



HANDLÄGGARE/ENHET  
Ekonomisk politik och  
arbetsmarknad,  
Ulrika Vedin

DATUM  
2012-11-26

DIARIENUMMER  
20120340

ERT DATUM  
2012-08-20

ER REFERENS  
S2012/4711/SF

Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **LOs yttrande över SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp, Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna***

LO har getts möjlighet att yttra sig över den parlamentariska socialförsäkringsutredningens delbetänkande *Harmoniserat inkomstbegrepp, Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*, SOU 2012:47.

- LO *tillstyrker* kommitténs förslag att den sjukpenninggrundande inkomsten föreslås bli den årliga förvärvsinkomst, exklusive sjuklön utöver sjuklönelagen och kompletterande ersättningar, som en försäkrad kan antas komma att få

LO väljer i övrigt att diskutera ett avgränsat antal aspekter av betänkandets resonemang och analyser.

### **Harmoniserat inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna för löntagare (kapitel 4)**

De inkomster som arbetsgivaren redovisar i nuvarande årlig kontrolluppgift föreslås utgöra ersättningsgrundande förvärvsinkomst i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. *Kontant bruttolön* (ruta 11), *skattepliktiga förmåner* (ruta 12), *skattepliktig bilförmån* (ruta 13) och *drivmedel vid bilförmån* (ruta 18) är de inkomster av arbete som ligger till grund för arbetsgivaravgifter. Kommittén menar därför att inkomstbegreppet, med några undantag, ska definieras utifrån dessa inkomstslag. Undantagen är sjuklön utöver ersättning enligt lag (1991:1047) om sjuklön liksom kompletterande ersättningar. I arbetslöshetsförsäkringen används i princip redan denna definition av

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

**Landsorganisationen i Sverige**

förvärvsinkomst. Kommitténs förslag påverkar arbetslöshetsförsäkringen i den del som handlar om att exkludera sjuklön utöver sjuklönelagen samt kompletterande ersättningar.

LO bedömer att kommittén presenterar en rimlig princip för vilka arbetsinkomster som ska ligga till grund för ersättning från socialförsäkringen när ersättningen baseras på framåtblickande sjukpenninggrundande inkomst. Med nuvarande sjukpenninggrundande inkomst, SGI, uppnås det som LO anser vara centralt för tilltron till försäkringen, nämligen att ersättningen baseras på förväntade inkomster relaterade till arbetet. Detta framför allt mot bakgrund av att sjukfrånvaro och frånvaro för vård av sjuka barn inte kan förutspås med en framåtblickande SGI.

LO ser det som en fördel med samma inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringen, alldeles oavsett om de så kallade månadsuppgifterna införs eller ej. Detta av det enkla skälet att det för de försäkrade kommer att öka förutsebarheten gällande vilka inkomster av arbete som är försäkrade. Det kommer också att leda till en större samstämmighet i avgifter och förmåner, vilket är viktigt för legitimiteten i försäkringarna. LO *tillstyrker* kommitténs förslag att den sjukpenninggrundande inkomsten föreslås bli den årliga förvärvsinkomst, exklusive sjuklön utöver sjuklönelagen och kompletterande ersättningar, som en försäkrad kan antas komma att få.

### **Kommitténs utgångspunkter (kapitel 1)**

Tre förutsättningar har varit viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete med delbetänkandet: *förutsebarhet, rättssäkerhet* och *administrativ effektivitet*. LO anser att utgångspunkterna är viktiga, men saknar mer djupgående analyser av dessa utgångspunkter i relation till resonemangen om trygghetsförsäkringarnas tänkbara utformning. Det hade varit önskvärt att få en mer utvecklad analys av på vilket sätt förutsebarhet och rättssäkerhet, i första hand för försäkrade, och administrativ effektivitet, såväl i handläggning som för arbetsgivare och försäkrade, åstadkoms med kommitténs skisserade vägar framåt.

### **Månadsuppgifter som inkomstunderlag i trygghetsförsäkringarna (kapitel 3)**

LOs utgångspunkt är att det i sig är positivt med så kallade månadsuppgifter till skillnad från dagens system med årliga kontrolluppgifter. Det beror bland annat på att problem som har att

göra med skattekrav för anställda, när arbetsgivare har underlåtit att betala in preliminär skatt, skulle kunna minska. Dels genom just den föreslagna månadsvisa redovisningen av skatt, dels genom att den enskilde löpande kan kontrollera sitt skattekonto via den föreslagna e-tjänsten. LO ser detta som viktiga steg för att hitta en metod som minimerar risken för att löntagare hamnar i en situation där de krävs på obetald skatt som de tror är inbetalad. LO anser också att månadsuppgifterna skulle kunna motverka svartarbete. LO framförde i sitt yttrande över månadsuppgiftsutredningen önskemål om att särskilda resurser tillförs Skatteverket för detta ändamål.

