdna att gå med i en a-kassa måste undanröjas. Därför är det viktigt att det första året inte är mer kostsamt för den som aktivt väljer att gå med i en a-kassa än för den som står utanför.

- LO inser att om systemet med de fristående a-kassorna och dess branschkunskap ska kvarstå är det nödvändigt att avgiften i den kompletterande ordningen inte är lägre än någon a-kassa. LO delar dock inte utredarens slutsats att det självklart kommer att verka positivt på medlemstalen i de fackliga a-kassorna, speciellt med tanke på de som redan idag har en mycket hög avgift.

- LOs inställning i grunden är att det inte är önskvärt med höga avgifter i ett obligatoriskt system utan vill istället se låga avgifter i ett frivilligt system.

- LO ser betydande risker med att skapa en myndighet som håller register över människors sjukdom, inkomst, arbetslöshet under hela deras arbetsliv. Det är en krånglig och dyr administrativ åtgärd samt en onödig integritetsrisk. Genom fackliga frivilliga kassor kan dessa problem undvikas.

- LO menar att det är viktigt att den administration och det stora informationsutbyte om individer som kommer att byggas upp i och med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte får oönskade effekter för a-kassorna. Det får inte innebära att a-kassornas verksamhet i ökad omfattning anses vara myndighetsutövning och att dess status som fristående medlemsorganisation påverkas eller samarbete av rent administrativ karaktär försvåras.

LOs ståndpunkter

1. Inledning

LO vill inledningsvis peka på det stora problem som det innebär att en stor grupp människor idag inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringens inkomstrelaterade del även om alla som uppfyllt arbetsvillkoret får del av grundförsäkringen. Enligt utredaren bedöms ca 524 000 personer bli avgiftsskyldiga varav drygt 30 procent företagare. Till detta kommer alla de som är avgiftsskyldiga men som lämnat a-kassorna sedan den borgerliga regeringen förändrade reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Orsaken till denna ökning av oförsäkrade, menar LO, är främst den kraftiga avgiftshöjning som regeringen införde 2007 i kombination med avsevärt försämrade villkor i försäkringen.

Att först kraftigt öka antalet som står utan försäkringsskydd för att sedan införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är en oansvarig strategi. Det riskerar att kraftigt skada människors tilltro till försäkringen och komplicerar hela den effektiva strukturen som a-kassorna utgör. Detta finner LO mycket oroväckande.

I betänkandet framgår tydligt vad utredarens uppdrag varit, nämligen att föreslå *hur* en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring ska utformas, inte *om* den bör införas.

Det finns starka skäl för en frivillig och facklig arbetslöshetsförsäkring. Grunden är att människor har slutit sig samman i frivilliga föreningar, med föreningsstadgar och villkor, där medlemmen är bärare av organisationens regler. LO menar att en föreningsburen försäkring innebär att löntagare och deras förtroendevalda försvarar tillämpningen av försäkringen, vilket stärker försäkringens legitimitet.

Den fackliga organisationen har två centrala intressen; höga reallöner och hög sysselsättning. Facket har alltså ett intresse av att medlemmar inte tvingas att ta arbete till lägre lön än de avtalsenliga och samtidigt ett intresse av att arbetslösa faktiskt står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker lämpliga arbeten. Här utgör den fackliga a-kassan ett centralt verktyg. Detta system har haft stor betydelse för omvandling och omställning på arbetsmarknaden utan att löntagare har tvingats att konkurrera med låga lönekrav och sämre arbetsvillkor. Ett system för smidiga omställningslösningar är viktigt för konkurrenskraften i den svenska ekonomin. Trygghet i förändring är något som både samhället i stort, arbetsgivare och arbetstagare gynnas av och bör ha intresse av att utveckla.

De fackliga a-kassorna har också god kunskap om arbetsmarknaden och sina branscher. De har dessutom en effektiv administration och kan förvalta försäkringen väl.

