



En arbetslöshetsförsäkring värd namnet

LOs ställningstaganden avseende arbetslöshetsförsäkringen



För ytterligare information kontakta

Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad:

Anna-Kirsti Löfgren, tel 08-796 26 86 eller Oscar Ernerot, tel 796 27 89.

Innehåll

Innehåll	2
Inledning.....	4
1 Gent-modellen – fackliga a-kassor	5
Den fackliga organisationsgraden.....	5
En effektiv modell	6
LOs ställningstaganden angående kopplingen mellan facket och a-kassan.....	7
2 Ersättningsnivå och tak.....	8
Grundförsäkringen	8
LOs ställningstaganden angående ersättningsnivå och tak	8
3 Avgift	9
LOs ställningstaganden angående a-kasseavgiften	9
4 Kvalificeringsvillkor.....	10
Inträdes-, medlems- och arbetsvillkor samt normalarbetstid	10
Arbetsvillkoret.....	10
Inträdesvillkoret	10
Medlemsvillkoret.....	11
Normalarbetstiden.....	11
LOs ställningstaganden angående kvalificeringsvillkoren	12
Önskad konsekvenser av regleringen av normalarbetstiden	12
Normalarbetstiden påverkas av om man har haft fastställd eller varierande arbetstid.....	12
Timpenning i stället för dagpenning?	13
Tillfällig sjukdom, föräldraledighet o.d. minskar dagpenningen	13
Partiell sjukskrivning, föräldraledighet.....	13
Konsekvenser av sänkt tröskel i arbetsvillkoret	14
Normalarbetstid och normalinkomst får behållas i två ersättningsperioder	15
Arbetslösa som har haft förtroendeuppdrag	16
LOs ställningstaganden angående konsekvenserna av normalarbetstiden	16
5 Deltidsarbetslösa	18
Likvärdiga villkor i olika situationer	18
Vad är problemet i arbetslöshetsförsäkringen?.....	19
Lösningar.....	19
LOs ställningstaganden angående deltidarbetslösa.....	20
6 Regel tillämpningen - resurser och metoder.....	21
Vad är kontroll?.....	21
Brister i kontrollen	21
Resurser	22
Lämpligt arbete.....	22
LOs ställningstaganden angående regeltillämpningen	23
7 Arbetslöshetsförsäkringens koppling till arbetsmarknadspolitiken	24
Vad händer när ersättningsperioden är slut?.....	24
Arbete och utbildning.....	24
Kvalificeringsvillkor vid anställningsstöd och annan subventionerad sysselsättning.....	24
Anställningsstöd och övrig subventionerad sysselsättning	25
LOs ställningstaganden angående kopplingen till arbetsmarknadspolitiken	25
8 Studerande och unga	26
Studerande.....	26
Särregler för unga i arbetslöshetsförsäkringen.....	27
LOs ställningstaganden angående studerande och unga	27

9 A-kassornas administration	28
Utjämningsystemet.....	28
Utbetalning av aktivitetsstöd	28
LOs ställningstaganden angående a-kassornas administration.....	29
10 Övrigt.....	30
Arbetslöshetsförsäkringen är inte behovsprövad.....	30
Karensdagar	30
Sökradie	30
Överhoppningsbar tid	30
LOs ställningstaganden angående arbetslöshetsförsäkringen i övrigt.....	31

Inledning

Under lång tid har både innehållet och formen för arbetslöshetsförsäkringen urholkats. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har varit särskilt omfattande de senaste åren. Försäkringen är i dagsläget otydlig, osäker och svår att överblicka. Färre omfattas av försäkringen och allt färre får numera ett 80-procentigt inkomstbortfallsskydd vid arbetslöshet.

Denna rapport syftar till att beskriva hur arbetslöshetsförsäkringen bör utformas för att på bästa sätt präglas av förutsebarhet, tydlighet och rättssäkerhet. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge ett gott inkomstskydd vid arbetslöshet och på så sätt möjliggöra en effektiv omställning till nytt arbete. För att arbetslöshetsförsäkringen ska ha en hög legitimitet krävs att det är tydligt vilka krav som ställs för att försäkringens villkor ska anses vara uppfyllda och att det finns en balans mellan dessa krav och försäkringens förmåner.

Arbetsmarknaden förändras ständigt och är inte enhetlig. Försäkringen måste därför fungera i olika branscher samt för deltidsanställda och tillfälligt anställda såväl som för fast heltidsanställda. Reglerna i arbetslöshetsförsäkringen måste direkt och indirekt utformas könsneutralt.

LOs grundläggande syn är att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis ska organiseras genom den så kallade Gent-modellen. Kopplingen mellan fackföreningarna och arbetslöshetskassorna är viktig för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

LOs målsättning är därför en betydligt bättre arbetslöshetsförsäkring än den vi har i dag. Den ska utformas omsorgsfullt. Vissa förbättringar går att genomföra snabbt, andra tar längre tid.

1 Gent-modellen – fackliga a-kassor

Arbetslöshetskassorna bildades ursprungligen av fackföreningar som ett medel för att minska risken för strejkbryteri och lönedumpning. Strejkande arbetare fick strejkbidrag och arbetslösa fick arbetslöshetsersättning. På detta fundament vilar den svenska arbetslöshetsförsäkringens utformning och organisation. En frivillig, statligt finansierad arbetslöshetsförsäkring som administreras av fackföreningar brukar kallas Gent-modellen, eftersom det var i staden Gent i Belgien som systemet med fackliga arbetslöshetskassor uppstod. Denna modell finns, förutom i Sverige, i Danmark, Finland, Island och delvis i Belgien.¹

Förenklat kan man säga att det innebär att fackföreningarna genom arbetslöshetskassorna har ett verktyg för att balansera sina två huvudsakliga mål, att åstadkomma reallöneökningar och att upprätthålla en hög sysselsättning.² Relativt höga ersättningsnivåer tillsammans med rätten att neka arbete utan kollektivavtalsenliga villkor skyddar reservationslönen. I frivilliga föreningar blir medlemmarna bärare av organisationens stadgar och villkor. En föreningsburen försäkring bidrar därför till att löntagare, framför allt genom sina förtroendevalda, försvarar en strikt tillämpning av försäkringen, vilket stärker dess legitimitet. Möjligheten att stänga av den som inte söker eller tar arbete till kollektivavtalsenliga villkor och löner eller aktivt deltar i arbetsmarknadspolitiska program, kan antas hålla sysselsättningen uppe. Det kan uttryckas som att facket, i Gent-modellen, har till uppgift både att företräda och disciplinera medlemmarna.

Kopplingen mellan fackföreningsrörelsen och a-kassan är viktig för den svenska arbetsmarknadsmodellen. De fackliga a-kassorna bidrar till att det blir rationellt för löntagare att både vara medlem i en fackförening och i en a-kassa. En hög organisationsgrad är en förutsättning för att villkoren på arbetsmarknaden ska kunna regleras i kollektivavtal mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. En lägre organisationsgrad skulle i förlängningen leda till ökade krav på lagstiftning på arbetsmarknaden. Därmed skulle villkoren inte kunna branschanpassas såsom i dag och arbetsmarknaden skulle alltså bli mindre flexibel.

Den fackliga organisationsgraden

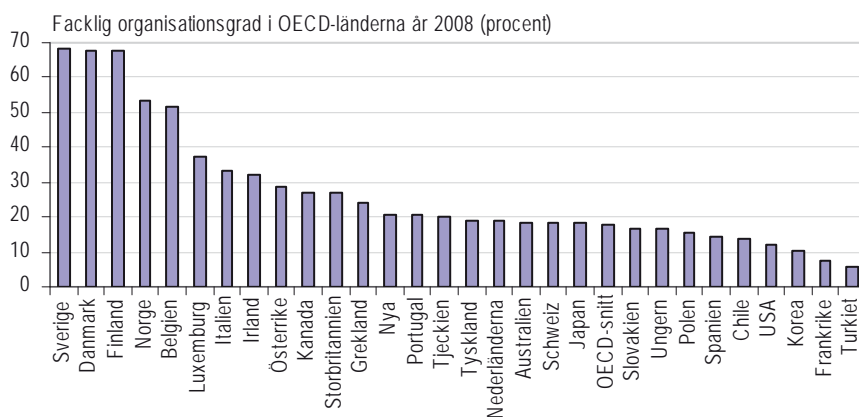
I de länder där de fackliga organisationerna administrerar arbetslöshetsförsäkringen är organisationsgraden hög. En fackligt administrerad arbetslöshetsförsäkring har därför angivits som en förklaring till en hög facklig organisationsgrad.

I Sverige var fackligt medlemskap och medlemskap i a-kassan länge synonymt, trots att det redan på 1930-talet var möjligt att enbart vara med i a-kassan. Att vara enskilt ansluten, det vill säga att enbart vara med i a-kassan, var ett fenomen som ökade först på 1980-talet. Frågan om att vara med i facket, men inte i a-kassan, har främst aktualiserats för LOs medlemsförbund i och med de kraftiga avgiftshöjningarna i de allra flesta a-kassorna från år 2007.

Diagrammet nedan visar anslutningsgraden till facket i ett antal OECD-länder. Gent-länderna ligger klart högst avseende facklig organisationsgrad. Norge, som har en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, hade år 2008 en 53-procentig organisationsgrad. Sverige och Danmark hade högst organisationsgrad bland de länder det finns data för, 68 procent. År 2006, före den politiskt beslutade chockhöjningen av a-kasseavgiften, var organisationsgraden i Sverige 75 procent.

¹ I Belgien är arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk och endast delvis organiserad av facket.

² Se t.ex. Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil, Wadensjö, Eskil, (2006), Arbetsmarknaden. SNS förlag.



Källa: OECD

Diagrammet visar att det finns en viss spridning i organisationsgrad mellan Gent-länderna. Ett argument för att arbetslöshetsförsäkringen spelar en roll för organisationsgraden är att Sverige och Norge, som i övrigt har mycket lika institutionella och välfärdsmässiga förhållanden i övrigt, skiljer sig åt med 15 procentenheter.

Det finns dock en avsevärt större spännvidd mellan de länder som organiserar arbetslöshetsförsäkringen på annat sätt, från Norge med 53 procent i organisationsgrad till Turkiet med 6 procent. Norges organisationsgrad ligger då avsevärt närmare Gent-ländernas. Hur arbetslöshetsförsäkringen organiseras kan alltså inte ensamt förklara organisationsgraden.

Det finns dock anledning att tro att en facklig arbetslöshetsförsäkring spelar stor roll för den fackliga organisationsgraden, tillsammans med andra faktorer såsom facklig struktur, styrkan på de fackliga rättigheterna och arbetslöshetsförsäkringens subventionsgrad. Dessa olika faktorer tycks också ha en ömsesidig påverkan på varandra.³

En effektiv modell

En grundläggande skillnad mellan en fackligt administrerad arbetslöshetsförsäkring och en allmänt administrerad sådan är att de fackligt anknutna a-kassorna är indelade efter branscher eller fackförbundsområden. Detta gäller för LO-förbunden som har 13 a-kassor knutna till sig och för TCO-förbunden, som har nio. Däremot har SACO-förbunden en sammanslagen a-kassa för samtliga sina förbund (och Vårdförbundet). De fackligt anknutna arbetslöshetskassorna har god kunskap om arbetsmarknaden och sina branscher. Det gör att det hos a-kassorna finns handläggare med stor kunskap om den del av arbetsmarknaden som de arbetslösa kommer ifrån, vilket ger en bra förutsättning för en korrekt bedömning av ärenden och en bra service till medlemmarna. De fackligt anknutna a-kassorna har dessutom en kostnadseffektiv administration och kan därför väl förvalta försäkringen.