I fråga om månadsuppgifternas användningsområde i trygghetsförsäkringarna är kommitténs utgångspunkt (avsnitt 3.4) att dessa behöver konkretiseras jämfört med månadsuppgiftsutredningens förslag. LO delar kommitténs bedömning att uppgifter om arbetsinkomster måste periodiseras för att kunna användas i trygghetsförsäkringarna, det vill säga att förvärvsinkomster, exklusive kompletterande ersättningar, måste hänföras till den kalendermånad då arbetet för inkomsten utfördes.

LO delar också kommitténs bedömning att månadsuppgifter bör lämnas så tidigt som möjligt efter den kalendermånad som uppgiften avser. Detta för att söka undvika lång eftersläpning i när månadsuppgifter finns tillgängliga, vilket kan motverka långa handläggningstider. Kommittén för resonemang om risken för långa handläggningstider till följd av eftersläpning i att få uppgifter som är *slutliga* (till skillnad från preliminära). Det har främst att göra med att somliga löntagare har förskottslön, som innebär att uppgifter kan behöva justeras slutligt vid senare tillfälle, samt att somliga löntagare har efterskottslön, som innebär att uppgifter blir tillgängliga relativt sent. Kommittén går dessvärre inte på djupet i fråga om eventuella problem i eftersläpning av inrapportering av preliminära och slutliga uppgifter och vad det kan få för betydelse för den försäkrade och vilken status beslutsunderlag kan få exempelvis i förhållande till kontroll. Det hade varit önskvärt. LO saknar särskilt en närmare analys av hur handläggningstider i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna påverkas av att gå från dagens försäkring, som är en veckoförsäkring till en månadsförsäkring, vilket skulle bli fallet med månadsuppgifter.

LO pekade i yttrandet över månadsuppgiftsutredningen på att det är viktigt att inte underskatta tänkbara problem i övergången till månadsuppgifter, vare sig det gäller sådant som kan ha med tekniska lösningar, den elektroniska blankett som ska utformas eller service och stöd till arbetsgivare. Det kommer att behövas omfattande

investeringar för att sätta det nya systemet med månadsuppgifter. Ju smidigare övergången från dagens system till månadsuppgifter går, desto mer positiv till det nya systemet kommer både arbetsgivare och löntagare att vara. LO vill därför igen betona vikten av att Skatteverket ges väl tilltagna och avvägda resurser så att övergången till månadsuppgifter sker så problemfritt som möjligt. Dessa bör bland annat inkludera att i samverkan med arbetsgivarorganisationerna utarbeta ett förslag på hur de elektroniska månadsuppgifterna ska rapporteras på enklast möjliga sätt.

LO förespråkar samtidigt en framåtblickande SGI och att arbetad tid även fortsättningsvis ska vara en grundläggande princip för förankring och mått på arbetslöshet i arbetslöshetsförsäkringen (se vidare om det nedan). I LOs ögon kommer månadsuppgifter utan uppgift om arbetad tid att ha begränsat värde för handläggningen av ersättning från trygghetsförsäkringarna.

LO anser att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna är i behov av förbättringar. Det kan åstadkommas utan att kommittén ensidigt binder sig till ett införande av månadsuppgifter. LO uppmanar kommittén att se närmare på hur sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna kan utvecklas och förbättras utan månadsuppgifter, eller genom en kombination av månadsuppgifter och manuell hantering. Det är en brist att så inte har gjorts hittills.

### **LOs syn på arbetslinjen i trygghetsförsäkringarna**

Det överordnade syftet med de förändringar som analyseras i delbetänkandet, men som kommittén inte tar ställning till, är att skapa legitima och väl fungerande socialförsäkringar (inklusive arbetslöshetsförsäkringen). Centralt sägs vara att hitta en fungerande balans mellan ekonomisk trygghet för de försäkrade och tillräckliga drivkrafter till arbete.

I delbetänkandet beskrivs arbetslinjen i socialförsäkringen snarast i termer av ekonomiska incitament, vilket vanligtvis brukar innebära att låga ersättningar ses som eftersträvansvärda. Detta då det anses innebära att det då lönar sig bättre att arbeta.

Det är en brist att perspektivet på kontroll, krav på aktivitet och omställning samt sanktioner i trygghetsförsäkringarna (avsnitt 1.2) inte lyfts fram i detta sammanhang. Det innebär att det vägval som kan göras ifråga om låga och höga ersättningsnivåer osynliggörs.

Efter 1990-talskrisen och särskilt med den borgerliga regeringens tillträde hösten 2006 har arbetslinjen förändrats till sitt innehåll. Arbetslinjen har, om än i olika grad i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, kommit att inriktas på ekonomiska incitament (låga ersättningar och hårdare kvalificeringsvillkor). Detta innebär enligt LO tydliga avsteg från den svenska modellens arbetslinje som tvärtom har balanserat höga ersättningar och skäliga kvalificeringsvillkor med krav på aktivitet och omställning, kontroll och sanktioner. För att åstadkomma omställning är sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna nära kopplade till politikområden som har starka rustande inslag; vid arbetslöshet till aktiv arbetsmarknadspolitik och vid sjukdom till rehabiliteringsinsatser samt insatser för att förebygga sjukfrånvaro. Detta för att arbetslösa såväl som sjuka snabbt ska komma (tillbaka) i arbete.

