



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

DATUM
2020-10-14

DIARIENUMMER
20200230

HANDLÄGGARE
[Anna Kirsti Löfgren](#) [Niklas Blomqvist](#)

ERT DATUM
2020-10-30

ER REFERENS
A2020/01495/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2020:37, Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning av LOs synpunkter

LO ser positivt på att använda arbetsgivardeklarationen som grund för arbetslöshetsersättningen då det ökar transparensen, minskar risken för fusk, och minskar den administrativa bördan för de arbetslösa, a-kassorna samt företagen. LO anser samtidigt att arbetad tid bör läggas till i arbetsgivardeklarationen så att arbetslöshetsersättningen fortsatt kan utgå från arbetsvillkoret, men med effektivare administration än i dag. LO anser därtill att möjligheten att i arbetsgivardeklarationen redovisa när arbetet utförts bör undersökas.

Den rättvisa principen är att utgå från ett arbetsvillkor istället för ett inkomstvillkor. LO avstyrker därför förslaget att ersätta arbetsvillkoret med ett inkomstvillkor.

LO anser att det är ett betydande problem att problemen med kontantprincipen inte har lösts av utredningen.

LO anser att villkoren för att alls få en ersättningsperiod samt att få en full ersättningsperiod på 300 dagar, är alltför strikta. En majoritet av de arbetslösa kommer inte att få arbetslöshetsersättning med utredningens förslag. Dessutom riskerar utredningens förslag att försämra försäkringsskyddet för personer som har kortvarig sjukskrivning eller föräldraledighet, eller som byter arbetsgivare, om inte justeringar i de föreslagna villkoren görs. Det är viktigt att arbetslöshetsförsäkringen omfattar fler än i dagsläget. Därför anser LO följande:

- Kravet för en full ersättningsperiod på 300 dagar bör, likt i dag, vara att arbetsvillkoret uppfylls under sex av ramtidens tolv månader.
- En ersättningsperiod om 300 dagar bör gälla för alla som uppfyller arbetsvillkoret.
- Den faktiskt arbetade tiden under dessa sex av ramtidens tolv månader bör vara grunden för beräkningen av normalarbetstiden. På så sätt kan arbete i sex månader ge full, i stället för halv, ersättning.

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

- Arbetsvillkoret, enligt huvudregeln, bör minska från 80 till 40 timmar per månad.
- Kravet på minsta totalinkomst kan strykas om huvudregeln för att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen är minst sex månaders arbete under ramtiden.
- Tid med graviditetspenning, föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning, närståendepenning och sjuklön bör räknas in i arbetstiden de månader som inte är överhoppningsbara. Dessutom bör det vara den underliggande lönen, inte den tillfälliga ersättningen, som ligger till grund för arbetslöshetsersättningen när denna tid räknas in i arbetstiden.
- Överhoppningsbar tid bör kunna räknas månadsvis, inte med krav på tre sammanhängande månader, för att undvika att försäkringen tappar i värde vid kortvarig sjukdom, föräldraledighet m.m.

LO avstyrker utredningens förslag om att kvalificeringsvillkoren ska vara förordningsstyrda istället för lagstyrda.

Undantagsvillkoret i utredningens förslag medför en skarp bortre parentes för den arbetslöse. En sådan situation är inte acceptabel och LO avstyrker därför utredningens föreslagna undantagsvillkor. LO menar att ett mer generöst grundvillkor som ger en full ersättningsperiod är en bättre lösning.

LO anser att det föreslagna taket för den ersättningsgrundande inkomsten på 25 000 kronor i månaden är alldeles för lågt. Principen bör vara att 70 procent av löntagarna ska kunna ha 80 procent av lönen försäkrad och taket bör därför sättas högre och indexeras efter lönenivån.

LO avstyrker utredningens förslag att trappa ned ersättningsnivån med tio procentenheter efter de första 100 dagarna och därefter fem procentenheter var 100:e dag, till en av utredningen ej specificerad bottenivå. Nedtrappningen är inte nödvändig av incitamentsskäl om det finns goda kontrollsystem. Samtidigt leder nedtrappningen till ett alltför lågt inkomstskydd och en press nedåt på lönerna. Ersättningsnivån bör vara 80 procent under hela ersättningsperioden och även efter ersättningsperiodens slut då jobb- och utvecklingsgarantin tar vid.

LO anser att välfungerande kontroll- och sanktionssystemen tillsammans med att högst 80 procent av lönen är försäkrad är fullt tillräckligt och att de sex karensdagarna som finns i dag och utredningen föreslår kvarstår, bör slopas.

Skillnaden mellan grundförsäkringen och den frivilliga försäkringen blir alltför liten för stora grupper på arbetsmarknaden. Enligt utredningens förslag kommer grundförsäkringen att bli mer generös jämfört med dagens

nivåer, medan inkomstförsäkringen inte blir mer generös. Under dessa förutsättningar måste LO avstyrka förslaget om att basera grundförsäkringen på inkomst istället för ett grundbelopp.