De fackliga organisationernas huvudsakliga mål är, som sagt, höga reallöner och hög sysselsättning. Gent-modellen innebär att de fackliga organisationer som förhandlar om löner och har en drivkraft att se till att dessa löner upprätthålls och utvecklas i en samhällsekonomiskt hållbar

³ Se t.ex. Kjellberg, Anders (1997), Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige. Arkiv Förlag; Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil, Wadensjö, Eskil, (2006), Arbetsmarknaden SNS förlag; Checchi, Daniele och Visser, Jelle (2002), Pattern persistence in european trade union density, Departemental Working Papers 2002-01. Department of Economics University of Milan Italy; Holmlund, Bertil och Lundborg, Per (1999), Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance. Labour Economics, Elsevier, vol. 6(3), Sid. 397-415

takt, samtidigt har ett instrument för att motverka underbudskonkurrens – arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsnivån blir synlig och påtaglig för de fackliga organisationerna och skapar incitament att få medlemmarna att ta arbete, men inte till vilket pris som helst, utan till avtalsenliga löner och villkor.

Det finns goda skäl att tro att en hög anslutningsgrad till de fackliga a-kassorna motverkar fackets eventuella agerande som företrädare för ”insiders”, d.v.s. för dem med stark ställning på arbetsmarknaden. Om fackliga a-kassor medför att fler går med i facket, då risken för arbetslöshet ökar och att arbetslösa stannar kvar i facket, blir det svårare för de fackliga organisationerna att ignorera de arbetslösa eller agera mot deras intressen.⁴ Många av de arbetslösa är ju medlemmar i facket. Med Gent-modellen minskar alltså risken för att facket bidrar till att göra arbetsmarknaden ineffektiv, genom att bara de med fast förankring på arbetsmarknaden kan försvara sina intressen.

Den mycket höga fackliga organisationsgraden, som Gent-modellen ger upphov till, ger i Sverige legitimitet åt kollektivavtalsmodellen och är därför en förutsättning för att de förhandlande parterna ska kunna ta hänsyn till sysselsättning och inflation när de sätter löner. På grund av kollektivavtalsmodellens legitimitet kan de olika förbunden samordna lönekrav centralt, inom LO, inför avtalsrörelser. Detta har givit en inflationsrobust lönebildning som väger av jämlikhetssträvanden mot samhällsekonomiskt utrymme.

En väl fungerande facklig a-kassa understödjer alltså en modell med stora samhällsekonomiska värden såsom en stabilt låg inflation, en flexibel reglering av arbetsmarknaden, arbetsfred under kollektivavtal med mycket få strejkdagar internationellt sett, liksom den bidrar till att minska inkomstskillnaderna. Det är därför i statens intresse att understödja modellen, genom att finansiera merparten av arbetslöshetsförsäkringen.

Finns det då inga problem med frivilligheten och att folk väljer att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen? Jo, dels innebär det att en grupp riskerar ekonomisk utslagning vid arbetslöshet, vilket det offentliga, i så fall, måste betala för ändå, i form av försörjningsstöd. Dels innebär det att inte alla arbetslösa omfattas av arbetslinjen, såsom den kommer till uttryck i kombinationen av arbetslöshetsförsäkringens krav och arbetsmarknadspolitikens stödjande och kontrollerande funktioner. Detta problem har motverkats dels genom att arbetslösa som har uppfyllt arbetsvillkoret är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen och dels genom arbetslöshetsförsäkringens höga täckningsgrad. Det har inte varit svårt att värva medlemmar till en prisvärd och bra a-kassa. Rätt sätt att få en hög täckning av arbetslöshetsförsäkringen är att göra den så förmånlig och avgiften så låg att det stora flertalet av dem som har etablerat sig i arbetslivet väljer att vara med i en a-kassa.

LOs ställningstaganden angående kopplingen mellan facket och a-kassan

- Kopplingen mellan fackföreningsrörelsen och a-kassan är viktig för den svenska arbetsmarknadsmodellen.
- Rätt sätt att få en hög täckning av arbetslöshetsförsäkringen är att göra den så förmånlig och avgiften så låg att det stora flertalet av dem som har etablerat sig i arbetslivet väljer att vara med i en a-kassa.

⁴ Checchi och Visser (2002)

2 Ersättningsnivå och tak

För att arbetslöshetsförsäkringen ska vara rättvis och legitim måste de allra flesta löntagare kunna få ett gott inkomstskydd. För att en bred majoritet ska omfattas behöver därför taket höjas kraftigt. Om så inte sker kommer andelen som har ett fullgott skydd att minska successivt och värdet av försäkringen därmed att urholkas. Försäkringen blir allt mindre en inkomstförsäkring och allt mer en grundtrygghetsförsäkring. Den högsta ersättningen från a-kassan har sänkts till knappt 15 000 kronor i månaden. Taket måste höjas så att de allra flesta löntagare kan få en ersättning motsvarande 80 procent av tidigare inkomst om de blir arbetslösa. För att detta ska vara stabilt över tid måste taket för ersättningen indexeras med löneutvecklingen

Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen bör höjas till 80 procent av inkomsten under hela arbetslöshetsperioden. Det långsiktiga målet är en ersättningsnivå på 90 procent.

Den som uppfyller försäkringens villkor i övrigt, men inte har lyckats få ett arbete innan ersättningsperioden på 300 dagar är slut, ska erbjudas alternativ som inte innebär sänkt ersättning.

Pensionärer, arbetslösa och sjuka får idag betala mer i skatt än friska löntagare. Detta skadar legitimiteten för skattesystemet, men det urholkar också värdet av arbetslöshetsförsäkringen. Lön, pension och ersättningar från trygghetsförsäkringarna bör beskattas lika.

Grundförsäkringen

Av skäl som redogjordes för i kapitel 1 är det viktigt att arbetslöshetsförsäkringen är frivillig och buren av fackliga a-kassor. Det är dock inte önskvärt att arbetslösa som har etablerat sig på arbetsmarknaden inte har något inkomstskydd alls, utan ytterst tvingas förlita sig på försörjningsstöd. Därför finns det också, som en del av arbetslöshetsförsäkringen, en grundförsäkring. Det måste vara en påtaglig skillnad mellan grundbeloppet och vad den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen erbjuder för att den senare ska vara attraktiv.

LOs ställningstaganden angående ersättningsnivå och tak

- Taket för arbetslöshetsersättningen måste höjas så att de allra flesta löntagare kan få en ersättning motsvarande 80 procent av tidigare inkomst om de blir arbetslösa.
- Taket för ersättningen måste indexeras med löneutvecklingen.
- Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas till 80 procent av inkomsten under hela arbetslöshetsperioden. På längre sikt bör ersättningsnivån höjas till 90 procent.
- Den som uppfyller försäkringens villkor i övrigt, men inte har lyckats få ett arbete innan ersättningsperioden på 300 dagar är slut, ska erbjudas alternativ som inte innebär sänkt ersättning.
- Lön, pension och ersättningar från trygghetsförsäkringarna ska beskattas lika.
- Det bör vara en påtaglig skillnad mellan grundbeloppet och vad den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen erbjuder.

3 Avgift

Det är avgörande för försäkringens trovärdighet att de allra flesta löntagare är väl försäkrade. Sedan den borgerliga regeringen mångdubblade a-kasseavgifterna för arbetslöshetskassor med hög arbetslöshet bland medlemmarna har a-kassornas medlemstal minskat med nästan en halv miljon löntagare. Det visar, det självklara att det inte är hållbart med höga egenavgifter i en försäkring med vitt spridda risker.

För de individer inom varje a-kassa som vet att de har mycket liten risk att bli arbetslösa kostar försäkringen mer än vad den är värd. De med hög risk för arbetslöshet har svårt att få råd med försäkringen eftersom de ofta har låg lön och så lös förankring på arbetsmarkanden att det är osäkert om de kvalificerar till ersättning. Därför bör differentieringen av avgiften till a-kassan tas bort genom att arbetslöshetsavgiften avskaffas. Nivån på den avgift medlemmarna betalar varje månad bör vara ungefär i samma storlek som den var innan den borgerliga regeringens avgiftsförändringar infördes 2007, omkring 100 kronor. Likaså bör avgiften återigen berättiga till en skattereduktion.

En hög grad av egenfinansiering inom a-kassan innebär att avgifter måste höjas när arbetslösheten stiger. Därmed dras efterfrågan in och den stabilisering, av den totala efterfrågan i ekonomin som arbetslöshetsförsäkringen bidrar till, försvagas. Det har alltså ett samhällsekonomiskt värde att a-kassan inte är autonomt finansierad inom systemet.

LOs ställningstaganden angående a-kasseavgiften

- Differentieringen av avgiften till a-kassan bör tas bort genom att arbetslöshetsavgiften avskaffas.
- Nivån på den avgift medlemmarna betalar varje månad bör vara ungefär i samma storlek som den var innan den borgerliga regeringens avgiftsförändringar infördes 2007, omkring 100 kronor.
- Avgiften bör berättiga till en skattereduktion.

4 Kvalificeringsvillkor

Inträdes-, medlems- och arbetsvillkor samt normalarbetstid

Hur stark förankringen på arbetsmarknaden man måste ha haft för att få inkomstrelaterad ersättning bestäms av inträdes-, medlems-, och arbetsvillkoret.

År 2006 och dessförinnan bestämde inträdes- och medlemsvillkoren tillsammans hur lång förankring på arbetsmarknaden man skulle ha haft för att få inkomstrelaterad a-kasseersättning och arbetsvillkoret hur intensiv förankringen skulle ha varit. Du måste då ha viss förankring för att få gå med i en a-kassa, du måste vara medlem i tolv månader och i sex månader måste du ha arbetat i minst 70 timmar.⁵

Arbetsvillkoret

Sedan beräkningen av normalarbetstiden ändrades år 2007 har arbetsvillkoret på sex månader fortsatt att sätta en undre gräns för hur intensiv förankring som krävs men regleringen av normalarbetstiden gör att det kan krävas upp till 12 månaders arbete för att få full ersättning.

Arbetsvillkoret reglerar hur stark förankring på arbetsmarknaden som krävs för att man över huvud taget ska kunna få ersättning. Hur hög ersättning man får bestäms sedan av hur mycket man har arbetat och hur hög lön man har haft. Det gällde när normalarbetstiden beräknades utifrån de sex månader som ingick i arbetsvillkoret⁶ och det gäller i ännu högre grad när normalarbetstiden slås ut över hela ramtiden på tolv månader. Ett mindre strikt arbetsvillkor, på t.ex. 40 timmar i stället för 80, innebär därför visserligen att fler kan få ersättning, men samtidigt att de som därigenom tillkommer får en låg ersättning.⁷ Med, exempelvis, en timlön på 125 kronor och 40 timmars arbete i månaden, i genomsnitt, får man en dagpenning på 182 kronor.

