

Postadress: Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm
Telefon: 08-700 13 00
E-post: registrator@arbetsgivarverket.se

Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen

Arbetsgivarverkets synpunkter avseende ”En gemensam angelägenhet” SOU 2020:46

Arbetsgivarverket har anmodats att lämna synpunkter på Jämlikhetskommissionens slutbetänkande. Arbetsgivarverket besvarar remissen ur ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Övergripande kommentarer

”En gemensam angelägenhet” är en omfattande utredning som berör en rad intressanta samhällsfrågor med påverkan på den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverkets bedömning är att många av förslagen skulle kunna öka förutsättningarna för den ekonomiska jämlikheten i samhället. Arbetsgivarverket vill inledningsvis framhålla att det inte är självklart att de åtgärder som gynnar den ekonomiska jämlikheten mest är desamma som exempelvis arbetsmarknaden behöver för att fungera så bra som möjligt. En utgångspunkt för Arbetsgivarverkets remissvar är att den ekonomiska jämlikheten behöver vägas mot andra viktiga värden. Arbetsgivarverket har valt att fokusera sitt yttrande till förslag där vi i andra sammanhang eller utredningar tidigare tagit ställning.

Utöver förslag på åtgärder lämnar utredningen en mängd olika bedömningar och rekommendationer till regeringen. Arbetsgivarverket anser att denna struktur skapar otydlighet och försvårar en helhetsbild. Det är oklart vilken status utredningens rekommendationer har och hur de förhåller sig till förslagen. Arbetsgivarverket anser att detta gör det svårt att värdera konsekvenserna av det utredningen föreslår. Nedan följer Arbetsgivarverkets synpunkter på de delar av utredningen som är relevanta för staten som arbetsgivare.

Arbetsliv och arbetsrelaterade trygghetssystem

Jämlikhetskommissionen lämnar en rad förslag som rör arbetsrätten, arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringen och frågan om omställning. Stora delar av dessa områden har nyligen analyserats i andra områdesspecifika utredningar, och/eller omfattas av de tre interna bokstavsutredningarna som regeringen tillsatt för att medverka till genomförandet av partsöverenskommelsen på den privata sektorn om anställningsskydd och omställning.¹

Arbetsgivarverket avstår från att lämna synpunkter på förslagen som rör frågor som tas upp i bokstavsutredningarna om en förändrad arbetsrätt. Arbetsgivarverket anser att man bör invänta resultatet av utredningarna innan beslut tas i dessa frågor.

Kommissionen anser att de arbetsmarknadspolitiska insatser som finns idag behöver kompletteras med fler åtgärder inriktade på att sänka arbetsgivares lönekostnader för personer med svag arbetsmarknadsanknytning. Kommissionen rekommenderar att ett skatteavdrag på sociala avgifter för riskgrupper på arbetsmarknaden prövas, och nämner ingångsavdragets utformning som ett möjligt alternativ. Arbetsgivarverket vill uppmärksamma om att två nackdelar med ingångsavdragets konstruktion är dess relativt breda målgrupp och det inte ställs några krav på arbetsmarknadspolitisk bedömning för att stödet ska beviljas. Det innebär att det finns en risk för att en större grupp beviljas stöd än vad som är befogat utifrån individens och arbetsmarknadens behov. Utvärderingar visar att just generella sänkningar av socialavgifterna har haft en dålig precision och varit kostnadsineffektiva.² En slutsats är att ett stöds träffsäkerhet påverkas i hög grad av hur avgränsad dess målgrupp är. Skulle förslaget om sänkta sociala avgifter för svaga grupper införas anser Arbetsgivarverket att det är viktigt att målgruppens avgränsning övervägs noggrant. Stödet bör riktas till de individer som har allra störst behov av åtgärder för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Kommissionen menar vidare att det behövs mer individfokus i arbetsmarknadspolitiken och föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag

¹ Exempelvis *SOU 2019:03 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* och *SOU 2020:37 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*.

² IFAU 2018:14 *Subventionerade anställningar – Avvägningar och empirisk evidens*

att vidareutveckla sin profileringsmodell i syfte att skatta risken för långtidsarbetslöshet, och bedöma vilken nivå respektive längd som är lämplig för en individuellt utformad subvention. Arbetsgivarverket instämmer i bedömningen om att åtgärder bör utformas utifrån individens förutsättningar och behov. Arbetsgivarverket vill emellertid också erinra om att detta förutsätter att Arbetsförmedlingen får möjlighet i termer av resurser och stabilitet att utföra och utveckla sina tjänster. Arbetsgivarverkets erfarenhet är att de senaste årens oklarheter ifråga om myndighetens uppdrag och ekonomiska ramar har inneburit stora utmaningar för Arbetsförmedlingen att bedriva sin verksamhet.