Försäkringsidén bygger på att man tecknar försäkringar innan det är känt att skada uppstår. I arbetslöshetsförsäkringens fall bör det betyda att man måste bli medlem medan man fortfarande har arbete och inte kan få inkomstrelaterad ersättning förrän man har varit medlem i ett år. LO avstyrker därför utredningens förslag om att ha olika steg i medlemsvillkoret så att man skulle få en ersättning högre än grundersättningen redan efter sex månaders medlemskap. LO anser däremot att regelverket bör tillämpas såsom tidigare så att den som uppfyller medlemsvillkoret under pågående ersättningsperiod får inkomstrelaterad ersättning.

LO anser att arbetslösa som tar korta tillfälliga jobb inte ska omfattas av deltidsbegränsningen. Varaktigt deltidsarbete bör erbjudas aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och aktivitetsstöd i en omfattning som motsvarar det överskjutande arbetsutbudet istället för fyllnadsersättning från arbetslöshetsförsäkringen senast 30 veckor efter anställningens start. LO avstyrker därför utredningens förslag om att skärpa deltidsbegränsningen ytterligare.

LO anser att principen för ersättningen vid tillfälligt arbete under arbetslöshetsperioden ska vara att ersättningen minskar i relation till den arbetade tiden, inte arbetsinkomsten.

Då arbetslöshetsförsäkringen är just en försäkring knuten till arbetsmarknadssituationen ställer sig LO positiv till att avskaffa de extra 150 dagarna som erbjuds föräldrar med barn under 18 år. Om ersättningsnivån inte trappas ned finns inget skäl för denna särlösning.

LO anser att en överhoppningsbar tid på tre år är alldeles för kort. Det riskerar att försämra försäkringsskyddet för löntagare som väljer att vidareutbilda sig och kanske under samma period råkar ut för någonting oförutsett såsom sjukdom. Istället bör överhoppningsbar tid öka från fem till sju år.

LO anser att studerandevillkoret bör återinföras.

LO anser att den undre åldersgränsen för arbetslöshetsersättningen för den som uppfyller medlemsvillkoret bör strykas. En nittonåring som arbetar bör ha samma rätt till trygghet vid arbetslöshet som en tjugoåring.

Utredningens grundtanke är god

LO ser positivt på förslag som kan öka förutsebarheten och underlätta administrationen för arbetslösa, a-kassorna och företag. I grunden är det därför en god idé att använda arbetsgivardeklarationerna som grund för beräkning av arbetslöshetsersättningen. Det är dock viktigt att påpeka att flera av de potentiella problemen med kontantprincipen inte är lösta av utredningen, vilket är oroväckande.¹ LO har tidigare konstaterat att arbetstiden borde inkluderas i arbetsgivardeklarationen. Dessutom vore det önskvärt att uppgifter om arbetstid och arbetsinkomster kan hänföras till den kalendermånad då arbetet för inkomsten utfördes. Det skulle då vara möjligt att använda arbetsgivardeklarationen som grund och därmed minska den administrativa bördan jämfört med i dag, samtidigt som det mer rättvisa och praktiska arbetsvillkoret kan fortsätta vara grunden i arbetslöshetsersättningen. Att tillföra information om kalendermånad för arbetets utförande skulle dessutom kunna lösa de problem som utredningen, genom att föreslå kontantprincipen, har lämnat olösta. LO anser därför att arbetad tid bör ingå i arbetsgivardeklarationen och användas som grund för arbetslöshetsersättningens arbetsvillkor. LO anser också att möjligheten att tillföra information om när arbetet utförts bör undersökas.

Oaktat vilka möjligheter det finns att fullt ut ersätta arbetsgivarintyget med uppgifter från arbetsgivardeklarationerna anser LO att dessa uppgifter så långt det är möjligt ska kunna användas i handläggningen samt i kontrollen. På så sätt kan vi bland annat försäkra oss om att villkoren endast uppfylls med vitt arbete.

Alla stora systemförändringar, likt införandet av arbetsgivardeklarationer som grund för villkoret i arbetslöshetsförsäkringen, innebär risker vid genomförandet. Till exempel måste problemen med eftersläpning av inrapportering av uppgifter lösas. LO vill därför understryka att a-kassorna måste ges goda förutsättningar att förbereda en eventuell övergång till ett sådant system.