Ett mindre strikt arbetsvillkor innebär alltså inte att man tillförsäkras goda inkomster. Däremot innebär det att färre behöver tveka att gå med i försäkringen därför att de är osäkra på om de kommer att få arbeta så mycket att de kvalificerar till ersättning. På dagens arbetsmarknad, där många tvingas börja i tillfälliga anställningar, riskerar arbetslöshetsförsäkringen annars att utestänga löntagare i det skede i arbetslivet då de behöver den som bäst och framför allt bli en försäkring för väletablerade löntagare med mycket låga arbetslöshetsrisker.

Inträdesvillkoret

I och med att kravet på pågående arbete togs bort ur inträdesvillkoret miste medlems- och inträdesvillkoren formellt sett sin betydelse för hur lång förankring man ska ha haft på arbetsmarknaden för att få full ersättning. De som är förutseende kan, sex månader innan de träder in på arbetsmarknaden, gå med i en a-kassa, förutsatt att de har arbetat någon gång. Efter sex månaders arbete kommer de då att ha uppfyllt både arbets- och medlemsvillkor, trots att de kanske bara har sex månaders förankring på arbetsmarknaden. I praktiken är det nog få som är så förutseende, varför medlemsvillkoret nog fortfarande spelar en viss roll.

Inträdesvillkoret innehåller fortfarande en bestämmelse om att man ska ha arbetat tidigare, om man inte arbetar just när man ansöker om medlemskap i en a-kassa. Det förhindrar att de som

⁵ Ett alternativt arbetsvillkor sa att du på sex månader skulle ha arbetat minst 450 timmar och i varje månad ha arbetat minst 45 timmar. Se Arbetsmarknadsdepartementet (2008), En arbetslöshetsförsäkring för arbete, Ds 2008:62.

⁶ Ds 2008:62 och SFS 2006:470 Lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

⁷ Att detta inte får oönskade effekter när det gäller vad som är överhoppningsbart t.ex. vid sjukdom måste bevakas.

ska träda in på arbetsmarknaden för första gången går med i en a-kassa innan de har fått en förankring på arbetsmarknaden. Det blir alltså inte nyinträddande utan återinträdande som formellt sett inte behöver ha tolv månaders förankring på arbetsmarknaden för att få inkomstrelaterad a-kasseersättning.

Med nuvarande regelverk har även människor som inte, under en längre tid, har varit aktiva på arbetsmarknaden, rätt att gå med i en a-kassa. I ett fackligt perspektiv ter det sig underligt att skriva in människor som inte på något annat sätt är inneslutna i arbetsgemenskapen, som medlemmar i en a-kassa. En aspekt av den fackliga kopplingen till a-kassorna är att det ter sig naturligt att erbjuda medlemskap i facket och a-kassan samtidigt.

Den del av inträdesvillkoret som reglerade hur mycket man ska arbeta vid inträdet i a-kassan var tämligen komplicerad och krävde en mycket noggrann kontroll av utträttat och pågående arbete. Den bestod av två delar – en bakåtblickande som angav hur mycket man skulle ha arbetat de senaste fem veckorna och en framåtblickande som angav att man fortfarande skulle arbeta i denna omfattning. Den senare delen kunde möjligen diskriminera mellan olika anställningsformer, eftersom det för timanställda kan vara svårt att ange hur mycket de kommer att få arbeta. Det kan ifrågasättas om detta komplicerade regelverk var nödvändigt för att säkerställa att de försäkrade hade tillräcklig arbetsmarknadsförankring eller om det är tillräckligt att de som går med i en a-kassa arbetar. Hur länge de har arbetat och exakt hur mycket de arbetar är kanske av mindre betydelse i detta sammanhang.

Medlemsvillkoret

Medlemsvillkoret⁸ har inte bara betydelse genom att det bidrar till att reglera hur pass stark förankring på arbetsmarknaden man behöver ha för att kunna få inkomstrelaterad ersättning. Ett medlemsvillkor på tolv månader ger också arbetslöshetsförsäkringen legitimitet genom att risken för att bli arbetslös, när villkoret väl är uppfyllt, är svår att uppskatta när man går med i en a-kassa. Med ett kortare medlemsvillkor skulle anställda med till exempel sex månaders uppsägningstid kunna vänta med att gå med i en a-kassa till dess att det blir uppsagda. Samma sak gäller dem med lite kortare uppsägningstider där uppsägningen kan väntas föregås av ett varsel.

Normalarbetstiden

Hur stor ersättning de som har kvalificerat sig får beror, utöver reglerna för ersättningsnivå och tak, på reglerna för normalarbetstid och dagpenning. Tidigare beräknades dagpenningen utifrån den vanliga inkomsten under den tid som arbetsvillkoret uppfylldes.

Sedan den 1 januari 2007 gäller att dagpenningen räknas ut genom att inkomsterna slås ut över hela den ramtid om 12 månader som har föregått arbetslösheten oavsett hur många månader man faktiskt har arbetat.⁹ De nya reglerna innebär att den som bara har arbetat i sex månader (minst 80 timmar i månaden) och kvalificerar sig för ersättning endast får tillgodoräkna sig vad som motsvarar halvtid dessa sex månader. För den som är på väg in i arbetslivet är detta ett realistiskt scenario. Numera krävs det alltså betydligt fastare förankring på arbetsmarknaden innan det blir lönt att vara med i försäkringen.

⁸ Reglerna säger att man måste ha varit medlem i en a-kassa under en sammanhängande tid av 12 månader för att ha rätt till inkomstbaserad ersättning från den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen. Under 2009 räknades varje kalendermånad dubbelt. Det innebar att man kan få den högre ersättningen (inkomstrelaterad ersättning) efter 6 månaders medlemskap.

⁹ 23b § och 25 § Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För tidigare reglering se SFS 2006:470 (och Prop. 2006/07:15).

Normalarbetstiden har framför allt betydelse för hur stor ersättning man får då man arbetar en del av en vecka då man i övrigt är arbetslös.

LOs ställningstaganden angående kvalificeringsvillkoren

När det gäller hur stark arbetsmarknadsförankring som ska krävas i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen har LO gjort en sammanvägning av följande:

- Krav på tydlig arbetsmarknadsförankring ger försäkringen legitimitet.
- Ett starkt och legitimt försäkringsbehov finns i grupper som inte har fasta jobb eller fastställd arbetstid och som inte vill eller får arbeta heltid. Det gäller särskilt i etableringsfasen på arbetsmarknaden.
- Att medlemsvillkoret är tillräckligt långt för att göra arbetslöshetsrisken osäker för enskilda individer ger försäkringen legitimitet.

LOs slutsats blir att:

- Arbetstvillkoret bör innehålla ett krav på 6 månaders arbete.
- Månader då 40 timmars arbete har utförts ska räknas i arbetstvillkoret.
- Normalarbetstiden bör beräknas på dessa 6 månader (eller den genomsnittliga arbetstiden i allt det förvärsarbete som utförts under hela ramtiden om det är förmånligare).¹⁰ Det innebär att 6 månaders arbete räcker för att få en full dagpenning.
- Inträdesvillkoret bör innehålla krav på pågående arbete men någon detaljerad reglering av hur länge man ska ha arbetat och exakt hur mycket man ska arbeta behövs inte.
- Medlemsvillkoret ska innehålla krav på 12 månaders medlemskap i en a-kassa innan inkomstrelaterad ersättning kan betalas ut.

Oönskade konsekvenser av regleringen av normalarbetstiden

Normalarbetstiden påverkas av om man har haft fastställd eller varierande arbetstid

Enligt praxis sätts normalarbetstiden till 176 timmar i månaden för dem som har haft fastställd arbetstid och arbetat heltid. De anses alltså ha arbetat 40 timmar i veckan (då de inte har haft någon frånvaro) även om den faktiska arbetstiden har varit kortare än så. För dem som har haft fastställd arbetstid och arbetat deltid räknas 176 timmar ned så att de motsvarar anställningens omfattning. För den som har arbetat med varierande arbetstid, det vill säga inte har haft någon fastställd arbetstid, beräknas normalarbetstiden utifrån den faktiskt arbetade tiden.¹¹

Detta har ingen betydelse för dagpenningen men för normalarbetstiden. Hur hög ersättning man får, då man är arbetslös en del av en vecka, beror på normalarbetstiden. Om du har arbetat 20 timmar en vecka och har en normalarbetstid på 40 timmar i veckan så får du ersättning för 2,5 dagar, eftersom du har varit arbetslös halva veckan. Om du däremot har en normalarbetstid på 35 timmar i veckan så får du ersättning för två dagar, eftersom du bara har varit arbetslös 15 timmar.

Arbetslöshetsförsäkringen måste fungera för alla anställningsformer. Här står dock enkelhet i regelverket mot rättvisa mellan människor med olika anställningsformer. Med ett förenklat sätt att beräkna normalarbetstiden, för dem med fastställd arbetstid, gynnas de med kortare heltid än 40 timmar, jämfört med dem med varierande arbetstid. Det talar för att normalarbetstiden bör beräknas utifrån faktiskt arbetad tid för den som har haft fastställd arbetstid, såväl som för alla.

¹⁰ Se tidigare reglering i SFS 2006:470 (och Prop. 2006/07:15).

¹¹ SO (2007), Beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst, meddelande 12 2007.

Timpenning i stället för dagpenning?

I och med att man i arbetslöshetsförsäkringen endast kan ersättas för hela och halva dagar (och som minst för en dag) kan en timmes mindre, eller mer, arbete under en vecka, i gränsfallen, innebära att ersättning för en halv (eller t.o.m. en hel) dag mer, eller mindre, betalas ut. För dem som har en normalarbetstid på 40 timmar kan alltså en timmes mer arbete i vissa fall betyda att arbetslöshetsersättning för fyra timmar faller bort. Den som är observant på regelverket inser att det därför inte alltid lönar sig att arbeta så mycket som möjligt.

Om regelverket går att göra mer förutsebart, tydligt och rättssäkert genom att arbetslöshetsersättning betalas för arbetslösa timmar i stället för arbetslösa dagar – timpenning i stället för dagpenning - bör ses över.

Tillfällig sjukdom, föräldraledighet o.d. minskar dagpenningen

Om man har varit sjuk, föräldraledig eller liknande¹² i månader som ingår i arbetsvillkoret läggs den tiden också till grund för normalarbetstiden och försäkringsersättningen läggs till dagsförtjänsten. Om frånvaron på grund av sjukdom eller liknande hindrar någon från att arbeta 80 timmar (eller 50 timmar och från att i snitt arbeta 480 timmar under sex sammanhängande månader) en månad så räknas den månadens arbete inte alls i arbetsvillkoret.

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 sjukförsäkringen, bör inte påverka normalarbetstiden eller arbetslöshetsersättningen. Nuvarande regler medför dock en risk för att deltidsarbetande med förhållandevis frekvent frånvaro, till exempel för vård av sjuka barn, inte får sina inkomster försäkrade mot arbetslöshet därför att de inte kommer upp i 80 timmars arbete i 6 månader.

Detta problem kan lösas om man, till den arbetade tiden, i alla månader som innehåller arbete, får lägga frånvaro från arbetet under tid som ersätts med sjuklön, föräldrapenningförmån, sjukpenning, havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, smittbärapenning eller ersättning för ledighet för närståendevård, när normalarbetstiden bestäms.

