



## Grädde på moset?

De kollektivavtalade försäkringarnas omfattning på den svenska arbetsmarknaden

Författare:

Renée Andersson, utredare, LOs arbetslivsenhet

Ulrika Vedin, utredare, LOs enhet för ekonomisk politik och arbetsmarknad

Kjell Rautio, utredare, LOs arbetslivsenhet



# Innehåll

1. Tre typiska välfärdsmodeller .....	5
1.1 Beroende.....	5
1.1.1 Marknaden.....	6
1.1.2 Arbetsgivaren .....	6
1.1.3 Familjen.....	6
2. Förutsättningarna för den nordiska modellen idag .....	8
3. Kort om förmånsbestämda och premiebestämda försäkringar.....	11
3.1 Förmånsbestämd försäkring .....	11
3.2 Premiebestämd försäkring.....	11
3.3 Är det ena bättre än det andra? .....	11
4. Väggval sjukdom.....	13
4.1 Inledning.....	13
4.2 Nuläge .....	13
4.2.1 Ersättning enligt lag vid sjukdom .....	13
4.2.2 Ersättning enligt avtal vid sjukdom .....	14
4.3 Analys och framtida väggval.....	15
4.3.1 Sjukförsäkringen samspelar med villkoren i arbetslivet.....	15
4.3.2 Särskilt fokus på de arbetsplatser där ohälsan ökar mest.....	16
4.3.3 Staten måste stärka tilliten till den allmänna sjukförsäkringen .....	17
4.4 Förslag till strategi och beslut.....	18
5. Väggval arbetslöshet .....	20
5.1 Inledning: Ekonomiskt skydd vid arbetslöshet .....	20
5.2 Nuläge .....	20
5.2.1 Ersättning enligt lag vid arbetslöshet .....	20
5.2.2 Fackliga inkomstförsäkringar vid arbetslöshet .....	24
5.2.3 Ersättning enligt avtal vid arbetslöshet.....	26
5.2.4 Korttidsarbete – med syfte att undvika arbetslöshet.....	29
5.3 Analys: Det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet .....	29
5.4 Inledning: Omställningsstöd vid arbetslöshet .....	33
5.5 Nuläge .....	33
5.5.1 Omställningsstöd enligt lag – aktiv arbetsmarknadspolitik .....	33
5.5.2 Omställningsstöd enligt avtal .....	35
5.6 Analys: Omställningsstöd vid arbetslöshet .....	38
5.6.1 fördjupning: Vilka resurser har Trygghetsfonden TSL och TRR Trygghetsrådet? .....	39
5.7 Slutsatser till grund för framtida väggval.....	41
5.8 Förslag till strategi och beslut.....	43
6. Väggval arbetsskada .....	44

6.1 Inledning.....	44
6.1.1 Hur ser risken för arbetsskador ut idag? .....	44
6.2 Nuläge .....	46
6.2.1 Ersättning enligt lag vid arbetsskada.....	46
6.2.2 Ersättning enligt avtal vid arbetsskada.....	47
6.3 Analys och framtida vägval.....	49
6.3.1 Huvudmannaskap och differentierade premier .....	49
6.3.2 Arbetsskadebegreppet.....	50
6.3.3 Försäkringens utformning .....	50
6.4 Förslag till strategi och beslut.....	51
6.5.1 Allmänt.....	52
6.5.2 Huvudmannaskapet.....	52
6.5.3 Försäkringens utformning .....	52
6.5.4 Arbetsskadebegreppet.....	52
7. Vägval rehabilitering och omställning vid ohälsa.....	53
7.1 Inledning.....	53
7.2 Nuläge .....	54
7.2.1 Ersättning enligt lag vid rehabilitering .....	54
7.2.2 Ersättning enligt avtal vid rehabilitering.....	54
7.2.3 Ersättning enligt lag vid omställning på grund av ohälsa .....	55
7.2.4 Ersättning enligt avtal vid omställning på grund av ohälsa .....	55
7.3 Analys och framtida vägval.....	55
7.3.1 Rehabilitering.....	55
7.3.2 Omställning vid ohälsa.....	57
7.4 Förslag till strategi och beslut.....	58
8. Vägval pension.....	60
8.1 Inledning.....	60
8.2 Nuläge .....	60
8.2.1 Ersättning enligt lag.....	60
8.2.2 Ersättning enligt avtal .....	62
8.3 Analys och framtida vägval.....	63
8.3.1 Inkomstpensionssystemet – livsinkomstprincipen .....	64
8.3.2 Pensionsutfall .....	64
8.3.3 Balanseringen.....	67
8.3.4 Premiepensionssystemet.....	68
8.3.5 Högre avgift för bättre pension?.....	68
8.4 Förslag till strategi och beslut.....	69
8.4.1 Livsinkomstprincipen.....	69
8.4.2 Pensionsnivån .....	69

8.4.3 Medelpensioneringsålder .....	70
8.4.4 Arbetslivets villkor är ojämlika.....	71
8.4.5 Balanseringen .....	72
8.4.6 Premiepensionen .....	72
8.4.7 Högre avgift för bättre pension?.....	73
Referenser .....	75

## 1. Tre typiska välfärdsmodeller

Denna rapport fokuserar på hur försäkringsskyddet på arbetsmarknaden är och bör vara organiserat. Den hanterar inte frågan om hur välfärdslösningarna för omsorg om exempelvis barn och äldre är uppbyggda, även om detta förstås i sin tur i hög grad påverkar exempelvis kvinnors möjligheter att yrkesarbeta och i förlängningen därför hur försäkringsskyddet är organiserat.

Det finns olika modeller för hur man organiserar välfärdslösningar på arbetsmarknaden i industrivärldens länder. Exempelvis har konservativa länder som Tyskland, Belgien och Nederländerna valt en idealtypisk modell. Marknadsliberala länder som Storbritannien, Australien och USA har valt en annan modell och den nordiska modellen, som bland annat Sverige, Danmark och Norge har, är ytterligare en modell. I den danska forskaren Gøsta Esping-Andersens efterföljd brukar man därför tala om tre olika sätt att organisera ett lands välfärd på: ett konservativt, ett marknadsliberalt och ett nordiskt<sup>1</sup>. I det konservativa eller korporativa systemet är tilltron till marknadslösningar låg. I stället organiseras försäkringsskyddet på arbetsmarknaden av olika parter (korporationer). Modellen ger ekonomisk trygghet åt löntagarna men bevarar statuskillnader och familjemönster. Den offentliga sektorn är begränsad, löneskillnaderna måttliga och sysselsättningen är låg.

I den marknadsliberala modellen ges befolkningen ett grundskydd genom statsadministrerade obligatoriska försäkringar. Ersättningarna är behovsprövade och så modesta att de ofta måste kompletteras med privata försäkringar. Modellen ger låg ekonomisk trygghet och liten omfördelning. Den offentliga sektorn är liten, löneskillnaderna stora och sysselsättningen hög.

Den nordiska modellen har generella offentliga försäkringssystem med både inkomsttrygghet (sjukförsäkring) och grundtrygghet (garantipension). Modellen bygger på allianser mellan arbetarklass och medelklass, ger stor ekonomisk trygghet och en omfattande omfördelning. Den kännetecknas av stor offentlig sektor, små löneskillnader och hög sysselsättning.

### 1.1 Beroende

Modellerna tar sin utgångspunkt antingen från familjen eller från individen som den minsta enheten. Det gör att graden av beroende av marknaden, arbetsgivaren och familjen för att ordna försäkringsskyddet varierar. Både den marknadsliberala och den konservativa modellen har familjen som minsta enhet, vilket innebär att en stor del av omsorgsansvaret ligger på marknaden och familjen. Det gör att kvinnorna i hög grad intar en traditionell roll som ”hommamakers” och män som ”breadwinners”. Därmed förstärks kvinnors och mäns ansvar för obetalt och betalt arbete. I båda dessa modeller finns dessutom inslag som gör individerna mer eller mindre beroende av arbetsgivaren.

I den nordiska modellen är utgångspunkten istället individen som minsta enhet med syftet att uppnå maximalt ekonomiskt oberoende för alla. Målet är därför att skapa lösningar som i så hög grad som möjligt frigör individen från beroendet av familj, arbetsgivare eller marknad

---

<sup>1</sup> Den nordiska modellen kallas ibland även för skandinavisk eller socialdemokratisk

### **1.1.1 Marknaden**

Beroendet av marknaden är som störst i den marknadsliberala modellen eftersom den bygger på att grundskyddet ska kompletteras med privata försäkringar. Det innebär att ett stort antal individer inte kommer ha ekonomisk möjlighet att skaffa dessa privata försäkringar. Försäkringsbolagen kan även neka dem att alls teckna försäkring, eftersom de anses utgöra en för hög risk. Detta innebär att ett stort antal individer endast kommer att omfattas av ett grundskydd och att beroendet av välgörenhet därför är stort.

I de båda andra modellerna är marknadsberoendet, det vill säga behovet av privata alternativ, lägre eftersom det offentliga grundskyddet antingen är högt (den nordiska modellen) eller de kompletterande försäkringarna är omfattande (den konservativa modellen). I den konservativa modellen omfattas dock i normalfallet endast de som yrkesarbetar av det kompletterande skyddet, samtidigt som grundskyddet är lägre, vilket betyder att för de som står utanför arbetsmarknaden är istället beroendet av familjen högt.

### **1.1.2 Arbetsgivaren**

I både den marknadsliberala och den konservativa modellen är beroendet av arbetsgivaren stort. I den marknadsliberala modellen hänger detta starkt ihop med tanken om ett lågt offentligt grundskydd. Många i den arbetande befolkningen ges möjlighet att via arbetsgivaren teckna kompletterande försäkringar. Detta gör att beroendet av arbetsgivaren är starkt eftersom individerna riskerar att förlora detta kompletterande skydd om de blir av med sin anställning. Det riskerar också att skapa inlåsnings effekter, eftersom skyddet hos en potentiell ny arbetsgivare kanske är sämre. Denna modell bidrar därför inte till att skapa positiv rörlighet på arbetsmarknaden.

I den konservativa modellen bygger beroendet till arbetsgivaren istället på att det kompletterande skyddet ofta är kopplat till det yrke som individen har. En vanlig form av organisering är exempelvis pensionskassor eller sjukkassor som ett antal arbetsgivare knutit sig till. Det innebär att beroendet av den enskilde arbetsgivaren inte är lika stort som i den marknadsliberala modellen, utan istället blir kopplingen till yrket starkt. Det i sin tur innebär att rörligheten mellan yrken och samhällsklasser är låg. Det leder också till stor skillnad mellan kvinnor och män – särskilt i arbetaryrken – eftersom arbetsmarknaden är könsuppdelad och tjänstesektorn ofta har sämre försäkringsskydd.

I den nordiska modellen är beroendet av arbetsgivaren lågt eftersom det offentliga grundskyddet är högt och det kompletterande försäkringsskyddet är organiserat utifrån sektor och inte utifrån yrke eller arbetsgivare. Den som byter yrke riskerar därför inte att få ett sämre försäkringsskydd, vilket innebär att rörligheten både mellan yrken och mellan samhällsklasser är större än i de båda andra modellerna. Förutsättningarna för att minimera skillnaderna i försäkringsskydd mellan kvinnor och män är bäst i den nordiska modellen eftersom det offentliga grundskyddet är högt.

### **1.1.3 Familjen**

I både den marknadsliberala och den konservativa modellen är beroendet av familjen högt. I den liberala modellen har många svårt att skaffa de privata försäkringar som behövs, eller så har de inte en arbetsgivare som erbjuder sådant försäkringsskydd i anställningen. Det gör att

beroendet av familjen är stort, både ekonomiskt och praktiskt, vid exempelvis sjukdom och senare i livet som pensionär.

I den konservativa modellen är den offentliga sektorn begränsad och sysselsättningen är därför låg, främst bland kvinnor. De förväntas ta huvudansvaret för både barn- och äldreomsorg och har svårt att kombinera detta med yrkesarbete. Detta innebär att de blir beroende av sin partner för sin försörjning, både under yrkeslivet och som pensionärer.

I den nordiska modellen är beroendet av familjen lågt. Både kvinnor och män har möjlighet till egen försörjning eftersom sysselsättningen är hög i båda grupperna. Den höga sysselsättningsgraden möjliggörs av en väl utbyggd offentlig sektor inom framför allt barn- och äldreomsorg. Det offentliga grundskyddet är högt och utgår från varje individs rätt till skydd för inkomstbortfall vid sjukdom, arbetslöshet m.m.



## 2. Förutsättningarna för den nordiska modellen idag

Den nordiska modellen bygger på viljan hos staten, arbetsmarknadens parter och medborgarna att de offentliga välfärdssystemen ska finansieras solidariskt via skatter och arbetsgivaravgifter i så stor utsträckning som möjligt, för att kunna upprätthålla exempelvis höga ersättningsnivåer i social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet ledde till omprövningar inom socialförsäkringspolitiken. Dels ändrades regler och ersättningsnivåer, i första hand för att bidra till stabiliseringen av de offentliga finanserna, dels fördes en diskussion om betydelsen för arbetsutbud och sparande av incitamenten i försäkringssystemet, med argumentet att ersättningen för arbete i relation till bidrag måste höjas. Samtidigt har vid upprepade tillfällen, senast i den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, framhållits att inkomstbortfallsprincipen ska gälla, det vill säga att ersättningen ska lämnas som en enhetlig del av inkomsten.

I en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen<sup>2</sup> visas att flera av socialförsäkringsförmånerna inte har följt pris- eller löneutvecklingen efter den ekonomiska krisen på 1990-talet, då förmånsnivåer frystes eller sänktes för att åstadkomma besparingar och öka incitamenten till arbete. Maximala ersättningar från exempelvis sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har inte hängt med löneutvecklingen och en växande andel av den arbetande befolkningen har därför inkomster som överstiger takbeloppen. Att tak- och grundbeloppen i social- och arbetslöshetsförsäkringarna ligger fast i nominella termer under en lång tidsperiod riskerar att leda till ökade inkomstskillnader och att fler personer med en svag förankring på arbetsmarknaden får låg ekonomisk standard. Det kan även ha konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen eftersom försiktighetssparandet och konsumtionen påverkas om försäkringssystemet inte kan trygga försörjningen.

Eftersom de offentliga försäkringarna täcker en allt mindre andel av inkomstbortfallet har kompletterande ersättningar från privata eller kollektivavtalade försäkringar blivit vanligare och betydelsen av dessa har ökat för individerna. Kompletterande försäkringar ökar komplexiteten i systemet (det finns risk att missa ersättning) och innebär att enskilda kollektiv får bära sina egna kostnader istället för att dela på risken och kostnaden med alla. Dessutom är de kompletterande ersättningarna inte tillgängliga för alla. Behovet av kompletterande försäkringar för en växande andel av sysselsatta som har inkomster över ersättningstaken riskerar också att minska tilltron och betalningsviljan till socialförsäkringssystemet.

Inkomstbortfallsprincipen är grunden i den svenska socialförsäkringen. Utvecklingen under de senaste 25 åren visar dock att det svenska socialförsäkringssystemet successivt glider från en inkomstbortfallsförsäkring mot ett grundtrygghetssystem. Det skulle i så fall innebära att Sverige inte längre ryms inom det som definieras som den nordiska modellen. Frågan är då vilket som är alternativet.

Vägen mot den konservativa modellen skulle i så fall gå via utökade kollektivavtalade förmåner. Det skulle innebära att de grupper på arbetsmarknaden som har en större styrka kan skaffa sig kompletterande förmåner, genom att avstå från löneutrymme, medan de grupper som inte har samma styrka får nöja sig med grundtrygghet. Redan idag har vissa starka LO-förbund förhandlat fram förmåner för anställda i sina kollektiv som är betydligt bättre än för övriga LO-förbund. Resultatet blir ökade inkomstskillnader i samhället och ökade skillnader

---

<sup>2</sup> Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet, Rapport 2014:4



mellan kvinnor och män. För den starka gruppen innebär det dessutom att beroendet av arbetsgivaren eller yrkestillhörigheten ökar, vilket riskerar att innebära att rörligheten på arbetsmarknaden minskar. För den svaga gruppen innebär det, förutom lägre inkomster, att beroendet av familjen ökar vilket är en väg bort från maximalt ekonomiskt oberoende för alla individer.

Ett sätt att öka på de kollektivavtalade förmånerna och samtidigt mildra en del av de negativa effekterna i en sådan modell, är att se till att avtalen omfattar stora grupper, helst på sektorsnivå. Det kräver förhandlingar mellan exempelvis LO och Svenskt Näringsliv för privata arbetare och Kommunal och SKL för de kommunalt anställda. De senaste årens försök att nå sådana lösningar har dock varit problematiska. Framst beror detta på att Svenskt Näringsliv inte har något intresse av att utvidga försäkringsskyddet för kollektivet. De ser hellre förbundsvisa eller allra helst företagsvisa lösningar även här.

Vägen mot den marknadsliberala modellen går via en större andel privata försäkringslösningar. Liksom i fallet med den konservativa modellen skulle detta innebära ökade inkomstskillnader, eftersom svagare grupper kommer ha små möjligheter att skaffa sig sådana privata försäkringar. Beroendet av familjen blir därför stort för denna grupp och skillnaderna mellan kvinnor och män ökar. För de grupper som har ekonomisk möjlighet att skaffa sig ett kompletterande skydd via privata försäkringar riskerar detta i slutändan att bli dyrare eftersom både risker och administration ska fördelas på en mindre grupp. Om det privata alternativet dessutom tillhandahålls via arbetsgivaren, vilket är vanligt i den anglosaxiska modellen, kommer beroendet av arbetsgivaren att bli stort för denna grupp, vilket återigen riskerar att skapa inlåsnings effekter.

Ett tredje alternativ är att konstatera att den svenska modellen (som ryms inom det som definieras som den nordiska modellen) har tjänat oss väl hittills och att vi tror att den är den bästa vägen även för framtidens Sverige. LOs uppfattning är att en väl fungerande och effektiv arbetsmarknad kräver generell välfärd, både serviceinriktade välfärdstjänster och trygghetsförsäkringar med generös ersättning. Förutsättningen för en arbetslinje där balansen mellan ansvaret för ekonomisk trygghet och omställning fördelas mer jämnt mellan individ och stat, är en generell välfärdslinje. På samma sätt förutsätter generell välfärd en arbetsmarknad där så många som möjligt har goda möjligheter och förutsättningar att delta i arbetskraften. Detta är centralt för att minska samhällsklyftor skapade av klass- och könstillhörighet eller ursprung.

Den svenska modellen har formats av en välfärdspolitik som omfördelar resurser över livet och mellan individer. Omfördelningen har dock minskat under de senaste decennierna och med den borgerliga jobb- och välfärdspolitik från 2007 har klyftorna ökat snabbare. Vi riskerar att få ett samhälle där skillnader, främst genom olika förutsättningar på arbetsmarknaden, urholkar stödet för den generella välfärden.

Det finns systematiska skillnader i hur exempelvis arbetslöshet och sjukdom drabbar individer men risken att drabbas av detta finns i hela löntagarkollektivet. Den kollektiva solidaritet som den generella välfärden bygger på tar fasta på just det faktum att arbetslöshet och sjukdom faller ut både systematiskt och slumpmässigt. Den generella välfärden har också visat sig vara rationell och effektiv i ett samhällsekonomiskt perspektiv, just på grund av förmågan att nå ett högt arbetskraftsdeltagande i hela befolkningen. Den generella välfärden är särskilt viktig för kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet. Det beror på att offentligt finansierade välfärdstjänster är en förutsättning för att både kvinnor och män ska ha råd och möjlighet att arbeta.

Det finns även en växande polarisering på arbetsmarknaden som syns tydligt i sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen. Ju kortare utbildning desto lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet och vice versa. I synnerhet gäller detta för kvinnor vars ställning på arbetsmarknaden i hög grad splittrats utifrån utbildningsnivå. Polariseringsen syns också i anställningsformer och utvecklingsmöjligheter. Majoriteten av de anställda har tillsvidareanställningar och tillhör den så kallade kärnarbetskraften. Det ger goda förutsättningar för omställning, både till nya och förändrade arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare som förutsättningar att byta jobb och arbetsgivare. Men samtidigt får allt fler utgöra arbetsgivarens flexibilitetsreserv, vilket ofta innebär otrygga anställningar och små utvecklingsmöjligheter. Sådana anställningsvillkor innebär också ofta stora svårigheter att kvalificera sig både till de offentliga och de kollektivavtalade försäkringssystemen.

Detta faktum gör att det kan finnas anledning att hitta nya avvägningar mellan lag och avtal i socialförsäkringssystemet för att göra det bättre anpassat till LOs mål om full sysselsättning och trygghet i förändringen. Denna rapport slår fast LOs framtida politik inom detta område.

## **3. Kort om förmånsbestämda och premiebestämda försäkringar**

### **3.1 Förmånsbestämd försäkring**

I en förmånsbestämd försäkring är det den avtalade förmånen som är fastställd. Det är kostnaden för att finansiera den förmånen som de anställda avstått löneutrymme för. Det betyder också att arbetsgivaren har förbundit sig att framöver alltid garantera att den avtalade förmånen kan betalas ut.

Det betyder också att om antalet försäkringsfall ökar, så att kostnaden stiger, så måste arbetsgivaren betala en högre premie för att bekosta den avtalade förmånen. Arbetsgivaren kan då inte hänvisa till den högre kostnaden och kräva att de anställda ska avstå mer i löneutrymme. Arbetsgivaren kan inte heller kräva att de avtalade förmånerna ska försämras. Det är arbetsgivaren som i detta fall får stå risken att kostnaderna ökar, även om premien nu är dubbelt så hög som det löneutrymme som de anställda tidigare avstått.

Det betyder också att om antalet försäkringsfall sjunker, så kan arbetsgivaren betala en lägre premie och ändå se till att den avtalade förmånen kan garanteras. De anställda kan då omvänt inte hänvisa till den lägre premien och kräva mer i löneutrymme eller förbättrade förmåner.

### **3.2 Premiebestämd försäkring**

I en premiebestämd försäkring är det istället storleken på premien som är avtalad. Det är kostnaden för den premien som de anställda avstått löneutrymme för. Hur omfattande förmånerna kan bli följer sedan av hur höga kostnaderna i försäkringen blir. I detta fall har arbetsgivaren enbart förbundit sig att alltid betala in den avtalade premien. Arbetsgivaren garanterar dock inte omfattningen på förmånerna.

Det betyder att om antalet försäkringsfall ökar, så att kostnaderna stiger, så måste förmånerna försämras. Annars räcker de avtalade premierna inte till. De anställda kan inte kräva att arbetsgivaren ska betala mer eftersom det är storleken på premien som är avtalad. I detta fall är det de anställda som får stå risken när kostnaderna ökar.

Det betyder dock också att om antalet försäkringsfall sjunker, så kan förmånerna förbättras inom ramen för det utrymme som den avtalade premien ger. Arbetsgivaren kan inte kräva att premien ska sänkas när kostnaderna sjunker, eftersom det är storleken på premien som är avtalad.

### **3.3 Är det ena bättre än det andra?**

LO anser att förmånsbestämda försäkringar på lång sikt i de flesta fall är det bästa för de försäkrade. Då är det arbetsgivaren som står risken för ökade kostnader istället för att de försäkrade får sämre villkor.

Detta är dock en förhandlingsfråga som aktualiseras av arbetsgivarna då och då. En övergång från förmånsbestämd pension (STP) till premiebestämd (ASL) var exempelvis arbetsgivarnas huvudkrav när pensionsavtalet förhandlades om i mitten på 1990-talet. I ett sådant läge finns risken att arbetsgivarna helt säger upp försäkringsavtalet. Då handlar det om att värdera nyttan

av att ha försäkringen kvar och att förhandla fram så förmånliga villkor som möjligt i den premiebestämda försäkringen.

En av nackdelarna med förmånsbestämda försäkringar är dock svårigheten att få till förbättrade villkor. I förmånsbestämda försäkringar finns som nämnts tidigare ingen möjlighet att kräva villkorsförbättringar när kostnaderna sjunker. Det krävs nya förhandlingar och att nytt löneutrymme avstås. Detta kräver i sin tur att LOs förbund blir överens om att var och en i sina respektive förbundsförhandlingar ställer gemensamma krav på villkorsförbättringar. Och att detta sedan samordnas i LOs förhandlingar med Svenskt Näringsliv. Numera krävs även att LO säger upp den aktuella försäkringen till omförhandling för att det ska bli möjligt att förhandla om förändrade villkor.

## 4. Vägval sjukdom

### 4.1 Inledning

Ersättningarna vid sjukdom används i ett flertal sammanhang och är tänkt att fungera som ett inkomstskydd för den som inte kan förvärvsarbeta på grund av sjukdom eller olycksfall. För att ha rätt till ersättning spelar det ingen roll hur sjukdomen eller skadan har uppstått. Det som däremot spelar stor roll är hur ”sjukdom” definieras i försäkringssammanhang.

Rätten till ersättning, enligt både lag och kollektivavtal, grundas på att sjukdom eller olycksfall har inträtt – det vill säga ett medicinskt tillstånd av ohälsa (arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och likande förhållanden räknas inte) och att det medicinska tillståndet av ohälsa sätter ned arbetsförmågan. Den som är sjuk men som inte bedöms ha en nedsatt arbetsförmåga har alltså inte rätt till ersättning.

### 4.2 Nuläge

#### 4.2.1 Ersättning enligt lag vid sjukdom

Enlig lagen om *sjuklön* ska arbetsgivaren betala sjuklön under de första 14 dagarna i en sjukperiod. Som regel har den som är anställd rätt till sjuklön från och med den första anställningsdagen och så länge som anställningen varar – även efter 65 års ålder. Den första dagen i sjukperioden är karensdag och ersätts inte. Ersättningsnivån under resten av sjuklöneperioden är 80 procent av hela lönen, det vill säga även på eventuella lönedelar över sjukpenningens inkomsttak.

Rätten till *sjukpenning* avgörs av försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan enligt den så kallade rehabiliteringskedjan. För att ha rätt till sjukpenning ska den som är sjuk arbeta i Sverige eller vara utstationerad av svensk arbetsgivare att arbeta i utlandet, ha en årsinkomst på minst 24 procent av prisbasbeloppet och vara arbetsoförmögen till minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Försäkringskassan betalar sjukpenning efter sjuklöneperioden, det vill säga från och med dag 15. Sjukpenningen är skattepliktig och pensionsgrundande. Sjukpenning kan betalas ut i begränsad omfattning efter 65 års ålder.

Sjukpenningen beräknas utifrån den *sjukpenninggrundande inkomsten*, SGI. Den fastställs av försäkringskassan och ska minst uppgå till 24 procent av prisbasbeloppet (10 680 kronor) och kan som mest motsvara 7,5 prisbasbelopp (333 750 kronor). *Sjukpenning på normalnivån* betalas i högst 364 dagar under en ramtid på 450 dagar. Ersättningsnivån är 80 procent av SGI multiplicerad med korrigeringsfaktorn 0,97, vilket i praktiken sänker ersättningsnivån till 77,6 procent. Den som varit sjuk i 364 dagar kan ansöka om *sjukpenning på fortsättningsnivå* i max 550 dagar. Ersättningsnivån är 75 procent av SGI multiplicerad med 0,97, i praktiken alltså 72,75 procent. Utöver detta kan ersättning betalas ut som ytterligare dagar med sjukpenning på fortsättningsnivån under vissa speciella omständigheter eller som *sjukpenning i särskilda fall*.

Det faktum att den sjukpenninggrundande inkomsten som mest kan motsvara 7,5 prisbasbelopp betyder att det i dagsläget är cirka 50 procent av de anställda som har en inkomst över

taket och därför inte får 80 procent av sin inkomst ersatt vid sjukdom. Detta kan jämföras med 1992 då 14 procent av männen och 2 procent av kvinnorna hade inkomst över taket.

Den 1 juli 2008 infördes en bortre tidsgräns i sjukförsäkringen, som innebar att huvudprincipen var att den försäkrade efter 2,5 års sjukskrivning per automatik skulle utförsäkras från sjukförsäkringen och överföras till arbetsförmedlingen och erbjudas det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetslivsintroduktion (ALI). Fram till årsskiftet 2015/2016 hade ungefär 100 000 personer utförsäkrats enbart på grund av den bortre tidsgränsen. Den bortre tidsgränsen avskaffades dock från och med 1 februari 2016 och ALI började då fasas ut.