LO ställer sig även positiv till utgångspunkten i utredningen att arbetslöshetsförsäkringen ska omfatta fler. Samtidigt beräknar utredningen att täckningsgraden bland arbetslösa kommer öka från 40 till 47 procent, vilket innebär att en majoritet fortfarande kommer stå utanför ersättningsystemet. Detta kan jämföras med att det år 2000 var runt 80 procent av de arbetslösa som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning

¹ Frågan vad som händer med löntagare som går från att få lön i förskott till efterskott (eller tvärtom), då det kan leda till enskilda månader utan registrerad inkomst, är inte löst. Då föräldrapenning, sjukpenning, m.m. i vissa all räknas till totalinkomsten uppkommer dessutom risken att försenade utbetalningar från Försäkringskassan kan ställa till med problem i och med kontantprincipen.

eller aktivitetsstöd, eller täcktes av grundbeloppet.² Villkoren utredningen föreslår för att ha rätt till arbetslöshetsersättning kan därför konstateras vara alltför strikta. Det är heller inte nödvändigt att gå från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor för att öka täckningsgraden. Tvärtom, finns risken att ett inkomstvillkor gör det svårt att ha ett tillräckligt generöst villkor för lågavlönade utan att det blir alltför generöst för högavlönade.

Arbetslöshetsförsäkringen har flera viktiga funktioner. Den ger inkomstrygghet och utjämnar inkomstskillnader. Samtidigt har den betydelse för lönebildningen och fungerar som automatisk stabilisator i ekonomin. Därför är det viktigt att villkoren i försäkringen har solid demokratisk förankring. LO anser att kvalificeringsvillkoren d.v.s. ett eventuellt inkomstvillkor ska bestämmas av riksdagen och alltså regleras i lag och inte i förordning.

Utredningens förslag för att öka täckningsgraden är otillräckliga

LOs utgångspunkt är att arbetslöshetsförsäkringen ska gälla löntagare med en tillräcklig förankring på arbetsmarknaden. LO anser att balans mellan kravet på arbetsmarknadsförankring och en god täckningsgrad bäst uppnås genom krav på sex månaders arbete, men med ett generösare arbetsvillkor jämfört med dagens. Att redan efter 100 dagar anvisa dem som har blivit arbetslösa utan att ha haft så stark förankring på arbetsmarknaden till jobb- och utvecklingsgarantin kan innebära en ineffektiv användning av de arbetsmarknadspolitiska resurserna. Många i den gruppen behöver sannolikt inte så kraftfull arbetsmarknadspolitik. Det riskerar också att leda till att jobb- och utvecklingsgarantin urvattnas om Arbetsförmedlingen försöker anpassa verksamheten till ett lägre behov. Arbetslöshetsförsäkringen bör därför vara utformad så att alla som uppnår kvalificeringsvillkoret ska kunna få ersättning i 300 dagar.

Utredningens förslag kommer att öka täckningsgraden bland annat genom att antalet månader med uppfyllt arbets-/inkomstvillkor som krävs under ramtiden minskar från sex till fyra. Samtidigt vill utredningen införa ett krav på totalinkomst, vilket för lågavlönade deltidsarbetande och arbetare med osäkra anställningar³ riskerar att försvåra möjligheterna att täckas av arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom utredningen saknade tillgång till data på månadsbasis finns det också en risk att dess beräkningar har missat flera typer av fall där ersättningsdagarna blir färre än 300.

² Se LO, hösten 2019. *Ekonomiska utsikter – Lägg om den ekonomiska politiken!*, sidan 32. I Ekonomiska utsikter inkluderas de med aktivitetsstöd i statistiken eftersom man kvalificerar sig till aktivitetsstödet genom a-kassan. Det innebär att siffrorna inte är helt jämförbara. År 2000 var det 83 procent av de arbetslösa som hade arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd enligt detta mått, jämfört med 38 procent 2019.

³ Gigjobbare, vikarier, projektanställda.

Utredningens förslag om krav på arbetsinkomst under tolv av ramtidens tolv månader för att få en full ersättningsperiod riskerar att ställa till det på oförutsedda sätt för löntagare. Det finns flera anledningar till att det riskerar att urholka försäkringen. Kontantprincipen kan leda till en enstaka månad utan lön om en löntagare växlar anställningsform och därmed mellan att få lön i förskott eller efterskott.⁴ En månad utan inkomst kommer enligt utredningens förslag direkt sänka antalet ersättningsdagar från 300 till 200. Då månaden inte är överhoppningsbar kommer det ta tolv nya månader av arbete att få bort den från ramtiden och därmed för den försäkrade att återigen kvalificera för 300 ersättningsdagar. Samma risk föreligger vid enskilda dagar av sjukdom för löntagare med inkomster nära gränsen för inkomstvillkoret. Enstaka veckor eller månader med föräldrapenning, sjukpenning, m.m. kan leda till att en löntagare inte når inkomstvillkoret under en månad, som på grund av de föreslagna reglerna inte heller är överhoppningsbar. LO ser också en risk att semesterersättning, för de löntagare som får den i efterskott, hamnar utanför ramtiden.