LOs utgångspunkt är att arbetslinjen omfattar alla i arbetsför ålder och innebär ett stort ansvar för var och en av oss att försörja oss själva. Att skapa bästa möjliga förutsättningar för detta är dock samhällets ansvar. De rustande inslagen är avgörande för arbetslinjens målsättning om att varje människas vilja och hela förmåga att arbeta ska tas tillvara.

Den svenska modellens arbetslinje innebär att det ska löna sig att arbeta både genom hög lön och att genom arbete kvalificera sig till trygghetsförsäkringar, som sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringar, med gott inkomstbortfallsskydd.<sup>1</sup> När vi genom arbete kvalificerar oss till trygghetsförsäkringar med höga ersättningsnivåer, blir det attraktivt att arbeta och arbetskraftsdeltagandet ökar. Genom de förebyggande och rustande inslagen upprätthålls ett högt arbetskraftsdeltagande.

Mot bakgrund av att social- och arbetslöshetsförsäkringarna ska möta olika samhällsproblem har de delvis olika utformning. Det innebär bland annat att de ställer olika krav på arbetsmarknadsförankring och att ersättningarna beräknas på olika sätt (se vidare om detta nedan). Arbetslinjen kan sägas vara hårdare betonad i arbetslöshetsförsäkringen än i socialförsäkringen, som innehåller både bostadsbaserade och arbetsbaserade förmåner.

Gemensamt för försäkringarna är dock, givet att de är väl utformade med avseende på en sammanvägning av kvalificeringsvillkor, krav, kontroll och sanktioner och ersättningsnivå, att de gör det lönsamt att

---

<sup>1</sup> En central trygghetsförsäkring är också pensionssystemet, utöver garantipension, men det ligger utanför detta yttrande.

arbeta. De bidrar därmed, var och en på sitt sätt, till ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män.

## **DEL 2: Nytt inkomstunderlag i socialförsäkringarna**

LOs utgångspunkt är att det är viktigt att tydligt särskilja sjukförsäkringen, och då närmare bestämt sjukpenningförsäkringen, och föräldraförsäkringen från varandra. Det är två skilda socialförsäkringar som på goda grunder är uppbyggda på olika sätt, vilket har viss betydelse för de aspekter som LO vill problematisera när det gäller nuvarande system för sjukpenninggrundande inkomst och delbetänkandets resonemang om historiska (faktiska) inkomster som grund för ersättning. LO fokuserar främst på den frågan och pekar i övrigt på några aspekter som kommittén borde utreda närmare.

### ***Sjukförsäkringen bör vara framåtblickande, både avseende arbetsmarknadsförankring och SGI***

För LO är den givna principen i sjukförsäkringen att det är den arbetsinkomst som går förlorad på grund av nedsatt arbetsförmåga som ska ersättas, och att den ska ersättas med aktuell arbetsinkomst. Historiska (faktiska) inkomster riskerar att ge inaktuella inkomster, det vill säga baseras på inkomster som ligger alltför långt bakåt i tiden. Det kommer att påverka ersättningen negativt. Därför ställer LO sig i grunden avvisande till att ersätta dagens framåtblickande beräkningsgrund med en bakåtblickande historisk beräkningsgrund.

LO anser att det är klokt av kommittén att inte lägga något konkret förslag om att övergå till en historisk (faktisk) beräkningsgrund i socialförsäkringen, inte minst mot bakgrund av de fördelningspolitiska konsekvenser som redovisas. Av allt att döma kommer ett införande av historisk beräkningsgrund i socialförsäkringen, nästan oavsett hur den beräkningsgrunden än utformas, att missgynna den som har en lös koppling till arbetsmarknaden. Om denna risk ska minimeras genom historiska (faktiska) inkomster uppstår nya problem och det krävs antagligen särlösningar som riskerar leda till ett mer svårbegripligt system. Detta blir tydligt när man tar del av de analyser som presenteras i delbetänkandet.

Även de till arbetsmarknaden nytillträdande, exempelvis unga, kommer av allt att döma att missgynnas vid ett införande av en historisk beräkningsgrund i socialförsäkringen. LOs bedömning är att stora och växande grupper riskerar att exkluderas från försäkringsskydd vid ett eventuellt införande av en historisk beräkningsgrund i socialförsäkringen.

Om dagens SGI-beräkning ersätts av en historisk beräkningsgrund krävs troligen, precis som också tidigare offentliga utredningar lyft fram, någon form av grundförsäkring i sjukpenningen.

LO menar att kommittén i motsats till tankarna på att införa en historisk (faktisk) SGI istället bör utgå från dagens system för SGI och utveckla försäkringen för grupper som har osäkra anställningsformer så att fler, särskilt nytillträdande till arbetsmarknaden, lättare kan kvalificera sig till inkomstrelaterad ersättning vid sjukdom. Detta mot bakgrund av att det å ena sidan med dagens SGI trots allt är förhållandevis enkelt att redan vid anställningens början kunna få ett fullgott inkomstskydd vid sjukdom som nedsätter arbetsförmågan. Sjukpenning i relation till den förmodade arbetsinkomsten ges idag om den försäkrade har ett arbete som kan antas pågå under sex månader och som beräknas ge en årsinkomst på drygt 10 000 kronor. Å andra sidan finns problem i dagens modell, som framför allt har att göra med att det kan bli godtyckligt vem som anses kvalificera för att han eller hon skulle ha arbetsinkomster framåt i tid.