Den som har en nedsatt arbetsförmåga under en lång tid kan få *sjukersättning* (30-64 år) eller *aktivitetsersättning* (19-29 år). Arbetsförmågan ska vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Ersättning beviljas bara för den som saknar arbetsförmåga i alla typer av arbeten på arbetsmarknaden och om denna nedsatta arbetsförmåga är stadigvarande (sjukersättning) eller varaktig (aktivitetsersättning). Ersättningen baseras på en bedömning av den inkomst som skulle funnits om inte arbetsförmågan satts ned. Grunden för beräkningen är de inkomster som funnits åren närmast före försäkringsfallet (antagandeinkomst). Den högsta ersättningsnivån motsvarar 64,7 procent av den så kallade antagandeinkomsten under 7,5 prisbasbelopp. Sjuk- och aktivitetsersättning är skattepliktig och pensionsrätten beräknas på 93 procent av antagandeinkomsten. Sjukersättning kan betalas till 65 års ålder.

Kravet på att arbetsförmågan ska vara stadigvarande nedsatt för att sjukersättning ska kunna betalas ut innebär att det i dagsläget är mycket få personer som beviljas denna ersättning. Förra året beviljades drygt 13 000 personer sjukersättning, vilket kan jämföras med 2007 (året före det nya, striktare regelverket infördes) då drygt 62 000 personer beviljades ersättning (inklusive tidsbegränsad sjukersättning).

#### **4.2.2 Ersättning enligt avtal vid sjukdom**

##### ***Arbetare i privat sektor***

Avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS, för privat och kooperativt anställda) kompletterar sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning för den som är anställd hos en arbetsgivare som tecknat kollektivavtal. Även arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal får teckna AGS. För att omfattas av försäkringen krävs 90 dagars anställning hos en eller flera arbetsgivare som har försäkring. AGS *dagsersättning* betalas ut under sjukpenningtid, det vill säga från och med dag 15 i sjukperioden. AGS lämnar dagsersättning med 12,5 procent av sjukpenningen (vilket motsvarar ca 10 procent av SGI). Lönedelar över 7,5 prisbasbelopp ersätts alltså inte.

Ersättningen lämnas längst till och med dag 360 i sjukperioden. Om sjukpenningen sänks till 75 procent före ersättningsdag 360 höjs AGS-ersättningen till 13,3 procent av sjukpenningen. Syftet är att bibehålla kompensationsgraden från AGS. Efter dag 360 lämnas ingen dagsersättning från AGS. Den som har haft dagsersättning i 360 dagar och blir sjuk på nytt, kan kvalificera sig till en ny ersättningsperiod genom att vara frisk, det vill säga arbetsför, i mer än fem dagar.

Den som får sjuk- eller aktivitetsersättning kan få *månadersersättning* från AGS. Ersättningens belopp fastställs utifrån den sjukpenninggrundande inkomsten vid insjuknandet. Ersättningen



lämnas utifrån en särskild tabell för inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp och med olika procentsatser på inkomstdelar över 7,5 prisbasbelopp.

### ***Tjänstemän i privat sektor***

För tjänstemän i privat sektor betalas *sjuklön* till och med 90 i sjukperioden på samma sätt som för kommunalt och statligt anställda. Efter dag 90 betalas *sjukpension* med 10 procent för inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp till och med dag 360. För inkomster över taket betalas sjukpension med olika procentsatser (lägre än för kommunalt och statligt anställda) fram till och med dag 915. För den som bevilja sjukersättning betalas *sjukpension* med 15 procent på inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp och på samma sätt som för privat och kommunalt anställda på inkomster över taket.

### ***Anställda i offentlig sektor***

Den som är anställd i den kommunala och landstingskommunala sektorn får *sjuklön* från och med dag 15 till dag 90 i sjukperioden. Sjuklönen är 10 procent på inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp och knappt 90 procent på inkomster över det taket. Efter dag 90 betalar AGS-KL ersättning för inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp på en något högre nivå än AGS. Dessutom betalas efter dag 90 sjuklön med knappt 80 procent på inkomster över 7,5 prisbasbelopp. AGS-KL upphör efter dag 360 och sjuklönen på inkomster över 7,5 prisbasbelopp sänks då till drygt 70 procent och betalas ut som längst till och med dag 915. För den som beviljas sjukersättning betalar AGS-KL ersättning på samma sätt som AGS.

### ***Anställda i statlig sektor***

För den som är statligt anställd betalas *sjuklön* från och med dag 15 till dag 90 i sjukperioden på samma sätt som för den som är kommunalt anställd. Efter dag 90 betalas dock enbart sjuklön med knappt 80 procent på inkomster över 7,5 prisbasbelopp, det vill säga inget extra för inkomster under det. Efter dag 365 sjunker sjuklönen till drygt 70 procent och betalas ut som längst till och med dag 915. För den som beviljas sjukersättning betalas *sjukpension* med 15 procent för inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp och med olika procentsatser på inkomster över 7,5 prisbasbelopp (högre än för privat och kommunalt anställda).

## **4.3 Analys och framtida vägval**

### **4.3.1 Sjukförsäkringen samspelar med villkoren i arbetslivet**

Sjukfrånvaron kan svårigen analyseras på ett seriöst sätt utan att också väga in hur det ser ut med personaltätheten, maktförhållandena, arbetsorganisationen och resurstilldelningen i arbetslivet. Det går inte att bortse ifrån att de ökande sjuktalen är intimt sammankopplade med en i det närmaste kronisk personalbrist och allt för slimmade och hierarkiska arbetsorganisationer. För LO är det omöjligt att inte se dessa frågor ihop.

Det handlar om vikten av att ha en helhetssyn. Försäkringsskyddet, som behövs när ohälsan väl uppstått, måste på ett bättre sätt än idag samspela med arbetet att motverka att arbetsförmåga och ohälsa överhuvudtaget uppstår.

Detta leder fram till slutsatsen att, istället för att ensidigt fokusera på att pressa ner sjuk- och ohälsotalen, borde målet för en genomtänkt sjukförsäkringspolitik vara en rättssäker, förutsebar, långsiktigt hållbar och hälsobefrämjande sjukförsäkring. Det handlar om att mer aktivt motverka såväl den destruktiva sjukfrånvaron som den destruktiva sjuknärvaron. Det innebär att statsmakten och välfärdssystemen inte får släppa fokus på vad som sker i arbetslivet och på arbetsplatserna och se vikten av effektiva förebyggande insatser där ohälsan i störst utsträckning skapas.

Om ohälsa ändå uppstår ska det finnas ett rehabiliteringssystem på plats, som genom ett individuellt skräddarsytt stöd underlättar en hållbar återgång i arbete. Arbetsgivarna måste också få förstärkta drivkrafter att förebygga ohälsa och underlätta återgång i arbete. Den som drabbas av en flerårig nedsättning av arbetsförmågan ska naturligtvis tillförsäkras ekonomisk trygghet och inte tvingas gå från hus och hem.

Det finns även starka skäl att stimulera akademisk forskning som ur ett arbetsorganisatoriskt perspektiv får ta fram kännetecknen för ”friska arbetsplatser”. Likaså finns skäl att stimulera arbetet med så kallade hälsobokslut i olika företag och verksamheter. Detta skulle sedan sammantaget på generell nivå kunna ligga till grund för olika jämförelser mellan skilda typer av arbetsplatser, företag, sektorer och branscher och möjliggöra skräddarsydda insatser som har långsiktig verkan. Detta kan exempelvis handla om utbildningsinsatser för budgetansvariga chefer och arbetsplatschefer om arbetsrelaterad stress och konsekvensen av det för såväl individ som organisation.

Tyvärr tvingas LO konstatera att allt för många arbetsgivare idag nöjer sig med att passivt invänta de snäva och stelbenta tidsgränserna i sjukförsäkringen, så att de på ett ”så smidigt sätt som möjligt” kan skiljas från anställda som de av någon anledning vill bli av med. Dessutom vet vi av olika internationella jämförelser att svenska arbetsgivare slipper mycket lindrigt undan när det gäller att ta ansvar för återgången i arbete för långtidssjuka. De har därför idag mycket svaga incitament att sätta sig ner och förhandla med statsmakten och facket om ett mer utbyggt rehabiliterings-, arbetsanpassnings- och omställningssystem.

Ska en långsiktigt hållbar lösning kunna skapas, där såväl staten som arbetsmarknadens parter ingår, tror LO att det krävs någon form av trepartsuppgörelse som innehåller både lagstiftnings- och avtalslösningar. För att en sådan uppgörelse ska bli verklighet måste statsmakten först skapa goda förhandlingsförutsättningar. Staten har också ett ansvar att vara garant för att alla får ett likvärdigt stöd, oavsett köns- eller klasstillhörighet. Insatsernas omfattning och kvalitet gällande arbetsanpassning, rehabilitering och omställningsstöd får inte tillåtas variera beroende på om individen är kvinna, akademiker, tjänstemän eller arbetare.

LO är beredd att förutsättningslöst pröva olika modeller för att åter få igång arbetet med ett trepartsavtal för att motverka ohälsan i arbetslivet. LO har ett i grunden pragmatiskt förhållningssätt. I rapporten Framtidens sjukförsäkring presenteras ett relativt detaljerat åtgärdsbatteri på sjukförsäkringsområdet.

#### **4.3.2 Särskilt fokus på de arbetsplatser där ohälsan ökar mest**

Stressrelaterad ohälsa, som leder till såväl fysiska som psykiska symtom, är ett växande problem. Ängest, oro, sömnlöshet samt depressions- och utmattningssyndrom utgör den vanligaste sjukskrivningsorsaken. Enligt Försäkringskassan är ohälsoutvecklingen särskilt tydligt

kopplad till de kvinnodominerade arbetsplatserna. Exempelvis är den generella sjukskrivningsrisken för vård- och omsorgspersonal 8 procent över genomsnittet och risken för dem är ännu högre för sjukskrivning på grund av psykisk sjukdom, 11 procent över genomsnittet.

Det finns stora behov av att utveckla metoder som är lätta att tillämpa för att bedöma arbetsmiljörisker, i synnerhet på kvinnodominerade arbetsplatser. För att komma tillrätta med detta krävs en rad olika insatser:

- ✓ Utlys forskning för att utveckla en nationell modell för ökad balans mellan krav, kontroll, makt och hälsa. Särskilt fokus bör läggas på de arbetsplatser och sektorer som har högst ohälsotal. Det handlar då exempelvis om att närmare analysera bemanningen i förhållande till kraven. Men också frågor som rör verksamhetens krav på kontinuitet, utbildnings- och kompetenskraven, de anställdas inflytande över arbetsinnehåll och förläggning av arbetstiden, stöd från arbetsledningen osv.
- ✓ Utöka Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet med särskilt fokus på de arbetsplatser där sjuk- och ohälsotalen är störst och där den ökar snabbast. Arbetsmiljöverkets analyser och kartläggningar visar exempelvis att chefer inte alls är medvetna om genusperspektivet i arbetsmiljöproblemen. Därför är det viktigt att införa fasta rutiner för utvärdering och uppföljning av genomförda riskanalyser vid omorganisationer och nedskärningar i välfärdssektorn. LO anser dessutom att både brister i att göra riskanalyser vid förändringar och försummelse av arbetsmiljö-/hälsokonsekvenserna för anställda borde leda till kännbara ekonomiska sanktioner för arbetsgivare.

Regeringen bör ta initiativ till att mera fördjupat utreda införandet av ett genusperspektiv vid bedömning av arbetsförmåga och arbetsskada som inte är olycksfall.

Bilden är sammansatt. Men LO ser ändå ett tydligt mönster i utvecklingen. Allt oftare möts framför allt anställda i lågbetalda omsorgs- och serviceyrken av ökade krav och osäkrare anställningar. Samtidigt förväntas de ta ett större ansvar. Men med detta följer inte ökad makt. Tvärtom har de fått mindre makt över sin egen arbetssituation. Detta leder sammantaget till ökad anspänning, som naturligtvis i ett andra steg genererar ökad stressrelaterad ohälsa. Läger vi till detta den fortfarande ojämlika könsfördelningen av hushållsarbetet och familjeansvaret, exempelvis för barn och äldre anhöriga, växer bilden av en allt mer sjukdomsalstrande klass- och könsmaktsordning fram. Ansvar för att börja åtgärda problemen vilar tungt på alla involverade aktörer.

#### **4.3.3 Staten måste stärka tilliten till den allmänna sjukförsäkringen**

LO ser med stor oro på att de privata och kollektivavtalade försäkringarna mer och mer har fått en roll som utfyllande ersättningar när de lagstadgade ersättningarna förlorat i värde. Detta har aldrig varit meningen och skulle den trenden fortsätta är risken stor att många som till större delen får sin ersättning från den kollektivavtalade ersättningen inte längre är villiga att betala för allmänna ersättningar.

En sådan utveckling skulle vara förödande. Den typ av offentligt standardtrygghetssystem vi har i detta land och i övriga nordiska länder har visat sig skapa en högre grad av legitimitet än exempelvis så kallade grundtrygghetssystem, som vi finner i de anglosaxiska länderna. Vårt skattefinansierade socialförsäkringssystem har också en tydligt omfördelningseffekt, såväl ur klass- som könsperspektiv. Detta är kopplat till att dem som i störst utsträckning exempelvis

tvingas använda sjukförsäkringen och har högst sjukdomsrisk framför allt är låginkomsttagare på det som idag är kvinnodominerade arbetsplatser.

Det låga inkomsttaket i sjukförsäkringen gör dessutom att det skapas olika lösningar och olika försäkringsskydd för olika avtalsområden, vilket är problematiskt. Detta gäller i synnerhet för dem som har en inkomst som ligger över taket. Detta gör systemet mer svåröverskådligt, vilket naturligtvis också försämrar legitimiteten. Dessutom finns det risk att det utvecklas ”ett lapptäcke” av olika typer av försäkringsskydd som i förlängningen kan leda till en sämre fungerande och mindre rörlig arbetsmarknad.

LO vill mot denna bakgrund tydligt understryka vikten av att de kompletterande försäkringarna, såväl de avtalade som de privata, inte får tillåtas ta över ansvaret från den allmänna sjukförsäkringen. De kompletterande försäkringslösningarna ska vara just kompletterande. Sjukförsäkringen måste åter bli en försäkring som garanterar den som drabbats av ohälsa ett rimligt och fullgott inkomstskydd. Inkomsttaket måste höjas, under denna mandatperiod till 10 prisbasbelopp och därefter indexeras till löneutvecklingen. Men detta räcker inte. Fler insatser måste komma tillstånd.

Idag vet vi att allt får många, allt för ofta på rättsosäkra grunder, gå miste om sin ersättning från sjukförsäkringen vid de snäva tidsgränserna i sjukförsäkringen - inte för att de tillfrisknat eller fått rehabilitering och stöd tillbaka till arbete utan enbart för att de passerat en politiskt beslutad tidsgräns. LO anser att de tidsgränser som i dag gäller vid 90, 180 och 364 dagar bör omvandlas till stödjepunkter för individuellt utformade rehabiliteringsrättigheter under trygga ekonomiska former. Kravställandet vid tidsgränserna måste balanseras om, så att de aktörer som verkligen kan leverera rehabilitering får ett större tryck på sig. Idag bär den enskilde i princip allt ansvar. Detta är orimligt.

Offentligt finansierade socialförsäkringar skapar en samhällsekonomiskt effektiv riskutjämning, som på aggregerad nivå ger lägre totalkostnader jämfört med de system som bygger på andra inkomstskydd exempelvis i form av eget buffertsparande och försäkringar på den privata marknaden. Socialförsäkringarna fungerar också sammantaget som konjunkturdämpare (automatisk stabilisator) i ekonomin, vilket leder till en högre och mer balanserad tillväxt på sikt. Den offentligt finansierade standardtrygghetsmodellen levererar således både ökad jämlikhet samtidigt som tillväxtförutsättningarna och produktiviteten i samhällsekonomin stimuleras.

Det finns idag, utifrån LOs grundsyn, stora reformbehov på sjukförsäkringsområdet och när det gäller återgången i arbete för dem som drabbats av ohälsa. LO anser därför att regering och riksdag måste vara beredda att via höjda skatter och avgifter, om så krävs, finansiera välfärdsåtagandena. Det är en viktig del i en politik för ökad jämlikhet och minskade klassklyftor.

#### **4.4 Förslag till strategi och beslut**

För att stärka tilliten till den allmänna sjukförsäkringen krävs en rad insatser. Här följer en kort sammanfattning av de mest centrala förslag som LO för fram:

- ✓ Det förebyggande arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna måste stärkas, så att fler ryms i arbetslivet. Arbetsplatserna måste i högre grad anpassas efter den arbetsförmåga som

medborgarna faktiskt besitter. Alla som drabbats av ohälsa ska ha rätt till medicinsk- och arbetslivsinriktad rehabilitering samt ett arbete som anpassas efter de egna förutsättningarna.

- ✓ Det måste finnas tillgång till högkvalitativ företagshälsovård för alla. Samverkan mellan arbetsmarknadens parter och de ansvariga myndigheterna, runt dem som har en partiell arbetsförmåga, måste byggas ut. I detta samarbete bör företagshälsovården vara navet.
- ✓ Den som inte kan gå tillbaka till sin tidigare arbetsgivare och behöver stöd för att ställa om, exempelvis hitta fram till en ny anställning eller ett nytt yrke, bör erbjudas individuellt utformade och anpassade utbildnings- och/eller fortbildningsinsatser.
- ✓ Sjukförsäkringen måste åter bli en försäkring som garanterar den som drabbats av ohälsa ett rimligt och fullgott inkomstskydd. Inkomsttaket måste höjas, under denna mandatperiod till 10 prisbasbelopp och därefter kopplas till löneutvecklingen.
- ✓ Ingen ska bli av med sin ersättning bara för att man passerar en administrativ tidsgräns. De tidsgränser som i dag gäller vid 90, 180 och 364 dagar – som infördes sommaren 2008 – bör omvandlas till stödpunkter där individen rustas med rehabiliteringsrättigheter. Kravställandet vid tidsgränserna måste balanseras om, så att de aktörer som verkligen kan leverera rehabilitering får ett större tryck på sig.
- ✓ När beslut om rätten till sjukpenning och sjukersättning fattas ska ålder, utbildningsbakgrund och bosättningsförhållanden vägas in.
- ✓ Sjukersättningen (tidigare förtidspension) bör höjas och ge trygghet även för personer med fleråriga, men inte nödvändigtvis livslånga, sjukdomstillstånd. Det är orimligt att vi idag har vad som sannolikt är OECD-världens hårdaste kriterier för att beviljas sjukersättning.
- ✓ Karensdagen i sjukförsäkringen bör avskaffas. Här kan LO som ett första steg tänka sig införandet av ett så kallat karensavdrag. Detta är en viktig jämställdhetsfråga inte minst för den stora grupp kvinnor som arbetar i vård-, omsorgs- och servicesektorn med koncentrerade arbetspass och olika typer av deltidsanställningar.

## 5. Vägval arbetslöshet

I detta avsnitt görs en beskrivning av både det ekonomiska skyddet och omställningsstödet vid arbetslöshet. Den första delen berör det ekonomiska skyddet i relation till en bakgrundsbild över utvecklingen inom den passiva arbetsmarknadspolitiken, det vill säga arbetslöshetsförsäkringen. Den andra delen behandlar omställningsstöd i relation till utvecklingen inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Dessa båda delar innehåller också analyser av skillnader i ekonomiskt skydd och stöd för omställning utifrån klass och kön och sektor samt huruvida arbetskraften är trygg eller otrygg.<sup>3</sup> Skillnader som i grunden utgår från olika arbetslöshetsrisker och hur väl etablerade arbetstagarer är på arbetsmarknaden.

Delarna läggs samman i gemensamma slutsatser och en diskussion om viktiga vägval för ekonomiskt skydd och omställningsstöd ur ett LO-perspektiv. Det senare kopplas till möjliga strategier och förslag till beslut för LOs styrelse.

### 5.1 Inledning: Ekonomiskt skydd vid arbetslöshet

När alla arbetstagarer bidrar till en och samma risk- och kostnadsdelning genom en gemensamt och likvärdigt finansierad arbetslöshetsförsäkring med rimliga kvalificeringsvillkor och generös ersättning är det ganska enkelt för alla arbetstagarer att också ställa upp på en solidarisk finansiering. Men om arbetslöshetsförsäkringen krackelerar och har stora hål har solidariteten sannolikt en gräns.

Förutsättningarna för att på privat väg organisera ett försäkringsskydd vid arbetslöshet som är öppet för de allra flesta är samtidigt dåliga. Det gäller oavsett om det är genom kollektivavtal eller fackliga inkomstförsäkringar som det privata försäkringsskyddet ordnas. Det främsta skälet till det är att riskerna för arbetslöshet är allt för vitt skilda bland arbetstagarer. Dels utifrån klass och kön (och sektor). Dels beroende på om man är trygg eller otrygg.

För att analysera möjliga vägval för försäkringsskydd vid arbetslöshet är det omöjligt att inte närma sig frågan om solidariteten har nått en gräns. Arbetslöshetsförsäkringen är en skugga av sitt forna jag och i kölvattnet av det har privata försäkringsskydd växt snabbt. Hur försäkringsskyddet ser ut och bör analyseras, står i centrum i denna del av kapitlet.

## 5.2 Nuläge

### 5.2.1 Ersättning enligt lag vid arbetslöshet

Arbetslöshetsförsäkringen har urholkats i två centrala och betydelsefulla avseenden. Den ena urholkningen handlar om att endast förhållandevis låga löner försäkras i förhållande till lönenivåerna på arbetsmarknaden, särskilt vid längre arbetslöshet. Den urholkningen har pågått länge och kan spåras ända tillbaka till 1993 när indexeringen av taket för högsta försäkrade

---

<sup>3</sup> Den otrygga arbetskraften omfattar personer med svag eller svagare anknytning till arbetsmarknaden, exempelvis deltidsarbetande, tidsbegränsat anställda och nytillträdande medan den trygga arbetskraften omfattar personer med stabila anställningsförhållanden, förträdesvis tillsvidareanställda som arbetar heltid. Se vidare i avsnitt 5.3.

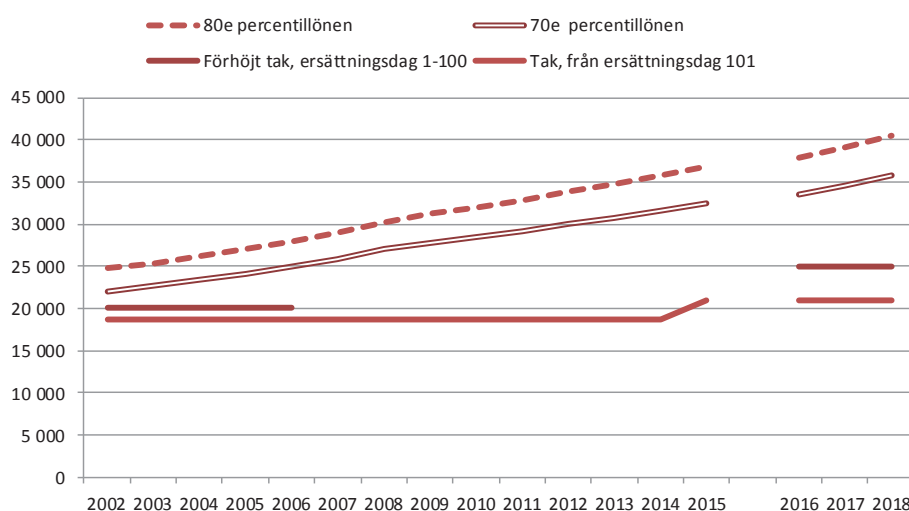


lön avskaffades. Vid den tidpunkten försäkrades ungefär 70 procent av lönerna (70e percentillönen).

I diagram 1 åskådliggörs hur taket för högsta försäkrade lön har urholkats i relation till 70e och 80e percentillönerna under perioden 2002 till 2015. Därtill har en prognos för taket i relation till hur lönerna förutspås utvecklas 2016 till 2018 lagts in. Det är runt dessa percentillönenivåer som LO anser att taken för högsta försäkrade löner bör ligga.

Diagram 1

**Högsta försäkrade löner i arbetslöshetsförsäkringen i relation till 70e och 80 percentillönerna**  
Kronor per månad, se NOT.



NOT: Diagrammet bygger på lönefördelningen för heltids- och deltidsarbetande anställda enligt SCB/LINDA 2002-2012. Lönemåttet är faktiskt utbetalad månadslön inklusive ob- och skifttillägg och liknande. För åren 2013-2015 har månadslönerna enligt SCB/LINDA 2012 räknats upp med de procentuella årliga löneökningarna enligt Ekonomiska utsikter våren 2015 respektive att uppräkningsprognoserna för åren 2016-2018 bygger på Konjunkturinstitutets prognos om årliga procentuella löneökningar från 25 mars 2015. För åren 2013-2018 antas därmed lönefördelningen se likadan ut som enligt SCB/Linda 2012.

Källa: SCB/LINDA, LO, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Med takhöjningen den 7 september 2015 är 35 procent av heltids- och deltidsarbetande anställdas månadslöner försäkrade till 80 procents ersättningsnivå de första hundra ersättningsdagarna när det så kallade förhöjda taket gäller. Därefter är 19 procent av månadslönerna försäkrade (till 80 procents ersättningsnivå). Om inte fler takhöjningar genomförs framöver kommer alltså taket för högsta försäkrade lön att falla ytterligare.

Den andra urholkningen handlar om att färre arbetstagare är försäkrade i arbetslöshetsförsäkringen. Det beror i sin tur på att antalet medlemmar i a-kassorna har minskat dramatiskt samt att försäkringsvillkoren har försämrats. Det har sammantaget lett till att i synnerhet allt färre har inkomstrelaterad a-kasseersättning vid arbetslöshet.

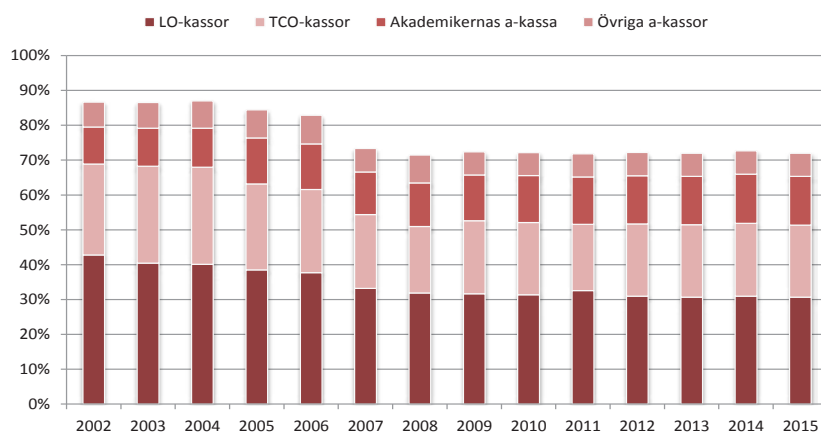
När det gäller medlemstalen i a-kassorna sjönk dessa i samband med att den borgerliga regeringen 2007 införde medlemsavgifter som differentierades utifrån arbetslöshetsnivå bland a-kassornas medlemmar. Dessutom avskaffades den 40-procentiga skattereduktionen på a-kassemedlemsavgiften, vilket höjde medlemsavgiften för alla.

Från slutet av 2006 till slutet av 2008 minskade antalet a-kassemedlemmar med 11 procentenheter. Det motsvarade ungefär 455 000 personer. I diagram 2 framkommer hur antalet medlemmar i a-kassorna förändrats i relation till arbetskraften perioden 2002 till 2015.

Diagram 2

### Medlemmar i a-kassorna som andel av arbetskraften

Båda könen, 16-64 år, 31 december respektive år 2002-2014 och 30 november 2015



NOT: I diagrammet sätts antalet medlemmar i a-kassorna i relation till arbetskraften exklusive heltidsstuderande arbetslösa. I övriga a-kassor ingår (anslutna till) Alfa-kassan, företagarkassorna, Ledarnas och Sveriges arbetares a-kassor. Småföretagarnas och Ledarnas a-kassor är, tillsammans med Alfa-kassan, de största a-kassorna bland övriga a-kassor. Arbetskraften definieras om antal i arbetskraften exklusive heltidsstuderande arbetslösa.

Källa: IAF och SCB/AKU samt egna beräkningar

Tack vare LOs arbete med yrkesintroduktionsavtalen slopades den del av medlemsavgiften som kopplades till arbetslöshetsnivån från och med 1 januari 2014.<sup>4</sup> Medlemsavgifterna till a-kassorna är sedan dess återigen relativt likartade och, jämförelsevis låga. Dock har ingen skattereduktion eller liknande införts.<sup>5</sup>

Ännu syns ingen effekt av detta i form av fler a-kassemedlemmar som andel av arbetskraften. Nivån har stabiliserats runt 72 procent perioden 2008 till 2015. Vid utgången av 2015 motsvarade det totala antalet medlemmar i a-kassorna därmed drygt 3,5 miljoner. Detta innebär att färre arbetstagare (och företagare) har försäkrat sitt arbete i den frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen.