Fackliga a-kassor bidrar också till att det blir rationellt för löntagare att både vara med i en fackförening och i en a-kassa. Man kan se det som två sammanhållna försäkringsskydd. Dels en försäkring för det som kan hända i ditt arbete – det fackliga medlemskapet. Dels en försäkring om man blir arbetslös – arbetslöshetsförsäkringen. Forskning har påvisat detta samband, vilket är centralt för den svenska modellen eftersom en hög organisationsgrad är en förutsättning för att villkoren på arbetsmarknaden ska kunna regleras med kollektivavtal.

LO vill ha en frivillig arbetslöshetsförsäkring med ersättningsnivåer, avgifter och kvalifikationsvillkor som gör att alla i arbetslivet som behöver ett inkomstskydd kan få det.

Utredaren har kommit fram till slutsatsen att förslaget skulle innebära att medlemmar kommer tillbaka till a-kassorna och även stärka de fackliga organisationerna. LO delar inte denna slutsats och ser istället en väsentlig risk för att systemet med fristående kassor på sikt raderas med en obligatorisk försäkring. Rekryteringen till de fackliga, och andra fristående kassor, kommer att försvåras, men detta nya system riskerar också att undergräva trovärdigheten i systemet och därmed för a-kassorna.

- LO avvisar i sin helhet förslaget om att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

- LO vill istället öka medlemstalen i a-kassorna genom att sänka avgiften kraftigt så att alla som vill har råd att vara med, höja taket så att fler omfattas och sänka trösklarna så att det blir lättare att komma in i försäkringen samt förbättra försäkringens innehåll.

2. Synpunkter på delar av förslagen i betänkandet

Även om LO har avslagit förslaget i sin helhet väljer vi att lämna synpunkter på några centrala delar av betänkandet.

Inledning

LO instämmer i utredarens utgångspunkt att de som är medlemmar i a-kassorna bör beröras så lite som möjligt och att även en obligatorisk ordning ska bygga på systemet med fristående kassor. Det är dock mycket svårt att åstadkomma detta utan att bygga upp en komplicerad administration kring den obligatoriska ordningen som dessutom är en dyr kostnad för den enskilde. På sikt riskerar en sådan komplicerad och dyr försäkring att erodera trovärdigheten hos hela systemet och på så sätt kan en obligatorisk ordning bli ett steg bort från systemet med fristående a-kassor.

Villkoren för den inkomstrelaterade försäkringen (kapitel 7)

Utredaren har i sitt direktiv haft att se över villkoren för rätten till inkomstrelaterad ersättning. I direktivet framgår dock att det nuvarande

arbetsvillkoret ska gälla även i en framtida obligatoriskt försäkring. De största materiella förändringar i det här avseendet som föreslås från utredningens sida är att inträdesvillkoret mjukas upp och att medlemsvillkoret tas bort.

LO ställer sig positiv till att inträdesvillkoret tas bort, oavsett om den obligatoriska ordningen införs eller ej. Det finns goda skäl för detta. Att sänka trösklarna för att kunna bli medlem i en a-kassa tycker LO är rimligt, detta berör t.ex. den som är nytilträd och eller ofta har olika korta anställningar.

LO ställer sig inte negativ till borttagandet av medlemsvillkoret vilket innebär att den som arbetar kan få ersättning redan efter 6 månader. Dock menar LO att det redan införts förändringar som tar bort en del av den effekten t.ex. att intjänandetiden har förlängts till 12 månader vilket i praktiken innebär att man fortfarande måste ha varit förvärvsarbetande 12 månader för att få full ersättning. Det blir svåröverskådligt för den enskilde och det blir från samhällets sida ingen enhetlig linje i hur stark etableringen i arbetslivet ska vara för att man ska anses vara berättigad till arbetslöshetsersättning. LO vill att reglerna ska fungera som en balans mellan incitament att etablera sig i arbetslivet för att bli berättigad till ersättning och trygghet för den enskilde. Nu riskerar hela försäkringen att bli ett lapptäcke av regler som ibland t.o.m. motverkar varandra.

Om medlemsvillkoret tas bort är det dock viktigt att det kompletteras av en regel, vilket utredaren föreslår, som innebär att a-kassorna kompenseras för den ökade utbetalda ersättningen så att inte arbetslöshetsavgiften höjs ytterligare för medlemmarna.