Att införa ett system med kvalifikationstider, som grundas på historiskt upparbetade rättigheter riskerar att ställa till med större problem än det löser. Allt för många försäkrade riskerar då att exkluderas från en av välfärdsstatens viktigaste trygghetsförsäkringar. Kommittén pekar också på problem i linje med detta och diskuterar därför olika sär lösningar med exempelvis en kortare så kallad ramtid (kvalificeringsperiod). Resonemangen understryker de grundläggande problem som skapas vid ett införande av en historisk (faktisk) beräkningsgrund i socialförsäkringen. Detta är särskilt allvarligt eftersom ett av de största problemen idag är att sjukförsäkringen, inte minst till följd av de nya sjukregler som infördes sommaren 2008, kraftigt förlorat i legitimitet. Stefan Svallfors visar i sin underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen att 28 procent av medborgarna misstrodde sjukförsäkringen för åtta år sedan. Idag ligger motsvarande siffra högre, på 35 procent. Att i detta läge genomföra förändringar i sjukförsäkringen som ytterligare uppenbart riskerar försämra dess legitimitet framstår knappast som ansvarsfullt.

Det stora problemet i sjukförsäkringen idag handlar framför allt om att personer som drabbats av ohälsa av orimliga skäl blir utan ersättning. Det kan främst kopplas till de snäva tidsgränser och rättsosäkra sjukregler som genomdrevs sommaren 2008. Här finns en viktig jämställdhetsaspekt att lyfta fram, då kvinnor som grupp är kraftigt överrepresenterade bland de långtidssjuka och dem som hittills

utförsäkrats. LO anser därför att hela detta problemkomplex borde vara föremål för fördjupade analyser och förslag till åtgärder inom ramen för den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

***Föräldraförsäkringen bör kombinera krav på arbetsmarknadsförankring och framåtblickande SGI***

Föräldraförsäkringen kombinerar två principer för att den enskilde ska vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning. Den ena är att det finns ett kvalifikationskrav som ställer krav på historiskt arbetad tid i 240 dagar i följd innan barnets beräknade eller faktiska födelse.<sup>2</sup> Det är en viktig del av arbetslinjen i föräldraförsäkringen, och den bärande tanken är att det är effektivt att både kvinnor och män etablerar sig på arbetsmarknaden innan de får barn. Detta, tillsammans med en väl utbyggd barnomsorg, stärker tvåförsörjarmodellen, och i synnerhet kvinnors arbetskraftsdeltagande efter barnafödande. Därför är arbetslinjen starkt betonad i föräldraförsäkringen.

Den andra principen är att föräldrapenningen baseras på framåtblickande SGI när kvalificeringsvillkoret är uppfyllt. LO anser att det är centralt att den inkomstrelaterade föräldrapenningen bygger på kvalificering via arbete i kombination med att den aktuella arbetsinkomsten då är försäkrad. Att det är den aktuella inkomsten som är försäkrad är en viktig princip också inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Att övergå till historiska (faktiska) inkomster riskerar att kraftigt försämra visstidsanställdas och deltidsarbetandes, som till stor del är kvinnor, föräldrapenning (jmf bland annat bilaga 8). LO anser inte att detta är acceptabelt.

***Problem som är i behov av vidare och fördjupad analys***

Det finns brister med dagens SGI och sådana exempel lyfts fram och analyseras i delbetänkandet. Bland annat har olika offentliga utredningar, exempelvis den så kallade SGI-utredningen från 2003, (SOU 2003:50, *Skyddsregler skapar otydlighet och rättsosäkerhet*) analyserat skyddsvärda situationer. Det görs även i delbetänkandet (kapitel 7). Här lämnas dock inga förslag om ändring av nuvarande regler för skyddsvärda situationer. Det görs endast en analys av hur reglerna skulle kunna utformas vid en eventuell övergång till nya beräkningsregler. LO ser detta som en brist i utredningen, inte minst mot bakgrund av att utredningen i sin analys ju identifierar en rad problem med reglerna för dagens skyddsvärda situationer. Dessa

---

<sup>2</sup> I föräldraförsäkringen finns dock också en grundnivå för den som ej uppfyllt kvalificeringsvillkoret om 240 dagars arbete. Det är en bosättningsbaserad förmån.



problem borde kunna hanteras på ett bättre sätt, utan att för den skull avskaffa nuvarande beräkningsregler för SGI och övergå till historisk (faktisk) SGI.

Det finns dessutom fler problem i dagens sjukförsäkring som bör belysas ytterligare. I sjukpenningssystemet ses exempelvis idag inte studier som en ersättningsgrundad aktivitet. Sveriges förenade studentkårer (SFS) har, inom ramen för den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, lagt ett förslag om att studenter som saknar SGI ändå ska kunna omfattas av sjukförsäkringen. LO bedömer att detta förslag i sina huvuddrag kan vidareutvecklas. Det borde vara möjligt att, utifrån SFS förslag, ta fram en modell där sjukpenning för studerande ännu tydligare utgår från studiemedel och andra inkomster.

