

Datum  
2020-10-30

Dnr  
114/2020  
Er beteckning  
A2020/01495/A

Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen SOU 2020:37

I utredningen presenteras ett antal förslag till reformer inom den svenska arbetslöshetsförsäkringen. En del av förslagen är väsentligen att beteckna som tekniska. IFAU kommenterar inte dessa. Vi fokuserar istället på de reformförslag som vi uppfattar som huvudförslag.

### Sammanfattning

IFAU tillstyrker utredningens förslag att ersätta det befintliga arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med ett *inkomstvillkor* (så att anknytning till arbetsmarknaden mäts med arbetsinkomst snarare än med arbetstid).

IFAU tillstyrker förslaget att *ersättningsperiodens längd ska differentieras* utifrån den sökandes inkomsthistorik samt att *ersättningens nivå ska bero på tidigare inkomster och medlemskap i en a-kassa*.

IFAU tar inte ställning till förslaget att *ersättningsgraden ska trappas ner med längden på en pågående arbetslöshetsperiod*.

IFAU avstyrker förslaget att *taket i försäkringen inte ska indexjusteras*.

### Inkomstvillkor i stället för villkor avseende arbetad tid

För att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska man kunna uppvisa att man har anknytning till arbetsmarknaden. Idag uttrycks detta i termer av arbetad tid under en period som föregår en arbetslöshetsperiod (det s.k. arbetsvillkoret). Utredningen föreslår att villkoret i stället ska uttryckas i termer av inkomster under en period som föregår en arbetslöshetsperiod. Detta bör förenkla administrationen och minska uppgiftslämnararbetet för arbetsgivare, som med utredningens förslag slipper att utfärda särskilda intyg om tidigare anställdas arbetade tid. Förslaget underlättar särskilt, både för de

försäkrade och för uppgiftslämnare, när det gäller personer som haft flera eller atypiska anställningar (som exempelvis i gig-ekonomin).

En möjlig invändning är att förslaget innebär att högre timlön gör att det krävs en kortare tid för att uppfylla villkoret. Vi ser emellertid inte att detta är en tungt vägande invändning. Man kan argumentera för att såväl inkomstnivå som tid i arbete är mått på anknytning till arbetsmarknaden. Möjligen kan man fundera på vilken slutsats man skulle komma till i valet mellan arbets- och inkomstvillkor om månadsuppgifterna också skulle innehålla mått på arbetstid (vilket är uppe till diskussion).

Det är vidare inte helt självklart hur de ekonomiska incitamenten påverkas av reformen. Det faktum att det blir lättare att kvalificera sig för a-kassa bör stärka incitamenten att arbeta som ett sätt att få tillgång till försäkringen. Däremot kommer sannolikt personer i olika delar av lönefördelningen inte att påverkas på samma sätt. Det är inte heller helt klart hur den specifika konstruktionen med ett totalinkomstvillkor och inkomst under fyra månader påverkar incitamenten.

### **Ersättningsperiodens längd ska differentieras utifrån den sökandes inkomsthistorik**

Den maximala ersättningsperioden blir längre ju fler månader under den senaste tolv månadersperioden som en arbetslös haft en arbetsinkomst över en kvalificeringsgräns. Denna konstruktion innebär att en historia som innehåller mer arbetsinkomster ger en längre ersättningsperiod och är därmed en drivkraft att komma i arbete.

### **Ersättningens nivå ska bero på tidigare inkomster och medlemskap i en a-kassa**

Om ersättningsnivån är beroende av tidigare inkomst betyder detta att a-kassan erbjuder försäkring mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. För den försäkrade är detta önskvärt eftersom det ger en möjlighet att utjämna svängningar i konsumtionsmöjligheterna som de flesta individer sannolikt vill undvika. I frånvaro av problem med s.k. moral hazard (det faktum att en generös försäkring kan minska den arbetslöses drivkraft att söka jobb) kan man visa att en optimal arbetslöshetsförsäkring i normalfallet skulle innebära att 100 procent av en inkomstförlust vid arbetslöshet skulle ersättas av försäkringen. Det faktum att ersättningsnivån understiger 100 procent kan ses som en självrisk som finns för att motverka att de försäkrade inte söker arbete i tillräcklig utsträckning.