- LO tillstyrker – oavsett om obligatoriet genomförs eller ej - förslaget om att mjuka upp inträdesvillkoren.

- Utredaren föreslår att medlemsvillkoret tas bort. LO ställer sig inte negativ till detta men menar att arbetsvillkor, inträdesvillkor och medlemsvillkor istället bör ses över i sin helhet. Om medlemsvillkoret tas bort ska a-kassorna kompenseras för detta, så som utredaren föreslår, så att arbetslöshetsavgiften inte ökar för medlemmarna p.g.a. av denna förändring.

Administration av ersättning (kap 8)

LO tycker att det är rimligt, så som utredaren föreslår, att administrationen av ersättningen bibehålls inom ramen för det befintliga systemet och inte sköts av en statlig myndighet. Utifrån de tilläggsdirektiv regeringen gav utredningen där två alternativ – att en myndighet eller Alfabassan skulle vara administratörer av utbetalningen - menar LO att det är rimligt att Alfabassan administrerar ersättningen. Då behålls bedömningen av rätten till ersättning inom ramen för de fristående kassorna. Kompetensen att göra

dessa bedömningar för dem som får grundersättning finns hos Alfakassan redan idag. Det förefaller därför rationellt att Alfakassan fortsätter med denna typ av utbetalningar snarare än att den nya statliga myndigheten får uppdraget.

- LO anser att utredarens förslag om att hanteringen av utbetalningen av ersättningen även fortsättningsvis hanteras inom ramen för systemet med fristående kassor och inte övertas av den tillskapade statliga myndigheten är rimligt.

Vem ska vara skyldig att betala avgift? (Kapitel 9)

Utredaren föreslår att den som har en arbetsinkomst på mer än 2,7 basbelopp ska vara avgiftsskyldig.

Avgränsningen av den grupp som obligatoriskt ska tillhöra försäkringen är inte enkel. Den obligatoriska försäkringen består av en förmånssida och av en avgiftssida. Förmånssidan avser vilka regler som avgör om en person omfattas av försäkringsskyddet och avgiftssidan avser vilka regler som avgör om en person är avgiftsskyldig. Här uppstår ett problem med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen då det inte är möjligt att utforma symmetriska kriterier för uppfyllande av dessa två sidor. För att avgöra om en individ uppfyller kriterierna som ställs på förmånssidan gäller de regler som idag finns i försäkringen och som mäter individens förankring på arbetsmarknaden genom arbetad tid. För att avgöra om en individ uppfyller kriterierna som ställs på avgiftssidan föreslås istället individens tidigare inkomst som kriterium eftersom det endast är denna information som finns tillgänglig över alla förvärvsarbetande. Något register över arbetad tid finns inte.

Det kan då uppstå en diskrepans mellan rätt till förmåner och avgiftsskyldighet. Individerna på arbetsmarknaden kan då delas upp i fyra grupper utifrån deras ställning i försäkringen.

Den första gruppen kommer att få betala en avgift men också kunna få ersättning vid arbetslöshet.

Den andra gruppen är den som inte blir avgiftsskyldiga men som ändå kommer att kunna få ersättning. Det gäller t.ex. de som jobbar halvtid i ett yrke med relativt låg lön. Bland dessa kommer det att finnas en grupp som idag aktivt går med i en a-kassa men som i en obligatorisk ordning kan ställa sig utanför.

Den tredje gruppen är de som utan att ha rätt till ersättning kommer att bli skyldiga att betala avgift. Däribland finns de som får lön för en kortare period eller säsong som överstiger 2,7 basbelopp men som inte upparbetar ett arbetsvillkor genom detta arbete. I denna grupp kan också finnas

företagare som inte har möjlighet att utnyttja försäkringen, men som har en arbetsinkomst på över 2,7 basbelopp.

Den fjärde gruppen är den grupp som har en svag förankring på arbetsmarknaden och som trots ett obligatorium inte kommer att omfattas av skyddet eller bli avgiftsskyldiga.

Dessa exempel visar hur svårt det är att bygga ett system som avgör avgiftsskyldighet på individens inkomst medan rätten till ersättning vid arbetslöshet bygger på vilken mängd arbete som utförts.