#### ***Medskick om socialförsäkringen i kommitténs fortsatta arbete***

Sammanfattningsvis föreslår LO att kommittén överväger en utformning av socialförsäkringen som innebär att:

- En framåtblickande sjukpenninggrundande inkomst även fortsättningsvis är grunden för dagersättning i socialförsäkringen
- Omräkningsfaktorn för SGI slopas
- Det inom ramen för nuvarande SGI analyseras närmare på vilket sätt löntagare med svag förankring till arbetsmarknaden och studerande kan få ett bättre försäkringsskydd vid sjukdom
- Problemen med skyddsvärda situationer ses över inom ramen för dagens sjukförsäkring

### **DEL 3: Arbetslöshetsförsäkringen**

Utredningsarbetet avseende arbetslöshetsförsäkringen i del 3 är koncentrerat till frågan om att byta kvalificeringsgrund i försäkringen: *från* en viss mängd arbete under sex månader *till* en viss inkomstnivågräns under sex månader. Detta för att få större användning av de månadsuppgifter som förutsätts införas och som inte föreslås innehålla uppgifter om arbetad tid. Kommittén pekar förvisso (i kapitel 13) på att förenklade arbetstidsuppgifter skulle kunna samlas in via månadsuppgifterna, men signalerar samtidigt stor tveksamhet inför det. Huvudsakligen signalerar kommittén att den, även om den inte går längre än att diskutera möjliga vägar framåt, vill gå från en arbetslöshetsförsäkring där arbete och arbetad tid har en grundläggande betydelse.

LO har en huvudsaklig och principiell invändning mot kommitténs skiss om att ersätta arbetad tid som villkor för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen. LO pekar i övrigt på brister i kommitténs skiss för hur deltidsarbete och heltidsarbete ska försäkras i en arbetslöshetsförsäkring som enbart bygger på inkomstuppgifter respektive deltidsarbetslösas ersättning.

***Arbete bör vara grunden för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning***

För LO är utgångspunkten att arbetslöshetsförsäkringen ska träda in först när den försäkrade nått en viss förankring på arbetsmarknaden (se vidare om detta nedan).

LO bedömer inte att det går att skapa ett inkomstvillkor som är analogt med ett arbetsvillkor. Ett inkomstvillkor, istället för just ett arbetsvillkor, innebär att högvärlönde blir berättigade till arbetslöshetsersättning med väldigt lite arbete. En viss mängd arbete, som är lika för alla, är därför att föredra som princip för att kunna få arbetslöshetsersättning. LO anser att det är mest rättvist. Det är en viktig princip att arbetslinjen utformas på ett likvärdigt sätt för löntagare i olika lönelägen.

Fördelen med det att just arbete är grunden för att bli berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, är också att det innebär ett starkt bevis för att vi både kan och vill arbeta. Då är det också rimligt att vi får arbetslöshetsersättning för den inkomst vi hade när vi arbetade. Att det är arbetsmarknaden som ger uttryck för (bekräftar) att vi *kan* arbeta ger arbetslöshetsförsäkringen legitimitet. Om det krävs väldigt lite arbete för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning, för alla försäkrade eller endast för somliga (högvärlönde), riskerar legitimiteten att urholkas eftersom beviset för att den försäkrade fungerar på arbetsmarknaden blir väldigt svagt.

***Det är motiverat med lägre krav på arbetsmarknadsförankring än i dagsläget***

Kommittén svävar på målet om vad som är att betrakta som ett motiverat krav på arbetsmarknadsförankring i arbetslöshetsförsäkringen. Å ena sidan är Dir. 2010:48 tydligt med att nuvarande krav på arbetsmarknadsförankring ska gälla även framöver. Detta förs också fram i delbetänkandet, framför allt i avsnittet om att söka skapa ett inkomstvillkor analogt med arbetsvillkoret. Å andra sidan uttrycks i delbetänkandet att grupper som undersköterskor, som kan ha veckoarbetstider runt 38,25 timmar (heltid) som kompensation för oregelbundet arbete på obekväma tider och högre lön till följd av

detta, kan komma att gynnas med ett inkomstvillkor. Det ses som positivt.

Det finns dock ingen principiell diskussion (i betänkandet) om vad som bör ses som ett motiverat krav på arbetsmarknadsförankring. LO anser att dagens krav på arbetsmarknadsförankring är allt för stramt.

LOs bild av vad som framför allt har betydelse för att färre arbetslösa får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd (baserat på tidigare upparbetad rätt till arbetslöshetsersättning) är en kombination av att det sedan 2007 krävs 12 månaders arbete för att få full ersättning, att studerandevillkoret slopats samt att arbetsvillkoret skärpts något och den nya deltidsbegränsningen från 2008.