När det gäller hur många arbetslösa som får inkomstrelaterad a-kasseersättning, framkommer utvecklingen från 2002 till 2015 i diagram 3 nedan. Antalet och andelen arbetslösa som får inkomstrelaterad a-kasseersättning har minskat dramatiskt. Det beror delvis på att färre är

<sup>4</sup> Den dåvarande borgerliga regeringen tillmötesgick även andra krav från LO för att främja en utveckling av kollektivavtalade yrkesintroduktionsanställningar. Varken den föreslagna lärlingsprovanställningen eller försämringen av anställningsskyddet vid uppsägning av personliga skäl genomfördes. Temporärt (fram till år 2019) stoppades också regeringens förslag om att subventionera yrkesintroduktionsavtal även för arbetsgivare utan kollektivavtal respektive att flytträtt i avtalspensionssystemet skrinlades. I migrationsöverenskommelsen från hösten 2015 ingår att yrkesintroduktionsavtalen ska kunna användas av företag som inte har kollektivavtal. Exakt hur detta kommer att se ut är ännu inte klarlagt.

<sup>5</sup> Bland LO-förbundens a-kassor varierar medlemsavgifterna i januari 2016 mellan som lägst 92 till 116 kronor per månad (Kommunals, Elektrikernas, IF Metals, Livs och Fastighets a-kassor), och som högst 140, 149 och 155 kronor per månad (Sekos och GS a-kassor). Däremellan, med avgifter från 120 till 130 kronor per månad, finns Handels, Transports, Pappers, Byggnads och Hotell- och restaurangs a-kassor.

medlemmar i a-kassorna, vilket var i fokus ovan, delvis på de villkorsförsäkringar som genomfördes i arbetslöshetsförsäkringen 2007 till 2009.

Det är framför allt fyra villkorsförsäkringar i arbetslöshetsförsäkringen som har påverkat det fallande antalet ersättningstagare. Dels skärpt krav på förankring i arbete till 80 timmars arbete per månad i sex månader av tolv för att kvalificera sig för ersättning. Dels skärpt krav på förankring i arbete för att få full ersättning, genom att det krävs arbete i tolv månader för att få full ersättning.<sup>6</sup>

Dessutom har deltidsbegränsningsreglerna skärpts så att det endast går att kombinera arbete och arbetslöshet i 75 ersättningsdagar. Därefter ställs deltidsarbetslösa, med varaktiga deltidsanställningar respektive tillfälliga timanställda, inför att ”välja” hel arbetslöshet eller att klara sig på det arbete som arbetsgivaren erbjuder. Därtill slopades det studerandevillkor som tidigare innebar att nytillträdande från gymnasie- och eftergymnasiala studier under vissa förutsättningar kunde få del av arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp vid arbetslöshet.

Mellan 2007 och 2011 minskade andelen arbetslösa med inkomstrelaterad a-kasseersättning med 23 procentenheter. Perioden 2011 till 2015 har andelen legat på en stabil och mycket låg nivå, runt 20 procent. I antal hade drygt 95 000 arbetslösa inkomstrelaterad a-kasseersättning i genomsnitt per månad 2015.

Diagram 3  
**Ersättningstagare av arbetslösa**  
Båda könen, 16-64 år, 2002-2015



NOT: Ersättningstagare utgörs av arbetslösa med a-kasseersättning (inkomstrelaterad och grundbelopp) enligt IAF samt deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd (inkomstrelaterat och grundbelopp) baserat på tidigare upparbetad rätt till a-kasseersättning. Arbetslösa utgörs av arbetslösa, exklusive heltidsstuderande, enligt SCB/AKU, totalt antal deltagare i konjunkturberoende program med aktivitetsstöd samt deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda som är inskrivna som arbets sökande på Arbetsförmedlingen.

Källa: Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, SCB/AKU samt egna beräkningar

<sup>6</sup> Effekten av detta syns på två sätt. Dels blir ersättningen lägre i kronor (vilket inte fördjupas mer här). Dels är det färre arbetslösa som får ersättning motsvarande heltid. Det verkar kunna kopplas till deltidsarbetslöshet, som i arbetslöshetsförsäkringen handlar om möjligheten att få fyllnadsersättning för mellanskillnaden i timmar mellan det gamla och nya arbetet (genom att ”stämpla upp”). I första ledet blir det genomsnittliga antalet arbetade timmar per vecka lägre genom kravet på ett års arbete för att få full ersättning. I andra ledet behöver inte ett varaktigt deltidsarbete eller tillfälliga påhugg bli så omfattande vad gäller arbetade timmar per vecka innan ersättningen uteblir; det finns då inga timmar kvar att stämpla upp till.

En ytterligare bidragande orsak till att färre får inkomstrelaterad a-kasseersättning är att arbetslösa från 2007 inte princip inte kan få mer än en ersättningsperiod, 300 eller 450 dagar. Om arbetslösheten blir längre finns möjlighet att gå in i jobb- och utvecklingsgarantin men då övergår inkomstrelaterad a-kasseersättning till inkomstrelaterat aktivitetsstöd (dock med lägre ersättningsnivå). Av diagram 3 ovan framgår att det under perioden 2010 till 2015 sker en ökning av antalet arbetslösa med aktivitetsstöd, vilket rimligen hänger samman med ökad långtidsarbetslöshet och en överflyttning av arbetslösa från a-kasseersättning till aktivitetsstöd.

Sammanfattningsvis gäller att en mindre andel av arbetskraften är medlemmar i en a-kassa och färre har därmed försäkrat sitt arbete i den frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Färre arbetslösa får också (inkomstrelaterad) a-kasseersättning till följd av stramare kvalificerings- och ersättningsvillkor. Därtill är det endast relativt låga månadslöner som försäkras i arbetslöshetsförsäkringen.

För att öka antalet arbetslösa som får a-kasseersättning, inkomstrelaterad såväl som grundbelopp, är det kvalificeringsvillkoren för arbetslöshetsförsäkringen likväl som villkoren för ersättning, som måste ses över och förändras.

### **5.2.2 Fackliga inkomstförsäkringar vid arbetslöshet**

Fackliga inkomstförsäkringar erbjuds av i princip alla TCO- och Saco-förbund samt av hälften av LO-förbunden. Gemensamt för inkomstförsäkringarna är att de har hårdare medlemsvillkor än arbetslöshetsförsäkringen: För att ingå i den försäkrade gruppen ställs krav på ett års medlemskap i en a-kassa och (minst) ett års medlemskap i fackförbundet som erbjuder försäkringen. Grunden för att kunna få kompletterande ersättning från inkomstförsäkringar är att den försäkrade har rätt till inkomstrelaterad a-kasseersättning och inleder en ny ersättningsperiod (med karensdagar).

Det finns skillnader mellan de fackliga inkomstförsäkringarna främst mellan LO-förbundens visavi TCO- och Saco-förbundens vad gäller ersättningsperiodens längd och i någon mån vad gäller vilka månadslöner som försäkras.

#### ***LO-förbundens inkomstförsäkringar***

LO samlar 14 fackförbund och totalt drygt 1,46 miljoner medlemmar. Av LO-förbunden har hälften inkomstförsäkringar: Elektrikerförbundet, GS-facket, Handels, Kommunal, Livs, Seko och Transport.<sup>7</sup>

För att vara försäkrad krävs, förutom månadslöner över taket för försäkrade löner i arbetslöshetsförsäkringen, oavbrutet medlemskap i fackförbund och en a-kassa i minst tolv månader. Därtill krävs att medlemmen inte har varit arbetslös under kvalifikationstiden samt har rätt till inkomstrelaterad a-kasseersättning.

---

<sup>7</sup> För Seko-medlemmar är inkomstförsäkringen främst viktig för privatanställda eftersom statligt anställda omfattas av kollektivavtalad kompletterande ersättning (se nedan).

LO-förbundens inkomstförsäkringar omfattar vanligen 100 ersättningsdagar. Detta dock med ett undantag, Livs. Där omfattar ersättningsperioden 200 dagar. Tre förbund har satt ett tak för högsta försäkrade månadslöner medan fyra inte har det (se vidare i tabell 1).

### Tabell 1. LO-förbundens inkomstförsäkringar

Ersättningsperiod och försäkrade månadslöner från 1 januari 2015

Förbund	Ersättningsperiod	Högsta försäkrade månadslön
Elektrikerna	100 ersättningsdagar	Ingen övre gräns
GS-facket	100 ersättningsdagar	35 000 kronor
Handels	100 ersättningsdagar	35 000 kronor
Kommunal	100 ersättningsdagar	35 000 kronor
Livs	200 ersättningsdagar	Ingen övre gräns
Seko	100 ersättningsdagar	Ingen övre gräns
Transport	100 ersättningsdagar	Ingen övre gräns

Källa: [www.folksam.se](http://www.folksam.se)

### TCO-förbundens inkomstförsäkringar

TCO samlar 14 fackförbund och totalt cirka 1,3 miljoner medlemmar. Majoriteten av TCO-förbunden erbjuder inkomstförsäkringar.<sup>8</sup> Så kallade basförsäkringar är obligatoriska och ingår i det fackliga medlemskapet. Därutöver finns möjlighet för enskilda medlemmar att teckna den frivilliga tilläggsförsäkringen.

Basförsäkringarna omfattar mellan 100 och 200 ersättningsdagar, vanligast är 120 ersättningsdagar. Månadslöner, från taket i arbetslöshetsförsäkringen, upp till vanligtvis 60 000 kronor kan försäkras. Det finns dock enstaka förbund som försäkrar månadslöner upp till 80 000 och 100 000 kronor.

De frivilliga tilläggsförsäkringarna ger vanligen ersättning i ytterligare mellan 100 och 180 dagar, oftast så att ersättning sammanlagt kan utgå för en hel ersättningsperiod om 300 dagar. I vissa fall höjs taket för högsta försäkrade månadslöner och spannet för vilka månadslöner som försäkras går från 60 000 till 150 000 kronor.

För att vara ersättningsberättigad krävs sammanhängande medlemskap i fackförbund och a-kassa i minst tolv månader före arbetslöshet. Den försäkrade måste även ha rätt till inkomstrelaterad a-kasseersättning och får inte ha ”gjort anspråk på a-kasseersättning eller aktivitetsstöd” under kvalificeringstiden.

<sup>8</sup> De TCO-förbund som inte har inkomstförsäkringar är Försvarsförbundet, Polisförbundet, Sveriges yrkesmusiker, Teaterförbundet och TULL-KUST, förbundet för anställda i Tullverket och Kustbevakningen. De så kallade uniformsförbunden omfattas av kollektivavtalad ekonomisk ersättning (Trygghetsstiftelsen för statligt anställda) och har inte behov av fackliga inkomstförsäkringar (se nedan). Sveriges yrkesmusiker och Teaterförbundet har, precis som en del LO-förbund, inte möjlighet att erbjuda inkomstförsäkringar till en rimlig premie på grund av höga arbetslöshetsrisker.

## **Saco-förbundens inkomstförsäkringar**

Saco samlar 22 fackförbund och totalt cirka 650 000 medlemmar. Saco-förbunden erbjuder sedan år 2000 kompletterande försäkringsskydd utöver arbetslöshetsförsäkringen. Majoriteten av Saco-förbunden har samlats i en gemensam inkomstförsäkring,<sup>9</sup> med liknande uppbyggnad som TCO-förbunden: En så kallad basförsäkring som i de flesta fall ingår i det fackliga medlemskapet respektive en frivillig tilläggsförsäkring som medlemmar kan välja att ansluta sig till fram till 55 års ålder.

Basförsäkringen ser något olika ut mellan förbunden men omfattar i huvudsak 120 ersättningsdagar samt i enstaka fall 140, 150 och 200 ersättningsdagar.<sup>10</sup> Taket för högsta försäkrade månadslön varierar mellan 50 000 till 100 000 kronor. Tyngdpunkten ligger på 80 000 och 100 000 kronor.

Den frivilliga tilläggsförsäkringen har i allmänhet ett tak som gör att månadslöner upp till 80 000 kronor per månad försäkras, samt fler ersättningsdagar så att antalet ersättningsdagar totalt blir 300.

Tre Saco-förbund ställer krav på minst 18 månaders fackligt medlemskap för att omfattas av inkomstförsäkringen. De flesta ställer krav på tolv månader. För Saco-förbundens gemensamma inkomstförsäkring gäller vidare att ett krav på minst 80 timmars arbete per månad i tolv månader under ramtid av 18 månader för att kvalificera sig samt medlemskap i Akademiernas a-kassa och rätt till inkomstrelaterad a-kasseersättning. Under kvalificeringstiden får den försäkrade heller inte ha gjort anspråk på a-kasseersättning.

### **5.2.3 Ersättning enligt avtal vid arbetslöshet**

De kollektivavtalade ekonomiska ersättningarna utöver arbetslöshetsförsäkringen, riktas till den mycket trygga arbetskraften. Dock är villkoren och ersättningarna olika. Mest förmånliga kompletterande ersättningar utöver arbetslöshetsförsäkringen finns inom statlig och offentlig sektor följt av tjänstemän inom privat sektor.<sup>11</sup> För dem som omfattas är behovet av fackliga inkomstförsäkringar litet eftersom de istället har ett bra kollektivavtalat inkomstbortfalls-skydd. Minst förmånlig kompletterande ersättning har arbetare i privat sektor där färre också har tillgång till fackliga inkomstförsäkringar, vilket framkom ovan.

---

<sup>9</sup> Den gemensamma inkomstförsäkringen utgår från ett avtal om allmänna villkor mellan Saco-förbunden och Saco Folksam Försäkrings AB. Akademikerförbundet SSR har sedan januari 2015 ett eget avtal om inkomstförsäkring med Folksam. Lärarnas Riksförbund har, precis som TCO-förbundet Lärarförbundet, avtal med Lärarför-säkringar. Kyrkans akademikerförbund och Sveriges universitetslärarförbund, SULF, har avtal med Förenade liv respektive att Sveriges skollärförbund har avtal om inkomstförsäkring med Försäkringsbolaget IF. Ett Saco-förbund har valt att inte ha någon inkomstförsäkring på grund av mycket låg arbetslöshet/arbetslöshetsrisk, Sveriges veterinärförbund (respektive Saco-förbunds webbplats via [www.saco.se](http://www.saco.se)).

<sup>10</sup> De två Saco-förbund som har 200 ersättningsdagar i inkomstförsäkringen erbjuder inte någon tilläggsförsäkring.

<sup>11</sup> Nedan ses endast närmare till de största omställningsavtalen. Det finns dock betydligt fler: *Trygghetsfonden BAO*, för bank och finans; *Trygghetsrådet TRS*, för ideell och idéburen sektor och kulturområdet (arbetare och tjänstemän); *Svenska kyrkans Trygghetsråd*, för Svenska kyrkan och närstående organisationer; *Trygghetsrådet Fastigo, TRF*, för tjänstemän inom fastighetsbranschen; *Trygghetsfonden Fastigo, LO*, för arbetare inom fastighetsbranschen; *KFS Trygghetsfond*, för samhällsnyttiga företag; *ABFF-Handels trygghetsfond* och *AFO-Handels trygghetsfond*, för (delar av) arbetarrörelsen.



## **Arbetare i privat sektor**

Försäkring om avgångsbidrag, AGB, lämnar ersättning vid uppsägning på grund av *arbetsbrist*. Rätt till ersättning har den som har blivit uppsagd från en tillsvidareanställning på grund av arbetsbrist och den driftsmässiga förändringen i företaget leder till en varaktig minskning av personalstyrkan. Ersättning kan lämnas från och med 40 års ålder till den som varit anställd minst 50 månader under de senaste fem åren hos ett eller flera företag som varit anslutna till AGB-försäkringen. Det är möjligt att få ut ersättning i delar för den som exempelvis blir erbjuden fortsatt anställning i företaget men med lägre arbetstid. Det går bara att få ut ett helt AGB-belopp en gång per femårsperiod. AGB kan betalas ut längst till och med månaden före den då den anställde fyller 65 år.

Den som blir återanställd i företaget/koncernen inom tre månader har inte rätt till någon ersättning. AGB kan inte heller betalas ut till den som avböjer ett erbjudande om återanställning av skäl som skulle lett till avstängning av ersättning från a-kassan. Enligt huvudregeln finns ingen rätt till ersättning för den som haft rätt att låta anställningen övergå till ett förvärvande företag men tackat nej och därför blivit uppsagd. Rätt till AGB finns inte heller för den som blivit beviljad sjukersättning innan anställningen upphört.

Ersättningen betalas ut i form av ett *engångsbelopp* då anställningen upphör. Det finns inget krav på att den anställde ska vara arbetssökande för att beloppet ska betalas ut. Beloppets storlek bestäms av åldern vid friställningen och av arbetstiden. Beloppet utges i proportion till det ordinarie arbetstidsmåtts andel av heltid vid tidpunkten för uppsägningen. För den som är 40-49 år är beloppet 33 850 kronor (2016), för varje levnadsår mellan 50 och 59 år höjs beloppet med 1 400 kronor, för att vara uppe i 49 250 kronor för den som är 60-64 år. Försäkringsbeloppet är skattepliktig inkomst. Preskriptionstiden är två år räknat från det datum då tillsvidareanställningen upphörde. ([www.afaforsakring.se](http://www.afaforsakring.se))

## **Tjänstemän i privat sektor**

För privatanställda tjänstemän, inklusive kooperativt anställda tjänstemän, finns en kollektivavtalad försäkring som kallas *avgångsersättning*, AGE. Den kan i vissa situationer ge ekonomisk ersättning vid arbetslöshet. För att ha rätt till ersättningen måste månadslönen vara minst 27 100 kronor, den försäkrade måste vara 40 år, ha arbetat minst fem år på ett företag som är anslutet till TRR Trygghetsrådet, ha blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller valt att avsluta anställningen genom en frivillig överenskommelse,<sup>12</sup> vara arbetssökande på minst 20 procent och inskriven på Arbetsförmedlingen.

AGE baseras på den lön som den försäkrade hade den sista anställningsdagen och ger kompletterande ersättning, utöver a-kasseersättning, upp till cirka 70 procent av den tidigare lönen, i 130 ersättningsdagar för åldersgruppen 40 till 64 år.<sup>13</sup> De som är i åldrarna 45 till 59 år och som har haft en månadslön över 33 000 kronor kan få ytterligare 130 ersättningsdagar medan de som är i åldrarna 60 till 64 år kan få ytterligare 260 ersättningsdagar. Då fyller AGE ut upp till 50 procent av tidigare lön ([www.trr.se](http://www.trr.se); [www.arbetsgivare.folksam.se](http://www.arbetsgivare.folksam.se)).

---

<sup>12</sup> Den 28 augusti 2014 fattade Trygghetsrådet TRRs styrelse beslut om ett tillägg i omställningsavtalet som innebär att en anställning som avslutas via en frivillig överenskommelse, utan att en uppsägning har ägt rum, kan ge rätt till avgångsersättning. En förutsättning för det är att fackförbund och företag är överens om att det finns en övertalighet som kan styrkas skriftligt.

<sup>13</sup> Den försäkrade har rätt till AGE som längst till och med månaden före hen fyller 65 år.

### **Anställda i offentlig sektor**

Av de kollektivavtalade ekonomiska ersättningarna är det som gäller för anställda i offentlig sektor bland de mest förmånliga. Villkoren för att omfattas av försäkringen är minst fem års sammanhängande anställning, varav tillsvidareanställning de senaste fyra åren. Därtill får den försäkrade inte ha avvisat ett erbjudande om ett liknande arbete hos arbetsgivaren samt att hen åtminstone måste kunna få ersättning med arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp eller aktivitetsstöd från Försäkringskassan.

Om villkoren uppfylls kan *kompletterande ersättning* ges i 300 ersättningsdagar. Sammanlagt kan a-kasseersättning och utfyllnadsersättning uppgå till 80 procent av tidigare lön ersättningsdagar 1 till 200 respektive 70 procent av tidigare lön ersättningsdagar 201 till 300.

Det finns även en *särskild ersättning* till äldre arbetstagare, definierat som de som har fyllt 61 år vid tidpunkten för uppsägning. Efter att ha avslutat arbetslöshetsförsäkringens ersättningsperiod kan den försäkrade bestämma sig för att inte längre stå till arbetsmarknadens förfogande och få del av den särskilda ersättningen, givet att hen har varit anställd i en kommun eller i ett landsting. Ersättningen utgörs av ett fast belopp per månad som motsvarar 60 procent av den genomsnittliga lönen året före uppsägningstidpunkten och kan betalas ut till och med kalendermånaden innan den försäkrade fyller 65 år.

För att ha rätt till den särskilda ersättningen krävs att den försäkrade är uppsagd från en tillsvidareanställning i kommun eller landsting, har minst tio års sammanhängande anställning med minst 40 procents sysselsättningsgrad hos arbetsgivare (kommun, landsting, kommunalförbund eller företag inom Pacta), har fyllt 61 år vid uppsägningstidpunkten samt har förbrukat eller skulle ha förbrukat en hel ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen ([www.omställningsfonden.se](http://www.omställningsfonden.se)).

### **Anställda i statlig sektor**

För anställda i statlig sektor gäller ett nytt kollektivavtal omställningsavtal från 1 januari 2015. Det omfattar alla som har haft en anställning som sträckt sig över minst tolv månader i följd hos en statlig arbetsgivare samt har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist, oavsett anställningsform. De ”ekonomiska förstärkningar” som ingår är av två slag: *Kompletterande ersättning* utöver a-kasseersättning vid arbetslöshet och *inkomstutfyllnad* vid nytt jobb med lägre lön än i det gamla jobbet.

Utfyllnaden vid arbetslöshet är densamma som för anställda i offentlig sektor: Om villkoren är uppfyllda kan kompletterande ersättning utgå i 300 ersättningsdagar. Sammanlagt ger a-kasseersättningen och utfyllnaden då 80 procent av den tidigare lönen ersättningsdagar 1 till 200 respektive 70 procent av den tidigare lönen ersättningsdagar 201 till 300. Därtill har statligt anställda med barn under 18 år rätt till ytterligare 150 ersättningsdagar när ersättningsperioden om 300 dagar är slut.

Den som får ett nytt jobb med lägre lön än i det gamla kan få så kallad inkomstförstärkning i 780 dagar. Den motsvarar 100 procent av mellanskillnaden mellan den nya och den gamla lönen, dock högst 30 procent beräknat på den gamla lönen. Frånvarodagar på grund av ka-

rensdagar, föräldraledighet och tjänstledighet ger inte rätt till inkomstförstärkning ([www.tsn.se](http://www.tsn.se)).

#### 5.2.4 Korttidsarbete – med syfte att undvika arbetslöshet

Till kollektivavtalade kompletterande ekonomiska ersättningar är det rimligt att också lägga *korttidsarbete*. Detta då korttidsarbete i grunden bygger på att överbrygga ekonomiska kriser genom att öppna möjligheter för företag att minska arbetstid och därmed lönekostnader i syfte att undvika uppsägningar på grund av arbetsbrist till följd av vikande efterfrågan.<sup>14</sup>

Korttidsarbete aktualiserades i spåren av finanskrisen 2008-2009. Då tecknade flera arbetsgivarorganisationer och IF Metall så kallade krisavtal som gällde under 2009 och 2010 inom delar av industrin.<sup>15</sup> Dessa innebar att arbetstid och därmed löner tillfälligt minskades i syfte att överbrygga den ekonomiska krisen. Det fanns inget statligt stöd kopplat till de avtal som då tecknades.

Frågan om statligt stöd vid korttidsarbete utreddes senare av en arbetsgrupp inom regeringskansliet (Ds 2012:59). Efter en remissrunda trädde en lag om stöd vid korttidsarbete i kraft i slutet av år 2013 (SFS 2013:948). Enligt den nya lagen kan stöd för korttidsarbete ges till arbetsgivare i privat (-finansierad) näringsverksamhet om det har stöd av ett centralt kollektivavtal. Statligt stöd kan utgå i en (annalkande) ”synnerligen djup lågkonjunktur” och om det inte hindrar en ”sammhällesekonomiskt önskvärd strukturomvandling”. Bedömningen av om båda dessa förhållanden råder ligger i regeringens händer och regeringen kan utfärda föreskrifter om att stöd ska lämnas om kriterierna anses vara uppfyllda.

För detta avsnitt är det främst frågan om vilka arbetstagare som skulle kunna omfattas av ett statligt stöd för korttidsarbete som är aktuell, inte stödets utformning i sig.<sup>16</sup> Det verkar rimligt att tolka det som att det är tillsvidareanställda som skulle kunna omfattas, det vill säga företrädesvis trygg arbetskraft.

### 5.3 Analys: Det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet

Den utveckling som har beskrivits ovan har lett ökade skillnader mellan arbetstagare vad gäller det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet. Dessa skillnader följer inte så enkla mönster utan är tvärtom ganska komplexa.

---

<sup>14</sup> En finess med korttidsarbete som brukar lyftas fram är att återhämtningen i ett senare skede kan underlättas genom att företag har personalstyrka kvar när efterfrågan vänder. Dock är det viktigt att korttidsarbete inte hindrar (positiv) strukturomvandling.

<sup>15</sup> Inom industrin finns det i de flesta kollektivavtal på arbetarsidan utvecklade regelverk kring permittering. Sedan 1995 finns dock inget ersättningssystem med statligt stöd kopplat till det permitteringslöneavtal (Parts-gemensam rapport 2011). I LO (2011) är slutsatsen att det tidigare permitteringslönesystemet, det vill säga det som gällde (från 1984) till och med 1995 skulle kunna fungera väl vid mindre nedgångar i efterfrågan som är relativt avgränsade i tid. Där kan staten överlåta åt parterna att avgöra om permittering är lämpligt. Därtill behövs en utvidgad permitteringslösning som endast ska användas vid mycket allvarliga efterfrågekriser. Där bör staten avgöra när det är dags att aktivera systemet.

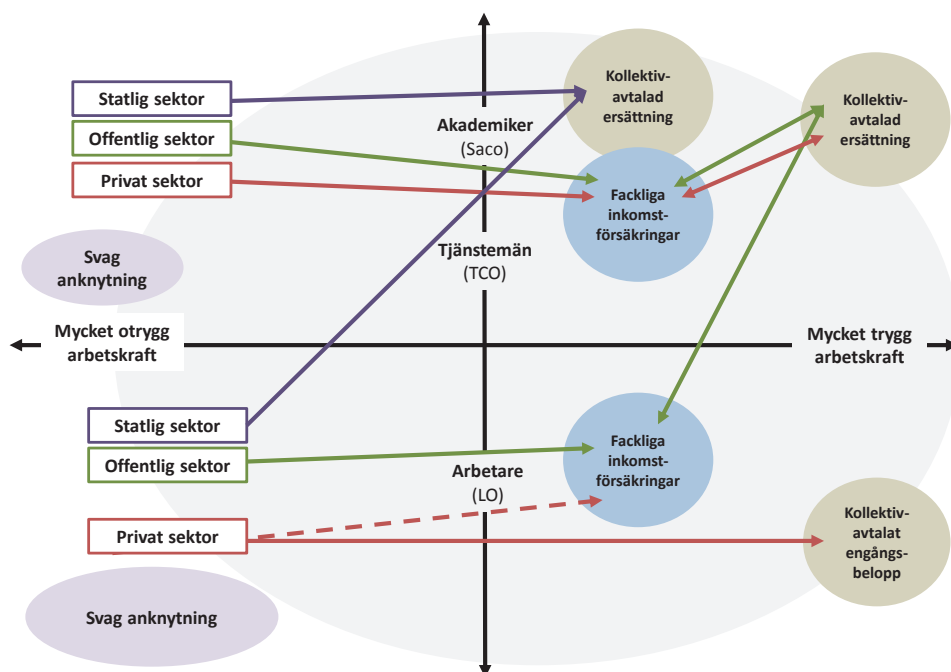
<sup>16</sup> LO var en av remissinstanserna och var i grunden positiv till förslaget om statligt stöd vid korttidsarbete. Där- emot var LO kritiskt till inriktningen på vissa förslag, bland annat fördelningen av kostnader mellan stat, företag och enskild arbetstagare (se vidare i LO 2013).

I korthet kan det beskrivas som att det har betydelse om arbetstagare är arbetare, tjänstemän eller akademiker, vilket kan kopplas till den vertikala dimensionen i form av klasskillnader i arbetslöshetsrisker (se också diagram 6 längre fram). Samtidigt har privat, offentlig och statlig sektor betydelse utifrån att arbetslöshetsrisker delvis är sektorsanknutna. Därtill har det betydelse om arbetstagare är otrygga eller trygga utifrån en horisontell dimension som även den påverkar arbetslöshetsrisker. Den dimensionen avser att fånga om arbetsmarknadsanknytning är svag eller svagare respektive starkare eller stark.