Första året i arbetslivet blir enligt förslaget avgiftsfritt p.g.a. av att det först året därpå finns möjlighet att identifiera inkomstens storlek via skattedeklarationen. Det kan innebära att nyrekryteringen till a-kassorna försvåras. Det är viktigt att hitta en lösning på hur reglerna ska utformas rättvist mellan den som omfattas av den kompletterande ordningen och den som har gjort ett aktivt val och gått med i en a-kassa. Med det förslag som utredaren nu lagt är detta problem inte löst.

Förslaget kan innebära att den som inte går med i en a-kassa kan omfattas av inkomstrygghet utan att ha betalt avgift under det första året medan den som går med i en a-kassa får betala avgift. På så sätt skapas incitament att inte gå med i en a-kassa det första året i arbetslivet.

LO menar att systemet bör utformas så att det inte blir mer kostsamt för den som första året i arbetslivet aktivt väljer att gå med i en a-kassa än den som inte gör något val.

- LO menar att avgränsningen av vilka som ska omfattas av den obligatoriska ordningen är svår. Hur gränsen än sätts inom ramen för inkomst blir det problematiska avvägningar. Eftersom rätten till ersättning bygger på arbetad tid och avgiften till den kompletterande obligatoriska ordningen på inkomst kommer det att uppstå en diskrepans mellan reglerna för när man kan uppbära ersättning och vem som faktiskt ska betala avgift. Det är problematiskt både för den enskilde och för systemets trovärdighet.

- Enligt utredningens förslag ska det första året i arbetslivet vara fritt från avgifter till den obligatoriska ordningen. LO menar att hinder för nyttillträdda att gå med i en a-kassa måste undanröjas. Därför är det viktigt att det första året inte är mer kostsamt för den som aktivt väljer att gå med i en a-kassa än för den som står utanför.

Avgiftens storlek (kapitel 10)

En grundläggande förutsättning för utredarens modell är att det inte ska vara billigare att stå utan medlemskap i en a-kassa än att vara med i den dyraste a-kassan (Fiskarnas a-kassa undantaget). I annat fall skulle a-kassor med hög arbetslöshet och därigenom höga avgifter kunna komma att försvinna.

LO håller med utredaren om att en förutsättning för att bransch-kassor ska finnas kvar inom ramen för obligatoriet är att avgiften i den kompletterande ordningen inte är lägre än någon a-kassa. LOs inställning i grunden är dock att det inte är önskvärt med höga avgifter i ett obligatoriskt system utan vill istället se låga avgifter i ett frivilligt system.

Det finns anledning att fundera över om obligatoriet kommer att ha olika effekt för olika kassor. För den som arbetar inom ett område där den nya arbetslöshetsavgiften redan slagit i taket kan kostnaden för att ansluta sig bli marginellt lägre. Effekten av obligatoriet kan således antas ha olika effekter på olika kassor. För de a-kassor som har mycket låga avgifter kan effekten bli att man aktivt byter från den obligatoriska ordningen till en a-kassa men för a-kassor med högre avgifter kan prisskillnaden bli så liten att det inte är självklart att det leder till aktiva val att gå med i en a-kassa istället för att stå utanför.

LO accepterar inte en modell där avgiften ska vara hög för den som arbetar inom ett yrke med hög arbetslöshet och låg för den som arbetar i ett yrke med låg arbetslöshet. LO menar att det finns många faktorer som påverkar arbetslösheten. Konjunkturen, strukturförändringar och hur matchningen av arbetskraft fungerar på arbetsmarknaden är faktorer som påverkar arbetslösheten. Vidare är olika branscher olika konjunkturkänsliga. Arbetslöshetsrisken påverkas också av faktorer som t.ex. individens kön, etnicitet och ålder. Löntagarna kan genom lönebildningen endast tillskrivas ett visst inflytande över sysselsättningen. Därför är LO mycket negativ till ett system som bygger på att arbetslösheten i branschen avgör a-kasseavgiftens storlek.