Kravet på ett helt års arbete för att få full ersättning har resulterat i att den genomsnittliga arbetslösa tiden (normalarbetstiden) har sänkts. Det ser ut att vara en viktig förklaring till att färre arbetslösa får akasseersättning eller aktivitetsstöd. Framst hänger det samman med att en lägre normalarbetstid gör att den som får tillfälliga anställningar under pågående arbetslöshet, snabbare blir utan ersättning: det krävs helt enkelt färre arbetade timmar under en vecka för att rätten till ersättning ska begränsas eller helt falla bort.

Skärpningen av arbetsvillkoret har också en viss betydelse för hur stor andel av löntagarna som kan försäkra sitt arbete. Den så kallade huvudregeln ställer sedan 2007 krav på minst 80 timmars arbete per månad i sex månader av de senaste tolv månaderna. Det finns också en alternativregel: det ställer krav på minst 480 timmar under en sammanhängande sexmånadersperiod. Varje arbetad månad måste innehålla minst 50 arbetade timmar. På många avtalsområden är den genomsnittliga arbetstiden för motsvarande heltid lägre än 40 timmar per vecka, ofta som kompensation för skiftarbete och oregelbunden arbetstidsförläggning till kvällar, nätter och helger. Ett halvtidsarbete, definierat som 80 timmar per månad, kan därför innebära att man hamnar väldigt nära gränsen för att klara dagens huvudregel. Ett problem som alternativregeln kan sägas vara utformad för att hantera.

Ett förändrat arbetsvillkor skulle vara betydelsefullt främst för att minska tröskeeffekten för ny tillträdande på arbetsmarknaden där tidsbegränsade anställningar, inte sällan på deltid, är vanliga. Det skulle också vara principiellt betydelsefullt då ungefär lika stora andel anställda kvinnor och män kan räkna med att kunna försäkra sina arbeten. LOs samlade bedömning är att den arbetsmarknadsförankring som det bör ställas krav på är minst 40 timmars arbete i sex månader av tolv.

Den nya deltidsbegränsningen från 2008, som gäller både fasta deltidsanställningar och tillfälliga anställningar, ser ut att ha börjat få viss inverkan på andelen deltidsarbetslösa som får a-kasseersättning eller aktivitetsstöd.

Det gamla studerandevillkoret var betydelsefullt i synnerhet för unga som hade fullgjort studier på gymnasie- och eftergymnasial nivå. När studerandevillkoret avskaffades 2007 ställdes därmed framför allt unga upp till 25 år utan försäkringsskydd.

LO anser att de som har visat sina intentioner att förankra sig på arbetsmarknaden genom studier, utöver grundskolan, ska vara berättigade till ersättning från grundförsäkringen. Ett nytt studerandevillkor bör tillföras arbetslöshetsförsäkringen. Det bör omfatta dem som uppfyller kravet att ha avslutat (fullgjort) heltidsstudier inom SFI-, gymnasie- eller eftergymnasial utbildning och ge ersättning med ett grundbelopp. Antalet karensdagar bör vara detsamma i studerandevillkoret som för den som kvalificerar sig till arbetslöshetsförsäkringen genom arbete. Den som tidigare har kvalificerat sig till arbetslöshetsförsäkringen genom arbete och börjar studera under arbetslösheten, ska få fortsätta en påbörjad ersättningsperiod om han eller hon inte får arbete mellan terminer eller efter avslutade studier. Däremot bör arbetslöshet för den som ännu inte avslutat sina studier eller har kvalificerat sig till ersättning innan studierna, lösas inom studiemedelssystemet och utbildningspolitiken

***Deltidsarbete måste kunna försäkras på samma villkor som heltidsarbete***

Om arbetslösheten endast bestod av heltidsarbetslöshet i (kortare) perioder mellan två heltidsarbeten vore det enkelt att utforma en hållbar och rättvis arbetslöshetsförsäkring. Verkligheten är betydligt mer komplex. Det är vanligt att nytillträdande, både unga och invandrade, börjar sin arbetsmarknadsetablering i tidsbegränsade anställningar. Ibland provanställningar och vikariat, men allt oftare i så kallade allmänna visstidsanställningar, de som i dagligt tal kallas behovsanställningar. Kvinnor, i synnerhet i arbetaryrken, arbetar i hög grad deltid, och deltidsarbetslöshet är därmed mest utbrett bland kvinnor. En stor del av deltidsarbetet är dock (det som ibland benämns) frivilligt, och som i hög grad hänger samman med att kvinnor i högre grad än män tar ansvar för omsorg av barn och äldre anhöriga.

En arbetslöshetsförsäkring måste på ett rimligt sätt klara att möta och hantera att löntagare både arbetar deltid och heltid i olika

anställningsformer före arbetslöshet såväl som att arbetslösa, under pågående arbetslöshet, börjar sitt nya arbete genom tillfälliga anställningar på del- eller heltid. Kommittén lyckas inte med detta genom de förslag som skisseras för en arbetslöshetsförsäkring som i första hand förutsätts bygga på inkomstuppgifter. Den komplexitet som präglar arbetslösheten får därmed inte en godtagbar hantering.