Figur 1 är ett försök att illustrera komplexiteten i hur försäkringsskyddet vid arbetslöshet ser ut med hänsyn till vertikala och horisontella dimensioner tillsammans med sektorstillhörighet. Det går att se på arbetsmarknaden i stort utifrån detta angreppssätt, men även på olika segment på arbetsmarknaden eller till och med enskilda arbetsplatser.

Figur 1

**Illustration av vertikala och horisontella skillnader ekonomiskt skydd vid arbetslöshet**



NOT: Den ljusgrå stora runda plattan i figuren symboliserar att arbetslöshetsförsäkringen svarar för det grundläggande ekonomiska skyddet vid arbetslöshet för dem som inte omfattas av den i dagsläget men också för dem som kvalificerar sig till fackligt och kollektivavtalat försäkringsskydd.

LO analyserar ofta skillnader på arbetsmarknaden utifrån klass och kön, vilket är relevant också när det kommer till analysen av det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet. Det handlar för det första om att det företrädesvis är LO-förbund som inte alltid har råd att bära fackliga inkomstförsäkringar, vilket i figuren ovan illustreras genom den streckade röda linjen. Det handlar för det andra om polariserade anställningsförhållanden där såväl utbildningsnivå och utbildningsinriktning som kön, ålder och etnicitet har betydelse. Deltidsarbete och de mest otrygga anställningarna, som olika typer av tim- och behovsanställningar, är mest utbrett i kvinnodominerade arbetaryrken (LO 2015a; Vedin 2015). Det innebär att klass, kön och etnicitet samspelar med det som i figuren kallas arbetstagare med svag anknytning, som är otrygga.

Om man ska se lite närmare på den (*mycket*) *otrygga arbetskraften*, som ibland också kallas den *instabila arbetskraften*, ingår just personer med svag eller svagare anknytning till arbetsmarknaden, till exempel deltidsarbetande, tidsbegränsat anställda och nyutbildade (jmf Bäckman 2006; Bergmark & Bäckman 2008). Den otrygga arbetskraften utmärks generellt av att ha arbeten med jämförelsevis lägre kvalifikationer, sämre anställningstrygghet, lägre löner och färre utvecklingsmöjligheter (LO 2014).

Nyutbildade är främst unga vuxna och nyanlända invandrare. Antalet nyanlända blir fler i och med att krig och konflikter som driver människor på flykt har tilltagit under hösten 2015. Under etableringsfasen är nyutbildade otrygga med avseende på försäkringsskydd vid arbetslöshet. Det beror på att arbetslöshetsförsäkringen ställer krav på en viss förankring i arbete innan det går att få a-kasseersättning. Sedan 2007 går det inte heller att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkrings grundbelopp genom studier, vilket främst påverkar nyutbildades försäkringsskydd.

Att det på särskilt vissa delar av arbetsmarknaden är svårt att finna varaktiga och sammanhållna anställningar gör vidare att somliga har svårt att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom finns en grupp deltidsarbetslösa som drabbas av deltidsbegränsningsregler som gör att rätten till ersättning tar slut tidigare än för helt arbetslösa.

Den otrygga arbetskraften har växt till följd av polariseringen på arbetsmarknaden och fler är därmed otrygga också genom att inte vara berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet. Gemensamt för gruppen otrygga är ett stort behov av en förbättrad arbetslöshetsförsäkring för att få ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Däremot är fackliga inkomstförsäkringar och kollektivavtalade (kompletterande) ekonomiska ersättningar betydelselösa eftersom dessa försäkringslösningar inte riktas till den otrygga arbetskraften.

Den *trygga arbetskraften*, som också brukar kallas *kärnarbetskraften*, omfattar personer med stabila anställningsförhållanden, förträdesvis tillsvidareanställda som arbetar heltid. Den trygga arbetskraften utmärks av att ha kvalificerade arbeten med goda villkor och utvecklingsmöjligheter och högre löner (jmf Bäckman 2006; Bergmark & Bäckman 2008; LO 2014). Utmärkande är även att arbetsgivare är måna om att behålla kärnarbetskraft, vilket gör att det finns trygghet nästan oberoende av konjunkturläge.

Gemensamt för trygg och mycket trygg arbetskraft är att de i hög grad kan kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen, men att den för de allra flesta inte ger ett fullgott inkomstbortfalls- skydd till följd av det låga taket för högsta försäkrade löner (jmf diagram 1 ovan).

Förutsättningarna för att på annan väg ordna kompletterande ekonomiskt skydd utöver arbetslöshetsförsäkringen är över lag förhållandevis goda till följd av att arbetslöshetsriskerna är jämförelsevis låga. Det betyder dock inte att arbetslöshetsriskerna fördelar sig jämnt inom den trygga arbetskraften utan det finns skillnader främst utifrån klass och sektor. Det beror på att privata försäkringslösningar för mindre försäkringskollektiv innebär differentiering av arbetslöshetsrisker och därmed betalningsförmåga också inom den jämförelsevis trygga gruppen. Den trygga arbetskraften har därmed inte alltid tillgång till fackliga inkomstförsäkringar och kollektivavtalade ekonomiska ersättningar.

Det finns en trygg grupp som har månadslöner som gör att arbetslöshetsförsäkringen ger ett dåligt ekonomiskt skydd. Den gruppen har därför behov av bättre försäkringsskydd vid arbetslöshet och där har fackliga inkomstförsäkringar stor betydelse.



Samtidigt får färre arbetslösa inkomstrelaterad a-kasseersättning (jmf diagram 3 ovan). Det innebär också att fackliga inkomstförsäkringar riskerar att nå färre arbetslösa eftersom dessa försäkringar hänger på att arbetslösa, fackliga medlemmar, är berättigade till just inkomstrelaterad a-kasseersättning.

Denna grupp kan däremot inte, trots att den kan ses som jämförelsevis trygg, räkna med kollektivavtalade ekonomiska ersättningar. Det är endast de mycket trygga inom offentlig och statlig sektor tillsammans med privatanställda tjänstemän som kan räkna med kollektivavtalad kompletterande ersättning utöver arbetslöshetsförsäkringen. Privatanställda arbetare kan få ett engångsbelopp.

Arbetslöshetsförsäkringen har en grundläggande och central betydelse för hela arbetskraften. Samtidigt har den minskat i betydelse för både den (mycket) otrygga och den (mycket) trygga arbetskraften, om än på olika sätt.

- ✓ Den förstnämnda gruppen riskerar att inte alls omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, vilket innebär att det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet är undermåligt. Det beror på att villkoren för ersättning har utformats på ett sätt som gör att arbetslöshetsförsäkringen är illa anpassad för dem som har stora arbetslöshetsrisker till följd av svagare arbetsmarknadsanknytning.
- ✓ Den sistnämnda gruppen omfattas i högre grad av arbetslöshetsförsäkringen men har ett undermåligt inkomstbortfallsskydd, vilket också innebär att det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet är otillräckligt. I takt med att den gemensamt finansierade arbetslöshetsförsäkringen har urholkas materiellt har dock den trygga arbetskraften sökt alternativa sätt att få bättre försäkringsskydd, främst genom fackliga inkomstförsäkringar, eftersom kollektivavtalade ekonomiska ersättningar är reserverade för mycket trygg arbetskraft, förutom inom statlig sektor.

De fackliga inkomstförsäkringarna är i grunden avsedda för trygg arbetskraft eftersom kvalificeringsvillkoren är striktare än i arbetslöshetsförsäkringen. Det pekar på att det även när arbetslöshetsriskerna är relativt låga, finns ett behov av att begränsa försäkringskostnader.

Alla fackförbund erbjuder inte heller inkomstförsäkringar. Det gäller främst förbund vars medlemmar har högre (och höga) arbetslöshetsrisker och som därför inte har råd att erbjuda inkomstförsäkringar till en rimlig premie. Dessutom kan arbetslöshetsrisker vara högre/höga till följd av hur ekonomiska kriser slår, även om anställningsvillkoren är stabila och goda, det vill säga trots att arbetskraften är trygg. Det gäller för flera LO-förbund, främst inom byggverksamhet och industri.

För de sju LO-förbund som har inkomstförsäkringar gäller vidare att kompletterande ersättning utöver arbetslöshetsförsäkringen i första hand gäller i 100 ersättningsdagar. Därefter är det arbetslöshetsförsäkringens ersättning som gäller. TCO- och Saco-förbundens inkomstförsäkringar kan sammantaget gälla i 300 ersättningsdagar. Detsamma gäller den kollektivavtalade ekonomiska ersättning för trygg arbetskraft i statlig sektor och mycket trygg arbetskraft i offentlig sektor. Privatanställda tjänstemän har också, om de är mycket trygga, förmånlig avtalad kompletterande ersättning jämfört med privatanställda arbetare (se närmare till orsakerna bakom det i avsnitt 5.6).



Vad gäller det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet är det främst arbetskraften i den privata sektorn på arbetarsidan som endast eller i bästa fall, kan räkna med a-kasseersättning vid arbetslöshet. Skillnaderna i ekonomiskt skydd vid arbetslöshet mellan hög- och lågriskgrupper har ökat.

- ✓ Den centrala frågeställningen är om arbetare, tjänstemän och akademiker anser att utbildningar och löner är tillräckligt skyddade i det system för försäkringsskydd vid arbetslöshet som har växt fram?

## 5.4 Inledning: Omställningsstöd vid arbetslöshet

Det har länge funnits stora förhoppningar från regeringars sida att arbetsmarknadens parter ska ta ett fortsatt, men också större ansvar för omställning. Samtidigt skiljer sig arbetslöshetsrisker och lönenivåer, otrygga anställningar och deltidsarbete mycket åt mellan olika delar av arbetsmarknaden, inte sällan utifrån tydliga klass- och könsmönster.

Dessutom tenderar arbetsgivare att i högre grad behålla arbetstagare med längre utbildning vid personalneddragningar samtidigt som utbildningskraven för att *få* ett arbete har höjts. Rustande och kompetenshøjande stöd för omställning (omskolning) är också dyra.

Det finns därmed stort behov av stöd för omställning baserat på ambitiösa fördelningspolitiska ambitioner utifrån gemensam finansiering via skatt. Skillnader i arbetslöshetsrisker, lönenivåer, anställningsformer och arbetstider får exponentiell betydelse i system med kollektivavtalade omställningsstöd. Det leder till stora skillnader i vilket stöd som ges och får stor betydelse för arbetslösas möjlighet att möta arbetsmarknadens krav.

Om arbetstagare förväntas betala mer av sin lön för omställningsstöd undandras även viljan att bidra till den gemensamt finansierade aktiva arbetsmarknadspolitik som är central för stora grupper.

För att analysera möjliga vägval för omställningsstöd vid arbetslöshet är det viktigt att närma sig både den aktiva arbetsmarknadspolitikens och det kollektivavtalade omställningsstödet innehåll samt se närmare till hur skillnader skapas inom det senare. Hur omställningsstödet ser ut och bör analyseras står i centrum i denna del av kapitlet.

## 5.5 Nuläge

### 5.5.1 Omställningsstöd enligt lag – aktiv arbetsmarknadspolitik

Arbetslösheten har varit hög under lång tid. Det har bland annat lett till förändrade och höga krav på arbetskraften. Skillnaderna i arbetslöshet utifrån utbildningsnivå har också ökat enligt det generella mönstret ju längre utbildning desto lägre arbetslöshet och tvärtom, ju kortare utbildning desto högre arbetslöshet (se diagram 6 nedan).

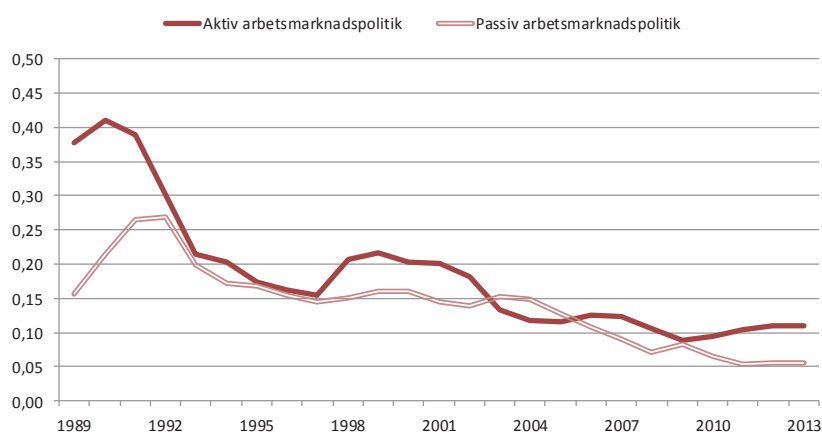
Parallellt med att arbetslösheten har bitit sig fast på höga nivåer allt sedan 1990-talskrisen har staten sänkt de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna genom minskade resurser till stöd för omställning (och ekonomiskt skydd) vid arbetslöshet. Förmågan och kraften att genom den

aktiva arbetsmarknadspolitiken rusta och stödja arbetslösa för att möta arbetsmarknadens förändrade krav är märkbart försvagad.

Det framkommer för det första i diagram 4 där de totala utgifterna för den aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiken har standardiserats mot den totala arbetslösheten. Vad diagrammet säger är att mindre resurser per procentenhet arbetslösa ställs till förfogande för etablering och omställning år 2013 jämfört med i slutet av 1990- och början av 2000-talet: 0,11 jämfört med 0,20. Jämfört med slutet av 1980-talet är det *betydligt* mindre resurser som används till stöd för etablering och omställning: 0,11 mot 0,38.

Diagram 4

**Totala utgifter (som andel av BNP) för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik standardiserat mot arbetslöshet, 1989-2013**



NOT: *Arbetslöshet* omfattar dels arbetslösa, exklusive heltidsstuderande, som söker och kan ta arbete enligt SCB (AKU), dels deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, inklusive nystartsjobb, respektive särskilda program för arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga enligt Arbetsförmedlingen. Data gäller båda könen för åldersgruppen 16 till 64 år. *Aktiv arbetsmarknadspolitik* omfattar förmedlingsverksamhet och administration samt den programverksamhet som Arbetsförmedlingen förfogar över. *Passiv arbetsmarknadspolitik* omfattar främst a-kasseersättning.

Källa: AF, OECD, SCB (AKU) samt egna beräkningar

Nedrustningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken framkommer för det andra av den övergripande illustrationen som ges av diagram 5. Där framkommer den så kallade aktivkvoten, som säger hur stor andel av det totala antalet arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vad diagrammet visar är att ett stort antal arbetslösa förvisso deltar i arbetsmarknadspolitiska program, men att det samtidigt inte i särskilt hög grad handlar om kompetenshöjande program som yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning, arbetspraktik och subventionerade anställningar (LO 2015b). Den andel som deltar i olika kompetenshöjande program motsvarade år 2014 cirka 26 procent (den streckade linjen i diagrammet), vilket kan jämföras med den totala andelen programdeltagare som motsvarade 47 procent (den heldragna linjen).

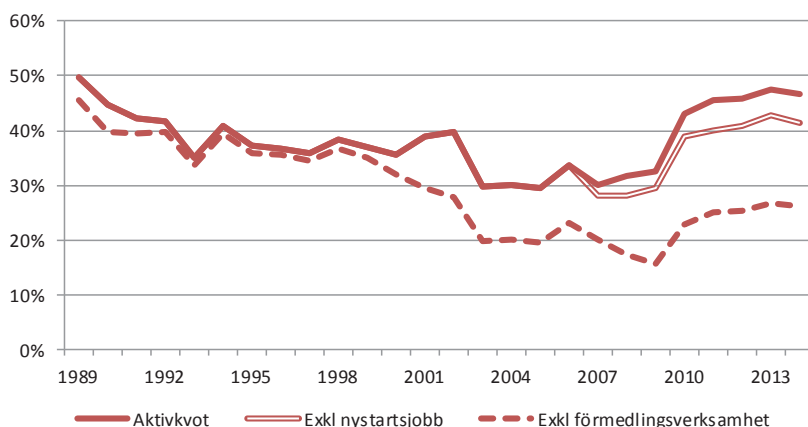
Det innebär att det i hög grad är insatser som är att betrakta som förmedlingsverksamhet som utgör en stor del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, i synnerhet från 2007. Insatser som handlar om att kartlägga, vägleda och platsförmedla har alltså blivit allt vanligare inom ramen

för den arbetsmarknadspolitiska programverksamheten, i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 samt i jobbgarantin för unga. Att det grundläggande stöd som detta handlar om successivt har flyttats in i programverksamheten innebär också att omläggningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har lett till att förmedlingsinsatser kommer in sent i arbetslöshetsperioden.

Diagram 5

### Aktivkvoten 1989-2014

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som andel av arbetslöshet



NOT: *Arbetslöshet* omfattar i detta diagram arbetslösa, exklusive heltidsstuderande, som söker och kan ta arbete enligt SCB (AKU) samt deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb enligt Arbetsförmedlingen. Data gäller båda könen för åldersgruppen 16 till 64 år.

Källa: Arbetsförmedlingen; SCB (AKU)

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är alltså svag. De kompetenshöjande och -utvecklande insatserna utgör en alltför liten del av stödet till arbetslösa, oavsett som det handlar om nyanländas och unga vuxnas behov av stöd för etablering eller stöd för omställning för arbetslösa som har etablerat sig på arbetsmarknaden men därefter drabbats av arbetslöshet.

Urholkningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken försämrar effektiviteten och matchningen på arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken behöver ett starkare innehåll framför allt i form av förstärkningar och ökat användande av beprövade och väl fungerande insatser och program (LO 2015b). I grunden handlar det om att ge den aktiva arbetsmarknadspolitiken en annan inriktning än den har haft under i stort sett hela 2000-talet, och i synnerhet sedan politikomläggningen 2007.

### 5.5.2 Omställningsstöd enligt avtal

Utvecklingen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken innebär att tillgången till tidigt stöd i arbetslöshetsperioden är begränsat. De kollektivavtalade omställningsstöden kommer in betydligt tidigare för dem som omfattas av dem, vanligen redan under uppsägningstiden. Omställningsstöd som arbetsmarknadens parter har kommit överens om har fått ökad betydelse för tidig tillgång till stöd för omställning från ett arbete till ett annat. Det måste åtminstone delvis ses mot bakgrund av den nedrustning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som har skett över tid.

Alla arbetstagare kan dock inte få del av det kollektivavtalade omställningsstödet. Det är i första hand reserverat för trygg arbetskraft och det finns därtill, på likartat sätt som för det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet, en klassdimension samtidigt som också sektorstillhörighet har betydelse (detta fördjupas i avsnitt 5.3 ovan).

### ***Arbetare i privat sektor***

För privatanställda arbetare, inklusive kooperativt anställda arbetare, finns ett kollektivavtalat omställningsstöd inom ramen för Trygghetsfonden TSL. Grunden för detta är anställning i företag som har kollektivavtal med ett LO-förbund (i privat sektor). Däremot krävs inte fackligt medlemskap för att anställda ska få del av stödet.

De villkor som gäller för att anställda ska omfattas är tillsvidareanställning vid uppsägning, minst tolv månaders sammanhängande anställning med minst 16 timmars arbetstid per vecka innan sista anställningsdag samt att uppsägningen berodde på arbetsbrist enligt lagen om anställningsskydd.<sup>17</sup>

Omställningsstödet inom TSL ska vara anpassat för individen. Det innebär att den som har lätt för att hitta ett nytt arbete får lite hjälp från jobbcoachen medan den som har svårt att få nytt arbete får mer hjälp. Omställningsbeloppet motsvarar idag totalt 22 000 kronor per deltagare år 2015.

Det omställningsstöd som i regel ges är coachning där kompetenskartläggning, CV och jobbsökansökan och information om system som är viktiga vid uppsägning och arbetslöshet ingår.

Dock pågår ett omstruktureringsarbete för Trygghetsfonden TSLs verksamhet 2015 till 2017 då en ny organisation föreslås sjösättas. I det arbetet har styrelsen bland annat fattat ett inriktningsbeslut om att utvidga omställningsstödet så att det, inom ramen för de intäkter som premierna genererar, utöver coachning och jobbsökarstöd ska kunna innefatta utbildnings- och andra lämpliga omställningsinsatser utifrån den enskildes behov.

Redan i dagsläget finns i undantagsfall möjlighet att ge begränsade utbildningsinsatser om den uppsagde har behov av det men inte coachning. För att få del av en kort utbildningsinsats ska tre grundläggande krav vara uppfyllda: Utbildningsinsatsen ska vara individuellt motiverad, det ska finnas en direkt koppling mellan utbildningsinsatsen och ett konkret arbete för deltagaren samtidigt som utbildningen inte får inkräkta för mycket på coachningen. Det innebär i klartext att det inte går att säga att en viss del av omställningsstödsbeloppet ska gå till en utbildningsinsats ([www.tsl.se](http://www.tsl.se)).

### ***Tjänstemän i privat sektor***

För privatanställda tjänstemän, inklusive kooperativt anställda tjänstemän, finns ett kollektivavtalat omställningsstöd inom ramen för TRR Trygghetsrådet. Det består av personlig rådgivning och riktar sig till den som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller löper risk att

---

<sup>17</sup> Den anställda kan inte få omställningsstöd om hen är i konflikt med arbetsgivaren om uppsägningen. Den som ansöker om omställningsstöd får inte heller vara äldre än 64 år och 11 månader för att beviljas omställningsstöd. Det måste då också vara så att den uppsagde hade tänkt jobba längre än till 65-årsdagen.

bli det.<sup>18</sup> Den anställda behöver inte vara fackligt ansluten för att ta del av stödet men arbetsgivaren måste vara ansluten till TRR. Stödet upp upphör månaden innan deltagaren fyller 65 år.

Villkoren i övrigt är att ha arbetat i minst tolv månader på ett TRR-anslutet företag minst 16 timmar per vecka i genomsnitt. Dessutom måste den anställda vara tillsvidareanställd vid uppsägningstillfället och bli uppsagd på minst 20 procent.

Den personliga rådgivningen ska utgå från individens behov och specifika situation med avseende på kompetens, vad individen vill arbeta med och hur arbetsmarknaden ser ut. Det finns möjlighet att ta del av kompetenshöjande insatser om rådgivaren bedömer att deltagaren behöver det ([www.trr.se](http://www.trr.se)).

### ***Anställda i offentlig sektor***

Av de kollektivavtalade omställningsstöden är det som gäller för anställda i offentlig sektor bland det mest generösa. Stödet ges till den som blir uppsagd på grund av arbetsbrist inom kommuner och landsting samt företag och kommunalförbund som är medlemmar i Pacta. Detta under förutsättning att den anställda har haft ett sammanhängande arbete som omfattat 40 procents tjänstgöringsgrad i minst tolv månader samt att den anställda vid uppsägningstillfället var tillsvidareanställd.

Den personliga rådgivningen ska starta så tidigt som möjligt, helst redan under uppsägningstiden. Omställningsfonden uppmanar deltagare att ta del av den så kallade jobbsökarverkstaden för att bland annat kunna ta fram ”en kompetensprofil” över kunskaper och färdigheter, få CV-tips och göra tester, redan innan första mötet med den personliga rådgivaren.

Utgångspunkten för omställningsstödet är kartläggning och bedömning av vilka aktiva insatser som kan behövas, till exempel en specifik kurs, praktikplats, coachning eller annan insats. För den som deltar i en aktiv insats finns möjlighet att få ersättning med 80 procent av lönen i högst 43 ersättningsdagar om insatsen gör att rätten till a-kasseersättning går förlorad. Efter att ha tagit del av en aktiv insats görs en uppföljning. Den kan leda till en ny aktiv insats följt av en ny uppföljning om deltagaren inte har fått ett nytt jobb. Omställningsstöd kan ges under en period av två år ([www.omstallningsfonden.se](http://www.omstallningsfonden.se)).

### ***Anställda i statlig sektor***

För anställda i statlig sektor gäller ett nytt omställningsavtal från 1 januari 2015. Det omfattar alla som har haft en anställning som sträckt sig över minst tolv månader i följd hos en statlig arbetsgivare och som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist, oavsett anställningsform.

Omställningsstödet består av personlig rådgivning som jobbsökaraktiviteter, jobbcoachning och rekryteringsservice (dit arbetsgivare kan vända sig). Det handlar således främst om hjälp med CV, personligt brev och förberedelser inför anställningsintervjuer och liknande. Det finns

---

<sup>18</sup> Omställningsstöd kan även ges till den som slutat sin anställning utan att uppsägning gjorts om det klart framgår att det är på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist.

dock även möjlighet att få praktik och utbildningsinsatser utifrån individuella behov ([www.tsn.se](http://www.tsn.se)).

## 5.6 Analys: Omställningsstöd vid arbetslöshet

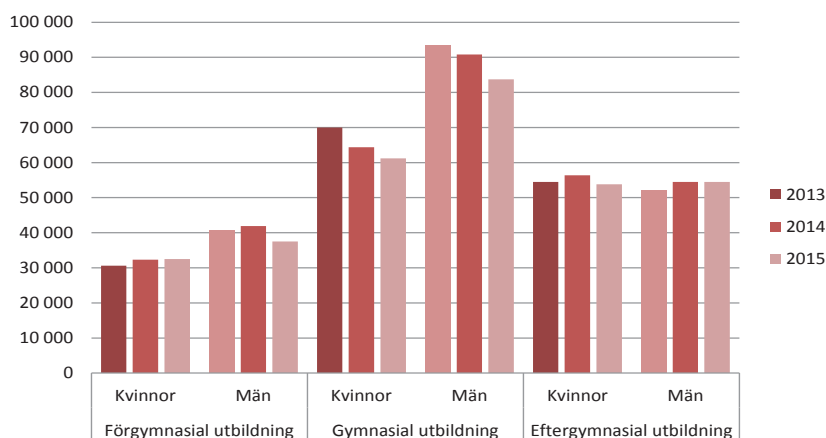
Gemensamt för de kollektivavtalade omställningsstöden, med undantag för statlig sektor, är att de riktar sig till tillsvidareanställda som blir uppsagda på grund av arbetsbrist, det vill säga till den mer trygga arbetskraften. Skiljelinjen i vilket stöd som erbjuds går därutöver mellan å ena sidan privatanställda arbetare och å andra sidan privatanställda tjänstemän som tillsammans med anställda i offentlig och statlig sektor har de mest förmånliga kollektivavtalade stöden för omställning.

Att det ser ut så beror i grunden på att arbetslöshetsrisker och lönelägen men också tidsbegränsade anställningar och deltidsarbete skiljer sig åt mellan olika arbetstagargrupper. Det resulterar i olika förmåga att bära kollektivavtalat omställningsstöd eftersom detta betalas genom en premie som tas ut på lönesumman i det försäkrade kollektivet.

Som kort har nämnts ovan har arbetslöshetsriskerna utvecklats så att de är ojämnt fördelade i arbetskraften. Arbetslösheten är till exempel betydligt högre bland förgymnasialt utbildade än bland gymnasieutbildade. Gymnasieutbildades arbetslöshet är vidare högre än eftergymnasialt utbildades.

Samtidigt dominerar de gymnasialt och eftergymnasialt utbildade i befolkningen vid en jämförelse med förgymnasialt utbildade. I antal är de förstnämnda grupperna därför betydligt fler i befolkningen men också i arbetskraften och bland arbetslösa (jmf diagram 6).<sup>19</sup>

Diagram 6  
**Arbetslösa utifrån utbildningsnivå 2013-2015**  
Antal kvinnor och män, 20-64 år



Källa: SCB/AKU, årsmedeltal

<sup>19</sup> Vanligen anges arbetslöshet i procent, som antal arbetslösa av arbetskraften. Då är arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade klart högst, 22 och 14 procent för kvinnor respektive män 2015. För gymnasieutbildade, både kvinnor och män, ligger arbetslösheten på 7 procent medan eftergymnasialt utbildade kvinnors arbetslöshet var 4 procent. Det kan jämföras med män med samma utbildningsnivå som 2015 hade en om 5 procent. Syftet här är främst att ge en bild av antalet arbetslösa för att skapa en övergripande förståelse för att förmågan att bära kollektivavtalat omställningsstöd skiljer sig mellan arbetstagargrupper.



Behoven av aktivt arbetsmarknadspolitiskt stöd varierar men är störst för LO-grupper eftersom det i grova drag går att se det så att förgymnasialt och gymnasialt utbildade främst tillhör LO-kollektivet, medan eftergymnasialt utbildade i första hand tillhör TCO- och Saco-kollektiven.

Det finns en viktig skillnad vad gäller arbetslöshet utifrån utbildningsnivå: Fler arbetslösa med förgymnasial och gymnasial utbildning deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd jämfört med eftergymnasialt utbildade (Arbetsförmedlingen).