Arbetsvillkoret kan då komma att uppfyllas med mindre än 80 (eller 50) timmars arbete vissa månader förutsatt att arbetsutbudet de månaderna var minst 80 (eller 50) timmar. Att man skulle ha arbetat visas av att försäkringsersättning har betalats ut.

Det är den försäkrade inkomsten, det vill säga lönen, och inte försäkringsersättningarna som ska försäkras mot arbetslöshet. Försäkringen blir mer begriplig om den försäkrade inkomsten läggs till förvärvsinkomsten när dagpenningen bestäms.

Partiell sjukskrivning, föräldraledighet

Den som har arbetat heltid under många år, men som under tiden närmast före arbetslösheten har varit föräldraledig eller partiellt sjukskriven¹³ och samtidigt deltidsarbetat, kommer att få en dagpenning från a-kassan som grundar sig på deltidsarbetet samt ersättningen från föräldra- eller sjukförsäkringen, vilken är lägre än lönen. Detta gäller under förutsättning att man har arbetat minst 80 timmar i månaden i sex månader (eller minst 50 timmar och totalt minst 480 timmar

¹² Detta gäller förutsatt att man får sjuklön föräldrapenningförmån, sjukpenning, havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, ersättning för närståendevård eller smittbärapenning.

¹³ Detta gäller även tid med havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, smittbärapenning eller ersättning för ledighet för närståendevård.

under sex sammanhängande månader). Detta problem sammanfaller med det som beskrevs i föregående avsnitt.

Ett än värre problem kan uppstå om man genom sjukskrivningen eller föräldraledigheten inte kommer upp i 80 timmars arbete (eller 50 timmar och uppfyller det alternativa arbetsvillkoret) varje månad. Månader kan då bli överhoppningsbara, vilket innebär att tiden före sjukskrivningen eller föräldraledigheten på deltid läggs till grund för arbetslöshetsersättningen. Det är bra, eftersom man då oftast får en ersättning beräknad på den period som man arbetade heltid, om det inte ligger för långt bak i tiden och inte kan tillgodoräknas på grund av begränsningen av den överhoppningsbara tid som idag är fem år.

Problemet uppstår om månader inte kan räknas som överhoppningsbara.¹⁴ Om en månad varken kan räknas som överhoppningsbar eller innehåller så mycket arbete att den räknas i arbetsvillkoret räknas den ändå i ramtiden och minskar därmed den tid under vilken arbetsvillkoret måste uppfyllas. Om man ändå lyckas uppfylla arbetsvillkoret räknas lönen i ramtidens alla månader när dagpenningen beräknas,¹⁵ men försäkringsinkomsten räknas bara i månader som kan ingå i ett arbetsvillkor, det vill säga då man har arbetat minst 50 timmar.¹⁶ Förutom att ramen för när arbetsvillkoret ska ha uppfyllts blir trängre, försvinner alltså försäkringsinkomsterna från underlaget, när dagpenningen bestäms, om månaden inte innehåller minst 50 timmars arbete.

Mest utsatta för detta tycks de vara som före både arbetslösheten och den partiella sjukskrivningen eller föräldraledigheten arbetade deltid, vara.¹⁷ När de går ner ytterligare i arbetstid, finns en risk för att de arbetar mindre än 50 timmar i månaden, utan att sjukskrivningen eller föräldraledigheten blir det som överväger.

För enskilda a-kassemedlemmar torde det vara nästan omöjligt att överblicka dessa regler. Trogen är det först om de blir arbetslösa det visar sig om de har gjort rätt eller fel val sett ur det perspektivet. Här uppfyller arbetslöshetsförsäkringen inte kravet på förutsebarhet.

Sammantaget betyder dessa regler gällande normalarbetstiden att föräldrar med föräldrapenning och partiellt sjukskrivna inte stimuleras att ha fortsatt kontakt med arbetslivet eftersom de missgynnas rent ekonomiskt ifall de drabbas av arbetslöshet. I stället blir det mer ekonomiskt fördelaktigt att en av föräldrarna har en fast förankring på arbetsmarknaden och den andra lämnar arbetslivet helt under en period. Detta hindrar en utveckling där bägge föräldrarna kan ta ansvar för sina barn genom att dela på föräldraledigheten inom ramen för en kalendermånad.

Konsekvenser av sänkt tröskel i arbetsvillkoret

Ett arbetsvillkor som blir mindre strikt genom att det räcker med 40 timmars arbete för att månaden ska räknas skulle inte bara innebära att försäkringen blir tillgänglig för dem som arbetar mindre.

Fler månader då man delvis har varit sjuk, föräldraledig e.d. skulle kunna räknas i arbetsvillkoret om gränsen sätts till 40 timmar. Om man samtidigt låter den lön som man skulle ha haft under sjukskrivningen, föräldraledigheten o.s.v. ligga till grund för dagpenningen så är detta till fördel för de försäkrade.

¹⁴ En förutsättning för att månaden ska vara överhoppningsbar tycks vara att den överhoppningsbara tiden överväger under månaden. Se: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring, IAFFS 2009:1.

¹⁵ 25a § Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

¹⁶ 23b § Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

¹⁷ Den reglering av detta som finns i IAFFS 2009:1 är inte helt tydlig.

Normalarbetstid och normalinkomst får behållas i två ersättningsperioder

Det är viktigt att arbetslöshetsförsäkringen utformas så att det alltid lönar sig att arbeta. Därför finns det nu, och har även tidigare funnits, regler för hur ett nytt arbetsvillkor kan uppfyllas samtidigt som man tar ut dagar ur en pågående ersättningsperiod. Tidigare fanns regler om att man får behålla normalarbetstiden och dagsförtjänsten från den tidigare ersättningsperioden om normalarbetstiden då var längre.¹⁸ Nu är denna möjlighet begränsad till två på varandra följande ersättningsperioder och det är inte den tidigare normalarbetstiden som styr, utan 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten, som är garanterad.¹⁹ Att det är en dagpenning på bara 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten man är garanterad följer av att ersättningen i garantierna, som är alternativet om man inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor, är så låg. Även den som har fått grundbeloppet får behålla normalarbetstiden om det är förmånligare.²⁰

Utan dessa regler skulle, i synnerhet ett arbetsvillkor uppfyllt med endast sex månaders arbete, som ska slås ut på tolv månader, riskera att sänka dagpenningen för många arbetslösa och därmed ge incitament att inte ta tillfälliga arbeten. Det är även ett problem att möjligheten att behålla normalarbetstid och dagpenning ska begränsas till två ersättningsperioder. Oavsett hur många på varandra följande ersättningsperioder en arbetslös har fått är det viktigt att arbetslöshetsförsäkringen inte ger incitament att undvika arbete.²¹

Att, som förut, i första hand garantera normalarbetstiden, i stället för dagpenningen, är en mer direkt lösning på problemet som uppstår genom att man får arbete, men i mindre omfattning än vad man önskar. När det i första hand är dagpenningen som garanteras är det möjligt att behålla en högre dagpenning men lägre normalarbetstid än vad man senare har kvalificerat för. Det ger dålig utdelning om man skulle behöva fyllnadsstämpla.

I reglerna om att det är möjligt att behålla en gammal dagpenning, om det är förmånligt, jämförs den senaste dagpenningen på 65-procentsnivån med vad man får de första 200 dagarna, då ersättningsnivån är 80 procent, efter att ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Vad som är förmånligt i 200 ersättningsdagar kan, om man är arbetslös längre än så, visa sig vara oförmånligt när ersättningsnivån sänks först till 70 procent och senare till 65 procent.

Dessa regler innebär alltså ingen garanti mot att dagpenningen successivt skruvas ner under långvarig arbetslöshet. Med en enhetlig ersättningsnivå försvinner detta problem.

Den som lämnar jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och har haft inkomstrelaterad ersättning får, om det är förmånligare, behålla en dagpenning på minst 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den tidigare dagpenningen. De som lämnar garantierna, får i så fall, samtidigt, en normalarbetstid som motsvarar det totala arbetsutbudet under deltagandet garantin, det vill säga vanligen 40 timmar i veckan. Detta gäller oavsett vilken ersättning de har haft och oavsett vilken normalarbetstid de hade när de arbetade upp ersättningsrätten. Även detta får dock tillämpas högst två gånger och bara om ansökan sker inom 12 månader efter att deltagaren lämnade garantin.²²

¹⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Regelbok för arbetslöshetskassor, gällande före 2007-01-01.

¹⁹ Möjligheten att behålla en högre dagpenninggrundande inkomst fanns inte med i regeringens proposition utan tillkom i och med Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU4, Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen (förnyad behandling). Begränsningen till två ersättningsperioder infördes senare efter förslag i Prop. 2006/07:89.

²⁰ 23c-d § och 27a § Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

²¹ Här kan det dock uppstå ett problem om det inte finns någon begränsning av rätten för dem med varaktigt deltidsarbete att behålla dagpenning och normalarbetstid från en tidigare ersättningsperiod.

²² 23e-f §, och 30§ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Observera att man kan lämna jobb- och utvecklingsgarantin med en dagpenning på 65-procent-nivån som bygger på arbetet före inträdet i garantin och en normalarbetstid som är högre än den man då hade, genom att man får en normalarbetstid som motsvarar det totala arbetsutbudet under deltagande garantin. De veckor man är helt arbetslös har normalarbetstiden ingen betydelse men det har den om man arbetar en del av en vecka. Om man till exempel arbetar 32 timmar i en vecka får man ingen ersättning om normalarbetstiden är 30 timmar. Om man däremot har en normalarbetstid på 40 timmar så får man ersättning för en arbetslös dag den veckan. Det betyder att den tid man ersätts för, efter deltagande i garantierna, kan bestämmas av deltagandet i garantin och inte av hur mycket man har arbetat. Att deltagande i garantierna kan påverka normalarbetstiden är ett avsteg från principen om att det är genom arbete man kvalificerar till arbetslöshetsersättning.

Arbetslösa som har haft förtroendeuppdrag

I en demokrati som den svenska är det angeläget att medborgare kan ta på sig förtroendeuppdrag i föreningar eller för samhällets räkning utan att riskera omotiverade inkomstförluster. Förtroendevalda som får ersättning för förlorad arbetsförtjänst för varje enstaka tillfälle riskerar dock att få sin dagpenning reducerad på grund av detta om de blir arbetslösa och lämnar sitt förtroendeuppdrag.

Detta rör fackliga uppdrag såväl som politiska uppdrag eller exempelvis uppdrag inom kyrkan. Praxis på området är inte entydig men det finns domar som slår fast att förtroendeuppdrag inte utgör anställning och inte kan jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen. Detta är en brist i arbetslöshetsförsäkringen som bör rättas till snarast. Bristen är synnerligen anmärkningsvärd mot bakgrund av att ersättningen för förtroendeuppdragen beskattas som arbetsinkomster och uppdragsgivarna betalar sociala avgifter som finansierar exempelvis arbetslöshetsförsäkringen.