Utredningen kan ha underskattat dessa risker och många löntagare riskerar därför att endast kvalificera för 200 eller färre ersättningsdagar, istället för dagens 300. Detta gäller även löntagare med fast och långvarig förankring på arbetsmarknaden. Risken är extra stor för deltidsarbetande och löntagare med osäkra anställningar, med låga löner, som riskerar att endast uppfylla undantagsvillkoret eller helt hamna utanför ersättningssystemet.

Utredningen verkar även underskattat problemet med att minska den överhoppningsbara tiden från fem till tre år. Med endast tre år av möjlig överhoppningsbar tid kan det räcka med föräldraledighet för två barn efter varandra och en kort periods sjukskrivning för att helt hamna utanför försäkringen.

Utredningens förslag gör det även svårare för vissa grupper att kvalificera sig till försäkringen. Med dagens utformning räcker det att ha arbetat 80 timmar i månaden under sex av ramtidens tolv månader för att vara försäkrad. Med utredningens förslag krävs förvisso endast fyra månaders arbete, men för att inte enbart uppfylla undantagsregeln krävs även att en totalinkomst uppnås. Med dagens försäkring och en lön på 125 kronor i timmen (eller ungefär 22 000 kronor i månaden), räcker det att ha tjänat 60 000 kronor på ett år för att få rätt till arbetslöshetsersättning, att jämföra med utredningens förslag på 120 000 kronor i totalinkomst. De kvalificeringsvillkor som föreslås i utredningen innebär att arbetslöshetsförsäkringen fortsatt endast kommer att omfatta en minoritet av dem som blir arbetslösa. Denna invändning gäller även inkomstvillkoret per

⁴ När det gäller uppdragstagare som får "klumpsumme-lön" nämner utredningen att det behövs stödregler för att omräkna sådana inkomster vid prövning. Då det saknas ett konkret förslag blir det svårt för LO att ta ställning till om dessa stödregler kommer vara tillräckliga.

månad som i utredningens utgångspunkt ska sättas till 10 000 kronor i månaden. Detta motsvarar förvisso ett arbetsvillkor på 80 timmar i månaden i ett jämförelsevis lågt löneläge, vilket var utredningens utgångspunkt, men LO anser att även detta krav på arbetad tid är för högt satt. Om målet är att öka täckningsgraden borde arbetsvillkoret sänkas till 40 timmar i månaden. Dagpenningen skulle visserligen bli låg för den som kvalificerar med endast 40 timmar i månaden. Men ett sådant arbetsvillkor skulle göra det mer attraktivt för dem som arbetar ungefär halvtid att gå med i a-kassan. De som är osäkra på om de kommer att arbeta halvtid varje månad riskerar då inte att gå med i en försäkring som de sedan inte kan få ut någonting av, därför att de enstaka månader arbetade några timmar för lite.

Ett arbetsvillkor på 40 timmar i månaden skulle ungefär motsvara ett inkomstvillkor på 5 000 kronor i månaden för relativt lågavlönade. Skillnaden skulle vara att kravet blir olika strikt för olika löntagare beroende på timlönen. Till skillnad från arbetsvillkoret skulle inkomstvillkoret dessutom behöva indexeras för att kravet på arbetsmarknadsförankring inte ska urholkas över tid. Utredningens föreslagna krav på totalinkomst gör det onödigt svårt för deltidsarbetande att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheten att få full ersättningsperiod efter att kvalificeringsvillkoren uppfyllts i sex månader samt att beräkna normalarbetstid och ersättning på sex månader i stället för tolv, är en bättre avvägning mellan kravet på arbetsmarknadsförankring och en hög täckningsgrad med villkor som ger en inkomsttrygghet än de av utredningen föreslagna kvalificeringskraven.

Undantagsvillkoret utredningen föreslår har dessutom oacceptabla inslag. I realiteten blir det en försäkring med en skarp bortre parentes, då rätten att anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin dröjer 14 månader. En person som blivit arbetslös efter minst fyra månaders arbete, men utan att nå upp till totalinkomstkravet hamnar då i en situation där valet blir mellan att ta ut ersättning eller vara helt utan ersättning i förhoppning om att något kortvarigt arbete kan tippa inkomsten över det uppsatta totalinkomstvillkoret.

För att lösa de problem som beskrivs här föreslår LO att regeringen genomför de punkter för en mer generös ersättning med högre täckningsgrad som föreslås ovan, i sammanfattningen av LOs synpunkter.