Det måste, i ljuset av omläggningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som lyftes fram ovan, tolkas som att de förstnämnda grupperna i högre grad har längre arbetslöshetsperioder och att behovet av stödjande insatser från den aktiva arbetsmarknadspolitiken också är större.

Skilda arbetslöshetsrisker och behov av omställningsstöd sammanfaller vidare med skilda lönenivåer och skillnader i graden av otrygghet och trygghet sett till arbetsmarknadsanknytningen. Inte minst har anställningsformer och arbetstider stor betydelse.

Deltidsanställningar är betydligt vanligare i arbetaryrken än i tjänstemannayrken. LOs rapport om arbetstider (LO 2015c) visar vidare att andelen deltidsanställda varierar stort mellan branscher också på arbetarsidan. Detta påverkar främst avsättningen till det kollektivavtalade omställningsstödet eftersom premien är en andel av den totala lönesumman. Den blir lägre om andelen deltidsanställda är stor. Det finns också deltidsanställda som bidrar till omställningsstödet men som inte själva kan få del av det: De som har korta deltid (upp 16 timmar per vecka eller 40 procent av heltid) omfattas inte, även om de har varit tillsvidareanställda i minst tolv månader.

Därtill gäller att tidsbegränsade anställningar är mer utbredd i arbetaryrken, särskilt i kvinno-dominerade, än i tjänstemannayrken. Enligt Sveriges jämställdhetsbarometer (LO 2015a) var 25 procent av kvinnor respektive 17 procent av män i arbetaryrken tidsbegränsat anställda år 2014. Motsvarande siffror för kvinnor och män i tjänstemannayrken var 13 respektive 10 procent. Tidsbegränsat anställda omfattas inte av kollektivavtalat omställningsstöd förutom om de varit anställda i statlig sektor, trots att de bidrar till finansieringen av stödet.

Sammantaget får klass- och könsskillnader och skillnader mellan (mycket) otrygg och (mycket) trygg arbetsraft samt sektorstillhörighet stor betydelse inom ramen för kollektivavtalade omställningsstöd. Den trygga arbetskraften får också betalningshjälp av den otrygga arbetskraften och får på så sätt mer resurser till stödjande insatser än vad de själva betalar för.

- ✓ Den centrala frågeställningen är samtidigt om arbetare, tjänstemän och akademiker anser att utbildningar och löner är tillräckligt skyddade i det system för omställningsstöd vid arbetslöshet som har växt fram?

### **5.6.1 Fördjupning: Vilka resurser har Trygghetsfonden TSL och TRR Trygghetsrådet?**

Det finns alltså flera centrala dimensioner som påverkar vilka möjligheter olika försäkringskollektiv har att bära kollektivavtalat stöd för omställning (och kompletterande ekonomisk ersättning). För att närma sig hur dessa dimensioner i praktiken påverkar vilka resurser som kan fördelas till arbetslösa har ett räkneexempel tagits fram. Det bygger på flera antaganden.

- ✓ För det första antas att samtliga anställda i branscherna gruvor och mineralutvinningsindustri, tillverknings- och byggindustri, parti- och detaljhandel, transport och magasiner samt hotell och restauranger är anställda i företag som är anslutna till TSL respektive TRR. Det innebär ett antagande om att ungefär 981 000 privatanställda arbetare omfattas av TSL och att närmare 480 000 privatanställda tjänstemän omfattas av TRR (LO 2015d).
- ✓ För det andra ligger medellönerna (grundlönerna) för heltid per månad enligt LOs senaste lönerapport (LO 2015d) till grund för de löneuppgifter som används. Eftersom inte alla arbetar heltid har dessa medellöner räknats ned med kvinnors och mäns genomsnittliga tjänstgöringsgrader av heltid för varje bransch och separat för arbetare och tjänstemän. Tjänstgöringsgrad av heltid bygger på uttag ur SCBs LINDA-databas och gäller hur det såg ut år 2013.
- ✓ För det tredje, har antalet tidsbegränsat anställda uppskattats genom att använda uppgifter om andel tidsbegränsat anställda kvinnor och män i arbetar- och tjänstemannayrken (se ovan eller LO 2015a). Poängen med detta är göra en skattning av hur många som inte omfattas av det kollektivavtalade omställningsstödet trots att de bidrar. Motsvarande beräkning är svår att göra för deltidsarbetande med deltider upp till 16 timmar per vecka.

Utgångspunkten är att detta resulterar i en realistisk om än hypotetisk bild (tabell 2) av vilka resurser som Trygghetsfonden TSL och TRR Trygghetsrådet har till sitt förfogande för sina respektive försäkringskollektiv.

Tabell 2

#### Räkneexempel för att jämföra TSLs och TRRs resurser

Privatanställda arbetare			Privatanställda tjänstemän		
<b>Totalt antal anställda</b>			<b>Totalt antal anställda</b>		
Kvinnor	Män	<b>Totalt</b>	Kvinnor	Män	<b>Totalt</b>
283 700	697 600	<b>981 300</b>	167 900	310 600	<b>478 500</b>
<b>Avsättning Trygghetsfonden TSL</b>			<b>Avsättning Trygghetsrådet TRR</b>		
<i>Totalt 0,3 procent på lönesumman</i>			<i>Totalt 0,3 procent på lönesumman</i>		
Per månad	<b>68 498 492 kr</b>		Per månad	<b>56 263 505 kr</b>	
Per år	<b>821 981 898 kr</b>		Per år	<b>675 162 058 kr</b>	
<b>Beräknat antal visstidsanställda</b>			<b>Beräknat antal visstidsanställda</b>		
Kvinnor	Män	<b>Totalt</b>	Kvinnor	Män	<b>Totalt</b>
70 925	118 592	<b>189 517</b>	21 827	31 060	<b>52 887</b>

NOT: Baseras på ett flertal antaganden, källor och beräkningar. Se beskrivning i texten ovan.

Med de antaganden som gjorts samlar Trygghetsfonden TSL totalt 981 300 anställda, varav nära 792 000 tillsvidareanställda. Det beräknade antalet visstidsanställda motsvarar 190 000, vilket utgör det (minsta) antalet som bidrar till det kollektivavtalade stödet på privata arbetarsidan men som inte kan få del av det. Den beräknade avsättningen, 0,3 procent på lönesumman, genererade 822 miljoner kronor till TSL år 2014. Hälften går till avgångsbidraget, AGB, och hälften till omställningsstöd.

Med de antaganden som gjorts samlar Trygghetsrådet totalt 478 500 anställda, varav nästan 426 000 tillsvidareanställda. Det beräknade antalet visstidsanställda motsvarar 53 000, vilket utgör det (minsta) antalet som bidrar till det kollektivavtalade stödet på privata tjänstemannasidan men som inte kan få del av det. Den beräknade avsättningen, 0,3 procent på lönesumman, genererade 675 miljoner kronor till TRR år 2014. Det är oklart hur fördelningen mellan avgångsersättning, AGE, och omställningsstöd ser ut.

Statens utgifter för passiv och aktiv arbetsmarknadspolitik riktad till arbetslösa (exklusive särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga) summerad till drygt 45 miljarder kronor år 2014 (Prop. 2015/16:1). I relation till statens resurser (utgifter) motsvarar TSLs och TRRs resurser 1,8 respektive 1,5 procent.

## 5.7 Slutsatser till grund för framtida vägval

När arbetsmarknadens parter avsätter löneutrymme för att kompensera för statens tillbakadragande av resurser på det arbetsmarknadspolitiska området minskar den kollektiva riskdelningen och arbetstagare splittras i högre grad upp i hög- och lågriskgrupper enligt nya och komplexa mönster – där det ekonomiska skyddet och omställningsstödet differentieras.

Det påverkar den svenska partsmodellen eftersom avsaknaden av gott ekonomiskt skydd och goda förutsättningar att ställa om och möta arbetslivets förändrade krav vid arbetslöshet, riskerar att leda till ökad press på arbetslösa att acceptera sämre löner och villkor för att få ett nytt arbete. Om utvecklingen fortsätter eller kanske snarare permanentas innebär det stora avsteg från den svenska modellen.

- ✓ En första slutsats är att arbetskraftens utbildningar och löner inte är tillräckligt skyddade vid arbetslöshet i det system för ekonomiskt skydd och omställningsstöd som har växt fram. Det finns stor risk att arbetstagare i konkurrensen om jobb tvingas sänka sina löne- och villkorskrav på grund av sämre matchningsförmåga (ett jobb istället för rätt jobb).
- ✓ En andra slutsats är att en stor och växande grupp i allra första hand är i behov av en förbättrad arbetslöshetsförsäkring för att få ett godtagbart ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Stora grupper har även behov av att den aktiva arbetsmarknadspolitiken förbättras för att få tillgång till kompetenshöjande och kompetensutvecklande insatser som främjar etablering och omställning och god förmåga att möta arbetsmarknadens krav.
- ✓ En tredje slutsats är att en ny systemrationalitet, som i allt väsentligt liknar konservativa och/eller marknadsliberala modeller, börjar få fäste. Det riskerar att hota betalningsviljan till såväl en gemensamt finansierad arbetslöshetsförsäkring som en gemensamt finansierad aktiv arbetsmarknadspolitik.

Ett skäl som talar för att ta den tredje slutsatsen på särskilt allvar är att kollektivavtalade ekonomiska ersättningar och omställningsstöd innebär ett särskilt moraliskt/etiskt dilemma, kanske i synnerhet för LO: Alla arbetstagare inom avtalsområdet bidrar till de kollektivavtalade ersättningarna/stöden genom att en andel av den totala lönesumman betalas in, men endast den trygga och mycket trygga arbetskraften kan få del av dem. Trygga arbetstagargrupper får alltså hjälp med betalningen av sina förmåner av den otrygga arbetstagargruppen som inte kan få del av förmånerna.

Det hänger ihop med det som har varit den röda tråden i detta kapitel: Att arbetslöshetsrisker, lönenivåer, deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar påverkar betalningsförmågan till privata försäkringslösningar. Det resulterar i skilda resurser, vilket i sin tur innebär att privat försäkringsskydd inte kan erbjudas de allra flesta utan måste reserveras för den jämförelsevis trygga arbetskraften.

LOs policy har varit och bör även i framtiden vara att staten ska ta stort ansvar för att ordna trygghetsförsäkringar som ger gott inkomstbortfallsskydd och ge goda förutsättningar för om- skolning och omställning vid arbetslöshet. Detta för att arbetsmarknadens parter ska kunna leverera arbetsfred, löner och anställningsvillkor som gagnar en positiv utveckling på arbets- marknaden och samhället i stort.

Ett system som det konservativa eller marknadsliberala innebär en minskad riskutjämning och leder till ett alltför differentierat ekonomiskt skydd som omställningsstöd vid arbetslöshet utifrån såväl klass och sektor samt huruvida arbetskraften är trygg eller otrygg.

Det är farligt för den trygga arbetskraften att den otrygga arbetskraften har ett undermåligt arbetsmarknadspolitiskt stöd för etablering och omställning likväl som ett undermåligt skydd mot inkomstförluster. Vad gäller parternas avtalade ekonomiska ersättningar och omställ- ningsstöd omfattas generellt sett inte tidsbegränsat anställda och deltidsarbetande med låg tjänstgöringsgrad. Inte heller de som inte ännu etablerat sig i tillsvidareanställningar om minst ett år.

Om parterna ska ta ett större ansvar för ekonomiskt skydd och omställning på samma sätt som inom nuvarande system när arbetslöshetsriskerna är höga, riskerar trycket på att begränsa till- gången till kollektivavtalat stöd att öka ytterligare. En högre grad av differentiering utifrån arbetstagargruppers olika bärkraft kommer att minska det arbetsmarknadspolitiska stödet för dem som har stort behov av det än mer.

Den otrygga arbetskraften riskerar i och med den utveckling som präglar arbetsmarknadspoli- tiken att tvingas konkurrera om jobb till sämre villkor och löner. Det sätter en press nedåt på villkor och löner som i förlängningen påverkar också den trygga arbetskraften. Därför är det en farlig utveckling för arbetskraften totalt sett när somliga har undermåligt skydd och stöd. Det är inte heller ofarligt för tjänstemän och akademiker att arbetare har sämre villkor för om- ställning. Det riskerar att sätta en press på arbetsmarknaden i stort. Häri ligger potentialen att ena arbetskraften och göra gemensam sak.

Det finns ett stort gemensamt intresse för LO, TCO och Saco att värna den nordiska (svenska) välfärds- och arbetsmarknadsmodellen och vara pådrivande för en arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning, relevanta kvalificeringsvillkor och deltidsregler samt en stärkt aktiv arbetsmarknadspolitik.

Vägvalet skulle underlätta för arbetare såväl som tjänstemän och akademiker att få avsättning för sina utbildningar, kompetenser och arbetslivserfarenheter och därigenom nå en minskad press på lönerna vid arbetslöshet. Ingen arbetstagargrupp tjänar på att arbetstagare ställs mot arbetstagare i konkurrensen om jobb. Varken arbetare, tjänstemän eller akademiker har något att vinna på att pressas att ta ett jobb snarare än rätt jobb, eller att sänka kraven på lön och arbetsvillkor. Det skulle varken gynna matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden eller jämlikheten i samhället.

## 5.8 Förslag till strategi och beslut

Det är nödvändigt att utveckla och värna den generella välfärden för att försvara riskutjämnning, höga fördelningspolitiska ambitioner och en likvärdig tillgång till ett gott inkomstbortfallsskydd respektive stödjande omställningspolitik utifrån individuella behov och förutsättningar i relation till arbetsmarknadens krav.

LOs vägval bör vara att fackliga inkomstförsäkringar och kollektivavtalade ekonomiska ersättningar likväl som kollektivavtalade omställningsstöd och parternas omställningsarbete är viktigt som komplement till arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den överordnade princip som LO fortsatt bör värna är att den gemensamt finansierade arbetslöshetsförsäkringen och aktiva arbetsmarknadspolitiken prioriteras för att stärka arbetskraftens ekonomiska skydd vid och omställningsförmåga vid arbetslöshet.

På kort sikt bör LO därför verka för ett förbättrat ekonomiskt skydd och omställningsstöd vid arbetslöshet som inriktas på att:

- ✓ I första hand få igenom förändrade försäkringsvillkor så att betydligt fler arbetstagare kan omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Det är särskilt betydelsefullt för anställda i LO-yrken.
- ✓ Därefter få igenom en enhetlig ersättningsnivå under hela arbetslöshetsperioden och fler takhöjningar, med indexering, i den frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen.<sup>20</sup>
- ✓ Få en välfungerande förmedlingsverksamhet och goda möjligheter till aktiva insatser tidigt i arbetslöshetsperioden, vilket många gånger är en förutsättning för att också snabbt få arbete. När individens kompetens och erfarenheter tidigt kartläggs, och behov av stöd och insatser snabbt fångas upp och möts, underlättas vägen in på arbetsmarknaden.
- ✓ Åter etablera en arbetsmarknadspolitik som bygger på en offensiv aktiveringsidé. Ett stort utbildningsinnehåll är helt centralt. Vägarna till grundläggande utbildning måste fortsätta att stärkas, och en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning av hög kvalitet bör åter utgöra kärnan i en aktiv arbetsmarknadspolitik för matchning och omställning.
- ✓ Säkerställa att utvecklings- och förbättringsarbete i kollektivavtalade försäkringslösningar görs utan att staten tar det som intäkt för att dra sig tillbaka från ansvaret att ge likvärdiga och goda förutsättningar för omskolning och omställning vid arbetslöshet samt trygghetsförsäkringar som ger gott inkomstbortfallsskydd.<sup>21</sup>
- ✓ Ta initiativ till en fördjupad och strategisk diskussion med TCO och Saco om förutsättningarna för en förnyad koalition mellan arbetare, tjänstemän och akademiker avseende arbetsmarknadspolitiska frågor.

---

<sup>20</sup> För en hållbar försäkringsmodell är det LOs uppfattning att generös ersättningsnivå ska kombineras med väl avvägda krav på arbetslösa och ett legitimt kontrollsystem samt resurser till aktiv arbetsmarknadspolitik. Goda möjligheter till omställning skapas i arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillsammans. LOs policy är därmed också att ersättningsnivån ska vara 80 procent under hela arbetslöshetstiden.

<sup>21</sup> Om de kollektivavtalade försäkringarna ska öka i betydelse måste det vara förknippat med en strategi som gör att det inte sker på bekostnad av minskad riskdelning och ökad differentiering i ekonomiskt skydd och omställningsstöd mellan arbetstagargrupper. Se också vidare om eventuellt utökad målgrupp för det kollektivavtalade försäkringsskyddet i kapitel 7.

## 6. Vägval arbetsskada

### 6.1 Inledning

Alla fysiska eller psykiska hälsostörningar som uppkommer i arbetet eller till följd av arbetsförhållandena ska kunna godtas som arbetsskada. I arbetet utsätts de anställda för risker som de har begränsade möjligheter att påverka. Den anställde kan inte neka att utföra ett arbete som arbetsgivaren bestämmer ska göras, såvida det inte innebär omedelbar och allvarlig fara för liv och hälsa. Därför har den som skadas i sitt arbete rätt till full ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Det innebär att kostsamma och besvärliga skadestandsprocesser i domstol kan undvikas.

Arbetsskador indelas i olycksfall, arbetssjukdomar, färdolycksfall och smittsamma sjukdomar. Ett olycksfall kan beskrivas som en oförutsedd och oväntad händelse med ett kortvarigt händelseförlopp. Försäkringen gäller normalt vid alla olycksfall som inträffar på arbetsplatsen under arbetstid, även om händelsen inte har ett direkt samband med arbetet. Försäkringen gäller även vid olycksfall som inträffar under färd till eller från arbetet, så kallade färdolycksfall. Färden måste dock ha ett nära samband med arbetet och färdskyddet gäller därför inte för den som, av privata skäl, gör en avvikelse från den normala färdvägen. Skador kan även bero på en längre eller kortare tids inverkan av skadliga arbetsmiljöfaktorer och ge upphov till så kallade arbetssjukdomar. Exempel på skadlig inverkan är tungt eller ensidigt arbete, vibrationer, buller, lösningsmedel eller psykiskt påfrestande arbetsförhållanden.

#### 6.1.1 Hur ser risken för arbetsskador ut idag?

##### *Olycksfall*

Risken att drabbas av ett allvarligt olycksfall är fortfarande låg i svenskt arbetsliv ur ett internationellt perspektiv. Antalet anmälda och godkända skador har dock ökat under både 2011 och 2012. Fram till 2009 såg AFA Försäkring en sjunkande trend för risken att råka ut för ett allvarligt olycksfall. Sedan 2010 har de uppmätta riskerna för allvarliga arbetsolycksfall dock ökat. Risken per 1000 sysselsatta (16–64 år) för ett allvarligt olycksfall var 2,5 år 2012 jämfört med 2,3 år 2011. Risken ökar både för män och för kvinnor. För män är risken 3,1 och kvinnor 1,8 per 1 000 sysselsatta. AFA Försäkring ser att kvinnornas andel av de allvarliga arbetsolyckorna ökar och att deras procentuella riskökning är högre. För 2012 godkändes nära 46 000 arbetsskador (olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdomar) vilket den högsta noteringen på över 20 år för arbetsskadeförsäkringen (TFA och TFA-KL). Av dessa är 10 400 allvarliga arbetsolyckor.

Skadepanoramata på arbetsmarknaden ser i stort sett ut som förut. Med det menas att arbetsolycksfallsriskerna är ojämnt fördelade på den svenska arbetsmarknaden. Traditionella högriskyrken inom industri och hantverk har fortfarande flera gånger högre risk än genomsnittet. I kombination med att arbetsmarknaden i väldigt hög grad fortfarande är könssegregerad har män i allmänhet högre arbetsolycksfallrisker än kvinnor. Dock ser man att kvinnor och män i samma yrke har liknande riskbild, med andra ord är yrket mer avgörande för risken än könet.

AFA Försäkring har även studerat skadeutvecklingen för kvinnor och män och relaterat den till sysselsättningsutvecklingen för de båda könen under perioden 2007–2012. Denna analys



säger att kvinnornas risk för att råka ut för ett allvarligt olycksfall under perioden har ökat mer än männens. De exponeringar som leder till arbetsolycksfall är också i stort desamma som förut. De vanligaste orsakerna är olika typer av fallskador, skador kopplade till hantering av både fasta och handhållna maskiner och skador på grund av hot, våld och rån. De yrkesgrupper där riskerna är störst för ett allvarligt olycksfall är byggnadsträarbetare och brandpersonal.

Med stigande ålder ökar riskerna för ett allvarligt olycksfall. Även unga personer löper större risk att skadas i ett olycksfall. För män inom byggbranschen och industrin är det störst risk för de yngre och äldre att skadas i ett olycksfall på jobbet. Men för de manliga yrkesförarna i åldern 56–64 år är det nästan tre gånger så stor risk att skadas än jämfört med den yngsta åldersgruppen (16–25 år). Bland kvinnorna är det yngre och äldre som skadas mest och då för yrkesgrupper inom byggbranschen och vård och omsorg. För män och kvinnor över 45 år är det större risk att skada sig jämfört med hur stor andel som är sysselsatta i de åldrarna. Bland kvinnor är det 55 procent som skadar sig som är över 45 år, för männen är den andelen 44 procent. Av kvinnors skador utgör cirka en fjärdedel av personer upp till 35 år, motsvarande andel för männen är en tredjedel.

Fördelningen av risker i arbetslivet stämmer i huvudsak med den svenska industri- och sysselsättningsstrukturen. Fallolyckor av olika slag är den vanligaste orsaken till arbetsolycksfall och för åren 2011 och 2012 står de för cirka 35 procent av de allvarliga arbetsolycksfallen. Arbetsolycksfall där maskiner som används till bearbetning eller framställning är den tredje mest vanliga orsakstypen efter att ramla inne eller ute. Cirka 12 procent av männen och 4 procent av kvinnorna drabbas av en olycka där maskiner är inblandade. Av de som skadar sig av en maskin drabbas 6 av 7 av någon form av medicinsk invaliditet. De yrkesgrupper som främst utmärker sig med skador där maskiner är inblandade är arbeten inom industrin, såsom metallarbete och övrigt industriellt arbete. Detta gäller både män och kvinnor.

### **Arbetssjukdomar**

Om man studerar statistiken över antalet godkända arbetssjukdomar så framstår det som att det är fler män än kvinnor som drabbas av arbetssjukdomar. Det beror på att det är vanligare att män arbetar inom de yrkesgrupper som har en relativt hög risk att drabbas av den typen av arbetssjukdomar som kan godkännas enligt dagens regelverk. Detta syns också i antalet godkända arbetssjukdomar där mer än hälften drabbar yrkesgrupperna betong- bygg- och anläggningsarbete, metall- och övrigt industriellt arbete. Den vanligaste sjukdomen bland män är hörselskador och har drabbat mer än var tredje man med en arbetssjukdom. Den näst vanligaste diagnosen var effekterna av vibration, som drabbade 19 procent av männen. Sjukdomarna är förknippade med arbete inom industrin samt byggbranschen.

För kvinnor är godkända arbetssjukdomar mer jämnt fördelade på diagnoser. Den vanligaste diagnosen är hudens sjukdomar, som drabbar nästan var femte kvinna med en godkänd arbetssjukdom. Den näst vanligaste diagnosen är karpaltunnelsyndrom som drabbade omkring var sjätte kvinna.

Det stora problemet när det gäller kvinnor och arbetssjukdomar är att den typ av sjukdomar som oftare drabbar kvinnor inte godkänns som arbetssjukdom enligt dagens regelverk. I rapporten ”Arbetsorsakade besvär 2014” (Arbetsmiljöverket) uppger sammanlagt 24 procent av de sysselsatta att de har någon form av besvär som de hänför till arbetet. När det gäller besvär till följd av en arbetsolycka är skillnaderna små mellan kvinnor (5,3 procent) och män (5,8 procent). När det däremot gäller besvär som uppkommit till följd av andra förhållanden på

arbetet, och som skulle kunna generera en så kallad arbetssjukdom, är skillnaderna mellan kvinnor och män större. 23,4 procent av kvinnorna och 15,5 procent av männen uppger sådana besvär.

De vanligaste orsakerna till besvär i arbetet, för både kvinnor och män, är stress och psykiska påfrestningar, påfrestande arbetsställningar samt tung manuell hantering. Besvär orsakade av stress och andra psykiska påfrestningar är något vanligare bland tjänstemän än arbetare. De redovisar oftare än tjänstemän besvär till följd av påfrestande arbetsställningar, tung manuell hantering och korta upprepade arbetsmoment. För de flesta typer av besvär är det en högre andel kvinnor än män som har besvär, detta gäller såväl bland arbetare som bland tjänstemän.

Denna typ av besvär skulle kunna bero på stressrelaterade sjukdomar och belastningssjukdomar. Dessa arbetssjukdomar är typiskt sett svåra att få godkända, eftersom den så kallade bevisregeln i arbetsskadeförsäkringen kräver att det ska finnas övervägande skäl för att besvären är orsakade av arbetet. Då besvären ofta utvecklas under en längre tids belastning (till skillnad från en arbetsolycka som sker direkt) ökar också risken för att besvären ska förklaras med något annat än fysiska eller psykiska belastningar i arbetet. Att forskningen om denna typ av besvär och dess uppkomst hittills varit lågt prioriterad har också bidragit till att försvåra bevisläget och möjligheten att få besvären godkända som arbetssjukdom.

## 6.2 Nuläge

### 6.2.1 Ersättning enligt lag vid arbetsskada

Alla som förvärvsarbetar, det vill säga anställda, uppdragstagare och egna företagare, omfattas av den lagstadgade arbetsskadeförsäkringen. Arbetsskadeförsäkringen gäller från första arbetsdagen och även skador som visat sig först efter det att anställningen avslutats omfattas av försäkringen.

I botten av de lagstadgade ersättningarna för arbetsskada ligger samma ersättningar som faller ut vid sjukdom. Det betyder att ersättningen under akut sjukdomstid vid arbetsskada inte ger full inkomstförlust utan knappt 80 procent som vid vanlig sjukdom. Arbetsskadeförsäkringen är alltså sekundär.

Försäkringskassan prövar rätten till ersättning vid arbetsskada. Grundförutsättningen för att Försäkringskassan ska pröva skadan är att nedsättningen av arbetsförmågan bedöms bli bestående minst ett år så att det finns ett framtida inkomstbortfall som ska kompenseras med livränta, eller att den skadade närmar sig gränsen för att ha förbrukat det maximala antalet dagar med sjukpenning på fortsättningsnivån.

Den skadade ska kunna visa att ”övervägande skäl” talar för att skadan är en arbetsskada, det vill säga att det är mer sannolikt att besvären beror på arbetet än att de beror på något annat. Det ska finnas en vetenskapligt väl förankrad medicinsk grund för bedömningen om skadlighet i arbetet. Den så kallade bevisregeln har ändrats två gånger sedan lagen om arbetsskadeförsäkring tillkom 1977. Reglerna som gällde fram till 1993 var mer generösa än dagens regler men i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet så skärptes bevisreglerna. Detta ledde till att antalet godkända arbetsskador sjönk drastiskt. De nya, tuffa bevisreglerna kritiserades och ansågs missgynna framför allt kvinnor eftersom det i princip var omöj-

ligt att få belastningssjukdomar godkända. Regelverket ändrades därför återigen 2002 och blev något mer generöst men antalet godkända arbetsskador har inte ökat nämnvärt trots detta.

*Livräntan* ska kompensera ett inkomstbortfall på grund av en nedsättning av arbetsförmågan som är varaktig eller kommer att bestå minst ett år. Livränta kan även beviljas om arbetsskadan innebär byte till ett lägre betalt arbete utan att omfattningen av arbetstiden minskar. Livränta kan även beviljas under omskolning till ett annat yrke. Livräntan ersätter enbart inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp. Om inkomstminskningen är mindre än 1/15 av tidigare inkomst eller mindre än ett kvarts prisbasbelopp ersätts den dock inte. Livräntan är pensionsgrundande och betalas ut längst till och med 65 års ålder.

Om en arbetsskada leder till dödsfall finns möjlighet att få begravningsersättning och ersättning till efterlevande i form av livränta.

## 6.2.2 Ersättning enligt avtal vid arbetsskada

### *Arbetare i privat sektor*

Eftersom den lagstadgade arbetsskadeförsäkringen ger ett begränsat skydd vid arbetsskada så kompletteras detta genom ersättning från Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA, för privata och kooperativa arbetare) för den som är anställd hos en arbetsgivare som har kollektivavtal. Liksom för AGS kan även arbetsgivare utan kollektivavtal teckna TFA-försäkring. TFA gäller från den första arbetsdagen och så länge som anställningen varar. TFA gäller även vid sådana arbetssjukdomar som visat sig först när anställningen har upphört. Arbetssjukdomen måste dock ha visat sig före 65 års ålder, förutom vid asbestrelaterad cancer då 75 års ålder gäller.