Det finns alltså goda skäl för att försäkringen som huvudprincip betalar ut en ersättning som beror på den försäkrades tidigare inkomster.

Förslaget innebär också att ersättningsgraden beror på hur länge man varit med i en a-kassa. Det nuvarande systemet är i stället binärt: har man varit medlem i en a-kassa tillräckligt länge kan man få inkomstrelaterad ersättning, annars inte (det s.k. medlemsvillkoret). I jämförelse med detta framstår utredningsförslaget som väl motiverat, både genom att det innebär att fler kan få tillgång till en inkomstrelaterad ersättning och att detta ger drivkrafter att för den enskilde att eftersträva en god arbetsinkomst.

### **Ersättningsgraden ska trappas ner med längden på en pågående arbetslöshetsperiod**

Teoretiskt och empiriskt är det oklart om arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivå ska vara avtagande eller stigande under en pågående arbetslöshetsperiod om man vill utforma en försäkring som ger så goda drivkrafter att söka arbete som möjligt för en viss genomsnittlig förväntad ersättningsnivå.

Å ena sidan ger en avtagande ersättningsnivå den arbetslöse möjlighet att vara mer kräsen i början av en arbetslöshetsperiod (vilket kan resultera i bättre matchningar mellan individens kompetens och ett accepterat jobberbjudande) och ger starkare och starkare drivkrafter att söka och acceptera en arbeten inom ett större sökområde ju längre man varit arbetslös. Detta är under många tänkbara förutsättningar rimliga egenskaper.

Å andra sidan ger en tilltagande ersättningsnivå den starkaste drivkraften att söka och acceptera arbete tidigt i en pågående arbetslöshetsperiod. Under vissa förutsättningar, som framför allt handlar om att den marginella avkastningen på att söka jobb avtar under en pågående arbetslöshetsperiod (det blir svårare att vid en given ansträngning hitta ett jobb ju längre man har varit arbetslös), ger därför en tilltagande ersättningsnivå en försäkring med goda egenskaper.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang (som båda har ett visst empiriskt stöd) tar IFAU därför inte ställning till utredningens förslag.

Den konstruktion som föreslås innebär att ersättningen, till skillnad från vad som är fallet i dagens försäkring, ska trappas av även för personer med en inkomst som ger ersättning motsvarande taket i försäkringen. Om man ska ha ett tak är det rimligt att välja denna konstruktion, snarare än den nuvarande.

Utredningen gör också en avvägning mellan en *enklare väg in* i försäkringen och en *avtrappning* av a-kassan. Det är en avvägning som inte är helt enkel att uttala sig om utifrån befintlig forskning, i synnerhet eftersom litteraturen inte är entydig kring effekter av avtrappning. IFAU konstaterar att en enklare väg in i försäkringen inte nödvändigtvis är att föredra före slopad avtrappning.

### **Taket i försäkringen ska inte indexjusteras**

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen begränsas den högsta ersättningen man kan få dels av tidigare inkomst (försäkringen betalar maximalt ut en viss andel av tidigare inkomst), dels av ett tak för dagpenningen. Enligt detta system växer ersättningen med tidigare inkomst, men inte mer än till taket för högsta dagpenning. Den högsta dagpenningen justeras inte med index, utan beslut om eventuella förändringar fattas diskretionärt av regeringen. Detta betyder att ersättningens relation till inkomsten successivt minskar (fler och fler försäkringstagare begränsas av det nominella ersättningstaket) om vi har en tillväxt i lönerna samtidigt som regeringen inte fattar beslut om ett högre tak för dagpenningen. Det faktum att det krävs diskretionära beslut för att höja den maximala ersättningen skapar dessutom osäkerhet om individens ersättning i händelse av framtida arbetslöshet – motsatsen till vad som är önskvärt när det gäller en försäkring. Det finns därför enligt vår mening starka skäl att indexera den högsta ersättningen till något mått på lönernas utveckling.