Förutsebarheten minskar i vissa fall

Ett av utredningens mål var att öka förutsebarheten i arbetslöshetsförsäkringen. De ovan beskrivna fallen, där byte av arbete eller kortare perioder av sjukdom eller föräldraledighet kan leda till kortare ersättningsperiod försämrar förutsebarheten. Utredningen föreslår dessutom att taket för ersättningen inte ska indexeras, vilket ytterligare minskar förutsebarheten. Utan indexering kommer allt färre få den stipulerade

ersättningsnivån år för år, bara för att plötsligt bli fler igen när regeringen inser att taket har tappat för mycket i värde. En ersättning som relativt lönerna minskar över tid för att i ojämna intervall höjas – men utan att återställas till tidigare nivåer – minskar förutsebarheten. Dessutom minskar den ordningen ersättningsnivån för stora grupper utan aktivt fattade beslut. LO anser att både höjning och sänkning av ersättningsnivån borde föregås av aktiva politiska beslut, varför en indexering som upprätthåller ersättningens relativa värde är nödvändig.

Förutsebarhet och jämställda inkomster

Utredningen föreslår att ersättningar som jämföras med förvärvsinkomst ska räknas till totalinkomsten under månader som ingår i ramtiden. LO anser att ersättningen under månader när arbetsvillkoret inte uppfylls ska vara överhoppningsbara, när dessa månader i stället för arbete upptagits av aktiviteter som räknas som överhoppningsbara. Uppfylls arbetsvillkoret bör arbetslöshetsersättningen i stället baseras på den lön som den enskilde hade haft om det inte vore för frånvaron som föranledde ersättningen.

Arbetslöshetsförsäkringen ska ersätta arbetslösa för den inkomstförlust de gör genom att de inte kan få arbete. Att man ibland har varit förhindrad att arbeta av andra skäl, till exempel sjukdom och i stället för lön, i detta fall, får ersättning från en annan försäkring bör inte påverka arbetslöshetsersättningen. Var orsak till inkomstförlust bör vara försäkrad för sig. Förutsebarheten ökar även på detta sätt, då löntagare vet att det alltid är deras lön som är försäkrad.

Inkomstvillkor skapar inbyggd orättvisa

Som utredningens förslag ser ut kommer en löntagare med heltidslön på 30 000 kronor i månaden endast behöva arbeta i fyra månader för att omfattas av försäkringen, medan en löntagare med heltidslön på 20 000 kronor i månaden kommer behöva arbeta i 6 månader. Detta blir en inbyggd orättvisa i att grunda arbetslöshetsförsäkringen på inkomster istället för arbetstid. LO anser att arbetslöshetsersättningen fortsatt ska grundas på ett arbetsvillkor istället för ett inkomstvillkor. Om inkomstvillkoret införs bör kravet på totalinkomst skrotas samtidigt som villkoret för månadsinkomsten sänks enligt vad som beskrivits ovan. Det skulle innebära att alla löntagare, oavsett lön, måste arbeta lika många månader för att få tillgång till arbetslöshetsförsäkringen. Orättvisan att löntagare med högre timlön kan arbeta färre timmar under dessa månader kvarstår så länge försäkringen baseras på ett inkomstvillkor istället för ett arbetsvillkor.

Fördelen med ett arbetsvillkor är att det är tydligare kopplat till arbetsmarknadsförankring, vilket bör vara förutsättningen för att få arbetslöshetsersättning. Arbete är inte detsamma som inkomsten, utan de arbetsuppgifter som utförs under en viss tid. Arbetslös är man under den tid man inte arbetar men vill och försöker få arbeta. Få arbetade timmar med

hög timlön bör inte betraktas som en högre grad av arbetsmarknadsförankring än fler timmar med låg timlön.

A-kassans negativa effekter på sysselsättningen är överdrivna

Skillnaden mellan lön efter skatt och nettoinkomster vid arbetslöshet verkar inte påverka sysselsättningsnivån i OECD-länderna.⁵ Detta, tillsammans med låga arbetsutbudseffekter av skatter tyder på att ekonomiska incitament över lag inte har en särskilt stor påverkan på arbetsutbudet.⁶ Det är även viktigt att skilja på sysselsättning och arbetslöshet. Nedtrappningen av arbetslöshetsersättningen leder i dag till att fler lämnar ersättningssystemet, vilket minskar arbetslöshetsciffrorna utan att det behöver leda till att fler får ett arbete.⁷

Aktiv arbetsmarknadspolitik, tydliga kontrollsystem och sanktioner fungerar minst lika bra som sämre ersättning vid arbetslöshet för att öka sysselsättningen.⁸ Förstärkta förmedlingsinsatser kan minska arbetslösheten utan någon extra kostnad för det offentliga (kostnaden av stärkt förmedling betalas av minskad kostnad för a-kassan).⁹ Aktiv arbetsmarknadspolitik, främst i form av arbetsmarknadsutbildningar minskar arbetslösheten – ofta till en lägre kostnad än vinsten av den minskade utbetalningen av a-kassa.¹⁰

Med tanke på att a-kassan ska ge trygghet vid arbetslöshet är det märkligt att fokus på ”ekonomiska incitament” (sämre trygghet) är så pass stort, när kontroll och sanktioner samt aktiv arbetsmarknadspolitik och välfärdsinvesteringar kan ge lika bra, om inte bättre, sysselsättningsresultat samtidigt som den ekonomiska tryggheten för löntagarna blir bättre.