AFA Försäkring prövar självständigt rätten till ersättning vid arbetsolycksfall och färdolycksfall. Vid arbetssjukdom gäller dels att skadan ska kvarstå 180 dagar från den dag då skadan visade sig, dels att den ska ha godkänts som en arbetsskada av försäkringskassan för att AFA Försäkring ska pröva rätten till ersättning från TFA. Vissa arbetssjukdomar kan dock prövas direkt av AFA under förutsättning att de finns upptagna i förteckningen till ILO-konventionen nr 121.

Under akut sjuktid lämnas full *ersättning för inkomstförlust* enligt skadeståndsrättsliga regler vid arbetsolycksfall. Vid arbetssjukdom lämnas enbart ersättning för inkomstförlust vid visat vållande. Det betyder att skadan har inträffat till följd av fel eller försummelse såsom felaktig åtgärd eller att inget eller otillräckligt gjorts, trots att det skulle ha behövts för att undvika skadan. Frågan om vållande avgörs av en särskild nämnd. Vid färdolycksfall betalas ingen ersättning från TFA för inkomstförlust under den akuta sjuktiden.

TFA lämnar också *ersättning för kostnader* vid arbetsolycksfall, färdolycksfall och arbetssjukdomar under förutsättning att arbetsskadan lett till arbetsoförmåga under del av dag eller mer eller att den lett till bestående invaliditet. Ersättning lämnas för läkar- och sjukvårdskostnader samt andra skadebetingade merkostnader såsom skadade kläder, hemhjälpkostnader, glasögon med mera.

Ersättning för så kallad *sveda och värk* lämnas vid arbetsolycksfall och färdolycksfall under förutsättning att skadan gett upphov till en arbetsoförmåga som varat minst 31 dagar. Syftet

med ersättningen är att ge ekonomisk kompensation för lidande och obehag under den akuta läkningstiden. Ersättningsbeloppets storlek följer skadeståndsrättsliga regler och är beroende av skadans art, typ av behandling samt läkningstid med mera. Vid arbetssjukdom lämnas enbart ersättning för sveda och värk vid visat vållande.

Vid invaliditet lämnar TFA ersättning vid arbetsolycksfall, färdolycksfall och arbetssjukdomar för framtida inkomstförlust, lyte och men, särskilda olägenheter, framtida kostnader och ärr. I normalfallet kompenseras bestående *framtida inkomstförlust* genom livräntan från den offentliga arbetsskadeförsäkringen. Den har dock begränsningar i och med att den bara beviljas för inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp och att små årliga inkomstförluster inte kompenseras alls. Sådana inkomstförluster ersätts därför istället genom TFA-försäkringen i form av en livränta eller ett engångsbelopp. Livräntan är skattepliktig och pensionsgrundande och vid 65 års ålder minskas den till hälften.

Ersättningen för *lyte och men* ska kompensera för den fysiska och psykiska funktionsnedsättning som skadan medfört samt ersättning för ökad anspänning till följd av skadan. Ersättningen utbetalas enligt skadeståndsrättsliga regler enligt tabell. Ersättningen är skattefri och utbetalas som ett engångsbelopp så snart som den medicinska invaliditeten kan fastställas. Ersättning för *särskilda olägenheter* lämnas bara i svåra skador om skadan medfört en mycket högre anspänning än den som ersätts genom lyte och men. Den som bedöms få *framtida kostnader*, exempelvis för vård och medicin, på grund av skadan kan få dessa ersatta genom en livränta eller ett engångsbelopp, ersättningen är skattefri. *Ärrersättning* bedöms individuellt och ersätts enligt tabell.

Vid dödsfall kan TFA ersätta resterande normala kostnader (utöver den lagstadgade begravningshjälpen) som förekommer i samband med begravning. Den som var beroende av den avlidna för sin försörjning kan få ersättning för förlust av underhåll.

### ***Tjänstemän i privat sektor***

För privata tjänstemän gäller exakt samma regler som för privata arbetare enligt TFA.

### ***Anställda i offentlig sektor***

För kommunalt anställda ersätter TFA-KL i princip på samma sätt som TFA. I TFA-KL finns dock numera inget krav på visat vållande för ersättning vid arbetssjukdom. Inte heller finns kravet på mer än 30 dagars arbetsoförmåga för sveda och värkersättning vid arbetssjukdom. Däremot ersätter TFA-KL inte inkomstförlust under akut sjuktid enligt skadeståndsrättsliga regler utan istället utifrån en schablon.

### ***Anställda i statlig sektor***

För statligt anställda ersätter PSA-avtalet i princip på samma sätt som TFA. I PSA-avtalet finns dock fortfarande kravet på mer än 14 dagars sjukskrivning för att *ersättning för inkomstförlust* ska kunna betalas ut under akut sjuktid. Det finns också ett karensbelopp på 100 kronor vid *ersättning för kostnader*. PSA-avtalet har också ett särskilt villkor för ersättning om arbetsskadan har orsakats av *hot eller våld*. Då utges ersättning för all inkomstförlust utan krav på mer än 14 dagars sjukskrivning, inget karensbelopp för kostnader tas ut och ersättning

för sveda och värk kan betalas ut även om kravet på minst 31 dagars sjukskrivning inte är uppfyllt.

### **6.3 Analys och framtida vägval**

LO anser att arbetsskadeförsäkringen måste utformas så att de anställda känner tillit till försäkringen. Tillämpningen av försäkringen måste stämma överens med vad folk i allmänhet tycker är rimligt och rättvist. Försäkringen ska naturligtvis också vara utformad och tillämpas på ett rättssäkert sätt så att ingen blir diskriminerade. LO anser att det krävs stora förbättringar av arbetsskadeförsäkringen så att syftet med den uppfylls.

#### **6.3.1 Huvudmannaskap och differentierade premier**

##### ***Huvudmannaskap***

LO anser att staten även fortsättningsvis ska vara huvudman för arbetsskadeförsäkringen. De som förespråkar ett förändrat huvudmannaskap menar att det finns otydligheter i dagens försäkring, eftersom ersättningen vid arbetsskada kommer från flera olika håll. LO anser också att en ökad tydlighet är nödvändig men menar att detta kan lösas på ett annat sätt.

Arbetsskadeförsäkringen är, på samma sätt som exempelvis sjukförsäkringen, en del av den svenska modellen. Det innebär att det finns en allmän försäkring i botten som sedan kompletteras med kollektivavtalade försäkringar. Det är LOs uppfattning att de allmänna försäkringarna ska vara på en sådan nivå så att de ersätter den största delen av ett inkomstbortfall. Sedan början av 1990-talet har dock den ersättning som betalas ut från den allmänna arbetsskadeförsäkring urholkats, bl.a. genom borttagandet av den särskilda arbetsskadepeningen och genom att inkomsttaket i försäkringen inte har höjts i takt med löneutvecklingen. De anställda har därför, genom att avstå löneutrymme, sett till att den kollektivavtalade försäkringen numera även täcker en stor del av inkomstbortfallet, vid sidan av ideell ersättning (sveda och värk, lyte och men m.m.) och kostnader.

Detta innebär att det numer inte är samma renodlade uppdelning mellan den allmänna arbetsskadeförsäkringen (inkomstbortfall) och den kollektivavtalade (ideell skada och kostnader) som när försäkringen infördes. LO anser att detta bidragit till att göra försäkringen otydlig. LO anser därför att det nu är dags att återinföra den arbetsskadesjukpenning som togs bort 1993 (se mer om detta under avsnittet ”Försäkringens utformning”).

LO anser därför att taket i arbetsskadeförsäkringen ska höjas till 10 prisbasbelopp. Som tidigare nämnts har den allmänna arbetsskadeförsäkringen urholkats eftersom taket i försäkringen fortfarande är 7,5 prisbasbelopp. Arbetsskadeförsäkringen vilar i stora delar på ett skadeståndsrättsligt synsätt. En förändring av taket ligger därför i linje med grunderna för arbetsskadeförsäkringen. Det är en värderingsfråga vilken nivå taket i försäkringen bör ligga på. Nivån bör ställas i relation till syftet bakom en höjning, nämligen att flertalet av de skadade ska omfattas av inkomstskyddet i den allmänna försäkringen. En höjning av taket gör att samordningen mellan den allmänna försäkringen och den kollektivavtalade förenklas och det blir tydligare vilken typ av ersättning som individen kan få från de båda försäkringarna.

### **Differentierade premier**

En privatisering av försäkringen, vare sig det sker genom byte till privata försäkringsbolag eller genom en överföring till arbetsmarknadens parter, kommer att leda till att premierna differentieras. En sådan ordning innebär ett avsteg från den grundläggande idén om att socialförsäkringarna ska finansieras solidariskt. LO anser att det är av yttersta vikt att denna princip bibehålls i arbetsskadeförsäkringen. Många anser att differentierade premier skulle kunna innebära ökade drivkrafter för förebyggande arbetsmiljöinsatser hos arbetsgivarna. LO menar att sådana eventuella fördelar kan åstadkommas genom reformer på andra områden eftersom nackdelarna med differentierade premier är stora.

En arbetsskadeförsäkring med differentierade premier riskerar att leda till en ökad selektering vid anställningen. De som har nedsatt arbetsförmåga eller har en sjukdomshistorik riskerar att få ännu svårare än idag att få ett arbete. Det finns också en betydande risk för underrapportering av arbetsskador då de anställda kan utsättas för pressen att inte anmäla, eftersom det direkt slår på hur hög arbetsgivarens avgift blir. LO menar att det är en angelägenhet för alla att den som skadas i sitt arbete hålls ekonomiskt skadeslös och att arbetsskadeförsäkringen därför även fortsättningsvis ska finansieras solidariskt.

För att förbättra det förebyggande arbetet anser LO att det är mer effektivt att förstärka Arbetsmiljöverkets resurser. En del utav arbetsskadeavgiften skulle kunna öronmärkas för detta ändamål.

### **6.3.2 Arbetsskadebegreppet**

Arbetsskadeförsäkringen innehåller en definition av vad som är att anse som arbetsskada. Alla typer av skador och sjukdomar kan prövas i förhållande till de uppställda kriterierna. Vid införandet av det generella arbetsskadebegreppet var motivet att även nya typer av arbetsskador på grund av den tekniska utvecklingen och ökad medicinsk kunskap om samband, snabbt skulle kunna tas upp till prövning. LO menar att behovet av en sådan flexibilitet är ännu större idag än när begreppet infördes på 1970-talet, eftersom nya ämnen och riskfyllda arbetsmiljöer kommer i en allt snabbare takt.

För att det generella arbetsskadebegreppet ska fungera väl krävs dock att den som gör bedömningarna har den senaste kunskapen om sambanden mellan riskfyllda exponeringar och sjukdomar. Försäkringskassan har i denna del fått kritik av bland annat Riksrevisionen för allt för ojämliga och rättsosäkra bedömningar. Detta är oacceptabelt och kan förbättras genom att bättre kunskapssammanställningar om olika arbetssjukdomar tas fram. Ny forskning som borde påverka bedömningen av arbetsskador har inte tillfogats de gamla kunskapssammanställningarna och inte heller sammanställts i nya sådana. Det är därför angeläget att en myndighet får uppdraget att följa och initiera forskning på detta område samt se till att de kunskapssammanställningar som finns uppdateras regelbundet.

### **6.3.3 Försäkringens utformning**

Den som anmäler en arbetsskada får som regel inte sin anmälan prövad av försäkringskassan förrän det är fråga om dennes rätt till arbetsskadelivränta. Eftersom livränta bara beviljas den



som gör en bestående inkomstförlust på grund av skadan, kommer frågan om arbetsskada i de flesta fall upp först i samband med prövning av sjukersättning. Då har det vanligtvis gått flera år sedan sjukfallets början och bevisningen försvåras därmed. Reglerna för att få sjukersättning beviljad har också skärpts sedan 2008. Detta gör att allt färre numera får sina arbetsskador prövade.

LO anser därför att det nu är dags att återinföra den arbetsskadesjukpenning som togs bort 1993. Rätten till arbetsskadesjukpenning bör prövas från dag 91. En av fördelarna med en sådan förändring är att prövningen av en arbetsskada hos försäkringskassan kan ske mycket tidigare, vilket i sin tur underlättar sambandsbedömningen. Det innebär också att den skadade inte bedöms enligt de strängare reglerna i sjukförsäkringen, utan att inkomstförlusten under akut sjuktid bestäms enligt samma förutsättningar som gäller vid beräkning av arbetsskadelivränta. Det innebär att den offentliga försäkringen står för all inkomstförlust, både under akut sjukdomstid och vid livränta. Detta skulle, i kombination med LOs förslag om att höja taket i arbetsskadeförsäkringen till 10 prisbasbelopp, öka tydligheten i vilken typ av ersättning som kan betalas ut från den offentliga respektive den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen.

## 6.4 Förslag till strategi och beslut

Som beskrivits ovan anser LO att den offentliga arbetsskadeförsäkringen ska ersätta en större del av det ekonomiska bortfall som en arbetsskada ofta innebär för den som skadas. Sedan försämringarna genomfördes 1993 i den offentliga arbetsskadeförsäkringen har statens kostnader för arbetsskador sjunkit dramatiskt. I och med att arbetsskadesjukpenningen togs bort och genom den nya, tuffare bevisregeln så sjönk kostnaderna kraftigt. Men, avgiften till den offentliga arbetsskadeförsäkringen har varit densamma, 1,38 procent, fram till 2003 då den sänktes till 0,68 procent för att sedan åter sänkas år 2012 0,3 procent.

Den högre avgiften har alltså inte behövts för att täcka statens faktiska kostnader i försäkringen utan har istället använts till andra ändamål i statsbudgeten. LO anser att det nu är dags att återställa förmånerna i den offentliga arbetsskadeförsäkringen på det sätt som beskrivits ovan. I linje med vad som gäller i allmänhet för så kallade förmånsbestämda försäkringar ska det vara avgifterna som varierar med kostnaderna i försäkringen och inte förmånerna. Det betyder att arbetsgivarna via avgiften till arbetsskadeförsäkringen ska stå risken för att betala högre kostnader om fler drabbas av arbetsskador. Det är inte de anställda som ska riskera att förmånerna försämras.

Om förmånerna förbättras och bibehålls på det sätt som vi beskrivit ovan är LO som en konsekvens av detta beredda att acceptera den andra sidan av myntet för förmånsbestämda försäkringar. Det vill säga; om kostnaderna för arbetsskador minskar som en följd av att färre drabbas av arbetsskador så ska även den avgift som arbetsgivarna betalar till den offentliga arbetsskadeförsäkringen minska i motsvarande omfattning.

En sådan ordning kräver förstås en bred parlamentarisk överenskommelse om en utformning och omfattning av den offentliga arbetsskadeförsäkringen som står i överensstämmelse med vad folk i allmänhet anser är rimligt, rättvist och rättsäkert. Detta för att säkerställa att de överenskomna förmånerna bibehålls oberoende av det parlamentariska och ekonomiska läget.

LOs styrelse har tidigare fattat beslut om de förändringar som behövs i arbetsskadeförsäkringen i skriften ”Arbetsskadeförsäkringen – en facklig hjärtefråga” som tagits fram inom ramen för LOs Valfärdspolitiska utredning. Dessa är i korthet:

### **6.5.1 Allmänt**

- ✓ Alla anställda ska ha tillgång till en obligatorisk, kvalitetssäkrad och branschanpassad företagshälsovård. En sådan företagshälsovård ska fungera som ett stöd både i det förebyggande arbetsmiljöarbetet och vid rehabiliterings- och anpassningsinsatser. Företagshälsovården ska också vara ett stöd för de anställda vid arbetsskadeutredningar.
- ✓ För att förbättra det förebyggande arbetet anser LO att Arbetsmiljöverkets resurser behöver förstärkas. En del utav arbetsskadeavgiften kan öronmärkas för detta ändamål.

### **6.5.2 Huvudmannaskapet**

- ✓ Behåll dagens uppdelning mellan en allmän och en kollektivavtalad del i arbetsskade-försäkringen. Men genomför åtgärder som renodlar de olika försäkringsersättningarna.
- ✓ Behåll dagens finansiering med en allmän försäkring med generella avgifter samt en kollektivavtalad försäkring med små skillnader i avgift mellan sektorer.

### **6.5.3 Försäkringens utformning**

- ✓ Försäkringskassans tillämpning av kravet på vetenskaplig bevisning och begreppet ”befintligt skick” måste förändras.
- ✓ En myndighet måste få uppdraget att följa och initiera forskning på detta område samt se till att de kunskapssammanställningar som finns uppdateras regelbundet.
- ✓ Öronmärk en del utav arbetsskadeavgiften för detta ändamål.
- ✓ Om dessa åtgärder inte är tillräckliga för att säkerställa rättvisan och rättsäkerheten i arbetsskade-försäkringen måste en förändring av bevisregeln övervägas.
- ✓ Återinför arbetsskadesjukpenningen så att rätten till denna prövas från dag 91.
- ✓ Höj taket i den allmänna arbetsskade-försäkringen till 10 prisbasbelopp.

### **6.5.4 Arbetsskadebegreppet**

- ✓ Behåll det generella arbetsskadebegreppet i kombination med ökade krav på ny och bättre sammanställd forskning om skadliga arbetsmiljöer och samband med ohälsa.

## 7. Vägval rehabilitering och omställning vid ohälsa

### 7.1 Inledning

Arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering är stort. Ansvaret styrs inte bara av socialförsäkringsbalkens regler för sjukskrivning utan även av annan lagstiftning. Hit hör arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Systematiskt arbetsmiljöarbete respektive Arbetsanpassning och rehabilitering. Bestämmelser om arbetsanpassning finns även i ramdirektivet om arbetsmiljö 89/391/EEG, där det anges att arbetsgivaren bl.a. ska anpassa arbetet till den enskilde arbetstagaren. Regeln får närmast anses ta sikte på det förebyggande arbetsmiljöarbetet och inte specifikt på arbetstagare med funktionsnedsättning, vilket däremot arbetslivsdirektivet 2000/78EG gör. Direktivet i denna del har genomförts genom vår diskrimineringslag. Arbetsgivarens ansvar avser de anställdas arbetsmiljö, arbetsanpassning och rehabilitering. Det innebär ett långtgående ansvar för det som kallas arbetslivsinriktad rehabilitering, alltså åtgärder på arbetsplatsen för att underlätta för anställda som är sjuka eller skadade att kunna komma tillbaka till arbetet.

Arbetsgivaren är skyldig att se till att det finns en arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatsen som är organiserad på lämpligt sätt, så att arbetsgivaren fortlöpande kan ta reda på vilka behov av arbetsanpassning och rehabilitering som finns samt så tidigt som möjligt påbörja det rehabiliteringsarbete som behövs. Arbetsgivaren ska dessutom svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.

Även lagen om anställningsskydd, LAS, uppställer krav på att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder i sin makt för att undvika uppsägning och det finns ett förstärkt anställningsskydd vid sjukdom. Undantaget från det försäkrade anställningsskyddet är om den anställdas arbetsförmåga är stadigvarande och väsentligen nedsatt så att hen inte längre kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Det är arbetsgivaren som i så fall måste bevisa detta.

Försäkringskassan ska alltid kartlägga behovet av rehabiliteringsinsatser och se till att sådana insatser sätts in så snart det av medicinska skäl är möjligt. Behövs rehabiliteringsinsatser så ska Försäkringskassan upprätta en så kallad rehabiliteringsplan där det ska framgå vilka insatser som är aktuella och när de ska genomföras samt vilka som är ansvariga för genomförandet och finansiering. En sådan plan ska upprättas inom 90 dagar från det datum när sjukanmälan gjordes. Fyra typer av rehabilitering förekommer:

- ✓ *Arbetslivsinriktad rehabilitering* som arbetsgivaren ska genomföra för att den anställda ska kunna återgå till sitt ordinarie arbete eller annat arbete på arbetsplatsen.
- ✓ *Yrkesinriktad rehabilitering* som Arbetsförmedlingen bedriver för arbetssökande med särskilda behov för att underlätta deras möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
- ✓ *Medicinsk rehabilitering* som landstingen har ansvar för och som syftar till att så långt som möjligt återställa den fysiska och psykiska funktionsförmågan.
- ✓ *Social rehabilitering* som i huvudsak sker i den kommunala socialtjänstens regi och som syftar till att få människor att fungera social.

Behovet av rehabilitering avgörs av var i den så kallade rehabiliteringskedjan som den sjukskrivne befinner sig. Under de första 180 dagarna ska rehabiliteringsåtgärderna syfta till att återställa arbetsförmågan så att den anställda kan gå tillbaks till sitt ordinarie arbete eller an-

nat arbete hos arbetsgivaren. Från och med dag 181 ska, om det inte finns särskilda skäl, insatserna istället ha som mål att återställa arbetsförmågan för att klara ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

## 7.2 Nuläge

### 7.2.1 Ersättning enligt lag vid rehabilitering

Försäkringskassan ska vid rehabiliteringskedjans fasta bedömningstidpunkter pröva rätten till ersättning i förhållande till arbetsförmågan. *Rehabiliteringspenning* kan betalas för den som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering. Ersättningen består av rehabiliteringspenning och ett särskilt bidrag. Rehabiliteringspenningen är lika stor som sjukpenningen och samma regler gäller för rehabiliteringspenningen som för sjukpenning på normal- eller fortsättningsnivå. Det *särskilda bidraget* kan lämnas för kostnader som individen haft under rehabiliteringsperioden, till exempel kursavgifter, kostnader för läromedel och resekostnader.

Det finns också möjlighet att få bidrag för arbetshjälpmedel, det vill säga arbetstekniska hjälpmedel, som antingen kan vara personliga eller särskilda anordningar på arbetsplatsen.

### 7.2.2 Ersättning enligt avtal vid rehabilitering

För privata arbetare finns den partsgemensamma *AGS-fonden* med avsatta medel för individuell rehabilitering. Företag som har kollektivavtal om AGS kan få ekonomisk ersättning för kostnader som det haft i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering. Den anställde ska ha ett styrkt rehabiliteringsbehov och det ska finnas en plan för återgång i arbete. AFA Försäkring bedömer i varje enskilt fall om kostnaden för den aktuella rehabiliteringsåtgärden kan betalas. Även insatser som görs i förebyggande syfte kan ersättas under den tid då Försäkringskassan betalar så kallad förebyggande sjukpenning, eller vid behandlingssamtal hos psykolog/psykoterapeut eller vid missbruks- eller beroendebehandling.

Ersättningen motsvarar halva kostnaden för rehabilitering och insatser. Om den som genomgår rehabiliteringen är arbetslös (men omfattas av AGS enligt efterskyddet) kan ersättning betalas med upp till 75 procent av kostnaden, dock högst 37 500 kronor. Ersättning betalas inte för lönekostnader, tekniska hjälpmedel eller om maskiner eller arbetsplatser behöver byggas om.

Vid *rehabilitering efter en arbetsskada*, exempelvis omskolning, kan TFA-försäkringen ersätta skäligena kostnader som uppstår för till exempel resor, kurslitteratur med mera.

Det förekommer i viss mån även centrala avtal med regler om arbetsanpassning och rehabilitering, men någon genomgripande reglering är det inte fråga om. Tvärtom får man säga att de avtalsregler som är tecknade om arbetsanpassning och rehabilitering är ytterst knapphändiga. Däremot kan det finnas lokala avtal eller överenskommelser om praktiska rutiner som ska gälla när en arbetstagare får behov av arbetsanpassning/rehabilitering. Sådana avtalsregler är dock vanligtvis inte av den arten att de är förpliktande utan mer av policykaraktär som en viljeinriktning. Det finns sålunda inga kopplade sanktioner om de inte följs.

### **7.2.3 Ersättning enligt lag vid omställning på grund av ohälsa**

#### ***Vid funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga***

Den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan dels få Arbetsförmedlingens allmänna service, dels stöd på en rad andra sätt. En nedsatt arbetsförmåga kan kompenseras genom hjälpmedel och ekonomiskt eller personligt stöd. Arbetsförmedlingen stöd tar sikte på att förbättra individens chanser på arbetsmarknaden exempelvis genom byte av yrkesinriktning.

Arbetsförmedlingen har specialister inom arbetslivsinriktad rehabilitering. De arbetar med arbets sökande, anställda och arbetsgivare på uppdrag av en arbetsförmedlare. Arbetsförmedlaren gör tillsammans med den enskilde bedömningen av om hen behöver träffa en specialist. Lönestöden är de viktigaste programmen, det vill säga lönebidrag och liknande.

### **7.2.4 Ersättning enligt avtal vid omställning på grund av ohälsa**

Idag finns ingen möjlighet för den som sägs upp på grund av ohälsa att få del av stödet från omställningsförsäkringen som tillhandahålls för privata arbetare av TSL. Inget av omställningsstöden för privata tjänstemän, offentligt och statligt anställda tillhandahåller några särskilda ersättningar eller tjänster för de som sägs upp på grund av ohälsa.

## **7.3 Analys och framtida vägval**

### **7.3.1 Rehabilitering**

#### ***Vad som bör föreskrivas i lag***

LO anser att grundläggande skyddsbestämmelser bör kvarstå i arbetsmiljölagen (AML) samt i Arbetsmiljöverkets tillämpningsföreskrifter. Med grundläggande bestämmelser avser LO regler om följande:

- ✓ Arbetsgivarens skyldighet att ha en organiserad verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering.
- ✓ Att det är arbetsgivaren som ansvarar för verksamheten och initierar arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering i individärenden.
- ✓ Att arbetet med individärenden sker metodiskt och systematiskt utifrån vissa givna riktlinjer. Riktlinjerna ska ange det förfarande som arbetsgivaren ska iaktta i sin ambition att hitta en lösning så att arbetstagaren kan återgå i arbete.
- ✓ Att arbetsgivarens samverkan med skyddsombud och lokal facklig företrädare ska ske under varje skede i arbetet med att hitta en lösning för arbetstagaren.

Här krävs att det av arbetsmiljölagen eller föreskrifterna framgår att arbetsgivaren är skyldig att samverka och att detta bl.a. innebär att arbetsgivaren ska informera skyddsombud eller det lokala facket om de arbetstagare som är i behov av insatser rörande arbetsanpassning och rehabilitering och kalla dem till möte om den arbetstagare vars behov av arbetsanpassning/ rehabilitering har aktualiserats. En uttrycklig regel om hur samverkan mellan arbetsgivare och

skyddsombud rörande arbetsanpassning/rehabilitering på denna punkt skulle lämpligen kunna placeras i 6 kap. AML. Fördelen med detta är att regeln då blir civilrättslig och sanktionen blir skadestånd. För att den lokala fackliga organisationen ska klara av att hantera en sådan samverkan, krävs att staten skjuter till resurser till de fackliga organisationerna så att de har möjlighet att bygga upp en organisation för detta.

Erfarenheten har visat att reglerna om arbetsgivarens ansvar beträffande arbetsanpassning och rehabilitering i stor omfattning inte följs. Denna respektlöshet förekommer hos såväl stora som små arbetsgivare och både hos privata och offentliga arbetsgivare. Något måste göras för att förmå dessa arbetsgivare att följa reglerna och inskräpa vikten av att dessa följs.

De verktyg som idag finns är att Arbetsmiljöverket utfärdar ett föreläggande förenat med vite. Systemet med föreläggande förenat med vite fungerar emellertid inte. Arbetsmiljölagstiftningen bör därför tillföras en effektiv påföljdsregel. De alternativ som står till buds är direkt straffsanktionering, sanktionsavgift eller skadestånd. Allt detta kräver lagändring. Den effektivaste och minst byråkratiska sanktionen skulle sannolikt vara sanktionsavgift.

Det bör också övervägas att göra vissa regler i AML eller i de framtida föreskrifterna om arbetsanpassning/rehabilitering semidispositiva, vilket innebär att branschanpassning kan ske i kollektivavtal som träffats eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Tanken är då inte att avtalsregler skulle kunna leda till ett sämre skydd för arbetstagarna än vad arbetsmiljölagstiftningen föreskriver. En fördel med att genom semidispositivitet ersätta lagstiftningens regler med branschanpassade avtalsregler är att på så sätt hålls regelsystemen isär. Konsekvensen blir då att Arbetsmiljöverkets tillsyn undantas i de delar av lagstiftningen som ersatts med avtalsregler. Tillsynen av reglernas efterlevnad sker i stället av avtalsparterna. En annan fördel är att skadestånd kommer att vara påföljden vid avtalsbrott.