Utredningens förslag innebär att regeringen ska bestämma en högsta ersättningsgrundande inkomst diskretionärt. Förslaget innebär därför i sak att försäkringen även fortsättningsvis kommer att ha ett tak för högsta ersättning som inte är indexerat. Eftersom detta innebär att försäkringens funktion försämras, avstyrker IFAU att beslut om högsta ersättningsgrundande inkomst inte föreslås indexeras.

### **Övriga kommentarer**

Utredningen lyfter i avsnitt 6.2 *periodiseringsproblem* när det gäller inkomster på ett förtjänstfullt sätt. IFAU vill understryka att de frågor som lyfts måste lösas på ett bra sätt om det förslagna inkomstvillkoret ska fungera tillfredsställande.

Utredningen föreslår att försäkringen även fortsättningsvis ska ha *karensdagar*. Varför självriskan i arbetslöshetsförsäkringen ska innehålla en karensperiod är inte självklart (jämför med skälen till karensdag i sjukförsäkringen), och borde ha motiverats på ett bättre sätt.

Utredningen diskuterar i avsnitt 10.5.3 olika *ersättningar som ska jämföras med arbetsinkomster* och föreslår att graviditetspenning, föräldrapenningförmåner, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning och närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken vid prövningen av inkomstvillkoret totalinkomst får jämföras med inkomster av förvärvsarbete. IFAU tillstyrker detta förslag, inte minst därför att det stärker jämförbarheten i försäkringen.

Utredningen ger inga förslag om påtagliga förändringar i försäkringens *sanktionssystem*, men skriver att ”dagens sanktionssystem är väl utformat och ska värnas”. IFAU vill understryka betydelsen av ett väl fungerande system för att hämta in information om de arbetslösas sökbeteende med tillhörande sanktionssystem för brott mot försäkringens regelverk. IFAU instämmer i att nuvarande sanktionssystem i stora delar är väl utformat.

## Bakgrund

Arbetslöshetsförsäkringens utformning innebär en kompromiss mellan det önskvärda i en generös försäkring, det önskvärda i att den försäkrade så snabbt som möjligt ska hitta ett lämpligt arbete och det nödvändiga i att försäkringen ska finansieras. Det senare innebär, i en väsentligen skattefinansierad försäkring som den svenska, att det är önskvärt att försäkringens utformning stimulerar till skattepliktigt förvärsarbete.

Under de två senaste decennierna har den svenska arbetslöshetsförsäkringen trendmässigt blivit mindre generös.<sup>1</sup> Det har blivit en mindre andel av de arbetslösa som är berättigad till ersättning och ersättningsnivåerna för många av de ersättningsberättigade har trendmässigt fallit, främst som en konsekvens av de tak för maximal dagpenning som beslutats av regeringen.

En rimlig problembeskrivning skulle sålunda sannolikt peka på att försäkringen borde göras mer generös (omfatta fler och ge en minst lika hög ersättningsnivå som idag) samt ge goda drivkrafter till skattepliktigt förvärsarbete. Detta bör dessutom ske på ett administrativt effektivt sätt. Det är med dessa utgångspunkter som IFAU ger sina synpunkter.

Remissen har besvarats av professor Anders Forslund och docent Johan Vikström. IFAU:s generaldirektör Maria Hemström Hemmingsson har inte deltagit i handläggningen då hon varit regeringens särskilda utredare i frågan.

Anders Forslund

Johan Vikström

---

<sup>1</sup> Vi bortser här från de tillfälliga ändringar som vidtagits för att mildra konsekvenserna av Coronapandemin för de arbetslösa.