Skärpningen av arbetsvillkoret och att normalarbetstiden beräknas på tolv, i stället för sex månader, gör det svårare för den med frekvent frånvaro för ett förtroendeuppdrag att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning. Ytterligare en försvårande omständighet är borttagandet av den så kallade hjälpregeln ur Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) föreskrifter den 1 januari 2007. Hjälpregeln såg till att frånvaro för sjukdom och vård av barn inte reducerade ersättningen för arbetslösa som före arbetslösheten hade haft ett sammanhängande arbete med fast arbetstid. Till sammans med annan tidigare reglering har detta gått att tolka som giltigt även för frånvaro för förtroendeuppdrag. När föreskriften togs bort kom alltså alla timmar med obetald frånvaro att räknas bort i beräkningsunderlaget för arbetslöshetsersättning från a-kassan.²³

LOs ställningstaganden angående konsekvenserna av normalarbetstiden

- Beräkningen av normalarbetstid behöver ses över så att arbetslöshetsförsäkringen blir likvärdig för dem som har haft fastställd arbetstid och dem som har haft varierande arbetstid.
- Om regelverket kan göras mer förutsebart, tydligt och rättssäkert genom att arbetslöshetsersättning betalas för arbetslösa timmar i stället för arbetslösa dagar bör utredas.
- När normalarbetstiden bestäms ska frånvaro från arbetet under tid som ersätts med sjuklön, föräldrapenningförmån, sjukpenning, havandeskapspenning, rehabiliteringspenning, smittbärrarpenning eller ersättning för ledighet för närståendevård kunna läggas till den arbetade tiden, i alla månader som innehåller arbete.
- När dagpenningen bestäms ska den försäkrade inkomsten (den lön som man skulle ha fått) läggas till förvärvsinkomsten, i stället för sjukpenning eller andra försäkringsinkomster.

²³ Johansson, K. (2009), Rätt till arbetslöshetsersättning för förtroendevalda Hinder och möjligheter med en kompletterande arbetslöshetsförsäkring för fackligt förtroendevalda, Landsorganisationen i Sverige

- Det är ytterst angeläget att lagen anpassas för att uppmuntra en kontinuerlig kontakt med arbetsmarknaden. Dagens regelverk fungerar dock dämpande för arbetsutbudet genom att föräldralediga och partiellt sjukskrivna kan förlora på att hålla en kontinuerlig kontakt med arbetslivet.
- Den som under pågående ersättningsperiod arbetar upp ett nytt arbetsvillkor ska få behålla normalarbetstiden och dagsförtjänsten från den tidigare ersättningsperioden om normalarbetstiden då var längre. Detta ska inte begränsas till ett visst antal ersättningsperioder.
- Normalarbetstiden bör, även för den som arbetar upp ett nytt arbetsvillkor och samtidigt har varit inskriven i någon arbetsmarknadspolitisk garanti, grundas på arbete och inte på deltagandet i garantin. Även här bör det finnas ett skydd som gör att man får behålla tidigare normalarbetstid och därigenom dagsförtjänst om det är förmånligare.
- Förtroendeuppdrag där ersättning för förlorad arbetsförtjänst utbetalas ska jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen.

5 Deltidsarbetslösa

Likvärdiga villkor i olika situationer

Många människor jobbar mindre än vad de skulle vilja. Av alla sysselsatta arbetar var fjärde person deltid; vissa för att de inte vill jobba mer – andra för att de inte får. Tre fjärdedelar är kvinnor. Samtidigt behöver vi få fler arbetade timmar om vi ska klara välfärden i framtiden. Att pressa tillbaka deltidarbetslösheten är således bra för alla som vill jobba mer och för den framtida tillväxten och välfärden. För att se till att alla som vill får möjlighet att arbeta heltid måste utbudet av heltidsanställningar öka.

Arbetslöshetsförsäkringens villkor kan inte utformas så att rätten till heltid garanteras och deltidarbetslösheten försvinner. Arbetslöshetsförsäkringen kan dock underlätta omställningen till ett heltidsarbete om den kompletteras med aktiv arbetsmarknadspolitik som ökar den arbetslöses möjligheter att finna heltidsarbete.

I sin enklaste form ger arbetslöshetsförsäkringen ersättning, fem dagar i veckan, med en dagpenning som motsvarar en bestämd andel av den tidigare dagslönen. Arbetet som ligger till grund för ersättningen bestämmer hur stort arbetsutbud som är försäkrat. När allting fungerar som det ska lämnar man arbetslösheten med ett arbete som motsvarar arbetsutbudet. Som mest kan ersättning utgå i 300 dagar. Men så lång tid ska omställningen inte behöva ta i de enkla fallen.

Nu är arbetsmarknaden inte så enkel. Många arbetslösa får tillfälliga jobb och/eller jobb med kortare arbetstid än de efterfrågar. Det finns, eller fanns före år 2007, regler i arbetslöshetsförsäkringen för att hantera detta. Utgångspunkten är, eller har varit, dels att utfallet för dem som inte får arbete, i den utsträckning de skulle vilja, ska vara rättvist i förhållande till dem som får en varaktig anställning som motsvarar arbetsutbudet. En annan viktig utgångspunkt är, eller har varit, att det alltid ska löna sig att ta arbete. Dessa båda utgångspunkter har dock naggats i kanten genom förändringar på senare år.

Regler om att man kan få ett antal hela eller halva dagar ersatta om man har arbetat en del av en vecka som man annars har varit arbetslös är till för att hantera situationer som uppkommer vid deltidarbetslöshet. Det är också mot bakgrund av detta som det finns regler för hur ett nytt arbetsvillkor kan uppfyllas samtidigt som man tar ut dagar ur en pågående ersättningsperiod. Det har tidigare funnits regler om att man får behålla normalarbetstiden och dagpenningen från den tidigare ersättningsperioden om normalarbetstiden då var längre.²⁴ Nu är denna möjlighet begränsad till två på varandra följande ersättningsperioder och det är inte den tidigare normalarbetstiden eller dagpenningen, utan 65 procent av den tidigare dagpenninggrundande inkomsten, som är garanterad.²⁵

På motsvarande sätt är kvalificeringsvillkoren utformade för att fånga upp vad som anses vara en erforderlig arbetsmarknadsförankring oavsett om man har haft en sammanhängande anställning eller flera tillfälliga.

Den borgerliga regeringen har, under mandatperioden, begränsat antalet dagar som man kan ta ut ersättning under veckor då man också arbetar till 75.²⁶ När man har använt dessa 75 dagar blir det

²⁴ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Regelbok för arbetslöshetskassor, gällande före 2007-01-01.

²⁵ Möjligheten att behålla en högre dagpenninggrundande inkomst fanns inte med i regeringens proposition utan tillkom i och med Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU4, Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen (förnyad behandling). Begränsningen till två ersättningsperioder infördes senare efter förslag i Prop. 2006/07:89.

²⁶ 7 § Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

inte längre, nödvändigtvis, lönsamt att ta arbete en del av en vecka. Utgångspunkten om att det alltid ska löna sig att ta arbete har därmed frångåtts. Försäkringen har också, genom detta, utformats så att de som lyckas få arbete på den del av arbetsmarknaden där jobben är sammanhållna och varaktiga har ett bättre försäkringsskydd än de som tar arbete på den del av arbetsmarknaden där det är vanligt med korta arbeten. Detta trots att man kvalificerar till försäkringen genom att uppfylla samma villkor.

Att jobben är mer beständiga på vissa delar av arbetsmarknaden än andra har mycket att göra med hur stark ställning arbetstagarna har i förhållande till arbetsgivarna. I vissa sektorer av arbetsmarknaden är deltidsanställning nästan den enda möjlighet arbetssökande har att få arbete. Denna begränsning i det jobb som erbjuds gör många gånger att arbetssökande fastnar i varaktigt deltidsarbete. Tillfälliga anställningar är betydligt mer vanliga bland dem som saknar gymnasieutbildning än bland gymnasieutbildade. Kvinnor har också oftare tillfällig anställning än män. Deltidsanställningar är vidare betydligt vanligare bland kvinnor och unga jämfört med bland män och äldre. Allra vanligast är det att kvinnor inom LO-kollektivet arbetar deltid.

Vad är problemet i arbetslöshetsförsäkringen?

Finns det då inga problem med ”fyllnadsstämpling”? Bakgrunden till deltidsbegränsningen är naturligtvis att incitamenten att ta ett annat arbete anses vara för svaga för dem som har hittat deltidsarbete och kan få utfyllnad från a-kassan. Här är det emellertid viktigt att skilja på dem som har en varaktig anställning på deltid och dem som arbetar delvis under olika veckor därför att de får tillfälliga påhugg. LO utgångspunkt är att de allra flesta i båda grupperna uppriktigt vill ha heltidsarbete.

De som arbetar delvis under vissa veckor därför att de får tillfälliga påhugg är i en helt annan situation än deltidsarbetslösa med varaktiga anställningar. Om man som arbetslös, helt enligt regelverket, tar alla jobb som går att få, men inte får något varaktigt arbete som går att räkna med, kvarstår alla incitament att hitta ett varaktigt arbete. Att begränsa ersättningsrätten, för denna grupp, tidigare än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder ruckar på likformigheten i försäkringen för dessa två grupper.

Att deltidsarbetslöshet och osäkra anställningar är stora problem behöver inte sägas. Det är naturligtvis önskvärt att arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att begränsa dessa problem. En sådan strävan får dock inte hindra att arbetslöshetsförsäkringen uppfyller sitt främsta syfte, att försäkra dem som drabbas av arbetslöshet mot inkomstbortfall.

På vissa delar av arbetsmarknaden är jobben mer beständiga än på andra. Utöver detta kan en förklaring till att vissa individer pendlar mellan arbete och arbetslöshet vara att de, till exempel för att de har bristfälliga kvalifikationer, är lågt rankade i arbetskraften och därför har svårt att skaffa sig en fast förankring på arbetsmarknaden. En begränsad ersättningsrätt är ett sätt att ompröva kvalificeringsvillkoren. Inkomstskyddet görs svagare för dem med svagare förankring, trots att de har uppfyllt befintliga kvalificeringsvillkor.

Lösningar

Ett sätt att försöka komma åt problemen kan vara att öka eller bredda kompetensen hos just dem som pendlar mellan arbete och arbetslöshet. Det är ett naturligt angreppssätt när det bakomliggande problemet är bristfälliga kvalifikationer. Att försöka bredda kompetensen kan också handla om att begränsa arbetsutbudet på delar av arbetsmarknaden och i stället rikta det mot delar av arbetsmarknaden där jobben är mer beständiga.

Det är dock inte självklart att Arbetsförmedlingen snabbare ska försöka lösa problemen för dem som pendlar mellan arbete och arbetslöshet än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder. Det kommer aldrig att gå att mäta exakt hur bra förutsättningar varje arbetslös har att få jobb. I brist på bättre information kan antalet ersättningsdagar som har förbrukats vara ett relevant och likvärdigt mått på hur stort problemet är. Lösningar som begränsar ersättningsrätten efter en viss kalendertid (ett visst antal månader efter arbetslöshetens inträde) pekar ut dem som pendlar mellan arbete och arbetslöshet som mer problematiska än dem med sammanhängande arbetslöshet.