### ***Vad som bör föreskrivas i kollektivavtal***

Låter man arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter förbli tvingande är det inget som hindrar att i kollektivavtal överenskomma om det som är bättre än arbetsmiljölagstiftningens bestämmelser om arbetsanpassning/rehabilitering.

Om sålunda ingen lagändring sker på denna punkt, bör kollektivavtalsvägen användas för sådant som AML och föreskrifterna inte tar upp. Det gäller att undvika att regelsystemen tar upp samma saker och kolliderar. Det som ska regleras i kollektivavtal bör ta sikte på det praktiska arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering. Reglerna bör någorlunda detaljerat och konkret skildra de förfaranden och ageranden som arbetsgivaren är skyldig att iaktta för att om möjligt komma fram till en lösning så att arbetstagaren kan återgå i arbete.

Riskerar arbetstagaren att bli uppsagd därför att arbetsgivaren anser att möjlighet till återgång i arbete saknas, bör avtalet innehålla regler om arbetsgivarens skyldighet att göra en omplaceringsutredning, i meningen att utreda om det finns lediga arbetsuppgifter som ligger inom eller utanför arbetstagarens anställning att omplacera till.

Omplaceringsutredningen ska dokumenteras. Har omplaceringsutredningen inte lett till återgång i arbete, aktualiseras reglerna i omställningsavtalet (detta förutsätter att avtalet om omställning utvidgas att gälla även när en anställning upphör på grund av att arbetstagarens ohälsa). Innan arbetstagaren fasas in i omställningsprocessen ska arbetsgivaren uppvisa do-



kument som visar att arbetsgivaren har gjort en omplaceringsutredning samt hur den utredningen gick till och vad man kommit fram till.

Det ska också framgå om skyddsombudet eller det lokala facket har kommit med förslag och varför arbetsgivaren har avvisat det/dem. Vidare ska omplaceringsutredningen även innefatta arbetstagarens utbildningsplan både externt och internt, vilka erfarenheter och kompetens som arbetstagaren har tillägnat sig under sin anställning hos arbetsgivaren. Skyddsombud eller det lokala facket ska ha tagit del av denna handling.

Att omplaceringsutredningen även ska omfatta redovisning av en utbildningsplan underlättar även vid översyn av arbetsplatsens lediga tjänster, då man vid avsaknad av viss kompetens för att kvarstå i anställning kan bygga på kompetensen via utbildning som arbetsgivaren bekostar. Utbildningsplanen underlättar även om en eventuell omställningsprocess inleds - där arbetstagaren har med sig sin utbildningsstatus – för att snabbare kunna erhålla en påbyggnadsutbildning via försäkringen med insatser från Af.

### **7.3.2 Omställning vid ohälsa**

#### ***Utvidgad rätt till Omställningsstöd och AGB***

Om rehabilitering enligt ovan föreslagna avtal ändå inte lyckas, och uppsägning därför sker, är det önskvärt att den som blir uppsagd på grund av ohälsa kan få ett speciellt utformat omställningsstöd. De som arbetar med omställningsstödet rapporterar att de dagligen möter förtroendevalda och medlemmar som önskar att även de som lämnar arbetsplatsen på grund av hälsoskäl borde få del av stödet.

Denna grupp har ofta också andra behov än den som enbart sägs upp på grund av arbetsbrist. Ett omställningsstöd för denna grupp bör därför kompletteras med insatser som fokuserar på att återställa eller i vart fall förbättra arbetsförmågan. Det bör även diskuteras om nivån på omställningsstödet därför ska vara högre för denna grupp.

Det är viktigt att framhålla att ett avtal om rätt till omställningsstöd på grund av hälsoskäl inte tar över hela samhällets ansvar. Omställningsstödet är tänkt att komplettera samhällets insatser vid arbetslöshet. Detsamma ska gälla även för omställningsstöd vid ohälsa. Parterna bör därför gemensamt också ställa krav på en av samhället bekostad försäkring för arbetsmarknadsinriktad rehabilitering för denna grupp.

#### ***Utökade resurser till subventionerade anställningar***

Det är tveklöst så att samhällets insatser i syfte att öka tillgängligheten till arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga behöver förstärkas. Statistiken över gruppens deltagande i arbetslivet talar sitt tydliga språk.

Det finns goda skäl för ett brett perspektiv i sökandet efter insatser för att stötta deltagandet i arbetslivet bland personer med funktionsnedsättning. Subventionerade anställningar bör ses som en stor och viktig del av arbetsmarknadspolitikerna riktad till denna grupp, men inte som den enda. Det krävs utökade kvalitativa rustande insatser också för denna grupp, liksom för andra grupper av arbetssökande. Utbildningsnivån är relativt låg bland personer med funkt-

ionsnedsättning vilket talar för traditionella insatser såsom arbetsmarknadsutbildning. Delta-  
gandet i arbetsmarknadsutbildning har de senaste åren ökat bland personer med funktionsned-  
sättning vilket är bra. Det finns dock ett behov av att utöka arbetsmarknadsutbildningen gene-  
rellt och att inom ramen för detta söka sätt att effektivt öka tillgängligheten till utbildnings-  
platser för personer med funktionsnedsättningar.

Kompetensen inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bör vara mer samlad än den är  
idag. Det är angeläget att inom Arbetsförmedlingen se över kompetensprofilerna. Arbetsför-  
medlare som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering bör vara specialister i syfte att vässa  
förmedlingens arbete med att ge personer med funktionsnedsättning stöd för att få och bibe-  
hålla ett arbete. Den kraftiga ökningen av inskrivna med funktionsnedsättning motiverar att  
resurser skjuts till.

En ökad integrering av personer med funktionsnedsättning på den reguljära arbetsmarknaden  
bör eftersträvas. Att genom väl utformade lönestöd ge arbetsgivare ekonomiska incitament att  
anställa personer med funktionsnedsättning är bra. Subventionerade anställningar fungerar bra  
om de reserveras för individer som står långt från arbetsmarknaden. Att det sker en viss un-  
danträngning av personer med starkare ställning på arbetsmarknaden är i dessa fall en accep-  
tabel effekt. Mot bakgrund av att antalet arbetslösa med funktionsnedsättning ökar och att  
personer som tidigare skulle ha ansetts vara för sjuka för att arbeta nu träder in på arbets-  
marknaden, borde många fler få möjlighet att arbeta i en subventionerad anställning – tempo-  
rärt eller permanent. De subventionerade anställningarna bör därför förstärkas och öka kraf-  
tigt.

## **7.4 Förslag till strategi och beslut**

Det kan finnas fördelar med att avtalsreglera regelverket för arbetsanpassning och rehabilite-  
ring. Det skulle ge skyddsombud och fackliga företrädare större möjligheter att få arbetsgi-  
varna att genomföra de åtgärder som åligger hen. För att inte det lagstadgade regelverket för  
arbetsanpassning och rehabilitering ska krocka med en eventuell avtalsreglering, måste dock  
reglerna i AML och i berörda föreskrifter göras semidispositiva.

Ett rehabiliteringsavtal som kan branschanpassas kan därefter införas och när ett sådant är på  
plats bör det göras möjligt för den som sägs upp på grund av ohälsa att få ersättning från om-  
ställningsstödet. En sådan utvidgning av omställningsstödet kommer dock att kräva utökade  
resurser till TSL.

Frågan om att lönestöd skulle kunna lämnas till befintlig arbetsgivare som fullgjort sin rehabi-  
literingsskyldighet för en arbetstagare vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställ-  
ning är intressant. Att tillåta lönestöd hos befintlig arbetsgivare måste betraktas utifrån att  
alternativet annars är uppsägning och arbetslöshet. Mot den bakgrunden syns en fördel i att  
öppna upp möjligheten att bevilja lönebidrag till en person som under en pågående anställning  
drabbas av nedsatt arbetsförmåga.

En sådan förändring sätter dock fokus på svårigheterna att avgöra när arbetsgivare levt upp till  
de långtgående skyldigheter denne har för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilite-  
ring. Arbetsgivarens ansvar på dessa punkter regleras genom Arbetsmiljölagen och dess före-  
skrifter samt praxis och även genom Lagen om anställningsskydd.

Ett lönestöd under en pågående anställning borde inte få några konsekvenser för arbetsgivares ansvar på dessa områden. En seriös arbetsgivare som följer bestämmelser och praxis når inte fram till den situation där lönestöd kan komma ifråga, utan att ha uppfyllt krav på anpassningar och rehabilitering. Risken för att arbetsgivare väljer att försöka undkomma sitt ansvar går dock inte att förneka.

Utgångspunkten måste i sådant fall vara att säkerställa kontroll av att arbetsgivaren har gjort vad denne är skyldig att göra för att den arbetstagare som drabbas av nedsatt arbetsförmåga ska kunna kvarstå i anställning. Frågan väcks om vem som ska göra den bedömningen, och svaret är inte helt lätt att finna. Sannolikt krävs ett brett samrådsförfarande med både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som parter. De fackliga organisationerna bör ha en central roll, genom lokal fackklubb och i avsaknad av sådan genom avdelningen hos det förbund som bär avtalet på området ifråga.

Möjligheten till lönestöd under pågående anställning skulle kunna prövas i en försöksverksamhet och utvärderas efter exempelvis två år.

LO bör ta initiativ till att:

- ✓ Lagstiftningen ändras så att reglerna för arbetsanpassning och rehabilitering blir semi-dispositiva.
- ✓ Inleda diskussioner med Svenskt Näringsliv om ett rehabiliteringsavtal som kan branschpassas.
- ✓ Resurser behöver frigöras för att utvidga omställningsstödet till att även omfatta uppsägning på grund av ohälsa. Det kan innebära att det krävs en förändring av omställningsförsäkringen så att den helt ekonomiska ersättningen via AGB minskar eller fasas ut.
- ✓ De subventionerade anställningarna bör förstärkas och öka kraftigt.

## 8. Vägval pension

### 8.1 Inledning

Pension är uppskjuten lön. Vi avstår från pengar att konsumera idag för att spara på olika sätt till den dag då vi inte längre kan, vill eller orkar arbeta. Tidigare var det allmänna pensionssystemet och alla de kollektivavtalade systemen förmånsbestämda. Det betyder att den som uppfyllde kvalifikationsreglerna var garanterad en pension på en viss nivå. Idag är den allmänna pensionen och många av de kollektivavtalade pensionerna istället premiebestämda. Det innebär att det inte finns något löfte om en pension på en viss nivå, till exempel i förhållande till slutlönen. Pensionens storlek beror på inkomsten under den förvärvsaktiva tiden, hur länge man arbetar och på avkastningen på intjänade pensionsrätter.

### 8.2 Nuläge

#### 8.2.1 Ersättning enligt lag

Det allmänna pensionssystemet består sedan 1999 av följande delar:

- ✓ Inkomstgrundad ålderspension i form av *inkomstpension* och *premiepension*. De kan tas ut var för sig och helt eller delvis från och med 61 års ålder.
- ✓ Den som är född 1938-1953 har ytterligare en pensionsdel – *tilläggs pension*. Den består av omräknade pensionsrätter från ATP- och folkpensionssystemet. Även för tilläggs pensionen gäller 61 år som lägsta uttagsålder – och inkomstpensionen måste tas ut samtidigt.
- ✓ Den inkomstgrundade pensionen kompletteras med ett grundskydd i form av *garantipension* som betalas ut från och med 65 års ålder.

Det allmänna pensionssystemet bygger på ett antal principer. Den grundläggande principen är att ålderspension är ett offentligt och obligatoriskt system som omfattar alla. Alla har rätt till en i viss lägsta pension, garantipensionen, även om endast en liten eller ingen pensionsrätt har tjänats in. Några andra viktiga principer är:

- ✓ Hela livsinkomsten ligger till grund för ålderspensionen. Det innebär att pensionsrätten grundas på inkomster under hela livet. Det finns inga åldersgränser i systemet, varken uppåt eller nedåt. Pensionsrätt kan tjänas in även som tonåring eller efter 65 års ålder.
- ✓ Pensionsrätten motsvarar de avgifter som betalas in till systemet.
- ✓ Pensionens storlek anpassas till förändringar i livslängd, vilket innebär att pensionen blir lägre vid högre förväntad genomsnittlig livslängd, eftersom pensionsbehållningen då ska räcka till fler år som pensionär.

I övrigt gäller att pensionen ska vara följsam till förändringar i samhällsekonomin. Det innebär exempelvis att pensionerna minskar om sysselsättningen faller och AP-fondernas värde sjunker.

Den inkomstgrundade ålderspensionen finansieras med avgifter som uppgår till 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp upp till intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp. Från början var tanken att arbetsgivare och anställda skulle finansiera hälften var av den sammanlagda pensionsavgiften (arbetsgivaravgiften på 10,21 procent kallas *ålderspensionsavgift*, de anställdas del kallas *allmän pensionsavgift*) men sedan ett flertal år finns en motsvarande skattelättnad som gör att löntagardelen i praktiken är noll.

Inte bara arbetsinkomster utan även socialförsäkringsersättningar såsom sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, arbetsskadeliivränta med mera ger pensionsrätt. Det är staten som betalar in avgift till pensionssystemet i dessa fall genom så kallad *statlig ålderspensionsavgift* som är lika stor som motsvarande arbetsgivaravgift, 10,21 procent.

Lägsta årsinkomst för pensionsrätt är 0,423 prisbasbelopp (18 824 kronor 2015) och högsta pensionsgrundande inkomst är 7,5 inkomstbasbelopp (435 750 kronor 2015). Även annat än förvärvsinkomst och socialförsäkringsersättningar ger pensionsrätt. För till exempel studier och så kallade barnår räknas ett fiktivt belopp ut som kallas *pensionsgrundande belopp*.

Av avgiften på 18,5 procent går 16 procent till systemet för inkomstpension. Dessa pengar fonderas inte utan används till att finansiera de löpande utbetalningarna av pensioner till dem som är pensionärer under året. Systemet är alltså ett *fördelningssystem* eftersom pengarna omfördelas från de förvärvsarbetande till dem som är pensionärer.

Pensionsavgiften bokförs dock på ett individuellt ”sparkonto” som en pensionsrätt för framtida inkomstpension. Pensionsbehållningen på kontot består av varje års nyintjänade pensionsrätt tillsammans med pensionsrätten från tidigare år. Pensionsbehållningen fungerar som ett konto, vilket som helst, som växer med ”ränta” och minskar med avgifter. Behållningen på pensionskontot värdesäkras antingen med hjälp av *inkomstindex* eller med *balansindex* beroende på hur ekonomin i pensionssystemet ser ut. Varje år fördelas även så kallade arvsvinster ut på dem med samma födelseår som de avlidna.

2,5 procent av pensionsavgiften går till *premiepensionssystemet* för personer födda 1954 eller senare. Premiepensionen är ett premiereservsystem, vilket innebär att pensionspengarna fonderas ”öronmärkta” per person. Premiepensionen är utformad som ett fondförsäkringssystem där avgiften placeras i fonder som var och en har rätt att välja själv.

Både inkomst- och premiepensionen kan tas ut tidigast från 61 års ålder och någon åldersgräns uppåt finns inte. Dessa pensioner kan tas ut som en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel pension.

Grundskyddet i det allmänna pensionssystemet utgörs av *garantipensionen*, som fungerar som en utfyllnad till den inkomstgrundade ålderspensionen. Garantipensionen betalas ut från 65 års ålder för den som inte har tjänat in rätt till inkomstgrundad ålderspension eller den som har tjänat in en låg sådan. Garantipensionens storlek är beroende av hur länge man varit folkbokförd i Sverige. För att kunna få garantipension med reducerat belopp krävs 40 års försäkringstid från och med det år man fyller 16 år till och med det år man fyller 64 år. För den som är ogift beräknas garantipensionen från en basnivå på 2,13 prisbasbelopp per år vilket motsvarar 7 863 kronor (2016) per månad. Garantipensionen samordnas med inkomstgrundade pensioner och livränta men varken premiepensionen, kollektivavtalad pension eller privat pension minskar garantipensionen.

## 8.2.2 Ersättning enligt avtal

### ***Privata arbetare – Avtalspension SAF-LO***

Pensionsplanen inom avtalsområdet privatanställda arbetare heter Avtalspension SAF-LO och är ett avgiftsbestämt system. Det betyder att avgiften, premien, är fastställd och pensionens storlek beror på premiens storlek, hur många år den betalas in och hur pengarna förvaltats. Avtalspension SAF-LO är ett fonderat system vilket betyder att intjänade premier finns kvar om man blir arbetslös eller byter avtalsområde.

Från och med 25 års ålder avsätts pensionspremier med 4,5 procent på lönedelar under 7,5 inkomstbasbelopp samt 30 procent på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp. Slutålder för intjänande av pensionsrätt är 65 år men det finns möjlighet att komma överens individuellt med arbetsgivaren om fortsatta premieinbetalningar till Avtalspension SAF-LO vid arbete även efter 65 års ålder. LOs förbund kan, antingen centralt eller lokalt, komma överens med arbetsgivare eller motpart om att grundpremien till pensionen ska kompletteras med ytterligare avgift.

Pensionspremien betalas in av arbetsgivaren en gång om året och den anställde kan själv välja pensionsförvaltare och pensionsform för hela premien. Det som ska väljas är *pensionsform, förvaltare och efterlevandeskydd (återbetalningsskydd och efterlevandeskydd)*. Den som inte själv väljer pensionsförvaltare får sin avtalspension placerad i en traditionell pensionsförsäkring i AMF utan återbetalningsskydd eller familjeskydd.

Avtalspension SAF-LO betalas ut som en livsvarig ålderspension månadsvis i efterskott från och med den månad pensionsåldern 65 år uppnås. Man kan välja att ta ut pensionen tidigare, dock tidigast från 55 år, och det går också att välja en kortare utbetalningstid. Det går även att skjuta upp pensionsuttaget till efter 65 år. Från och med 1 juli 2015 kan även så kallat partiellt uttag av avtalspension göras, under förutsättning att den anställde kommer överens med arbetsgivaren om att gå ned i arbetstid.

### ***Privata tjänstemän – ITP 1 och ITP 2***

Tjänstemän som är födda 1979 och senare omfattas av ITP 1. Den är i princip likadant utformad som Avtalspension SAF-LO. I ITP 1 ingår dock skydd i form av sjukpension och tjänstegruppliv.

Tjänstemän som är födda 1978 och tidigare omfattas av ITP 2. Det är en förmånsbestämd ålderspension vilket betyder att pensionens storlek, men inte premien, är bestämd på förhand. Pensionen består av två delar, ITP 2 som är förmånsbestämd samt ITPK som är en premiebestämd del. Premiens storlek bestäms av den försäkrades ålder, lön, beräknad tjänstetid och den tjänstepension som hen tjänat in sedan tidigare.

Pensionens storlek uppgår till en viss procent av slutlönen. För den som har full tjänstetid (360 månader) uppgår pensionen till 10 procent av slutlönen upp till 7,5 inkomstbasbelopp. På inkomster över det blir pensionen som andel av slutlönen högre. Storleken på ITPKn beror på premiens storlek, hur många år den betalats in och hur pengarna har förvaltats.



### **Offentligt anställda – KAP-KL och AKAP-KL**

Den som är anställd inom kommun, landsting, region, kommunalförbund, kommunförbund eller kommunalt företag gäller följande:

- ✓ Den som är född före 1985 har tjänstepensionen KAP-KL. Avtalet innehåller en avgiftsbestämd ålderspension, en förmånsbestämd ålderspension, en särskild avtalspension (till vissa grupper) och pension till efterlevande. Den avgiftsbestämda pensionen innebär att arbetsgivaren från och med 21 års ålder betalar in 4,5 procent av inkomsten upp till 30 inkomstbasbelopp. Den som har lön över 7,5 inkomstbasbelopp tjänar dessutom in förmånsbestämd pension från 28 års ålder. Den förmånsbestämda pensionen baseras på lönen över 7,5 inkomstbasbelopp samt arbetad tid. För att få hel förmånsbestämd pension krävs arbete i 30 år.
- ✓ Den som är född 1986 eller senare har tjänstepensionen AKAP-KL. Avtalet innehåller en avgiftsbestämd pension, särskild avtalspension (till vissa grupper) och pension till efterlevande. Det finns ingen nedre åldersgräns för intjänande och den övre följer LAS, idag 67 år, och arbetsgivaren betalar in 4,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent av inkomsten som överstiger det.

### **Statligt anställda – PA 03 och PA 16**

Den som är statligt anställd omfattas av följande pensionsavtal:

- ✓ Från och med 1 januari 2016 gäller ett nytt pensionsavtal, PA 16. Avtalet gäller i första hand dem som är födda 1988 eller senare. Pensionen består av en avgiftsbestämd ålderspension motsvarande 4,5 procent på löner under 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent på lönedelar över taket. En extra premie på 1,5 procent avsätts till en försäkring för flexibelt pensionsuttag. Det finns ingen nedre åldersgräns för pensionsintjänandet och den övre åldersgränsen är 67 år. För den som är född före 1988 kommer reglerna i PA 03 att gälla.
- ✓ PA 03 består av en förmånsbestämd ålderspension, en individuell ålderspension och en kompletterande ålderspension. Den som är född före 1973 eller har en lön över 7,5 inkomstbasbelopp omfattas av och har rätt till en förmånsbestämd ålderspension. Hur hög pensionen blir beror på lönen och antalet anställningsår. Den som är född efter 1973 omfattas av den individuella ålderspensionen som motsvarar 2,5 procent av lönen. Den anställde kan själv välja förvaltare för pensionspremien. Varje månad betalas också premier in till den kompletterande ålderspensionen (Kåpan Tjänste) motsvarande 2 procent av lönen. Den delen förvaltas av Kåpan Pensioner i en traditionell försäkring.

## **8.3 Analys och framtida vägval**

LO-kongressen 2012 biföll kravet på att under kongressperioden tillsätta en arbetsgrupp med bred kompetens som utvärderar det allmänna pensionssystemet. Motivet till detta är oron för att det allmänna pensionssystemet inte kommer att kunna ge tillräckliga pensioner. Systemet har nu prövats i såväl goda ekonomiska tider som under svåra ekonomiska förhållanden. Samtidigt har en rad förändringar skett i det samlade socialförsäkringssystemet, liksom på arbets-

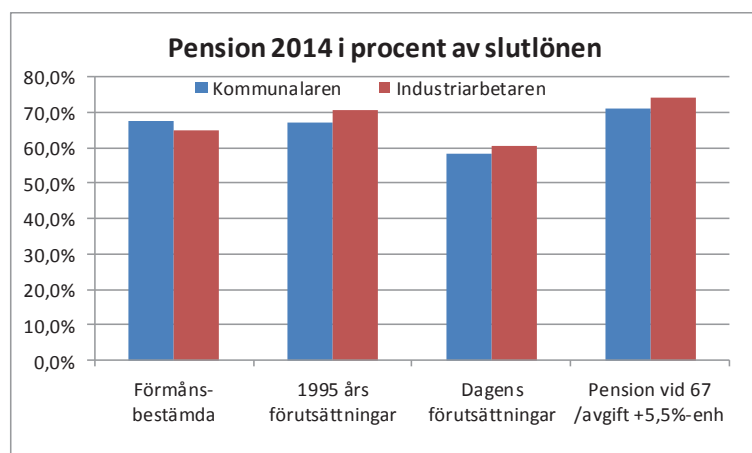
marknaden i stort, vilket påverkar pensionsutfallet. Även om människor lever längre så är det inte många av LO-grupperna som orkar eller kan arbeta längre.

Mot bakgrund av beslutet på LO-kongressen tillsatte LOs styrelse 2013 en förbundsgemensam utredning som har haft i uppdrag att belysa LO-gruppernas pensionsvillkor och möjligheter att arbeta ihop en bra pension. Utredningen presenterades i mars 2016 med de förslag till förändringar som LO vill göra för att förbättra pensionsnivåerna för LO-grupperna.

### 8.3.1 Inkomstpensionssystemet – livsinkomstprincipen

Inkomstpensionssystemet är premiebestämt. Det innebär att allt som betalas in ska betalas ut. Detta gäller för hela pensionssystemet. Så länge som det gäller för systemet så gäller det även för individerna. Det betyder att den enskildes pension beror på alla inbetalda medel, den s.k. livsinkomstprincipen. Skulle det bli obalans i pensionssystemet så att inbetalda pensionspremier inte kommer att räcka till utbetalda pensioner, så sänks utbetalda pensioner genom att en broms aktiveras.

Det förra pensionssystemet, ATP-systemet, var i stället förmånsbestämt och endast till viss del beroende av årsinkomsten. Obalanser i systemet hanterades genom att höja pensionsavgiften. I undantagsfall kunde pensionerna sänkas genom att t.ex. införa ett reducerat prisbasbelopp som pensionerna beräknades på.



När inkomstpensionssystemet infördes (se stapel ”1995 års förutsättningar” i diagrammet) förväntades de ge liknande pension som ATP-systemet hade gett (se stapel ”Förmånsbestämda”). Idag är situationen en annan. De premiebestämda pensionerna ger lägre pensioner (se ”Dagens förutsättningar”) än vad de gamla förmånsbestämda pensionerna skulle gett. Pensionerna blir som andel av slutlönen ca 10 procent lägre.

### 8.3.2 Pensionsutfall

#### *Pensionsnivån*

De som nu pensioneras får sina pensionsinkomster från flera håll och det har blivit svårare att veta hur mycket man får. Både från den allmänna pensionen och från tjänstepensionen kan det komma mer eller mindre inkomster än förväntat. Skulle de samlade inkomsterna bli för låga

finns skyddsnet i form av garantipension och bostadstillägg som finansieras från statsbudgeten. Det som gör det svårt att förutse pensionens storlek är att pensionssystemen sedan mitten av 1990-talet har förändrats från att vara förmånsbestämda till att bli premiebestämda.

Ekonomins och demografins utveckling har fått stor betydelse för dagens pensionärer. När pensionerna var förmånsbestämda kunde en oväntad svag ekonomisk utveckling eller en åldrande befolkning hanteras genom att höja pensionsavgifterna och pensionerna kunde behålla sitt förmånsbestämda värde. Dagens premiebestämda pensioner beror i betydligt högre grad än tidigare på värdet av tidigare inbetalda pensionsavgifter. En höjning av pensionsavgifterna idag påverkar inte dagens utbetalda pensioner utan endast framtida pensioner för kommande pensionärer.

Dagens pensioner har blivit en buffert i pensionssystemet. Ökar inkomsterna i ekonomin mer och börserna går bättre blir pensionerna högre och går det sämre blir pensionerna lägre. En åldrande befolkning medför alltid att pensionerna blir lägre. Jämfört med tidigare behöver dagens pensionärer oroa sig mer för sina pensioner medan de yrkesarbetande i stället inte behöver vara oroliga för att de oväntat ska behöva betala högre pensionsavgifter.

LO har i slutrapporten från pensionsutredningen visat hur stora pensionsinkomsterna blir idag för en arbetare som yrkesarbetat hela sitt vuxna liv utan avbrott för sjukdom eller arbetslöshet. En kommunalanställd kvinna som 2014 pensionerades vid 65 års ålder fick 58 procent av sin slutlön i pension och en industriarbetare fick 60 procent. Att pensionerna inte blev högre beror på ekonomins och demografins utveckling. Dagens pensioner påverkas fortfarande i begränsad omfattning av de gamla förmånsbestämda pensionsreglerna. Skulle pensionerna helt betalas ut enligt de gamla förmånsbestämda reglerna skulle kommunalaren få 68 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren 65 procent.

Att pensionerna idag inte blir högre beror främst på en hög återstående medellivslängd för den som fyllt 65 år. Jämfört med mitten av 1990-talet då man införde de premiebestämda pensionsreglerna har återstående medellivslängd ökat med 2 år. Detta har medfört att delningstalen blivit högre och arvsvinsterna lägre. Dessutom har bromsen slagit till i det allmänna pensionsystemet.

Övergången från förmånsbestämda pensioner till premiebestämda pensioner skulle egentligen inte ha medfört några dramatiska förändringar om inte medellivslängden hade ökat så mycket. Om 1995 års förutsättningar med återstående medellivslängd hade kvarstått, skulle kommunalaren fått cirka 67 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren fått cirka 71 procent. Kommunalarens pension hade blivit som tidigare och industriarbetarens hade blivit bättre. Nu har i stället bådas pensioner blivit sämre. Jämfört med vad man utifrån 1995 års förutsättningar hade förväntat sig har deras pensioner som andel av slutlönen blivit 10 procentenheter sämre. Det innebär att pensionen nu nästan är 15 procent lägre. Det är främst den allmänna pensionen som blivit lägre än väntat. Tjänstepensionerna har klarat sig bra tack vare en god utveckling av fondernas värden.