- LO inser att om systemet med de fristående a-kassorna och dess bransch-kunskap ska kvarstå är det nödvändigt att avgiften i den kompletterande ordningen inte är lägre än någon a-kassa. LO delar dock inte utredarens slutsats att det självklart kommer att verka positivt på medlemstalen i de fackliga a-kassorna, speciellt med tanke på de som redan idag har en mycket hög avgift.

- LOs inställning i grunden är att det inte är önskvärt med höga avgifter i ett obligatoriskt system utan vill istället se låga avgifter i ett frivilligt system.

Uppbördens av avgiften och informationshanteringen (kap 11 och 12)

Regeringen valde att via ett tilläggsdirektiv ge utredaren två alternativ – att en ny myndighet eller en befintlig myndighet under regeringskansliet, dock inte skattemyndigheten – handhar uppbörden.

Utredaren föreslår att en särskilt myndighet tillskapas som ska hantera uppbörden av avgifter. Det blir en myndighet som lagrar data över alla som kan anses inträtt på svensk arbetsmarknad och i många fall i 40 - 45 år framåt, d.v.s. i ett helt yrkesliv. Det blir konsekvensen av förslaget då

huvudregeln är att alla som är skyldiga att betala avgift ska registreras men undantas från kravet om de har medlemskap i en a-kassa. Det kommer att bli en myndighet som samlar data om människor över i stort sett hela deras yrkesverksamma liv. LO menar att detta är en onödig och komplicerad hantering som dessutom har integritetsrisker. Det kan istället lösas genom de befintliga a-kassornas administration om man gör det enkelt och billigt att vara med.

LO vill poängtera att det är mycket viktigt att det finns enkla övergångar mellan den obligatoriska ordningen och de befintliga a-kassorna. Det får inte bli så att den som hamnar i den obligatoriska ordningen får svårt att gå över till en a-kassa. Det är centralt att den byråkrati som byggs upp kring den obligatoriska ordningen inte sätter upp hinder för detta.

- LO ser betydande risker med att skapa en myndighet som håller register över människors sjukdom, inkomst, arbetslöshet under hela deras arbetsliv. Det är en krånglig och dyr administrativ åtgärd samt en onödig integritetsrisk. Genom fackliga frivilliga kassor kan dessa problem undvikas.

- LO menar att det är viktigt att den administration och det stora informationsutbyte om individer som kommer att byggas upp i och med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte får oönskade effekter för a-kassorna. Det får inte innebära att a-kassornas verksamhet i ökad omfattning anses vara myndighetsutövning och att dess status som fristående medlemsorganisation påverkas eller samarbete av rent administrativ karaktär försvåras.

Avslutning

LO är övertygad om att det system som fanns före 2007 med förbättringar skulle kunna åstadkomma ett lika bra resultat som ett obligatorium, utan obligatoriets avigsidor. Det handlar bl. a. om att höja taket, sänka inträdesvillkoren och sänka avgiften. På så sätt kan man slippa bygga upp en myndighet med en stor administration och integritetsrisker, undvika de avgränsningsproblem som obligatoriet innebär samt slippa undergräva förtroendet för försäkringen.

LO vill ha en försäkring som är stabil över tid, som ger människor trygghet vid inkomstbortfall och som upplevs som legitim och rättvis. De förändringar som har genomförts har gått i motsatt riktning. Större osäkerhet om avgiften, om vilka regler som gäller och om ersättningen kommer att räcka till att upprätthålla levnadsstandarden vid arbetslöshet är några av de konsekvenser som följt på regeländringarna. Många av de försämringar som genomförts har dessutom framförallt drabbat kvinnor inom LO-kollektivet. Höjt arbetsvillkor, försämrade möjligheter till deltid ersättning och förlängd intjänandetid är några av de försämringar som kan förmodas drabba kvinnor mer än män.

Om regeringen trots allt beslutar sig för att genomföra detta förslag är det viktigt att det sker med hänsyn till den befintliga struktur som finns i dagens a-kassor och att det så lite som möjligt påverkar den modell som innebär att parterna tar ansvar för lönebildningen och att a-kassorna är en viktig del i arbetslinjen.

Landsorganisationen i Sverige
Ekonomisk politik och arbetstagares rättigheter

Wanja Lundby-Wedin

Dan Andersson