Det kan dock finnas skäl att villkora ersättningsrätten för dem som har varaktiga deltidsanställningar på ett annat sätt än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder eller korta återkommande arbetslöshetsperioder. Detta kan ske genom att de erbjuds aktiviteter som motsvarar det överskjutande arbetsutbudet ett visst antal veckor efter anställningens start.

Det är viktigt att utforma reglerna i samråd med a-kassorna så att de blir hanterbara. Det är dock inte försvarbart att begränsa ersättningsrätten i mer omfattande grupper, för att det är enklare, om det inte samtidigt är motiverat av att försäkringen blir mer rättvis, legitim och rationell. Arbetslöshetsförsäkringen ska utformas så att det lönar sig att ta arbete.

LOs ställningstaganden angående deltidsarbetslösa

- Deltidsarbetslösa som tidigare har fått arbetslöshetsersättning för sitt överskjutande arbetsutbud ska, efter ersättningsperioden om 300 dagar, erbjudas aktivitet och aktivitetsstöd i motsvarande omfattning inom arbetsmarknadspolitiken till dess att de finner arbete som motsvarar arbetsutbudet.
- Deltidsarbetslösa, som har varaktiga deltidsanställningar, bör erbjudas aktivitet och aktivitetsstöd inom arbetsmarknadspolitiken, i en omfattning som motsvarar det överskjutande arbetsutbudet, senast 30 veckor efter anställningens start

6 Regeltillämpningen - resurser och metoder

De som är med och betalar arbetslöshetsförsäkringen ska kunna lita på att den inte överutnyttjas. En bra arbetslöshetsförsäkring bygger därför på ömsesidiga åtaganden mellan samhället och individen.

Vad är kontroll?

Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen innebär att a-kassorna och Arbetsförmedlingen systematiskt undersöker tre saker:

1. att individen har etablerat sig i arbetslivet i en omfattning som kvalificerar för ersättning,
2. att individen är arbetslös i den omfattning han eller hon anger samt
3. att individen anstränger sig att få arbete i en sådan omfattning att man kan säga att han eller hon aktivt söker arbete.

Ansvar för kontrollen fördelas mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna. De första två kontrollstegen ansvarar i huvudsak a-kassorna för eftersom de utgör både kontroll- och beslutsinstans. Men i det sista steget är det i stor uträkning Arbetsförmedlingen som kontrollerar genom olika delar av sin verksamhet och underrättar a-kassan om sådant som kan påverka ersättningen. Sedan gör a-kassan en bedömning av ärendet och fattar beslut. Den som avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program får till exempel sin ersättning nedsatt med 25 procent i 40 ersättningsdagar första gången detta inträffar. Inträffar detta en andra gång under ersättningsperioden sätts ersättningen ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar och inträffar det en tredje gång mister ersättningstagaren sin ersättning till dess att ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt.

Ett bra kontrollsystem ska inte resultera i att de som kontrolleras upplever sig som kränkta eller att de drabbas av sanktioner. Stöd, hjälp och kunskap om vilka krav som ställs ska leda till att de arbetslösa inte hamnar i dessa situationer. Ett väl fungerande kontrollsystem ska alltså leda till att endast de få arbetslösa som inte står till arbetsmarknadens förfogande drabbas av sanktioner. Detta står i skarp kontrast mot ett system med låga ersättningsnivåer i trappor där alla, oavsett beteende, straffas genom sänkt ersättning.

Brister i kontrollen

De regler som finns idag kan tillämpas på ett bättre sätt bland annat om verktyg i form av individuella handlingsplaner och information används mer konsekvent. Ett stort ansvar för detta ligger hos Arbetsförmedlingen. Konsekvenserna av att inte leva upp till kraven ska vara väl kända och bör vara proportionerliga till förseelsen.

Det kan konstateras att antalet underrättelser till a-kassorna har varierat kraftigt under åren och att det dessutom finns stora variationer mellan olika arbetsförmedlingar. Det tycks också finnas variationer i vilka arbetslöshetskassor som får mest underrättelser så att arbetares a-kassor får fler underrättelser än tjänstemännens. Av rätts säkerhetsskäl är det dock viktigt att bedömningen av ersättningstagarna är likvärdig i olika delar av landet och i olika a-kassor.

Arbetslösa som medvetet, eller grovt vårdslöst, redovisar felaktiga uppgifter till a-kassan ska i dag förutom att återbetala felaktigt utbetald ersättning uteslutas från medlemskap samt polisanmälas enligt bidragsbrottslagen. Om det finns särskilda skäl kan man, vid lindrigare förseelser, fränkännas rätten till ersättning under 130 ersättningsdagar och få återkvalificera genom 80 dagars arbete, i stället för att uteslutas. Här blir straffet många gånger oproportionerligt mot förseelsen.

Uteslutning eller fränkännande får mycket kännbara ekonomiska konsekvenser för den det berör. Att dessutom polisanmäla förseelsen kan medföra att samma brott bestraffas två gånger.

Arbetsförmedlingen har sedan år 2007 haft i uppdrag att använda kompletterande aktörer för att förbättra matchningen. I försöksverksamheten under åren 2007 och 2008 har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) funnit flera brister som innebar att de arbetssökandes likabehandling och rättssäkerhet inte hade säkerställts.²⁷ Under sommaren 2009 hade, ännu, endast enstaka brister korrigerats.²⁸ Svårigheterna handlar om att det inte finns lagstöd för att överlämna delar av kontrollfunktionen till privaträttsliga subjekt. Det skulle inte heller, enligt LOs bedömning, vara lämpligt att sådant lagstöd gavs. Detta ska lösas genom att de kompletterande aktörerna förser Arbetsförmedlingen med skriftlig dokumentation vid alla tillfällen då myndighetsbeslut ska fattas. LOs bedömning är dock att det inte finns lika bra förutsättningar att kontrollera att ersättningstagare söker arbete tillräckligt aktivt, med kompletterande aktörer, som när stöd ges direkt av Arbetsförmedlingen. Det beror på att det viktigaste inslaget i kontrollen är mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlare. Då ges information om vilka krav som ställs och en diskussion om vad kraven innebär i det enskilda fallet förs. Kvaliteten i kontrollen kan därför inte bli densamma om myndighetsbeslut fattas långt ifrån den person som har träffat och stött den arbetslöse.

Resurser

Att Arbetsförmedlingen har en viktig roll i kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen har framgått ovan. Mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlare är av central betydelse. Det är arbetsförmedlaren som informerar om villkoren för att få ersättning och utformar en handlingsplan tillsammans med den arbetssökande där det bör framgå vilken aktivitet som förväntas. När det är brist på jobb kan även de arbetsmarknadspolitiska programmen användas för att kontrollera arbetsviljan. Det innebär att det måste finnas tillräckliga arbetsmarknadspolitiska resurser för att kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen ska fungera tillfredställande.

För tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen, a-kassorna liksom Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen ansvarar IAF. De har därmed en viktig roll när det gäller att bevaka att ersättningstagare och medlemmar bedöms lika i lika fall. Resurser måste avsättas till detta. Att en statlig myndighet har ett långtgående tillsynsuppdrag över självständiga föreningar är emellertid inte okomplicerat. Föreningarnas självständighet kan gå förlorad om alltför långtgående krav ställs på hur saker ska göras. Det är angeläget att se över IAF:s roll mot bakgrund av detta.

Lämpligt arbete

Enligt regelverket i arbetslöshetsförsäkringen är det arbetsgivaren som avgör om arbetssökande har tillräckliga kvalifikationer för ett arbete. Arbetslösa som vill ha a-kasseersättning kan varken hävda att kunskaperna är otillräckliga eller att de är överkvalificerade om arbetsgivaren gör en annan bedömning. För arbetssökande gäller att ett arbete anses lämpligt så länge anställningsförmånerna är likvärdiga med dem som ges enligt kollektivavtal eller (om kollektivavtal inte finns) i jämförliga företag. Det innebär att arbetslösa kan tvingas acceptera lägre lön än vad de har haft förut och till och med en lön som är 10 procent lägre än arbetslöshetsersättningen.

Några begränsningar i synen på vad lämpligt arbete är finns dock. Under en övergångsperiod kan en arbetssökande exempelvis av familjeskäl få begränsa sitt arbetssökande så att man inte ska

²⁷ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2009), 2009:5 Kompletterande aktörer Uppfylls villkoren i arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsförmedlingens samarbete med privata arbetsförmedlingar?. IAF.

²⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2009), 2009:17 Uppföljning av IAF:s rapport 2009:5 om kompletterande aktörer. IAF.

behöva vara borta från hemmet i mer än tolv timmar per dag. Detta gäller i familjesituationer som bygger på att just den arbetssökande finns tillgänglig för daglig tillsyn av barn (eller någon annan i hushållsgemenskapen) och att det inte går att flytta hela hushållet. Efter ett tag måste situationen gå att lösa så att den arbetssökande kan ta arbete över hela landet, genom att familjen flyttar med eller genom att veckopendla. Arbetslöshetsförsäkringen är alltså i första hand gjord för en familjestruktur med en huvudförsörjare, och inte för en familjestruktur med två jämlika vårdnadshavare. Regelverket återspeglar här en tid då det var ovanligt att män och kvinnor delade ungefär lika på omsorgen om barnen.

Regelverket visar idag ingen förståelse för en arbetsmarknad med långa arbetsresor och oregelbundna arbetstider som kräver mycket pusslande av två föräldrar för att familjelivet ska gå ihop. Affärerna är ju till exempel öppna till sent på kvällen. Detta bör synliggöras i bedömningen av vad lämpligt arbete är. Det är framför allt LO-förbundens medlemmar – nästan hälften – som arbetar på kvällar och helger.

Enligt arbetslöshetsförsäkringens regelverk får en ensamstående förälder som är beroende av stöd från någon annan på bostadsorten, på motsvarande sätt, en viss period på sig att ordna sina förhållanden så att han eller hon kan ta arbete över hela landet. Arbetslöshetsförsäkringen är uppenbarligen inte avsedd för ensamstående föräldrar som är bundna till en viss ort därför att barnen bor växelvis hos båda föräldrarna.

LOs ställningstaganden angående regeltillämpningen

- Rättssäkerheten i bedömningen av om arbetslösa anses stå till arbetsmarknadens förfogande behöver stärkas.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens roll i att främja likvärdig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen bör ses över.
- Sanktionerna mot arbetslösa som inte lever upp till regelverket bör ses över så att de blir proportionerliga till olika förseelser.
- Reglerna om vad som är lämpligt arbete behöver ses över så att föräldrar inte hindras att dela på ansvaret för sina barn.

7 Arbetslöshetsförsäkringens koppling till arbetsmarknadspolitiken

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är mycket viktig för att ge arbetslöshetsförsäkringen legitimitet. Arbetsmarknadspolitiken är dels en garant för att den som är arbetslös aktivt söker arbete. Dels är den en garant för att arbetslösa också kan rustas för de arbeten som finns genom aktiva insatser, och således bidra till omställning. Kontrollen sker genom arbetsförmedlingen, vilket framgår ovan under stycket regel tillämpning. Arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen bidrar således tillsammans till omställning. Det innebär att det måste finnas tillräckliga arbetsmarknadspolitiska resurser för att kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen ska fungera tillfredställande.

Vad händer när ersättningsperioden är slut?