Arbetslöshetsförsäkringen ska kunna ge inkomstrygghet vid arbetslöshet. Att arbetslöshetsförsäkringen är inkomstrelaterad och har ett arbetsvillkor som kvalificeringsgrund innebär att den är konstruerad för att ge incitament att arbeta. Samtidigt har en generös ersättning också positiva effekter på

⁵ Kleven, Henrik Jacobsen. 2014. *How Can Scandinavians Tax So Much?*, Journal of Economic Perspectives, 28(4):77-98.

⁶ Blomqvist, Niklas. 2020. *Skatta eller gråta? Om marginalskatternas betydelse för arbetsutbudet*, underlagsrapport nummer 5 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning.

⁷ Cederlöf, Jonas. 2020. *Job Loss: Consequences and Labor Market Policy, Essay IV*, Economic Studies 184, Department of Economics, Uppsala University.

⁸ Se Ménard, Sebastien och Solenne Tanguy. 2018. *Revisiting Hopenhayn and Nicolini's optimal unemployment insurance with job search monitoring and sanctions*, Working Papers from HAL, och Löfgren, Anna-Kirsti. 2012. *Välfärd med kontroll*, LO.

⁹ Cheung, Maria, Johan Egebark, Anders Forslund, Lisa Laun, Magnus Rödin och Johan Vikström. 2019. *Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms*, Working paper 2019:25, IFAU.

¹⁰ Card, David, Jochen Kluge, Andrea Weber. 2017. *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, Journal of the European Economic Association, 16(3):894–931.

strukturomvandling, lönenivåer och jämlikhet samt fungerar som en automatisk stabilisator. Försämrade ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen är inte lösningen för ökad sysselsättning. Sysselsättningshöjande åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen bör i stället handla om möjligheterna att förbättra kontroll- och sanktionssystemet samt stödjande förmedlingsinsatser och arbetsmarknadspolitiska insatser. Taket för högsta ersättningsgrundande inkomst behöver vara högre än utredningens föreslagna 25 000 kronor i månaden så att 70 procent av löntagarna kan få en ersättning motsvarande 80 procent av lönen vid arbetslöshet. För närvarande skulle det motsvara en dagpenning på 1 385 kronor per dag, vilket skulle innebära att löner upp till ungefär 38 000 kronor i månaden skulle bli försäkrade till 80 procent. Denna nivå bör sedan indexeras efter löneutvecklingen.

Nedtrappning behövs inte av incitamentsskäl och leder till för låga ersättningsnivåer

Eftersom utredningens förslag ska vara kostnadsneutralt jämfört med regelverket 2019, samtidigt som fler ska omfattas av försäkringen är det viktigt att analysera vilka som skulle förlora på förslaget jämfört med i dag. Kostnaden för att omfatta fler bärs med utredningens förslag av arbetslösa med löner på 10 000-24 000 kronor i månaden. Arbetslösa med löner på 25 000 kronor i månaden eller mer är i princip oberörda av förslaget de första 300 dagarna. Detta beror framför allt på att ersättningsnivån enligt utredningens förslag trappas ned från 80 procent till 70 procent redan efter 100 dagar, när det 2019 endast var taket för ersättningen som trappades ned efter 100 dagar, vilket inte berör dem med lägre löner.

Nedtrappningen av ersättningsnivån behövs inte av incitamentsskäl och skapar en onödig kostnad för den arbetslöse. Forskning visar att nedtrappning av försäkringen i Sverige inte skapar några större incitament att hitta arbete. Dessutom är behovet av inkomstkompensation större för långtidsarbetslösa, varför det ur ett försäkringsperspektiv inte heller är en bra idé att trappa ned.¹¹ Att nedtrappningen föreslås fortsätta in i aktivitetsgarantin kommer leda till oacceptabelt låga ersättningsnivåer för långtidsarbetslösa. Dessutom försvagar nedtrappningen arbetslöshetsförsäkringens roll som automatisk stabilisator.

Karensdagar

Med utgångspunkt i att arbetslöshetsersättningens negativa effekt på sysselsättningen är överdriven och att nedtrappning av ersättningsnivån inte behövs av incitamentsskäl, anser LO att även karensdagarna vid ofrivillig

¹¹ Se Kolsrud, Jonas, Camille Landais, Peter Nilsson, Johannes Spinnewijn. 2018. *The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden*, American Economic Review, 108(4-5):985-1033.

arbetslöshet är onödiga. Inkomstförlusten till följd av att endast 80 procent av lönen är försäkrad är fullt tillräcklig som självrisk.

Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet

LO har tidigare kritiserat arbetslöshetsförsäkringens deltidsbegränsning och utredningen föreslår tyvärr inte några genomgripande förändringar av denna. Efter 60 veckor (eller 14 månader enligt utredningens förslag) ställs den deltidsarbetslöse inför valet att sluta arbeta för att få ersättning eller fortsätta arbeta och gå miste om fyllnadsersättningen. Tyvärr innebär denna förändring ändå en skärpning av deltidsbegränsningen eftersom det månadsvisa villkoret innebär att en hel månad försvinner i samband med en veckas tillfälligt arbete. Reglerna för deltidsbegränsning måste ses över för att undvika att detta blir fallet.

Upplägget med deltidsbegränsning frångår principen om att det ska löna sig att ta ett arbete. För alla arbetslösa, oavsett hur mycket arbete de har lyckats få tidigare under ersättningsperioden, bör det varje vecka löna sig att ta så mycket arbete som möjligt. Det tjänar inget försvarbart syfte att den som tillfälligt under en vecka kan få arbete avstår ifrån det för att det inte är på heltid. Arbetslösa som tar korta tillfälliga jobb bör inte omfattas av någon deltidsbegränsning alls utan kunna använda hela sin ersättningsperiod samt ha tillgång till aktiva insatser på samma villkor som helt arbetslösa. Deltidsarbetslösa i mer varaktigt arbete kan hamna i besvärliga valsituationer om de är tveksamma till att lämna ett bra deltidsarbete för att ta ett sämre eller osäkrare heltidsarbete. De bör då få visa att de inte frivilligt väljer den kortare arbetstiden. Varaktigt deltidsarbetande bör därför erbjudas aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och aktivitetsstöd i en omfattning som motsvarar det överskjutande arbetsutbudet, istället för fyllnadsersättning från arbetslöshetsförsäkringen, senast 30 veckor efter anställningens start.

Reglerna kring deltidsarbete skapar även problem som beror på den föreslagna ändringen från arbetsvillkor till inkomstvillkor. Då den arbetade tiden innan arbetslöshetsperioden inte registreras kommer det att bli möjligt för en löntagare som arbetat deltid och blivit arbetslös att ta ett nytt arbete med samma arbetstid som tidigare, men lägre lön, och ändå ersättas av arbetslöshetsförsäkringen. Som utredningens förslag ser ut kan en person som arbetade halvtid för en lön på 20 000 kronor i månaden under sin arbetslöshetsperiod ta ett nytt halvtidsarbete för en lön på 10 000 kronor i månaden och ändå få 8 000 kronor i månaden i arbetslöshetsersättning, så länge denne fortfarande söker heltidsarbete. I och med inkomstvillkoret blir försäkringen i detta fall en arbetsinkomstförsäkring snarare än en arbetslöshetsförsäkring, som ger dem som tidigare har haft hög lön en löneutfyllnad om de tar lägre avlönade jobb.

Den som vet att den under ganska lång tid får utfyllnad från arbetslöshetsförsäkringen blir mer benägen att acceptera en låg lön än den som inte får det. Det finns därför en risk för att arbetslöshetsförsäkringen, om den ger sådan inkomstutfyllnad, bidrar till en press nedåt på lönerna.

LO ser också en risk att avsaknaden av uppgifter om arbetad tid och en definition av vad som är en heltidsanställning öppnar upp för överutnyttjande av möjligheterna till utfyllnad från försäkringen vid deltidsarbete.

LO ser även en risk med att den arbetslöse, vid fyllnadsstämpling, ska ange sin inkomst för utfört arbete i ansökningsmånaden. Då ansökningsmånaden kan skilja sig från utbetalningsmånaden (kontantprincipen) och det kan vara svårare att uppskatta lön än arbetstid, finns en ökad risk för återkravssituationer.

Förslaget om proportionerlig avräkning av ersättningsperioden och minskning av ersättningen vid förvärsarbete (se sidan 385) leder till att tillfälligt heltidsarbete och tillfälligt deltidsarbete under arbetslöshetsperioden hanteras olika. En månad med tillfälligt heltidsarbete innebär att ersättningen helt upphör den månaden oavsett lön på nya arbetet. Månader med tillfälligt halvtidsarbete ger olika utfall beroende på lönen. Även när den totala arbetstiden och lönen under arbetslöshetsperioden är samma som för personen som arbetar heltid under en månad, kommer utfallen i minskad ersättning och ersättningsdagar att vara annorlunda. Detta är en effekt av att ersättningen minskar i proportion till inkomstbortfallet, inte arbetstiden, samtidigt som ersättningsdagarna minskar i proportion till minskningen av ersättningen.