Vidare föreslår kommissionen att det bör utredas om Arbetsförmedlingen eller bemanningsföretag kan ta över arbetsgivaransvaret för personer med subventionerade anställningar. Arbetsgivarverket avstyrker detta förslag. Arbetsgivarverket ställer sig frågande till den hopblandning av roller som förändringen skulle innebära. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att rusta och matcha till arbete, men skulle om förslaget realiserades också få arbetsgivaransvar för de arbetssökande som de ska hjälpa. Arbetsgivarverket bedömer att detta skulle skapa stor otydlighet ifråga om Arbetsförmedlingens uppdrag. Arbetsgivarverket vill i anknytning till detta också framhålla vikten av en tydlig arbetsgivarroll, för verksamhetens och medarbetarnas bästa. I arbetsgivarrollen ingår att främja en god arbetsmiljö, planera och leda verksamheten samt sätta lön. Arbetsgivarverket anser därför att arbetsgivaransvaret behöver ligga nära där arbetstagaren arbetar. Arbetsgivarverkets bedömning är dessutom att svårigheterna för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden att etablera sig framförallt handlar om avsaknad av de kvalifikationer som arbetsgivarna efterfrågar. Satsningar på olika former av utbildningsinsatser torde därför vara mer effektiva åtgärder.

Arbetsgivarverket tillstyrker förslaget om att Medlingsinstitutet ska få i uppdrag att i sin analys av löneskillnader redovisa beräkningar av den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad. Mer kunskap om hur det ser ut på arbetsmarknaden innebär bättre förutsättningar att arbeta mot osakliga löneskillnader.

Arbetsgivarverket noterar att kommissionen föreslår ökade resurser till Arbetsmiljöverket för utveckling och intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet och identifiering av riskarbetsplatser. Arbetsgivarverket har ingenting att invända mot detta förslag men vill framhålla att ökad tillsyn inte är det enda eller alltid det bästa verktyget arbetet för god

arbetsmiljö. Arbetsgivarverket vill framhålla kunskaps- och informationsspridning som ett nödvändigt komplement, och betona arbetsmarknadens partsorganisationers centrala roll i detta arbete.

Kommissionen föreslår också att frågan om att utöka antalet myndigheter med direktåtkomst till beskattningsdatabasen ska utredas. Syftet med förslaget är att effektivisera ansträngningarna att förbättra arbetsmiljön. Arbetsgivarverket vill uppmärksamma om att regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021-2025 innehåller åtgärder för att vidareutveckla myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Det kan därför finnas en poäng med att invänta utfallet av strategin innan ytterligare utredningar tillsätts.

Aktiv arbetsmarknadspolitik och sjukförsäkringen

Arbetsgivarverket instämmer i kommissionens bedömning att det finns ett glapp mellan den aktiva arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshets- respektive sjukförsäkringen, samt att glappet riskerar leda till att individer faller mellan regelverken. Arbetsgivarverket anser att det är viktigt att försäkringarna och arbetsmarknadspolitiken effektivt kompletterar varandra och att de harmoniserar så långt det är möjligt utan att förändra regelverken syfte och incitament för arbete. Arbetsgivarverket vill påtala att det finns ett glapp också mellan trygghetssystemen och det arbetsrättsliga regelverket för arbetsgivarens ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering, samt Arbetsdomstolens praxis som styr hur långt detta ansvar sträcker sig. Enligt rehabiliteringskedjan ska Försäkringskassan från den 180:e dagen bedöma individens arbetsförmåga gentemot hela arbetsmarknaden. Arbetsgivare ska planera och genomföra åtgärder på arbetsplatsen för återgång i arbete på heltid, oavsett om arbetstagaren är anmäld hos Arbetsförmedlingen eller ej. I de flesta fall har arbetsgivaren inte kommit så långt i processen att rehabiliteringsansvaret kan anses vara fullgjort vid dag 180. Arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen riskerar således arbeta med olika rehabiliteringsprocesser med olika mål för samma individ. Arbetsgivarverket anser att en ökad harmonisering av systemen bör ta sikte även på detta glapp.

Arbetsgivarverket ser positivt på att kommissionen rekommenderar att arbetslöshets- respektive sjukförsäkringens definition av arbetsförmåga och lämpligt arbete harmoniseras. Arbetsgivarverket anser att ett förstärkt samarbete bör ske så snart Försäkringskassan bedömer arbetsförmågan mot

övriga arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket vill erinra om att även den befintliga arbetsgivarens bör inkluderas i detta sammanhang.