Efter ersättningsperioden om 300 dagar erbjuds arbetslösa normalt en plats i den så kallade Jobb- och utvecklingsgarantin. Där sänks dock ersättningen till 65 procent av tidigare inkomst. LOs principiella inställning är att deltagande i Jobb- och utvecklingsgarantin och program inom arbetsmarknadspolitiken inte ska innebära sänkt ersättning. De arbetslösa som aktivt söker arbete, deltar i anvisade aktiviteter och gör det som arbetslöshetsförsäkringen kräver av dem ska inte straffas med sänkt ersättning. Aktivitetsstödet bör därför vara på en nivå som motsvarar arbetslöshetsförsäkringen. De som fortfarande är arbetslösa när ersättningsperioden är slut ska erbjudas aktiva insatser som leder till arbete.

Arbete och utbildning

Rätten till arbetslöshetsersättning styrs bland annat genom de krav som ställs på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Som ett komplement till detta finns arbetsmarknadspolitiken som ska förbättra möjligheterna att gå från ett arbete till ett annat. Arbetsmarknadspolitiska program ska rusta människor så att de ska kunna delta i arbetslivet och väl kunna möta de krav som ställs.

Idag förväntas programdeltagare söka och acceptera anvisningar till arbete under den tid de deltar i programmet. Likaså inkluderas tid i arbetsmarknadspolitiska program (där man får aktivitetsstöd) i ramtiden för arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor eftersom tid i program inte längre är överhoppningsbar. Det innebär att det uppstår incitament att under programtiden ta tillfälliga arbeten om det är möjligt. Därmed underhålls principen om att arbete ska gå före både program och passivt kontantstöd.

Den principen är emellertid inte lika bra i alla lägen. Om man genom att slutföra programmet kan öka sin anställbarhet är det möjligt att den sammanlagda arbetslöshetstiden kan bli kortare om man slutför det, än om man lämnar det för att ta kortare tillfälliga arbeten. Sannolikheten för detta är störst när det gäller arbetsmarknadsutbildning, där det kan vara viktigt att ta del av alla moment och få ett intyg på att utbildningen är slutförd. Detta gäller även den förberedande utbildningen. De som påbörjar en arbetsmarknadsutbildning, förberedande eller yrkesinriktad, bör ges rätt att slutföra den.

Kvalificeringsvillkor vid anställningsstöd och annan subventionerad sysselsättning

För de grupper som har nedsatt arbetsförmåga eller har varit arbetslösa en längre tid kan någon form av subventionerad sysselsättning vara nödvändig. Eftersom den subventionerade sysselsätt-

ningen innebär en anställning finns inga skäl till att denna inte ska ligga till grund för kvalificeringsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen.

Rådande regelverk likställer anställning med lönebidrag, nystartsjobb, anställning inom Samhall, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, utvecklingsanställning samt trygghetsanställning med förvärvsarbete, och man kan genom dessa subventionerade anställningar uppfylla ett arbetsvillkor. Detta gäller däremot inte anställning med särskilt anställningsstöd. Därmed har personer med särskilt anställningsstöd ställts i ett särskilt utsatt läge om de blir arbetslösa.

Den som före den långvariga arbetslösheten, som motiverade det särskilda anställningsstödet, hade kvalificerat till arbetslöshetsersättning kan visserligen luta sig tillbaka på denna rättighet. Men den som inte tidigare har kvalificerat till ersättning är efter en lång anställning fortfarande inte berättigad till ersättning. Den som under en längre tid har haft en anställning med särskilt anställningsstöd och sedan blir arbetslös måste med rätta tycka att det är orättvist att arbetskamraterna har kunnat skaffa sig ett mycket bättre inkomstskydd.

Anställningsstöd och övrig subventionerad sysselsättning

För att alla människors förmåga och vilja att arbeta ska tas till vara kan det, för dem som har nedsett arbetsförmåga eller har varit arbetslösa en längre tid, behövas någon form av subventionerad sysselsättning. För att en större del av arbetsmarknaden ska bli tillgänglig för denna typ av anställningar krävs det att anställningar i normala lönelägen kan subventioneras. För att subventionsgraden ska få avsedd verkan bör taken för subventionerna motsvara nivån på taket för arbetslöshetsersättningen. Lika höga löner bör alltså gå att subventionera som det går att försäkra i arbetslöshetsförsäkringen.

LOs ställningstaganden angående kopplingen till arbetsmarknadspolitik

- Arbetsmarknadspolitiska garantier ska utformas som en rättighet, så att de gäller utan tidsgräns och ger försörjning med aktivitetsstöd och därmed förhindrar att arbetslösa utförsäkras.
- Aktivitetsstödet inom de arbetsmarknadspolitiska garantierna ska vara på en nivå som motsvarar arbetslöshetsförsäkringens.
- Arbetslöshetsförsäkringen ska utformas så att arbete går före både program och passivt kontantstöd, med undantag för vissa former av påbörjad utbildning.
- Alla former av subventionerad sysselsättning ska räknas i arbetsvillkoret.
- Anställningsstöd och övrig subventionerad sysselsättning ska byggas ut och stärkas, så att taken motsvarar nivån på taken i arbetslöshetsförsäkringen

8 Studerande och unga

Arbetslöshetsförsäkringens uppgift är primärt att ge ekonomisk trygghet för den som förlorar sin arbetsinkomst. För att få ersättning från försäkringen finns strikta krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande. När arbetsmarknaden fungerar väl följs kortare perioder av arbetslöshet med långa perioder av arbete. Arbetsmarknaden fungerar inte alltid optimalt och genomgår dessutom förändringar som ställer nya krav på arbetstagarna. Arbetslöshetsförsäkringen spelar då en viktig roll som en förutsättning för att arbetstagarna ska kunna ställa om till de nya krav som ställs.

Studerande

Den som studerar gör en insats för att förbättra sin position på arbetsmarknaden. Precis som med arbete, ska det löna sig att utbilda sig. En del av detta bör vara att man omfattas av ett inkomstskydd i övergången mellan studier och arbete. Därtill innebär den arbetslöshetsersättning man då erhåller att man åtar sig att aktivt söka arbete, vilket förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Det finns inget skäl till att de vilkas enda problem är att de inte funnit sitt första arbete efter studierna ska hänvisas till behovsprövade stöd som försörjningsstöd.

Den borgerliga regeringen förändrade från den 1 januari 2007 reglerna som styr rätten till arbetslöshetsersättning vid studier.²⁹ Studerandevillkoret innebar att den som hade avslutat en heltidsutbildning på minst ett läsår kunde få ersättning från grundförsäkringen trots att arbetsvillkoret inte var uppfyllt. För att ersättning skulle utgå krävdes att utbildningen hade berättigat till studie-socialt stöd. Det krävdes också att man efter utbildningen hade stått till arbetsmarknadens förfogande som arbets sökande eller hade arbetat i 90 dagar. Den som uppfyllde studerandevillkoret kunde även bli medlem i den a-kassa, inom vars verksamhetsområde man hade bedrivit studierna.³⁰

Att få arbetslöshetsersättning under ferier mellan terminer är inte möjligt. Detta rör dem som har börjat studera under en period av arbetslöshet. För att ha rätt till ersättning måste studierna vara definitivt avbrutna eller avslutade.³¹ Om ersättningsrätten inte var begränsad mellan terminer skulle arbetslösa kunna fortsätta en pågående ersättningsperiod eftersom studierna är överhoppningsbara. Skolterminerna upptar normalt 40 veckor av ett år. Studiemedlen täcker inte tiden däremellan utan då är det tänkt att man ska försörja sig genom arbete. Därför är det rimligt att de arbetslösa som förbättrar sin position på arbetsmarknaden genom studier kan erhålla ersättning i perioder mellan studier som inte kan fyllas med arbete. Utan den rätten sätts de i ett sämre läge än arbetslösa som inte satsar på studier.

Det ska vara möjligt för arbetslösa att studera i mindre omfattning, på samma sätt som många arbetande gör. Huvudregeln är att ersättning inte betalas ut jämsides med studier.³² Möjlighet finns dock för a-kassorna att föreskriva om undantag från denna regel.³³ Enligt denna bestämmelse kan arbetslöshetsersättning utgå jämsides med deltidsstudier, om studierna inte hindrar den sökande från att söka och ta heltidsarbete och den sökande intygar att han eller hon är beredd att avbryta studierna om de skulle bli ett hinder för att ta ett arbete. Paragrafen lämnar dock relativt stort utrymme för bedömningar utifrån omständigheter i det enskilda fallet. Här behövs förtydligande av hur reglerna ska tillämpas för att försäkringen ska vara rättssäker.

²⁹ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF)

³⁰ Samorganisationen (SO)

³¹ Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

³² § 10 punkt 1 Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

³³ 16 § p 2 i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, ALFFo

Särregler för unga i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens legitimitet bygger på att försäkringstagarna behandlas lika. För unga mellan 16 och 24 år finns det dock särregler som innebär att försäkringen för denna grupp är sämre. Detta trots att kvalificeringsvillkoren och avgiften är på samma nivå som för övriga som omfattas av försäkringen.

Den 3 december 2007 infördes jobbgarantin för ungdomar. Den som har rätt till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd under deltagandet i jobbgarantin för ungdomar. Ersättningsnivåerna i jobbgarantin för ungdomar är annorlunda än ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen genom att ersättningen sänks till 70 procent av den tidigare dagsförtjänsten den 100:e ersättningsdagen, för övriga sker den sänkningen efter 200 ersättningsdagar.

Den som påbörjar och avslutar studier innan 25 års ålder får inte tillgodoräkna sig sitt tidigare arbete och får därmed inte ersättning efter avslutade studier. Studier räknas inte som överhoppningsbara för den som inte har fyllt 25 år.³⁴ Därmed görs det en skillnad på dem som är äldre och yngre än 25 år. Intentionen för den som väljer att studera är att förbättra sin position på arbetsmarknaden. Oavsett ålder bör de som har studerat kunna tillgodoräkna sig ett arbetsvillkor som upparbetades före studierna.

LOs ställningstaganden angående studerande och unga

- Ett studerandevillkor bör införas i arbetslöshetsförsäkringen.
- Begränsningen av ersättningsrätten mellan terminer ska tas bort.
- Dagens särregler om ersättningsnivå för unga samt särreglerna om överhoppningsbar tid för de under 25 år som har studerat, ska tas bort.
- Regelverket för rätten till ersättning jämsides med deltidsstudier bör förtydligas så att en likvärdig tillämpning säkerställs.

³⁴ 16§ p 2 i Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

9 A-kassornas administration

Den borgerliga regeringen har genomfört en rad förändringar av arbetslöshetsförsäkringen hastigt och med stor nonchalans för hur de nya reglerna går att tillämpa i praktiken, i genomförandeskedet och på sikt. Människor har blivit lidande både genom att a-kassorna inte har fått tid att förbereda sig på regeländringar och genom att vissa av de nya reglerna har gjort administrationen mer tidskrävande. Ett exempel på det senare är de nya reglerna för hur normalarbetstiden påverkas av sjukfrånvaro och dylikt som innebär att mycket mer detaljerade uppgifter än förut behöver samlas in för arbetslösa som har haft ett varaktigt arbete.