Kommittén skisserar en princip som i praktiken kommer att innebära att deltidsarbete missgynnas i förhållande till heltidsarbete. Orsaken till det är att det tidigare arbetets omfattning i tid, inte kommer att vara känd när en arbetslös ansöker om arbetslöshetsersättning. Jämfört med dagens arbetslöshetsförsäkring, där arbetslöshet anses uppkomma i relation till tidigare genomsnittlig arbetad tid (normalarbetstid) kommer den skisserade försäkringen att innebära att den genomsnittliga inkomsten (normalinkomsten) innan arbetslöshet alltid anses motsvara heltidsarbete. Denna princip kommer att missgynna de som söker deltidsarbete jämfört med heltidsarbete.

Idag gäller att den som arbetat exempelvis 20 (50 procent) eller 30 timmar (75 procent) per vecka (i minst sex månader), försäkrat just 20 eller 30 timmar i veckan. När hon (det är oftast en kvinna) blir arbetslös anses arbetslösheten motsvara just den tidigare genomsnittliga arbetstiden, och det är möjligt för henne att fortfarande söka ett arbete motsvarande den tid hon tidigare arbetat, det vill säga i en omfattning motsvarande 20 eller 30 timmar per vecka.

Kommitténs skisserade förslag (s 308-309) är istället att den som tidigare arbetat deltid måste söka arbete på heltid för att få full ersättning för sitt tidigare deltidsarbete.

Hon som tidigare arbetade 30 timmar per vecka måste således söka arbete i en omfattning om 40 timmar per vecka för att inte ersättningen ska sänkas med 25 procentenheter. Hon som tidigare arbetade 20 timmar per vecka måste söka arbete i en omfattning om 40 timmar per vecka för att inte ersättningen ska sänkas med 50 procentenheter. Detta för att det indirekt förutsätts att alla inkomster innan arbetslöshet motsvarar heltidsarbete.

Kommitténs tanke är att arbetslöshetsförsäkringen härigenom ska ge deltidsarbetande (läs kvinnor) ”incitament” att söka heltidsarbete. Kommittén analyserar inte vilka konsekvenser detta kan komma att få för deltidsarbetande som blir arbetslösa. Inte heller närmar sig kommittén frågan om detta är en rimlig försäkringsprincip. LO anser att det är önskvärt att uppmuntra heltidsarbete och att stärka rätten till heltidsarbete. Det är också viktigt att arbetslöshetsförsäkringen

understödjer att den som är arbetslös söker arbete i den omfattning som han eller hon behöver och har haft. Det är dock inte berättigat att kräva att arbetslösa söker mer arbete än de behöver och tidigare har haft. Det ska därför vara möjligt att försäkra deltids- och heltidsarbete på likvärdigt vis. Kommittén siktar fel och skisserar en försäkring som strukturellt kommer att missgynna kvinnor. Det är inte acceptabelt.

***Deltidsarbete under pågående arbetslöshet ska värderas lika för dem med låga och höga löner***

I dagens arbetslöshetsförsäkring definieras en deltidsarbetslös som någon som vill ha utökad arbetstid och som tidigare också har arbetat mer än vad han eller hon gör i sitt deltidsarbete under arbetslöshetsperioden. Den som har arbetat deltid och blir helt arbetslös är däremot inte deltidsarbetslös i försäkringens mening.

I en arbetslöshetsförsäkring som i huvudsak kan komma att bygga på inkomstuppgifter blir principen en annan. Kommitténs skiss på hur deltidsersättning ska beräknas då utgår från dagens deltidsbegränsning om 75 ersättningsdagar. Utgångspunkten är att deltidsersättning ska avse faktiskt inkomstbortfall, men att arbetad tid (eller annan så kallad hindertid) också ska påverka ersättningen. Antal arbetslösa dagar per vecka (och månad) får därmed, utöver inkomstbortfall, betydelse för vilket inkomstbortfall som ersätts.

Utgångspunkten i det exempel som nedan får illustrera ett problem med kommitténs skiss, är att Kalle, Lisa och Lena har samma historiska inkomst, 18 700 kronor per månad, kallad normalinkomst. Den kan ha uppnåtts på samma sätt (med lika lön och lika många arbetade timmar) eller inte.

Samma deltidslön under arbetslöshetsperioden, kan uppnås med lika eller olika kombinationer av arbetad tid och lön, och konsekvensen av kommitténs skiss är att den som har hög lön i sitt deltidsarbete kan få högre ersättning än den som har låg lön, trots att det faktiska inkomstbortfallet är lika stort. Detta då hög lön kräver mindre arbetad tid än låg lön och därmed genererar fler arbetslösa dagar.

Alla får deltidsarbete under arbetslöshetsperioden. Kalle i en omfattning om 45 timmar per månad, Lisa om 65 och Lena om 85 timmar per månad. Kalles jobb är högst avlönat och Lenas lägst, men genom att de arbetar i olika omfattning kommer de upp i samma deltidslön, 8 000 kronor per månad. Med dagens schablon för heltidsarbete inom arbetslöshetsförsäkringen, 176 timmar fördelat på 22 dagar, har Kalle drygt 16 arbetslösa dagar i månaden, Lisa nästan 14 dagar och Lena strax över 11 arbetslösa dagar.