Arbetsgivarverket instämmer i att deltidssysselsättning och partiell sjukskrivning eventuellt skulle kunna kombineras mer än idag om arbetslöshets- och sjukförsäkringen vore mer harmoniserade. Arbetsgivarverket anser att arbetslinjen är viktig och att all arbetsförmåga hos en individ bör tas tillvara så långt det går. Arbetsgivarverket har ingen invändning mot att Arbetsförmedlingen rekommenderas få i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och inte, av Försäkringskassan, bedöms kunna återgå till sin arbetsgivare. Arbetsgivarverket vill dock återigen uppmärksamma att arbetsgivarens rehabiliteringsansvar endast omfattar sådana åtgärder som leder tillbaka till arbete i den egna verksamheten och att detta ansvar är aktuellt så länge arbetstagaren har sin anställning kvar. Arbetsgivarverket anser även att det är otydligt vad kommissionen anser att omskolningsutredningen är tänkt att leda till för slags åtgärder och vilken ersättning individen ska få under eventuella studier.

Ersättningsnivån i socialförsäkringarna

Kommissionen konstaterar att det finns brister i den nuvarande statliga sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Förutom att täcknings- och ersättningsgraden har sjunkit så har det faktum att en stor del av försäkringarna utgörs av kompletterande avtalsförsäkringar lett till ökade administrativa kostnader och svagare utjämningsseffekt. Kommissionen rekommenderar därför att ersättningsgraden återställs i den offentliga arbetslöshets- och sjukförsäkringen, med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad.

Arbetsgivarverket delar kommissionens uppfattning att trygghetsförsäkringarna behöver uppdateras kontinuerligt, i takt med att samhället och arbetsmarknaden förändras. Det är inte minst viktigt för legitimitetens skull. Av samma skäl är det också viktigt att individer kan förutse hur stor ersättning de kan få och att den kan betalas snabbt och korrekt.

Arbetsgivarverket anser att staten bör ha en självklar roll i välfärdspolitiken, och att det bör vara tydligt vad som är ambitionsnivån för de allmänna försäkringarna. Eftersom förändringar av försäkringarnas omfattning och ersättningsgrad kan få stora konsekvenser för arbetsgivares kostnader är det

dock viktigt att förändringar av systemen föregås av en grundlig kostnadsberäkning för arbetsgivares förutsättningar. Dessutom innebär de pågående bokstavsutredningarna om en förändrad arbetsrätt ytterligare en faktor som kommer att påverka förutsättningarna för arbetslöshetsförsäkringens utformning. Arbetsgivarverket anser därför att det behövs mer underlag för att kunna ta ställning till rekommendationen om att återställa ersättningsgraden.

Utbildning

Kommissionen lämnar ett flertal rekommendationer och förslag avseende grund- och gymnasieskolan, däribland att det statliga åtagandet för skolan bör öka. Tidigare i år fick en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Arbetsgivarverket anser att resultatet av denna utredning bör inväntas, innan beslut fattas inom området.

Arbetsgivarverket instämmer i kommissionens bedömning om att återkommande utbildning behöver vara ett inslag i den framtida utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Arbetsgivarverket vill i detta sammanhang framhålla att det finns stor potential i att använda distansundervisning mer i högskolan. Arbetsgivarverket välkomnar därför kommissionens rekommendation om att regeringen bör utforma en strategi för högre utbildning på distans.

Kommissionen rekommenderar också att lärosätena tillförs medel att utforma de utbildningsprogram på distans som regionerna identifierat behov av via sina kompetensförsörjningsplattformar. Arbetsgivarverket delar uppfattningen att arbetsmarknadens behov bör påverka beslut om utbildningsutbud och –dimensionering. Arbetsgivarverket anser emellertid inte att det endast ska vara arbetsmarknadens behov som styr tilldelningen av resurser. Att förutsäga framtida kompetensbehov är svårt och prognoser riskerar att spegla nuvarande snarare än framtida behov. Utbildningsanordnare behöver därför ha utrymme att ta höjd för behov som vi ännu inte känner till i utformningen av utbildningsutbudet.

I syfte att underlätta rekrytering till kommunala bristyrken föreslår kommissionen att en årlig utbildningspremie bör utredas för individer som avlagt examen i kommunalt bristyrke och flyttar till en kommun med stora kompetensförsörjningsutmaningar. Arbetsgivarverket avstyrker detta förslag med hänvisning till att en dylik premie skulle snedvrída konkurrensen på arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket anser att alla arbetsgivare bör ha

likvärdiga förutsättningar för sin kompetensförsörjning, oavsett om de är statliga, kommunala, regionala eller privata.

Transfereringar – barn och familj

Kommissionen föreslår en samlad utredning om hur graviditet hanteras i socialförsäkringen, bland annat för att behandla frågan om graviditet bör jämföras med sjukdom som grund för sjukpenning i socialförsäkringsbalken. Detta skulle innebära att den som har sin arbetsförmåga nedsatt med minst 25 procent har rätt till sjukpenning, oavsett om orsaken är sjukdom eller graviditet. Arbetsgivarverket ställer sig inte bakom en sådan tolkning, utan anser att sjukdomsrelaterad respektive graviditetsrelaterad ersättning bör särskiljas även fortsättningsvis. Sjukdomsbegreppet riskerar annars att urholkas. Det är dock viktigt att den som har en nedsatt arbetsförmåga och anpassningar eller omplacering inte kan möjliggöra arbete kan få rätt till ersättning från socialförsäkringen.