Nedan visas exempel på hur en person som arbetar halvtid under två månader får högre ersättning under denna period än en person som arbetar heltid under en av dessa två månader. Zainab och Jakob har i exemplet nedan samma lön och arbetade timmar på sina tillfälliga arbeten, men eftersom Zainab har ett tillfälligt heltidsarbete får Zainab under dessa månader en lägre ersättning och förlorar färre ersättningsdagar.

Exempel:

	Oscar	Zainab	Ingrid	Jakob
Tidigare lön	25 000 kr	25 000 kr	25 000 kr	25 000 kr
Ersättning heltidsarbetslöshet	20 000 kr	20 000 kr	20 000 kr	20 000 kr
Typ av tillfälligt arbete	Heltid 22 dagar	Heltid 22 dagar	Halvtid 44 dagar	Halvtid 44 dagar
Lön för tillfälligt arbete	24 000 kr	20 000 kr	24 000 kr	20 000 kr

Minskning av ersättning	20 000 kr	20 000 kr	19 200 kr	16 000 kr
Minskning av ersättningsperiod	22 dagar	22 dagar	23 dagar	26 dagar
Ersättning under två månader + lön	20 000 + 24 000 = 44 000 kronor	20 000 + 20 000 = 40 000 kronor	20 800 + 24 000 = 44 800 kronor	24 000 + 20 000 = 44 000 kronor

Utredningen har även varit noga med att se till att deltidsarbete alltid ledde till högre ersättning än arbetslöshet, oavsett lön på det nya arbetet. Problemet med upplägget, där den del av den nya lönen som understiger den gamla är försäkrad, blir att deltidsarbete om utredningens förslag blir verklighet istället kan löna sig mer än heltidsarbete om den nya lönen är lägre än den gamla.

Exempel:

Khadija har tjänat 20 000 kronor i månaden i snitt under ramtiden. Hon erbjuds två nya arbeten som båda ger 10 % lägre timlön. Det ena är på heltid, det andra är på deltid (80 %).

Om Khadija arbetar heltid på det nya arbetet får hon 18 000 kronor i månaden.

Som heltidsarbetslös skulle Khadija få 16 000 kronor i månaden.

Som deltidsarbetslös skulle Khadija få 18 880 kronor i månaden (14 400 kronor i lön och 4 480 kronor i ersättning från arbetslöshetsförsäkringen).

Att två arbetslösa som kvalificerat sig till arbetslöshetsförsäkringen med samma lön och under arbetslöshetsperioden tillfälligt får arbete med samma arbetstid och lön kan få olika inkomster beroende på hur arbetstiden är förlagd är en orättvisa som behöver åtgärdas. Med ett arbetsvillkor skulle det vara oproblematiskt att minska ersättningen i proportion till den arbetade tiden. Om utredningens föreslagna inkomstvillkor blir verklighet behöver reglerna för ersättning vid deltidsarbetslöshet skrivas på ett sådant sätt att denna orättvisa inte uppstår. Det behöver även säkerställas att reglerna för fyllnadsstämpling inte blir så pass krångliga att risken för återkravssituationer ökar.

Utbildning

Utredningen föreslår att den överhoppningsbara tiden endast ska kunna sträcka sig tre år bakåt, istället för dagens fem år. LO anser att detta på ett omotiverat sätt skulle försämra försäkringsskyddet för löntagare som väljer att vidareutbilda sig. Utredningens förslag om överhoppningsbar tid går därmed emot regeringens mål om det livslånga lärandet. En längre period kan även behövas därför att planerade och oplanerade avbrott från

arbetslivet kan följa på varandra – sjukdom kan följa på föräldraledighet och omskolning kan behövas efter en period av sjukdom. LO anser därför att den överhoppningsbara tiden istället ska öka till sju år. Om arbetsgivardeklarationer snarare än arbetsgivarintyg, kan användas i handläggningen av försäkringen kommer det inte att bli lika komplicerat att fastställa arbetets omfattning mer än sju år bak i tiden som det ibland har varit tidigare.

LO anser att de som har visat sina intentioner att förankra sig på arbetsmarknaden genom fullföljda studier, utöver grundskolan, ska vara berättigade till ersättning från grundförsäkringen. LO anser därför att studerandevillkoret bör återinföras.

Utredningen använder utbildning som argument för att ha en tjugooårsgräns för att få arbetslöshetsersättning. Principen bör vara att den som arbetar, betalar skatt och uppfyller villkoren före 20 års ålder på samma sätt som andra löntagare har rätt till arbetslöshetsersättning. En undre åldersgräns skapar dessutom en orättvisa mellan personer födda tidigt och sent på året och som börjar arbeta direkt efter avslutad gymnasieutbildning. LO anser att det inte finns någon anledning till att en nittonåring som arbetar skulle ha sämre försäkringsskydd än en tjugooåring.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Niklas Blomqvist
Handläggare