Kommitténs skiss på beräkning av ersättning vid deltidslöshet

	Kalle	Lisa	Lena
<b>Normalinkomst</b>	<b>18 700 kr</b>	<b>18 700 kr</b>	<b>18 700 kr</b>
<b>Lön för deltidarbete</b>	<b>8 000 kr</b>	<b>8 000 kr</b>	<b>8 000 kr</b>
<i>Lön per timme</i>	<i>178 kr</i>	<i>123 kr</i>	<i>94 kr</i>
Arbetade timmar	45	65	85
Arbetade dagar	5,6	8,1	10,6
<b>Arbetslösa dagar</b>	<b>16,4</b>	<b>13,9</b>	<b>11,4</b>
<b>Steg 1</b>			
Faktiskt inkomstbortfall	10 700 kr	10 700 kr	10 700 kr
<b>Steg 2</b>			
Ersättningsnivå, 80 procent	8 560 kr	8 560 kr	8 560 kr
<b>Steg 3</b>			
Ersättning per arbetslös dag	523 kr	617 kr	753 kr
Tak för högsta dagp. läggs på	-	-	680 kr
<b>Faktisk deltid ersättning</b>	<b>8 560 kr</b>	<b>8 560 kr</b>	<b>7 735 kr</b>
<i>Faktiskt inkomstbortfall</i>	<i>8 560 kr</i>	<i>8 560 kr</i>	<i>8 560 kr</i>

Kommitténs förslag till beräkning av deltid ersättning (se närmare s 296-301) följs därefter. I steg 1 ska det faktiska inkomstbortfallet beräknas, det vill säga normalinkomsten minus deltidslön. I steg 2 appliceras ersättningsnivån, i detta fall 80 procent. I det avslutande steget (steg 3) ska den ersättning som räknats fram i steg 2 divideras med antalet arbetslösa dagar. Om ersättningen per dag då överstiger taket för högsta dagpenning, för närvarande 680 kronor per dag, läggs taket på. Den enda som drabbas av detta är Lena. Det beror på hon har ett mindre antal arbetslösa dagar tack vare ett mer lågavlönat arbete än Kalle och Lisa, och kommer över taket för högsta dagpenning. Trots att de tre personerna i exemplet har lika stort faktiskt inkomstbortfall får Lena 825 kronor mindre i ersättning per månad än de andra.

Förutom att kommittén har byggt in att det lönar sig bättre att vara högavlönad än lågavlönad i lika situationer (med ett tak för högsta dagpenning) i sin skiss är det svårt att intuitivt förstå varför ersättningen ska tas vidare till steg 3, och inte stanna vid steg 2. Det torde bli svårt för den enskilde att förutse och förstå på vad deltid ersättningen grundas. Beräkningen är krånglig.

Kommittén pekar på att det även i dagens arbetslöshetsförsäkring innebär att det kan vara svårt att förutse hur hög deltid ersättningen kan komma att bli med varierande arbetstider. Ett visst mått av bristande förutsebarhet måste dock alltid accepteras: är arbetstiden varierande ska deltid ersättningen påverkas.

LO menar att det torde vara mer intuitivt och rättframt att se arbetslöshet som förlust av arbetad tid, det vill säga att den genomsnittliga arbetstiden (normalarbetstiden) innan arbetslöshet ställs mot arbetad tid under pågående arbetslöshet. Att den principen påverkar ersättningens storlek borde också vara ganska enkelt att förklara.

I kommitténs skiss blandas inkomstbortfall och arbetad/arbetslös tid, och det torde bli mer komplicerat att förklara varför båda behövs när utgångspunkten är att det är det faktiska inkomstbortfallet som ska ersättas, men där det inte behöver bli så.

***Medskick om arbetslöshetsförsäkringen i kommitténs fortsatta arbete***

Sammanfattningsvis föreslår LO att kommittén överväger en utformning av arbetslöshetsförsäkringen som innebär att:

- Arbete även fortsättningsvis är grunden för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen: det gör att arbetslinjen upprätthålls och att likvärdiga krav ställs på löntagare i olika lönelägen
- Arbetsvillkoret lättas upp så att kvinnor och män kan försäkra sina arbeten i likvärdig grad samt för att sänka tröskeln till försäkringen för nytilträdande
- Det införs ett studerandevillkor som innebär att den som har fullgjort studier på gymnasienivå, inom SFI respektive avslutat eftergymnasiala studier kan få grundersättning
- Den faktiskt arbetade tiden under sex månader av tolv, inklusive tid för tillfällig eller partiell frånvaro för egen sjukdom eller vård av barn, ligger till grund för den genomsnittliga arbetstid den enskilde är arbetslös ifrån
- Ersättningen (dagpenningen) baseras på lön och den lön den enskilde skulle ha haft om det inte vore för tillfällig eller partiell frånvaro för egen sjukdom eller vård av barn under arbetsvillkoret
- Både grundbelopp (golv) och högsta dagpenning (tak) höjs och indexeras mot löneutvecklingen i ekonomin

Landsorganisationen i Sverige  
Stockholm som ovan

Karl-Petter Thorwaldsson

Ulrika Vedin