I framtiden är det viktigt att regelverket utformas så att a-kassorna ges bra förutsättningar för en effektiv administration. Ökade kostnader för a-kassorna till följd av regeländringar måste undvikas. För att underlätta administrationen är det viktigt att se över om alla de uppgifter som idag ska lämnas på arbetsgivarintyget behövs och hur de enklast kan samlas in. Vidare måste frågor rörande myndighetssamverkan ses över i syfte att förhindra att enskilda medlemmar drabbas när detta inte fungerar. Problem finns till exempel när det gäller samkörning av uppgifter med Försäkringskassan.

Att a-kassorna lever upp till högt ställda krav på en effektiv och noggrann förvaltning av arbetslöshetsförsäkringen är mycket viktigt. Samtidigt är det viktigt att fördelarna med att försäkringen är föreningsburen inte går om intet, genom att a-kassornas verksamhet detaljregleras. Det är i detta sammanhang angeläget att se över vad, i a-kassornas verksamhet, som bör betraktas som myndighetsutövning. Ny teknik utökar möjligheterna att ge god service snabbt. Här finns det dock ett behov av att se över nuvarande regelverk för att möjliggöra ett utökat användande av ny teknik i handläggningen.

Arbetsgivare har också skyldigheter när det gäller att få arbetslöshetsförsäkringen att fungera för enskilda arbetslösa. Framför allt åligger det arbetsgivaren, i en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring, att utfärda korrekta arbetsgivarintyg som kan ligga till grund för prövningen av den arbetslöses rätt till ersättning. Arbetsgivarnas skyldigheter i arbetslöshetsförsäkringen behöver förtydligas och förstärkas.

A-kassorna måste idag, när Statistiska centralbyrån (SCB) så begär, lämna ut uppgifter rörande medlemskap och om medlemmars arbetslöshetsersättning. Detta för att förse SCB med material för kartläggning och analys av arbetsmarknaden. A-kassorna är dock ideella föreningar vars medlemsregister myndigheterna inte bör ges obegränsad tillgång till. A-kassorna bör däremot förse myndigheterna med analysmaterial i bearbetad form om nödvändiga resurser ställs till deras förfogande

Utjämningsystemet

Det har tidigare funnits ett system för utjämning av administrativa kostnader mellan a-kassorna. Genom denna utjämning fick små a-kassor och a-kassor med hög arbetslöshet stöd av de andra. I synnerhet den solidariska finansieringen av administrationen av arbetslöshetsförsäkringen bland a-kassor med olika hög arbetslöshet är viktig och bör återinföras. Formerna för detta bör utredas.

Utbetalning av aktivitetsstöd

Aktivitetsstödet som är den ersättning deltagarna får i flertalet av de arbetsmarknadspolitiska programmen betalas i dag ut av Försäkringskassan. Dessa utbetalningar kunde skötas effektivare av a-kassorna. Redan idag är det arbetslöshetskassorna som gör prövningen av ersättningsrätten

och beräknar dagpenningen. Därtill ryms dagarna med aktivitetsstöd inom arbetslöshetsförsäkringens ersättningsperiod, varför en samordning av antalet dagar måste ske.

LOs ställningstaganden angående a-kassornas administration

- Vad, i a-kassornas verksamhet, som ska betraktas som myndighetsutövning bör ses över.
- Statliga regler rörande handläggningen bör ses över för att möjliggöra ett utökat användande av ny teknik.
- Hur myndighetssamverkan kan underlättas bör ses över.
- Om alla de uppgifter som lämnas på arbetsgivarintyg behövs och hur de enklast kan samlas in bör ses över.
- Arbetsgivarnas skyldigheter när det gäller att få arbetslöshetsförsäkring att fungera för enskilda arbetslösa bör förtydligas och förstärkas.
- Hur ett utjämningsystem rörande finansieringen av a-kassornas administration kan utformas bör utredas.
- Aktivitetsstödet bör betalas ut av a-kassorna.
- Staten bör inte ha obegränsad tillgång till a-kassornas medlemsregister.

10 Övrigt

Arbetslöshetsförsäkringen är inte behovsprövad

Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetslinjen både genom att man för att få ersättning måste stå till arbetsmarknadens förfogande och genom att det blir än mer lönsamt att arbeta eftersom arbete berättigar till denna försäkring. Försäkringen ger alltså individuella rättigheter knutna till arbete och medlemskap i en a-kassa. Att dessutom knyta rättigheterna till familjesituationen bryter denna principiella koppling mellan arbete och rättigheter i försäkringen.

Idag har dock föräldrar till barn under 18 år en ersättningsperiod på 450 dagar, i stället för 300 dagar, som alla andra. Det bästa sättet att motverka barnfattigdom är att ge föräldrar möjlighet att försörja sig och sina barn genom arbete. När så inte kan ske får barnfamiljer stöd till sin försörjning genom andra, generella och behovsprövade system såsom barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd. Att knyta försäkringsrättigheter till familjesituation bryter arbetslinjens principiella koppling mellan arbete och rättigheter i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen ska inte vara diskriminerande. Alla löntagare ska behandlas lika, oavsett vilken familjesituation de har.

Karensdagar

Dagpenningen lämnas idag inte förrän den arbetsökande har varit arbetslös i sju dagar. Detta kallas för ett karensvillkor. I karenstiden räknas endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden hade löpt ut. Att vara utan inkomst i mer än en vecka är en stor påfrestning för arbetslösa som före arbetslösheten inte har haft höga inkomster. I detta avseende fungerar arbetslöshetsförsäkringen inte bra, som en försäkring mot inkomstbortfall. Karensdagarna bör därför slopas.

Sökradie

Många arbetslösa hittar relativt snabbt ett nytt jobb utan något individuellt stöd från Arbetsförmedlingen. Att lägga stora resurser på att ifrågasätta deras sökmetoder är bortkastat. Om oenighet råder är det mycket möjligt att den som just har lämnat en arbetsplats eller en utbildning har bättre insikt i sina egna färdigheter och förutsättningar på arbetsmarknaden än vad arbetsförmedlingen har. Först när det har visat sig att någon har svårigheter att finna ett jobb är det motiverat för arbetsförmedlingen att ha detaljerade synpunkter på vilka jobb han eller hon söker. Därför bör arbetslösa ersättningstagare kunna begränsa sitt arbetssökande geografiskt eller yrkesmässigt i 100 dagar.

Överhoppningsbar tid

Arbetsvillkoret ska uppfyllas inom den ramtid på 12 månader som närmast har föregått arbetslösheten. När ramtiden ska bestämmas räknas inte tid då den arbetslöse har varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspplikt, avslutad heltidsutbildning (här finns det dock begränsningar för dem som inte har fyllt 25 år), vård av barn, vissa fall av tvångsvård av missbrukare, frihetsberövande på kriminalvårdens område, beslut enligt smittskyddslagen, livsmedelslagen eller föreskrifter som har meddelats denna, utlandsvistelse till följd av att den sökande har följt med sin make eller maka som arbetar åt en svensk arbetsgivare, inte heller räknas tid då den arbetslöse har fått föräldrapenning, fått ersättning och ledighet för närståendevård, haft uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i hemmet eller utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd. Sådan tid kallas överhoppningsbar.

Tid för vård av barn är överhoppningsbar när det gäller ett eget barn som inte har fyllt två år eller ett adoptivbarn som inte har varit två år i familjen. Men om den arbetslöse omedelbart före ledigheten hade ett förvärvsarbete i sådan omfattning att det motsvarar minst ett arbetsvillkor kan tiden för vård av barn räknas som överhoppningsbar till dess att barnet har fyllt tre år eller om det är adopterat har varit i tre år i familjen.³⁵

Om arbetslösheten upphör och man sedan blir arbetslös på nytt inom ett år kan man fortsätta i den gamla ersättningsperioden. Till det året räknas inte överhoppningsbar tid såsom det definieras ovan.

Överhoppningsbar tid får i normalfallet omfatta högst fem år. För den som följer med sin maka eller make som arbetar åt en svensk arbetsgivare utomlands finns dock ingen begränsning av den överhoppningsbara tiden. För den som har varit långvarigt sjukfrånvarande och inte kan få sjukpenning för fler dagar eller har fått tidsbegränsad sjukersättning under det högsta antalet månader som sådan ersättning kan betalas ut är den överhoppningsbara tiden i stället, för närvarande, begränsad till tio år.

Det är motiverat med en begränsning av den överhoppningsbara tiden. En sådan begränsning innebär att de försäkrade måste behålla en förankring på arbetsmarknaden. Man är inte försäkrad mot arbetslöshet om man stadigvarande lämnar arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att en sådan begränsning inte görs för snäv. Det bör ges utrymme för ett planerat avbrott från arbetslivet, för att exempelvis studera eller skaffa barn. Arbetslöshetsförsäkringen är inte menad att förhindra detta. Därtill bör det finnas utrymme för någonting oförutsett såsom en längre tids sjukdom. Sju år kan därför vara en lämplig begränsning av den överhoppningsbara tiden.

Vad som räknas som överhoppningsbart bör gälla likadant i alla situationer. Det finns ingen anledning att, i detta sammanhang, värdera olika slags frånvaro olika.³⁶ Tvärtom gör det regelverket svårt att förstå och överblicka. Begränsningen av den överhoppningsbara tiden bör vara lika lång oavsett vad frånvaron beror på.

Under den borgerliga regeringsperioden har vad som räknas som överhoppningsbart när det gäller att vara hemma med barn utökats så att utöver vad som tidigare gällde – tid med föräldrapenning och vård av barn som varit högst två år i familjen – till att också gälla vård av barn som har varit högst 3 år i familjen. En förutsättning för det sistnämnda är att föräldern förvärvsarbetade omedelbart före ledigheten. Man är alltså numera försäkrad mot arbetslöshet om man gör ett avbrott i yrkeslivet för att vara hemma med sina barn upp till treårsåldern. Det är tveksamt om arbetslöshetsförsäkringen därmed kan sägas uppmåna föräldrar att bibehålla en förankring på arbetsmarknaden. Vad som ska definieras som överhoppningsbar tid bör ses över så att regleringen bidrar till att de försäkrade behåller en förankring på arbetsmarknaden.

LOs ställningstaganden angående arbetslöshetsförsäkringen i övrigt

- Ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen ska inte styras av familjesituationen.
- Karensvillkoret bör slopas.
- Arbetslösa ersättningstagare bör kunna begränsa sitt arbetssökande geografiskt eller yrkesmässigt de första 100 ersättningsdagarna.
- Den överhoppningsbara tiden bör begränsas till sju år.

³⁵ Detta är nytt fr.o.m. SFS 2008:310 från den 22 maj 2008.

³⁶ Vad som bör göras med de temporära förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen, för att lösa situationen för dem som tvingas lämna sjukförsäkringen, behandlas inte i denna rapport.

- Begränsningen av den överhoppningsbara tiden bör vara lika lång oavsett vad frånvaron beror på.
- Vad som ska definieras som överhoppningsbar tid bör ses över så att regleringen bidrar till att de försäkrade bibehåller en förankring på arbetsmarknaden.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Mars 2011
ISBN 978-91-566-2695-1
www.lo.se

PÅ OMSLAGET:
Anders Karlsson, 38 år, IF Metall,
fjäderoperatör vid Stece Fjädrar AB i Mönsterås
FOTO: Lars Forsstedt