Graviditetspenning

Kommissionen vill också utreda ersättningsnivån samt om graviditetspenning ska ges under de sista dagarna före beräknad förlossning. Arbetsgivarverket vill här hänvisa till sitt remissvar till Utredningen om en modern föräldraförsäkrings betänkande, Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn (SOU 2017:101). Utredningen föreslog att graviditetspenning ska kunna utbetalas fram till och med dagen före beräknad förlossning, vilket Arbetsgivarverket inte har något att invända emot. Arbetsgivarverket anser att förslaget möjliggör ett mer jämnt uttag av dagarna med föräldrapenning efter att barnet har fötts för kvinnor med rätt till graviditetspenning. En sådan möjlighet gör också att det inte blir någon skillnad de tio sista dagarna före beräknad förlossning mellan kvinnor som har sjukpenning eller graviditetspenning.

Föräldraförsäkringen

Arbetsgivarverket är mycket positivt till förslag på åtgärder som innebär att föräldraförsäkringen i högre grad än idag ska ge förutsättningar för en god balans mellan arbete och familjeliv, verka för jämställdhet på arbetsmarknaden, en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet, samt en jämn fördelning mellan föräldrarna av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kommissionen föreslår att även följande förslag från Utredningen om en modern föräldraförsäkring, SOU 2017:101 genomförs:

- Fler föräldrapenningdagar reserverade för varje förälder.

- Merparten ska tas ut innan barnet fyller 3 år, varefter föräldrarna får 10 föräldrapenningdagar per barn/år tills barnet fyller 10 år.
- Lägstanivådagarna avskaffas och snabbhetspremien tas bort.
- Reservera dagar med ersättning på grundnivå.
- Höja taket i den tillfälliga föräldrapenningen till samma nivå som i sjukpenningen.

Arbetsgivarverket tillstyrkte dessa förslag i sitt remissvar avseende utredningen. Arbetsgivarverket tycker att det är bra att kommissionen föreslår att de genomförs. Arbetsgivarverket vill särskilt framhålla förslaget om att fler föräldrapenningdagar reserveras för varje förälder i kombination med att merparten ska tas ut innan barnet fyller 3 år. Som Arbetsgivarverket anförde i vårt remissyttrande vill vi dessutom på sikt se en fullständig uppdelning av antalet reserverade dagar mellan kvinnor och män. Detta med innebörden att båda vårdnadshavarna har rätt till hälften vardera av föräldrapenningdagarna, utan möjlighet att ge bort dagar till varandra.

Mottagande och integration

En fungerande migrationspolitik är av betydelse för statliga arbetsgivare, eftersom statliga myndigheter ibland har behov av specifik kvalificerad kompetens som inte alltid finns på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket anser att arbetsgivare bör ha möjlighet att rekrytera arbetskraft från andra länder. Kommissionen menar att dagens regler för arbetskraftsinvandring är bristfälliga och föreslår en återgång till en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning för att bedöma behovet av att rekrytera arbetskraft från tredje land. Kommissionen ger ingen tydlig beskrivning av organiseringen, men antyder att en ny myndighet bestående av representanter för fack arbetsgivare skulle kunna ansvara för prövningen. Arbetsgivarverket avstyrker detta förslag eftersom det skulle innebära att arbetsgivaren inte längre står för bedömningen av sin egen kompetensförsörjning.

Arbetsgivarverket instämmer i kommissionens rekommendation om att ambitionsnivån för svenska för invandrare, sfi behöver höjas. Språkkunskaper är en nyckelfaktor för många jobb på arbetsmarknaden och ett krav för de flesta statliga anställningar. Det är viktigt att nyanlända ges möjligheter att studera svenska på ett så effektivt sätt som möjligt så att de får praktiska förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Avslutningsvis vill Arbetsgivarverket kommentera kommissionens bedömning om att statliga expertmyndigheter bör lokaliseras utifrån andra principer än regionala hänsyn. Några centrala principer är möjlighet till kompetensförsörjning och kunskapsutbyte. Arbetsgivarverket vill framhålla att dessa principer bör vara vägledande för alla typer av myndighetslokaliseringar.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Gunnar Holmgren. I den slutliga handläggningen deltog förhandlingschef Anna Falck, chefsjurist Hedda Mann, kommunikationschef Lars André, chefsekonom Roger Vilhelmsson, socialförsäkringsexpert Hanna Larsson och utredare Sofie Andersson, föredragande.

Enligt Arbetsgivarverkets beslut

Lars André