### ***Medelpensioneringsålder***

Medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet (63,8) ligger en bit under det som av de flesta fortfarande uppfattas som ”ordinarie pensionsålder”, 65 år. Idag krävs arbete till 67 års ålder för att uppnå en pension som motsvarar cirka 70 procent av slutlönen, under förutsättning att pension tjänats in i heltidsarbete under en period av 47 år. Det betyder att medelpens-

ioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som är behövligt för att uppnå denna önskvärda nivå.

Att tvingas börja ta ut sin pension tidigt innebär en lägre pensionsnivå under hela pensionärs-tiden och extra låg fram till 65 års ålder för den som inte är berättigad till garantipension och bostadstillägg, eftersom dessa båda kan börja betalas ut först från och med 65 års ålder. Ju längre man arbetar och tjänar in pensionsrätt, desto större blir pensionen. Den förväntade återstående livslängden från pensionstidpunkten blir också kortare. Delningstalet blir därför lägre och den årliga pensionen högre. Den sammanlagda effekten av en högre pensionsbehållning och lägre delningstal m.m. kan uppskattas till ungefär 9 procent mer i pension för varje år som man kan skjuta upp pensionsuttaget.

Skillnaden mellan kvinnor och män är 0,5 år sett till genomsnittet för de båda könen. Vi kan dock konstatera att skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är stor, både inom och mellan könen. I gruppen kvinnor skiljer det 3,1 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,5 år) och den yrkesgrupp som har den högsta (buss- och spårvagnsförare 64,6 år). I gruppen män skiljer det 2,9 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,9 år) och de yrkesgrupper som har den högsta (stålkonstruktionsmontörer, grovplåtslagare, väktare och ordningsvakter 64,8 år). Det skiljer 3,3 år mellan kvinnliga brevbärare och de yrkesgrupper hos männen som har högst medelpensioneringsålder.<sup>22</sup>

### ***Arbetslivets villkor är ojämlika och det påverkar pensionen***

Även om det i de flesta branscher skett en uppkvalificering av vissa arbetsuppgifter har andelen arbetare och lägre tjänstemän som anger att de har för enkla arbetsuppgifter ökat betydligt de senaste 20 åren<sup>23</sup>. För denna grupp är kraven på kompetens låga, tiden för inskolning i jobbet kort, lärandet i arbetet litet och samma arbetsmoment återkommer ständigt.

Med ökad livslängd i befolkningen ökar behovet av ett arbetsliv som gör det möjligt att arbeta till 65 år eller längre. Det är inte så enkelt att det enbart är en fråga om lagstiftning eller attityd. God arbetsmiljö, lämpliga arbetsuppgifter i ett rimligt arbetstempo och en väl fungerande arbetsorganisation har avgörande betydelse för människors förmåga att klara av ett långt arbetsliv utan att slitits ut i förtid. Det är uppenbart att det i särskilt hög grad gäller vissa yrken där påfrestningen på personalen är så stor att människor utsorteras långt innan 65 års ålder. Såväl privata företag som offentliga verksamheter måste bättre ta tillvara den arbetsförmåga som människor har.

Rätt till heltid är en prioriterad fråga för LO. Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrke har inlåsningseffekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras kring deltidsanställningar.

---

<sup>22</sup> Det kan dock noteras att både lokförare och brevbärare fortfarande omfattas av en tjänstepensionslösning som gör det möjligt för dem att ta ut pension i förtid. Detta har troligtvis påverkat nivån på medelpensioneringsåldern för dessa grupper.

<sup>23</sup> LO (2011), *Fler arbetstagarare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma till rätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Politiskt beslutade och offentligt finansierade verksamheter har ett särskilt ansvar eftersom förutsättningarna där riskerar att fungera normgivande för kvinnors arbetsvillkor. När kommuner och större företag bestämmer sig för att i första hand erbjuda heltidstjänster får det positiva konsekvenser.

Visstidsanställningar har under en lång period, sedan början av 2000-talet, legat på ungefär 15 procent på svensk arbetsmarknad. Inom LO-området är siffrorna högre, sedan 2000-talets början har visstiderna ökat från 16 procent till drygt 20 procent för arbetare. Variationen är stor mellan LO-förbunden, inom de mansdominerade sektorerna bygg- och tillverkning utgör de mindre än 10 procent men i den kvinnodominerade tjänstesektorn; hotell- och restaurang, detaljhandel, vård och omsorg, ligger visstidsanställningarna mellan 22 – 44 procent, och trenden är att visstiderna inom dessa sektorer fortsätter att öka.

I LOs tjänstebranscher pågår en utveckling där daglönare, i själva verket är det frågan om timlönare, blir allt vanligare. Arbetsgivarna väljer att utnyttja sina möjligheter att använda sig av timanställda via anställningsformen ”allmän visstid”. Dessa erbjuds arbete med kort varsel och har ingen garanterad arbetstid, inget schema, och därmed inte någon garanterad inkomst. Oftast är det kvinnor och ungdomar som drabbas och ”anställningsförhållandet” kan fortgå under en lång period, ibland under flera år. Möjligheten att använda sig av daglönare måste upphöra.

### **8.3.3 Balanseringen**

LO anser att pensionssystemet ska vara så konstruerat att det klarar sig utan stöd från statsfinanserna. Tillgångar och skulder ska därför balansera varandra i pensionssystemet. När obalans riskerar att uppstå genom att medellivslängden ökar, nedjusteras skuldsidan genom att höja delningstalen. Detta medför att årliga utbetalningar av pensioner blir lägre. När obalanser uppstår genom att buffertfonden minskar i värde eller att sysselsättningen faller, aktiveras en balansering (bromsen slår till) som sänker pensionerna och skulderna blir mindre. Detta verkar vara en bra ordning.

Balanseringen aktiveras då totala tillgångar i pensionssystemet understiger totala skulder. Detta händer t.ex. då aktievärdena faller och tillgångarna i buffertfonden minskar. Detta händer även då sysselsättningen faller. Mindre premier betalas då in till pensionssystemet vilket medför att avgiftstillgångarna minskar i värde. Men även skulderna minskar genom att mindre inbetalda premier innebär att pensionsskulden till yrkesaktiva blir mindre. Förändringar i buffertfonden påverkar endast tillgångarna i systemet och ger därmed full effekt balanstalet. Sysselsättningsförändringar påverkar både tillgångar och skulder men med olika riktning. Den initiala effekten mjukas därför upp och påverkar balanstalet med begränsad effekt. Pensionssystemet verkar därför vara mer känsligt för förändringar i buffertfonden än i sysselsättningen.

LO anser att en gas ska införas i pensionssystemet för att därigenom kunna dela ut överskott till pensionärerna. En gas innebär att överskott betalas ut när balansindex överstiger inkomstindex med en viss procentsats. Denna procentsats bör sättas så lågt som möjligt.

### 8.3.4 Premiensionssystemet

LO har sedan förslaget till utformning av premiensionen fördes fram ifrågasatt om denna konstruktion ska vara en del av vår allmänna pension. Begreppet allmän pension torde innebära i grunden två saker. Allmän i betydelsen att den omfattar alla på så sätt att var och en minst är garanterad en pension på miniminivå. Men också allmän i betydelsen att individer med samma livsinkomst kan förvänta sig samma pensionsutfall. Premiensionen uppfyller inte det sistnämnda kravet eftersom den ger stora skillnader i pensionsutfall.

Premiensionens konstruktion innebär en privatisering av förvaltningen av allmänna pensionsmedel. Den medför också en radikal individualisering av den allmänna pensionen. Volatiliteten i premiensionen och spridningen mellan olika individers utfall är påtaglig, och större än vad som kan anses motiverat. Avkastningen i premiensionssparandet har i genomsnitt varit 6,4 procent per år men spridningen är hög. Denna spridning förklaras till 100 procent av skillnader i förvaltningsresultat för individer med exakt samma livsinkomst.

Det är helt oacceptabelt att individer med samma livsinkomst ska få helt olika pensionsutfall i sin allmänna pension, enbart beroende på hur lyckosamma de varit i sitt placeringsval. Den allmänna pensionen utgör individens grundtrygghet och utfallet ska därför inte vara föremål för tur i ”premiensionslotteriet”. LO anser, som nämnts tidigare, att den allmänna pensionen ska vara på en så pass hög nivå så att individen inte ska vara beroende av exempelvis tjänstepension eller privat pension för sin dagliga försörjning. Tjänstepensionen kan då istället utgöra ett bra komplement till den allmänna pensionen med möjlighet till extra pension genom placeringar på ett annat sätt än vad som är möjligt i den allmänna pensionen. En hög nivå i den allmänna pensionen gör därför ett ökat risktagande i tjänstepensionen acceptabelt. Det innebär att dagens utformning av tjänstepensionen, som medger individuella val och ökat risktagande, inte står i strid med åsikten att premiensionen inte ska vara en del av den allmänna pensionen.

Idag finns det drygt 800 fonder att välja bland. Det stora utbudet av fonder skapar betydande informationskostnader för individen, vilket i sin tur gör att individer med begränsade kunskaper blir passiva eller fattar irrationella beslut. Detta innebär att många individer anlitar premiensionsrådgivare som sköter om den enskildes handel på fondtorget. Rådgivarna debiterar ofta både en fast rådgivningsavgift samt väsentligt högre fondavgift för sina rådgivningsfonder. Tidigare undersökningar och även premiensionsutredningen konstaterar att de individer som anlitat rådgivare inte presterar bättre än andra, före avgifter. Mot bakgrund av att kostnaderna är betydande blir nettoresultatet för de som anlitar rådgivare därför negativt jämfört med andra individer. Fondtorgets konstruktion skapar även andra helt onödiga eller onödigt höga kostnader. Exempelvis är det stora antalet fonder ett problem. Ju fler fonder desto mindre möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar. Exempelvis har icke-vals-fonden lägre transaktionskostnader än fonderna på fondtorget.

### 8.3.5 Högre avgift för bättre pension?

I slutrapporten från LOs pensionsutredning visas att vi idag inte når upp till den sammanlagda pensionsnivå som är önskvärd. I vart fall gäller detta inte för den individ som inte orkar arbeta de extra år som krävs för att kompensera för den ökade livslängden. LO föreslår därför en rad åtgärder som skulle kunna förbättra pensionsutfallet. De åtgärder som föreslås är både sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på kort sikt, exempelvis förbättrade möjligheter att få



sjukersättning och en förlängning av rätten till sjukersättning, och sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på lång sikt, exempelvis förbättringar i arbetsmiljön.

Det kan dock finnas anledning att fundera över om dessa åtgärder är tillräckliga för att uppnå den önskvärda pensionsnivån. Som beskrivs i avsnittet om pensionsutfall så är målet att den sammanlagda pensionsnivån ska motsvara minst 70 procent av slutlönen. Beroende på vilka av de föreslagna åtgärderna som genomförs och beroende på hur effektiva de är, så kan det utöver detta komma att krävas en höjning av pensionsavgiften. Det skulle krävas en kraftig höjning av avgiften till pensionen för att kompensera för möjligheten att skjuta upp sitt pensionsuttag i två år. Men detta krävs bara för det fall att inga andra åtgärder vidtas. Om de andra åtgärder som LO föreslår genomförs, så kommer en sådan kraftig höjning inte att behövas. Storleken på avgiftshöjningen måste alltså ses i ljuset av andra åtgärder.

## 8.4 Förslag till strategi och beslut

### 8.4.1 Livsinkomstprincipen

Dagens lägre pension beror huvudsakligen på att livslängden har ökat. Den som idag kan arbeta 2 år till skulle t.o.m. få en bättre pension än i det gamla förmånsbestämde systemet. En höjning av avgiften med 5,5 procentenheter skulle höja pensionerna lika mycket. Om medellivslängden fortsätter att öka, vilket prognoserna förutspår, kommer det i framtiden att krävas ytterligare fler års arbete för att uppnå dessa nivåer.

En återgång till ett förmånsbestämt pensionssystem är inte lösningen. Stora obalanser skulle uppstå i ett sådant system och framtvinga stora avgiftshöjningar. Bättre att utgå från ett premiebestämt system och se till att individerna antingen orkar arbeta längre eller förbättra de offentliga försäkringssystemen så att man får möjligheter att vänta med att ta ut pensionen.

- ✓ Det är bättre att grunda den framtida pensionen på livsinkomstprincipen än ett visst antal års inkomster, eftersom livsinkomstberäkning stimulerar och understödjer arbete. Men, för att livsinkomstprincipen ska fungera som tänkt behövs ett arbetsliv som är inkluderande och arbetsvillkor som är jämlika och jämställda.

### 8.4.2 Pensionsnivån

LO skrev i sitt remissvar över pensionssystemet att den allmänna obligatoriska inkomstpensionen ska vara så hög att avtalspensioner och individuella pensioner i framtiden ska kunna ses som kompletteringar. Ändrade principer för beräkning av delningstal och nya livslängdstabeller framhölls av LO som exempel på att den framtida pensionsnivån från det allmänna systemet skulle bli för låg. För att tilltron till det allmänna pensionssystemet skulle kunna behållas eller återskapas, måste pensionsnivån bli högre.

Beräkningarna visar att de farhågor som framfördes i remissvaret har besannats. Orsaken till försämringen av pensionerna är att man nu lever betydligt längre efter 65 år jämfört med tidigare. Då ligger det nära till hands att anse att man bör vänta med att pensionera sig. Detta förutsätter naturligtvis att man inte är utsliten och orkar arbeta längre. Om kommunalaren i ovanstående exempel väntar med att gå i pension 2016 vid 67 års ålder kan hennes pension

komma att uppgå till 71 procent av slutlönen och industriarbetarens pension skulle bli 74 procent av slutlön.

Bostadstilläggets betydelse visar att pensionsinkomsterna har blivit så låga att detta skyddsnet ofta aktiveras. Det är oacceptabelt att man efter ett helt yrkesliv ska få en sådan låg pension att man får garantipension och bostadstillägg. Men för att få bostadstillägg kan man inte vara sammanboende eller kanske ha sommarstuga vilket gör att det i praktiken är svårt för många att få bostadstillägg. Detta medför att många LO-medlemmar får klara sig på pension utan bostadstillägg. Slutsatsen blir att dagens pensionssystem ofta ger för lite i pension för en LO-medlem.

- ✓ Den sammanlagda pensionsnivån för arbetare ska uppgå till den nivå som beräknades i samband med att pensionssystemet infördes, det vill säga minst 70 procent.

### 8.4.3 Medelpensioneringsålder

Eftersom medelpensioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som kan anses vara behövligt (67 år), betyder det att pensionen i genomsnitt blir cirka 27 procent lägre än om medelpensioneringsåldern hade varit 67 år. Denna effekt mildras dock för den som blir beviljad sjukersättning fram till 65 års ålder istället för att börja ta ut pensionen, eftersom sjukersättning bara ger något lägre pensionsrättigheter än fortsatt arbete och eftersom pensionsuttaget kan skjutas upp så att pensionskapitalet delas upp på färre år som pensionär.

Det faktum att det sedan 2008 blivit mycket svårt att få sjukersättning beviljad kommer naturligtvis, allt annat lika, att göra det mycket svårare för de drabbade grupperna att få tillgodoräkna sig sådana pensionsrätter. Alternativet för den som inte orkar arbeta kvar i sitt yrke kommer att vara a-kassa, sjukpenning, att börja ta ut ålderspensionen eller försörjningsstöd. A-kassa och sjukpenning ger inte möjlighet till samma pensionsrätter eftersom det inte är den bakomliggande inkomsten som dessa beräknas på. Att börja ta ut ålderspensionen tidigt innebär en lägre pension resten av livet.

Risken att drabbas av sjukdom och utslitning är ojämnt fördelad. LO-grupperna är de som i högre utsträckning än andra drabbas av detta och då får ersättning från sjukförsäkringen. Om livslängden ökar, och därmed delningstalen, så bör även frånvaro från jobbet på grund av sjukdom ge pensionsrätt lika länge som man har rätt att vara kvar i anställningen.

LOs pensionsutredning visar att för att få en acceptabel pension i enlighet med 1995 års förutsättningar måste man vänta med att pensionera sig till 67 års ålder. Många arbetare orkar inte arbeta så länge och då är det viktigt att de får sjukersättning så att de inte behöver ta ut ålderspension. Idag upphör rätten till sjukersättning vid 65 års ålder. Det är därför viktigt att rätten till sjukersättning förlängs till 67 år. Det räcker dock inte med att sjukersättning kan erhållas till 67 års ålder. Det måste även bli enklare än idag att få sjukersättning för den som inte orkar arbeta längre.

Om en riktålder införs på det sätt som Pensionsåldersutredningen föreslagit och hamnar på 67 år så medför detta sannolikt att även rätten till garantipension och bostadstillägg inträffar först vid 67 års ålder. Som visats riskerar allmän pension för arbetare att bli extra låg innan den kan kompletteras med garantipension och bostadstillägg. LO anser därför att det inte är möjligt att införa en riktålder förrän andra åtgärder har genomförts, såsom bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor och förbättrade möjligheter att få sjukersättning, i ett första steg till 67 års ålder.

- ✓ Rätten till sjukersättning ska förlängas så att alla har möjlighet att skjuta upp uttaget av allmän pension. Möjligheten att få sjukersättning ska utformas så att större individuell hänsyn kan göras i bedömningarna, att hänsyn kan tas till ålder och så att det inte krävs livsvariga sjukdomstillstånd för beviljandet.
- ✓ Bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för sjukpenning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid sjukdom blir mindre än med dagens regler.

#### 8.4.4 Arbetstlivets villkor är ojämlika

Arbetsgivarnas drivkrafter att anpassa arbetsuppgifter, arbetsplats och arbetsorganisation är inte tillräckligt starka. Tidsgränserna i rehabiliteringskedjan sätter press på den som är sjukskriven att stå till arbetsmarknadens förfogande, men sätter ingen press på företag och verksamheter att anpassa arbetet för en sjukskriven anställd för att möjliggöra återgång i arbete. Ett antal kraftfulla insatser behövs för att förbättra anpassnings- och rehabiliteringsarbetet.

- ✓ En Arbetsmiljökommission måste tillsättas för att komma till rätta med kvinnors dåliga arbetsmiljö. Lagar och föreskrifter ska ses över så att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering stärks, bland annat genom utökade möjligheter till sanktioner. Införandet av en rehabiliteringsförsäkring bör utredas i samråd med parterna.
- ✓ Statliga medel måste tillföras för att skapa en branschanpassad, kvalitetssäkrad och regionalt närvarande företagshälsovård. Arbetsmiljöverket ska tillföras ökade resurser så att kontroll och uppföljning kan förbättras med särskild tonvikt på de sektorer, branscher och yrken där problemen är som störst. Dessutom behövs ett särskilt arbete göras för att inspektera kvinnors arbetsmiljö. Ett nationellt centrum för arbetslivsforskning ska skapas, bland annat med uppgift att överblicka och samordna forskning och utveckling av arbetsmiljöer där det främst arbetar kvinnor.

Långvarigt deltidsarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta i kombinationen med tidsbegränsade anställningar och upprepade perioder av arbetslöshet gör att pensionsutfallet för LO-grupperna och i synnerhet för LO-kvinnorna riskerar att bli mycket dåligt.

Anställningsformen allmän visstid är den dominerande inom tjänstesektorn. Högsta prioritet är att avskaffa anställningsformen. För de förbund som har en stor andel visstidsanställningar på sina avtalsområden är det särskilt angeläget att detta sker snarast.

Målet är att åstadkomma en reglering som innebär att visstidsanställningar endast används när det finns ett verkligt behov och ett objektiva skäl eller efter överenskommelse med fackföreningen. En rimlig nivå på visstidsanställningar för arbetare ligger runt 10 procent, det är en halvering av dagens nivåer, och återspeglar dessutom den nivå som rådde före 1990-talskrisen. Om man bortser från förekomsten av "allmän visstid" så uppgår visstidsanställningarna till ungefär 10 procent i dagsläget på arbetarområdet. Äkta vikariat och säsonganställningar har en legitim funktion och ryms inom 10 procentsmålet. Dock är det rimligt att anta att användandet av visstidsanställningar även framledes kommer att variera mellan olika branscher.

- ✓ Bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för akasseersättning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid arbetslöshet blir mindre än med dagens regelverk.
- ✓ Heltid ska vara norm på den svenska arbetsmarknaden.
- ✓ Förekomsten av visstidsanställningar ska begränsas och att alla visstidsanställningar ska ske på objektiv grund eller efter överenskommelse med fackförbundet. Korta på varandra följande anställningar hos samma arbetsgivare ska inte vara tillåtet. Tillgången till äldreomsorg och barnomsorg måste säkerställas så att anställda inte tvingas gå ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre anhöriga eller tacka nej till heltidsarbete på grund av bristen på barnomsorg.

#### 8.4.5 Balanseringen

LO anser att pensionssystemet ska vara så konstruerat att det klarar sig utan stöd från statsfinanserna. Tillgångar och skulder ska därför balansera varandra i pensionssystemet. För att kunna dela ut överskott till pensionärerna bör en gas införas i pensionssystemet. En gas innebär att överskott betalas ut när balansindex överstiger inkomstindex med en viss procentsats. Denna procentsats bör sättas så lågt som möjligt.

- ✓ Givet dagens konstruktion av pensionssystemet, så är en funktion som balanseringen nödvändig. Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller.
- ✓ Det bör införas en gas i inkomstpensionssystemet som utlöses då balansindex överstiger inkomstindex med en viss procent.

#### 8.4.6 Premiepensionen

Premiepensionssystemet är onödigt kostsamt och att det är oacceptabelt att stora värden, som skulle kunna generera pension, försvinner i vinster till fondbolag och försäkringsrådgivare. Dagens premiepensionsfonder kan vara kvar men några nya medel ska inte tillföras. Det kapital som finns i fonderna idag bör ligga kvar och fortsätta förvaltas där. Den del av pensionsavgiften som idag går till premiepensionen kan istället exempelvis föras över till inkomstpensionen. Då ökar inkomsterna till inkomstpensionssystemet med ca 35 miljarder kronor vilket innebär att risken för framtida balanseringar minskar och pensionerna för 2016 skulle öka med cirka 2 procent. Eftersom balanseringen numera förväntas upphöra 2017 så ger en sådan överföring, med dagens system, ingen fortsatt höjning av pensionerna.

Premiepensionen är ett fonderat system som kräver att individen placerar sina pengar i fonder och genom ett privaträttsligt kontrakt är garanterad pension i framtiden. Inkomstpensionen är ett fördelningssystem som innebär att de pengar individen placerar där ger en lagstiftad rätt till pension i framtiden. Under förutsättning att premiepensionen och inkomstpensionen långsiktigt ger samma avkastning, så blir pensionen lika hög i båda fallen. Det är därför felaktigt att påstå att ett avskaffande av premiepensionen skulle innebära en inkomstöverföring från morgondagens pensionärer till dagens.

Ett avskaffande av premiepensionen innebär att dagens pensioner blir högre genom att sparandet i ekonomin blir lägre. Detta är också önskvärt eftersom sparandet i svensk ekonomi redan idag är för högt (det märks på det stora bytesbalansöverskottet) och efterfrågan och sysselsättningen därför är för låg.

Idag finns ingen gas i inkomstpensionssystemet vilket innebär att balansindex inte kan överstiga inkomstindex. Om premiepensionsavgiften förs till inkomstpensionen riskerar avgiften därför att stanna i systemet och varken komma dagens eller morgondagens pensionärer tillgodo. Genom att införa en gas, som föreslås under avsnittet om balanseringen, och alltid låta pensionerna följa balansindex, så kommer högre avgifter att tillfalla pensionärerna i stället för att tillfalla systemet. Nya pensionsrätter bör istället alltid följa inkomstindex, även då balanseringen är aktiverad och då en gas i framtiden är aktiverad. Idag följer nya pensionsrätter balansindex, då balanseringen är aktiverad. Detta medför en inkomstöverföring från dagens pensionärer till morgondagens.

De farhågor som framfördes i samband med diskussionerna om införandet av premiepensionen har besannats. Systemet genererar orimligt stora variationer i pensionsutfall för individer med samma livsinkomster, det stora antalet fonder genererar onödig osäkerhet och höga kostnader för individen och stora värden som skulle kunna ge högre pension tillfaller istället fondbolag och försäkringsrådgivare. Kostnaderna med dagens system, för att uppnå en eventuell riskpremie i form av högre avkastning, är inte motiverade.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att de medel som sätts av till premiepensionen istället förvaltas i en sammanhållen fond, förslagsvis i anslutning till AP-fonderna. Det skulle innebära lika pensionsutfall för individer med samma livsinkomst och låga kostnader för förvaltningen vilket ger mer pension för pengarna. Det skulle ge fortsatta möjligheter att investera på kapitalmarknaden och därigenom tillgodogöra sig den riskpremie som sådana investeringar är förknippade med.

- ✓ Det finns stora problem med premiepensionen. De förslag till förändringar som premiepensionsutredningen lade fram är inte tillräckliga. Premiepensionssystemet ska avvecklas och en utredning bör tillsättas som får i uppdrag att närmare utforma detaljerna för en sådan avveckling.
- ✓ En alternativ väg är att de fonderade medlen förvaltas i en sammanhållen fond så att utfallet för individer med samma livsinkomst blir lika.

#### **8.4.7 Högre avgift för bättre pension?**

För det fall en avgiftshöjning ska genomföras så är det en höjning av avgiften till inkomstpensionen som ska prioriteras. Intjänandet i inkomstpensionen omfattar alla som arbetar och är därför mer rättvist än att exempelvis höja avgiften till de kollektivavtalade pensionerna. En höjning av de kollektivavtalade pensionerna skulle istället innebära att pensionsklyftan mellan dem som omfattas och dem som inte gör det ökar. Men avtalsvägen riskerar också att få mer långtgående framtida konsekvenser. Modellen med kompletterande avtalslösningar bygger på att det finns starka lagstadgade förmåner i botten som finansieras solidariskt och omfattar alla. Allt större avsättningar till avtalslösningar innebär att vissa grupper får betydligt bättre villkor än andra och de som gynnas är löntagare med starkare ställning eller lägre risk.

En sådan utveckling riskerar att bli ett första steg på vägen mot att staten enbart erbjuder ett grundskydd i socialförsäkringarna och överläter åt parterna eller individen att skaffa ett fullgott försäkringsskydd. Det innebär att den solidariska finansieringen försvinner och att varje grupp får bära sin egen risk och kostnad. Det kommer att påverka löneutrymmet och innebär att svaga löntagargrupper får svårare att avsätta pengar till ett förbättrat försäkringsskydd än vad exempelvis tjänstemännen får. LO-grupperna är alltså de som gynnas mest utav att nivå-

erna i den allmänna pensionen är så höga som möjligt. Därför är en höjning av inkomstpensionen det som krävs.

De senaste åren har några LO-förbund avstått löneutrymme för att göra det möjligt att gå ner i arbetstid när man blir äldre, genom ökade avsättningar till avtalspensionen. Denna utveckling får främst ses som ett svar på statens försämring av möjligheterna för äldre anställda som är utslitna att få sjukersättning, vilket hade varit den naturliga ersättningsformen när hälsan sviktar. En förbättring av möjligheterna att få sjukersättning, på det sätt som föreslås i denna rapport, torde innebära att behovet av kompletterande avsättningar för detta ändamål minskar.

- ✓ Avgiften till inkomstpensionen ska höjas. Hur stor höjning som behövs beror på vilken effekt de andra föreslagna åtgärderna förväntas få.



## Referenser

Bäckman, Olof (2006) *Arbetets stormiga 1990-tal – kris, återhämtning och sjukfrånvaro*, <http://www.politiken.se/tidskrifter/fram/fram06/fram0602-02.pdf>

Bergmark, Åke & Bäckman, Olof (2008) *Socialbidragstagandets mönster – en studie av varaktighet och utträden under 2000-talet*, Arbetsrapport, Institutet för Framtidsstudier, 2008:9

Ds 2012:59, *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser*

LO (2014) *Saknas: En arbetslinje för omställning – hur arbetskraftens växande omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter*, Delrapport 4, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015a) *Tid, makt och pengar*, Sveriges jämställdhetsbarometer 2015, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015b) *Vart är vi på väg?* Svensk arbetsmarknadspolitik 2014, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015c) *Heltids- och deltidsarbete, vanligen arbetad tid samt arbetstidens förläggning efter klass och kön år 1990-2015*, Arbetstider år 2015, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015d) *Löner och löneutveckling år 1913-2014 efter klass och kön*, Lönerapport 2015, Landsorganisationen i Sverige

Regeringens proposition 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*

SFS 2013:948, *Lag om stöd vid korttidsarbete*

Vedin, Ulrika (2015) *I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering*, Underlagsrapport 20, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige



Rapporten beställs från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
Telefax: 026-24 90 26

Maj 2016  
ISBN 978-91-566-3163-4  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt