

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (SOU 2020:37)

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Förslagen i sammandrag

Utredningen föreslår att lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), ersätts av en ny lag och att förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo), ersätts med en ny förordning. Utredningen lämnar följande huvudförslag:

- 1) Arbetsvillkoret formuleras om och baseras på inkomster – inte arbetad tid.
- 2) Ersättningens storlek baseras på hur många månader individen varit medlem i en a-kassa, där noll månader också berättigar till en viss inkomstrelaterad ersättning.
- 3) Ersättningsperiodens längd bestäms av individens förankring på arbetsmarknaden. För att bedöma den sökandes förankring på arbetsmarknaden används individens inkomster under en viss ramtid.

Med en försäkring grundad på inkomster blir den nya arbetslöshetsförsäkringen en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. Utformningen gör att alla som uppfyller inkomstvillkoret får inkomstrelaterad ersättning. Inkomstvillkoret innebär också att fler blir berättigade till ersättning från försäkringen, administrationen blir lättare för a-kassorna och försäkringen blir mer förutsebar för individen.

Sammanfattning av yttrandet

Saco har sedan länge efterfrågat en mer strukturerad lag och ställer sig positiv till en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på beskattningsbara inkomster. Den nya utformningen har flera uppenbara fördelar och reducerar en del av de problem försäkringen har idag.

- Saco ställer sig bakom utredningens utgångspunkt om att behålla de grundläggande principerna för arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringens funktion som omställningsförsäkring med en tydlig koppling till förlorad arbetsinkomst är bra.
- Saco är positiv till att ersätta arbetsvillkoret med ett inkomstvillkor. Det är naturligt eftersom försäkringen ska skydda mot inkomstbortfall.
- Saco ställer sig bakom grundstrukturen i försäkringen, men anser att dagens avtrappning av ersättningsgraden är ändamålsenlig. Saco ser inget behov av en ökad avtrappning.
- Saco ser ett stort behov av att höja inkomsttaket i arbetslöshetsförsäkringen. Det är nödvändigt eftersom dagens nivå bryter mot principen om att försäkringen ska vara en inkomstbortfallsförsäkring.
- Saco anser att arbetslöshetsförsäkringen i högre grad ska samvariera med arbetsmarknadspolitiska program som fångar upp arbetslösa som inte kvalificerar sig för ersättning. Försörjningsstöd från socialtjänsten ska i huvudsak inte vara ett alternativ om arbetslöshet är den enda orsaken.
- Saco är kritisk till att 100-dagarsregeln inte återinförs. Det är rimligt att en person med lång utbildning får begränsa sitt jobbsökande under en begränsad tid. En god matchning på arbetsmarknaden gynnar såväl samhälle som individ.
- Saco är kritisk till och avstyrker förslaget om att den maximala överhoppningsbara tiden förkortas till 3 år från dagens 5 år. I ett läge där omställning mitt i livet, via en längre utbildning, blir allt vanligare förefaller förslaget felriktat.
- Saco anser att det är nödvändigt att försäkringen anpassas till ett längre arbetsliv högre upp i åldrarna och anser att den övre åldersgränsen i försäkringen bör öka med riktåldern i pensionssystemet.
- Saco anser att det är bra att företagare och kombinatorer får särskilda beräkningsregler, men tycker att utredningen kunde gått längre med fler förslag som förenklar reglerna för företagare.

Sacos ställningstaganden

Saco har beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningens förslag om ny lag och ny förordning för arbetslöshetsförsäkringen. Saco väljer att kommentera ett urval av utredningens förslag.

Inledning

Saco anser att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring som kompenserar för inkomstbortfall vid omställning mellan två arbeten på grund av ofrivillig arbetslöshet. Kopplingen till arbete är i det här sammanhanget centralt. Det innebär enligt huvudregeln att om det saknas tidigare arbetsinkomster, så finns det inget inkomstbortfall att kompensera för. Utredningen är tydlig med att deras förslag följer denna princip, vilket Saco ställer sig positiv till.

Enligt Saco präglas dagens arbetslöshetsförsäkring av två övergripande problem:

- 1) Försäkringen har brister i täckningsgrad.
 - Sjunkande andel arbetslösa har en standardtrygghet där 80 procent av tidigare inkomst täcks av försäkringen (urholkningsproblematiken).
 - Ökande andel underförsäkrade, som uppfyller villkoren för ersättning, men endast får grundersättning eftersom de inte är medlemmar i en a-kassa.
 - Stor och växande andel oförsäkrade arbetslösa som inte uppfyller kvalifikationsvillkoren för ersättning.

- 2) Regelverket är komplicerat, oförutsebart och svårt att överblicka.
 - En person som har en avvikande anlitandeform eller oregelbundna arbetstider och inkomster har svårt att avgöra om och hur stor ersättning individen är berättigad till.
 - Tung administrativ börda medför långa handläggningstider för a-kassorna.

Dessutom finns det anledning att bättre anpassa försäkringen till företagare och kombinatörer samt göra det möjligt att få ersättning efter 64 års ålder. Det senare är speciellt rimligt i ljuset av den ökande levnadsåldern i befolkningen och att vi förväntas arbeta allt högre upp i åldrarna. Försäkringen måste anpassas efter den verklighet vi befinner oss i med ökad grad av atypiska anlitandeformer och oregelbundna arbetsinkomster.

Saco är väl införstådd med att utredningens svängrum för att formulera generösa förslag är starkt begränsad av den i direktivet angivna budgetneutraliteten. Men det förhållningssättet får konsekvenser som måste beaktas när förslagen ska omvandlas till lag och förordningar som enligt planerna ska ske år 2023.

Det faktum att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en inkomstbortfallsförsäkring innebär att den ska kompensera för en betydande del av den förlorade inkomsten vid arbetslöshet. På grund av det låga inkomsttaket i försäkringen kan man ifrågasätta huruvida arbetslöshetsförsäkringen fortfarande är en inkomstbortfallsförsäkring. Stora grupper akademiker, har en allt för låg ersättningsgrad idag för att det ska kunna betraktas som rimligt, givet försäkringens syfte.

Problemet blir speciellt tydligt i ljuset av den skrivning som finns med i Januariavtalet och som innebär att arbetslöshetsförsäkringen ska reformeras i linje med en flexicuritymodell. Det innebär att de förändringar som kommer att ske inom ramen för anställningsskyddet och LAS måste balanseras mot en ökad trygghet och generositet i arbetslöshetsförsäkringen. Saco vill därför vara tydlig med och understryka behovet av att trygghetsaspekter och låga ersättningsnivåer beaktas och anpassas när arbetslöshetsförsäkringen väl reformeras.

Kapitel 9

Förslag (9.5.1): *Rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet ska en sökande ha som har fyllt 20 men inte 65 år.*

Enligt nuvarande regler begränsas villkoren för ersättning av två olika åldersintervall. Grundförsäkringen kräver att den sökande ska vara minst 20 år medan den inkomstrelaterade försäkringen inte har någon nedre åldersgräns. I båda fallen upphör rätt till ersättning vid månadsskiftet innan den månad den sökande fyller 65 år.

Utredningen väljer nu att sätta ett gemensamt åldersintervall. Saco anser att ett gemensamt åldersintervall oberoende av medlemskap i en a-kassa är rimligt och bra. Men av principiella skäl kan man ifrågasätta varför en viss grupp av individer som är i myndig och arbetsför ålder ska uteslutas på grund av ålder. Om den nedre åldern i intervallet ska specificeras så borde den lämpligen sättas vid 18 år ålder, speciellt i ljuset av att en gymnasieutbildning idag vanligtvis är 3 år, och att arbetslivet i många fall därför börjar där.

Den övre åldersgränsen borde dessutom var icke angiven, och istället följa den så kallade riktålder för allmän pension. Att den övre åldersgränsen ökar över tid är rimligt, speciellt mot bakgrund att det finns en förväntan om att arbetslivet ska fortsätta högre upp i åldrarna, som ett resultat av den demografiska utvecklingen. Saco anser att det är viktigt att trygghetssystemen anpassas efter befolkningens förutsättningar och villkor på arbetsmarknaden.

Förslag (9.7.2): *Vem som anses vara företagare*

Den som är självständig uppdragstagare ska anses vara företagare.

Utredningen ser ett behov av att tydliggöra vem som ska betraktas som företagare inom arbetslöshetsförsäkringen och som därför enligt huvudregeln inte har rätt till ersättning från försäkringen. Tydliggörandet blir i det här sammanhanget en viktig del i utredningens uppdrag att utjämna omotiverade skillnader i arbetslöshetsförsäkringen mellan egenföretagare, kombinatörer, uppdragstagare och anställda. I det här sammanhanget är uppdragstagare en grupp som utmärker sig speciellt eftersom de inte ens nämns i arbetslöshetsförsäkringen idag, vilket innebär att de har speciellt svårt att förutse sitt försäkringskydd.

Frågan om hur uppdragstagares villkor vid arbetslöshet ska regleras i arbetslöshetsförsäkringen har utretts vid flera olika tillfällen. Slutsatsen har hittills varit att företeelsen uppdragstagare är alltför komplex för att regleras i lag och därför är en fråga för rättstillämpningen. I praxis har det uppkommit en distinktion mellan självständiga respektive osjälvständiga uppdragstagare där den som är självständig uppdragstagare betraktas som företagare medan den som är osjälvständig uppdragstagare betraktas som anställd och har rätt till arbetslöshetsersättning enligt samma villkor som andra anställda. Utredningen drar slutsatsen det skulle krävas en fördjupad analys för att kunna formulera regler som ändrar den praxis som redan existerar. Utredningen föreslår därför att dagens praxis även bör gälla fortsättningsvis, och att självständiga uppdragstagare ska betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringen. Det är ett ställningstagande som Saco kan ställa sig bakom inom ramen för den här utredningen.

Men, mot bakgrund av den utveckling vi ser på arbetsmarknaden avseende personer som utför arbete via plattformsföretag ser Saco fortfarande ett stort behov av en fördjupad analys av hur dessa personer kan ges bättre möjligheter att inkluderas i de offentliga trygghetssystemen, inklusive arbetslöshetsförsäkring. Även om förekomsten av till exempel plattformarbete idag är marginell så sker en ökning vilket motiverar en översyn av trygghetssystemen till att även inkludera personer med mindre traditionella sysselsättningsformer.

Förslag (9.7.4): *Om näringsverksamheten återupptas av den sökande får en ny bedömning av om verksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs.*

Enligt utredningens förslag (9.7.1) ska en sökande som är företagare enligt huvudregeln inte ha rätt till ersättning från arbetslöshets-

försäkringen. Det är ett förhållande som också gäller enligt dagens regler. För att en företagare ska få arbetslöshetsersättning får inte någon verksamhet pågå i företaget, varken av företagaren själv eller någon annan. Det kan ske genom att företaget avvecklas eller genom att ingen verksamhet pågår i företaget under en viss period. Det senare fallet innebär att företagaren har sitt företag vilande.

För att motverka att en företagare tillfälligt upphör med en verksamhet och får arbetslöshetsersättning trots att verksamheten (gång på gång) bara är vilande, behöver det finnas begränsningsregler för hur ofta företaget kan göra uppehåll i verksamheten under en viss tidsperiod. Sådana begränsningsbestämmelser finns redan i dag. Nuvarande begränsningsregel innebär en tidsgräns på 5 år. Utredningen anser att det är en oproportionellt lång tid och föreslår att tidsgränsen ska reduceras till 3 år. Det är en reduktion som är rimlig. **Saco tillstyrker förslaget.**

Förslag (9.7.5): *Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som är företagare på deltid, under vissa förutsättningar.*

Enligt nu gällande regler finns vissa möjligheter för verksamma företagare att få arbetslöshetsersättning. Det gäller vid bisyssla och när verksamheten bedrivs som deltidsföretag (begränsat företag).

Reglerna för deltidsföretagare som fortsätter att bedriva verksamhet har som primärt syfte att i begränsad form tillåta verksamhet, trots att en företagare som huvudregel inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Det finns i det avseendet ingen skillnad mellan företag som bedrivs som bisyssla och s.k. begränsat företag. Utredningen föreslår därför att reglerna, i förenklingssyfte, slås ihop till en bestämmelse. **Saco tillstyrker förslaget.**

Kapitel 10. Inkomstvillkoret

Förslag (10.4.1): *Arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning ska ersättas av ett inkomstvillkor.*

Saco har sedan tidigare argumenterat för att arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på arbetsinkomster snarare än arbetat tid. Det är rimligt eftersom det är den förlorade arbetsinkomsten som ska ersättas.

Att övergå till ett inkomstvillkor har många fördelar. Det blir generellt sett lättare att avgöra om en person uppfyller kvalifikationsvillkoret för ersättning från försäkringen. Det är viktigt av flera skäl. Dels blir det lättare för den enskilde att i förväg veta om ersättning utgår vid en

eventuell arbetslöshet (ökad förutsebarhet), dels förenklas administrationen för a-kassorna, vilket leder till snabbare handläggningstider. Det har möjliggjorts av att arbetsgivarna idag är skyldiga att genomföra månatliga arbetsgivardeklarationer för sina anställda. **Saco tillstyrker förslaget.**

Förslag (10.4.2): Inkomstvillkorets huvudregel.

Rätt till arbetslöshetsersättning har en sökande som inom ramtiden haft

- 1. En minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader.*
- 2. En minsta total inkomst av förvärvsarbete.*

Utredningen föreslår att inkomstvillkoret enligt huvudregeln består av två delar. Orsaken är att ersättningen ska motiveras av en förankring på arbetsmarknaden, vilket ska karaktäriseras av att inkomsterna är utspridda över ramtiden och uppgå till en minsta nivå. Det vill säga, inkomsterna ska komma in med en viss regelbundenhet. Detta är en struktur som Saco ställer sig bakom.

Ramtiden föreslås uppgå till 12 månader innan arbetslöshetens inträde, med hänsyn taget till eventuell överhoppningsbar tid. Utredningen föreslår även att inkomsternas belopp regleras i en förordning snarare än i lag. Det kommer att medföra en något lättare hantering om behov av justering skulle uppstå, till exempel som har skett under den nu pågående pandemin.

Under budgetneutrala förhållanden bedömer utredningen att en minsta totalinkomst skulle kunna uppgå till 120 000 kr och en minsta månadsinkomst uppgå till 10 000 kr. Exakt hur stora dessa belopp kommer att bli har en direkt inverkan på hur lätt det kommer att vara att bli behörig ersättning från försäkringen. Saco anser att kopplingen till arbete är viktig och att förankringen på arbetsmarknaden därför inte bör vara för svag för att ge rätt till ersättning. **Saco tillstyrker inkomstvillkorets utformning.**

Förslag (10.4.4): *Särskilda bestämmelser för företagare.*

Vid prövning av inkomstvillkoret får den som varit verksam som företagare inom ramtiden beakta inkomster från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen finns särskilda regler för företagare och kombinatörers dagsförtjänst. Att införa motsvarande regler i den nya arbetslöshetsförsäkringen är därför nödvändigt.

Utredningen menar att all ersättningsrätt bör utgå från att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor. Dagens regler utgår inte från ramtid, utan från beskattningsår. Det medför att sambandet mellan vad som kvalificerar för rätt till ersättning och ersättning som den sökande kan få är svagt idag, och därför behöver stärkas.

Inkomstvillkoret kan enligt förslaget antingen baseras på de inkomster av förvärvsarbete från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt i stället för inkomster från samma verksamhet under ramtiden eller (om det är mer förmånligt) baseras på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt. Sammantaget innebär detta att företagare får avsevärt längre tid på sig att uppfylla inkomstvillkoret, jämfört med vad som gäller för anställda. I förhållande till inkomster under beskattningsåret tillämpas dock inte överhoppningsbar tid, eftersom dessa regler är kopplade till ramtid som gäller för inkomstvillkoret. Det betyder att den som kan prövas mot beslut om slutlig skatt inte på samma sätt skyddas vid till exempel föräldraledighet. Detta kompenseras dock genom att företagaren får jämföra inkomster för flera år. Detta ger företagaren en möjlighet att häva en situation med plötsligt vikande lönsamhet utan att det får någon större påverkan på ersättningen från försäkringen. **Saco tillstyrker förslaget.**

Förslag (10.6.1): *Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad som den sökande begär arbetslöshetsersättning för.*

Utredningen menar att det enligt dagens regler finns två delvis motsägande bestämmelser om ramtidens fastställande. Det finns därför anledning att i den nya lagen förtydliga den delen. Tydliga regler ökar möjligheterna att skapa system som kan automatiseras, vilket i så fall kan effektivisera a-kassornas administration och öka förutsebarheten för den försäkrade. Utredningen menar att reglernas utformning bör utgå från försäkringens syfte som omställningsförsäkring och att inkomster från förvärvsarbete utgör ett mått på den sökandes förankring på

arbetsmarknaden. En ramtid på 12 månader förefaller vara en väl avvägd tidslängd i relation till hur inkomstvillkoret är utformat. **Saco tillstyrker förslaget.**

Förslag (10.7.1): Överhoppningsbar tid.

När ramtid ska fastställas ska inte tid som avser vissa förhållanden räknas med under förutsättning att de varar minst tre sammanhängande månader. Den totala överhoppningsbara tiden får uppgå till maximalt 36 månader.

Enligt dagens regler innebär överhoppningsbar tid att arbete som ligger längre tillbaka än 12 månader (ramtiden) kan räknas med för att uppfylla arbetsvillkoret. När nu arbetsvillkoret görs om till ett inkomstvillkor enligt det förslag utredningen lagt fram blir det istället inkomster längre tillbaka i tiden som blir relevanta för att uppfylla inkomstvillkoret. Den överhoppningsbara tiden uppgår idag till 5 år.

Överhoppningsbar tid innebär att tid för vissa förhållanden kan bortses från när ramtiden bestäms. Det kan till exempel handla om perioder av sjukdom, föräldraledighet med föräldrapenning, eller att studier har bedrivits och avslutats. Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att även fortsättningsvis bortse från vissa perioder när ramtiden bestäms. Det tycker Saco är bra. Men Saco anser att det är en missuppfattning att den maximala överhoppningsbara tiden idag skulle vara för lång. Vi befinner oss i en samhällsutveckling som i allt högre grad ställer krav på omställning. Behovet av att ställa om mitt i livet genom att gå en universitetsutbildning har därför inte minskat, utan snarare tvärtom. Om omställningen dessutom exempelvis föregicks av sjukdom så kommer den föreslagna maxtiden snabbt att överskridas. **Saco avstyrker förslaget** om att minska den maximala överhoppningsbara tiden till 36 månader. Dagens tidsgräns på 5 år är ändamålsenlig och bör behållas.

Utredningen menar att om perioder med förvärvsarbete långt tillbaka i tiden beaktas medför det att arbetslöshetskassorna måste genomföra ytterligare utredningsinsatser. Det kommer i sin tur leda till att handläggningstiden blir längre. Detta är givetvis en olycklig omständighet. Men det måste vägas mot individens förlorade nytta som följer av en lägre ersättning. Orsaken till att en sökande ska kunna få hoppa över tid vid bestämmande av ramtiden är just för att vi anser att vissa situationer eller aktiviteter är att betrakta som skyddsvärda. Detta skyddsvärde har inte minskat.

Utredningen motiverar också sitt förslag om att begränsa den överhoppningsbara tiden för avslutade studier med att personer som

genomgår längre sammanhängande utbildningsprogram oftast gör det i unga år. Det är ett påstående som saknar källa och analys. Det är emellertid ett observerat faktum att den genomsnittliga åldern för personer som börjar studera på högskola eller universitet ligger runt 24 år. Beskrivande statistik från SCB visar att det är en minoritet som påbörjar sina studier när de är 20 år eller yngre. Det antyder att det finns en betydande andel studenter som har tidigare inkomster. Om den överhoppningsbara tiden begränsas på det sätt som föreslås i utredningen så kommer försäkringsskyddet att försämrats för dem som förvärvsarbetade före sina studier. Det är i så fall en mycket olycklig utveckling.

Utredningen föreslår också att införa en restriktion om att den överhoppningsbara tiden ska uppgå till minst tre sammanhängande månader. Det är en åtstramning jämfört med dagens regler där den överhoppningsbara tiden bedöms från månad till månad. Som påpekades ovan så finns den överhoppningsbara tiden till för skyddsvärda aktiviteter. Detta förslag urholkar denna möjlighet. **Saco avstyrker förslaget.**

Dagens regler innebär att personer som är under 25 år och som arbetat under studierna inte får tillgodoräkna sig sitt arbete på samma sätt som äldre studenter. Utredningen anser att det i den nya lagen inte bör införas någon begränsning av hur gammal den sökande måste vara för att avslutade studier ska vara överhoppningsbara. **Detta tillstyrker Saco.**

Förslag (10.7.3): *Överhoppningsbar tid i särskilda fall*

Om det är mer förmånligt för den sökande ska, när ramtiden bestäms, tid hoppas över då den sökande har

- 1. bedrivit sammanhängande heltidsstudier under minst ett år.*
- 2. bedrivit verksamhet som företagare, om företaget lagts ned inom 36 månader från starten.*

Utredningen anser att det är rimligt att den som påbörjar studier i syfte att stärka sina möjligheter på arbetsmarknaden efter att ha förlorat sitt arbete eller som väljer att vidareutbilda sig efter avslutad anställning omfattas av ett särskilt skydd. Utredningen anser därför att den tid då sökande varit förhindrad att arbeta på grund av sammanhängande heltidsstudier som har pågått under minst ett år bör räknas bort när ramtiden fastställs. Regeln bör kunna tillämpas oavsett om det finns tillgodoräkningsbara inkomster inom ramtiden eller inte, såvida det inte är mer förmånligt för den sökande att medräkna inkomsterna. **Saco tillstyrker förslaget.**

Utredningen anser också att det finns ett behov av en skyddsregel som tillåter att den som startar en verksamhet, men som av olika skäl inte lyckas få tillräcklig lönsamhet i verksamheten, ska kunna lägga ned denna och i stället få sin ersättning prövad mot inkomster från tidigare arbete. Enligt dagens regelverk finns det bestämmelser om att dagsförtjänsten får grundas på företagarens tidigare anställning om företagaren upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade. Utredningen föreslår att den överhoppningsbara tiden ökar från 24 till 36 månader. **Saco tillstyrker förslaget.**

Kapitel 11. Ersättningens storlek

Förslag (11.4): *Arbetslöshetsersättningens storlek ska bestämmas till ett belopp per månad utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den sökandes medlemskap i en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning.*

Utredningen väljer att formulera sina förslag med utgångspunkt från de principer som gäller för arbetslöshetsförsäkringen idag. Det betyder i det här fallet att ersättningens nivå kommer att vara beroende av tre faktorer. Den första faktorn avser den förlorade inkomsten. Eftersom arbetslöshetsförsäkringen i första hand ska vara en inkomstbortfallsförsäkring så är det rimligt att ersättningens nivå också relaterar till den förlorade inkomstens nivå upp till en viss taknivå. För många akademiker ligger denna taknivå på en för låg nivå och behöver höjas för att inte bryta mot försäkringens principer, vilket Saco anser att den gör idag.

Medlemskap i en a-kassa ska ge upphov till högre ersättning från försäkringen. Precis som idag anser Saco att detta medlemskap ska vara frivilligt, vilket utredningen också föreslår. Eftersom det handlar om fristående föreningar skulle det vara problematiskt att tvinga fram ett medlemskap, eftersom det strider mot föreningsfriheten i grundlagen. Dessutom är arbetslöshetsrisken olika för olika grupper av individer. Ett obligatoriskt medlemskap skulle till exempel innebära att 1,4 miljoner (år 2018) individer som av olika anledningar valt att inte vara medlem i en a-kassa kommer att tvingas att betala för ett medlemskap de inte vill ha. Det skulle därför komma att betraktas som en skatt för dessa individer. Att försäkringen även fortsättningsvis administreras av fristående a-kassor med frivilligt medlemskap är viktigt och en del av den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Att ersättningsnivån trappas av över tid som arbetslös är en rimlig konstruktion som har stöd i den nationalekonomiska forskningen. Men Saco anser i så fall att ersättningen behöver vara hög inledningsvis, vilket kräver att inkomsttaket i försäkringen placeras på en tillräckligt hög nivå.

Ett inkomsttak på drygt 25 000 kr är en oacceptabelt låg nivå som innebär att en allt för stor andel akademiker inte kommer att få 80 procent av sin lön i ersättning vid en ofrivillig arbetslöshet. Detta skadar försäkringens legitimitet och leder till ett ökat behov av kompletterande försäkringar, vilket innebär att många akademiker betalar flera gånger för samma försäkringsskydd.

Sammantaget ställer sig Saco bakom de faktorer som utredningen föreslår ska styra nivån på arbetslöshetsförsäkringens ersättning, givet de synpunkter som framfördes ovan.

Förslag (11.5.3): *Ersättningens storlek påverkas av antalet månader som medlem i en arbetslöshetskassa. Utredningen föreslår tre olika ersättningsnivåer: 80, 65 samt 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten.*

Utredningen föreslår tre ersättningsnivåer baserat på antal månader som medlem i en a-kassa. Full ersättning motsvaras av en ersättningsgrad på 80 procent (full nivå) och erhålls om den sökande varit medlem i minst 12 månader. Vid ett medlemskap om minst 6 månader men mindre än 12 månader erhålls en ersättning motsvarande 65 procent (reducerad nivå). Om den sökande inte uppfyller de tidigare angivna medlemskraven bestäms ersättningsnivån till 50 procent (allmän nivå) av den ersättningsgrundande inkomsten. Det innebär att personer med kort eller inget medlemskap berättigas den lägsta nivån.

Den föreslagna modellen innebär att försäkringen blir sammanhållen i det avseendet att all ersättning blir inkomstrelaterad, oavsett om den sökande är medlem i en a-kassa eller ej. Saco anser att det är en bra egenskap.

Eftersom medlemskapet är frivilligt och det finns en nytta med att så många som möjligt är medlemmar, så måste det också finnas ekonomiska incitament som stimulerar till medlemskap. Om den ekonomiska skillnaden mellan att vara medlem och att inte vara medlem är liten så kommer många att välja att inte vara med. I det avseendet är det därför rimligt att ersättningsgraden är avtagande med avseende på hur länge den sökande varit medlem i en a-kassa. Men samtidigt måste det vara möjligt att leva på den ersättning försäkringen ger upphov till för individen. Det innebär att skillnaden i nivå inte kan vara för stor om inkomsttaket är lågt satt.

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen ska vara en inkomstbortfallsförsäkring så ska den kompensera för förlorad inkomst. Om den ersättningsgrundande inkomsten är låg, så kan rimligen inte heller

ersättningen vara hög. Samtidigt anser Saco att det är rimligt att säkerställa att en heltidsarbetslös som uppfyller kvalifikationsreglerna för ersättning inte ska tvingas söka försörjningsstöd från kommunernas socialtjänst enbart av den anledningen att ersättningen är för låg. Kommunernas försörjningsstöd är inte utformade för att användas när den enda orsaken till inkomstbortfallet är arbetslöshet. Detta nödvändiggör en översyn av inkomsttaket som kalibreras med det man vill att försäkringen ska uppnå.

Men det är inte uppenbart att det behövs tre nivåer. Att fullt försäkringsskydd kräver 12 månader är rimligt med hänvisning till att oönskad försäkringsplanering vill undvikas. Om medlemskravet är lågt ställt skulle det kunna innebära att den sökande väntar med medlemskapet tills fara för arbetslöshet uppstår. De flesta som är förankrade på arbetsmarknaden har en uppsägningstid som vanligtvis sträcker sig från 1 till 6 månader när uppsägningen inte sker på eget initiativ. Det innebär att tre nivåer skulle kunna stimulera till försäkringsplanering eftersom det blir relativt lätt att nå en ersättningsnivå på 65 procent.

Men även 12 månader kan orsaka planering om det finns förhoppningar om att kraven kommer att sänkas vid en kris, på det sätt som skett under den nuvarande pandemin. Reglerna för ersättningens nivå måste därför utformas på ett sådant sätt att det inte finns ett behov av justeringar i tider av kris. I annat fall skapas förväntningar som uppmuntrar försäkringsplanering, vilket inte stimulerar till att fler väljer att bli medlem i en a-kassa.

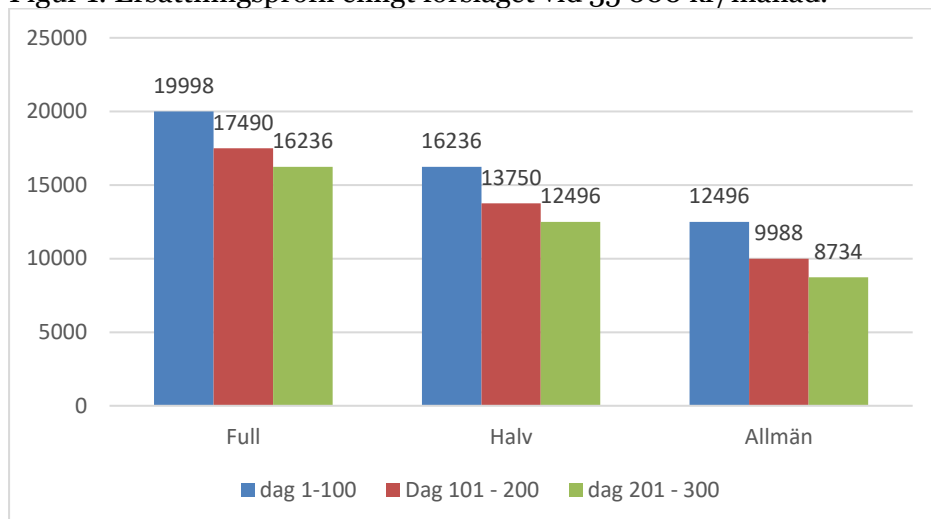
Förslag (11.5.4): *Successiv nedtrappning av ersättningen.*

Arbetslöshetsförsäkringen ska trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar i ersättningsperioden. Efter 200 dagar ska ersättningen trappas ned med ytterligare 5 procentenheter.

Enligt dagens regler ligger ersättningsgraden stilla under de 200 första ersättningsdagarna, medan dagpenningtaket sänks redan efter 100 dagar. Idag har försäkringen en nedtrappning av ersättningsgraden som är ändamålsenlig. Det finns inga behov av att göra avtrappningen brantare. Speciellt när inkomsttaket i försäkringen är så lågt. Idag uppgår en vanlig kollektivavtalad lägsta lön till omkring 20 000 kr per månad. Avståndet till inkomsttaket är därför marginellt. Ingångslöner för akademiker är ofta betydligt högre. För exempelvis ingenjörer ligger ingångslönen för många på drygt 35 000 kr per månad. Med det låga inkomsttaket blir den föreslagna avtrappningen i ersättningsgrad orimlig. För att den föreslagna avtrappningen ska vara rimlig krävs ett betydligt högre inkomsttak.

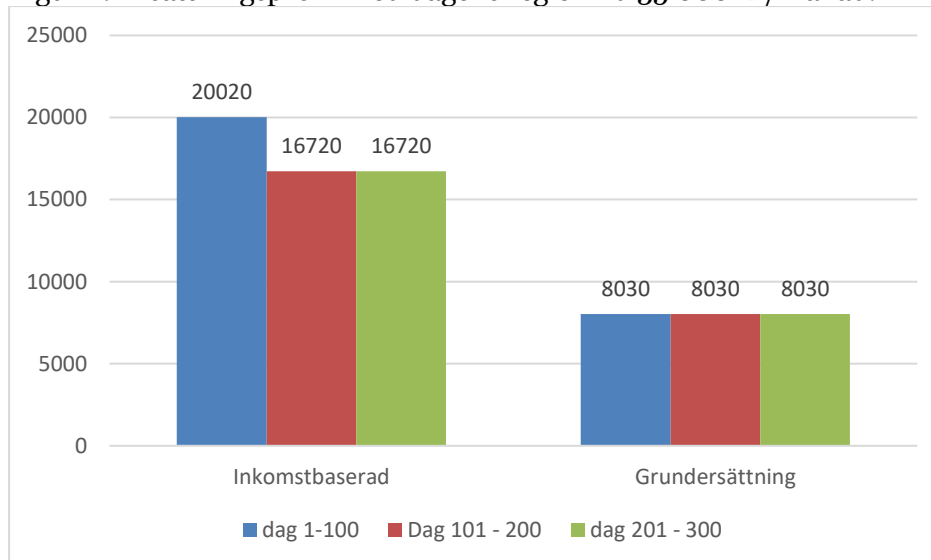
Figur 1 och figur 2 illustrerar hur förslaget förhåller sig till ersättningsnivåerna enligt dagens regler. Vid full ersättning är förslaget jämförbart med dagens regler för personer som är medlemmar i en a-kassa. Men avtrappningen är brantare.

Figur 1. Ersättningsprofil enligt förslaget vid 35 000 kr/månad.



Anm. Inkomsttaket är satt till 25 000 kr. En månadsersättning motsvarar 22 ersättningsdagar.

Figur 2. Ersättningsprofil med dagens regler vid 35 000 kr/månad.



Anm. Högsta dagpenning uppgår till 910 kr respektive 760 kr. En månadsersättning motsvarar 22 ersättningsdagar.

Förslagets utformning innebär att en person som har en lön som ligger över inkomsttaket (35 000 kr) och uppfyller medlemsvillkoret (full ersättningsnivå) får en ersättning som överstiger dagens ersättning under

de 200 första dagarna, men marginellt lägre de återstående 100 dagarna. Men den faktiska ersättningsgraden under de första 100 dagarna uppgår i exemplet till endast 57 procent av tidigare inkomst, för att därefter sjunka. Det är en problematiskt låg nivå.

För personer som har valt att inte vara medlem i en a-kassa blir ersättningen högre jämfört med dagens regler och dessutom relaterad till tidigare inkomst, fast till en betydligt lägre ersättningsgrad än när medlemsvillkoret är uppfyllt. Att ersättningen är högre är bra. Men för att det ska skapa incitament för medlemskap behöver skillnaden förmodligen vara större.

Saco anser att dagens avtrappning för personer som är medlemmar i en a-kassa är ändamålsenlig och anser att det inte finns något behov av att göra den brantare. Det uppfyller inget annat syfte än att begränsa individens konsumtionsutrymme. I ljuset av att försäkringen även ska fungera som en automatisk stabilisator vid konjunkturedgångar, så blir detta kontraproduktivt.

Kapitel 12. Ersättningsperiodens längd

Förslag (12.5.2): *Ersättningsperiodens längd ska variera beroende på den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Individens förankring baseras på antal månader med minsta månadsinkomst (enligt inkomstvillkoret) under ramtiden.*

- 1) 12 månader ger 300 ersättningsdagar
- 2) 8–12 månader ger 200 ersättningsdagar
- 3) 4–8 månader ger 100 ersättningsdagar

Saco anser att principen om att förankringen på arbetsmarknaden ska vara relaterad till ersättningsperiodens längd är rimlig. Men förslagets utformning gör att en individ väldigt lätt kan förlora 100 ersättningsdagar, vilket enligt förslaget sker om endast en månadsinkomst uteblir. Saco anser att marginaleffekten av en sådan händelse blir orimligt stor.

För en person med tillsvidareanställning förefaller en sådan händelse vara relativt ovanlig. Men om försäkringen ska anpassas till den nya gigekonomin med en arbetsmarknad som i ökande grad består av individer som har avvikande anlitandeformer och oregelbundna inkomster, så kan det vara rimligt att reglerna anpassas för att mildra de effekterna. Till exempel skulle varje månad med minsta månadsinkomst kunna ge rätt till 25 ersättningsdagar. Marginaleffekten av att sakna en enskild minsta månadsinkomst skulle därigenom bli mer rimlig. Samtidigt skulle varje

månad med minsta inkomst under ramtiden få betydelse för ersättningsperiodens längd. **Saco avstyrker utredningens förslag**, och föreslår istället en modell där marginaleffekterna av att förlora en enskild minsta månadsinkomst är betydligt lägre.

Kapitel 15.

Förslag (15.5.6): Lämpligt arbete.

Den så kallade 100-dagarsregeln bör inte föras in i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen gör bedömningen att den så kallade 100-dagars regeln som avskaffades 2007 inte ska återinföras. Den gav tidigare den sökande möjlighet att under de första 100 ersättningsdagarna begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt. I och med att regeln slopades blev den sökande i princip skyldig att söka alla lediga jobb i hela landet från första dagen som arbetslös. Det kan inte under några omständigheter betraktas som optimalt? Att en sökande med lång utbildning och erfarenhet har möjlighet att begränsa sitt sökande till relevant bransch och yrkesområde förbättrar matchningskvaliteten, vilket är lönsamt för såväl individ som för samhälle.

Utredningen menar dock att bestämmelserna om lämpligt arbete redan i dag tillåter att skälig hänsyn tas till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden. Det innebär att det är upp till den enskilde handläggaren på Arbetsförmedlingen att göra den tolkningen. För den enskilde individen innebär dock detta ett godtycke som inte borde rymmas inom ramen för en väl utformad rättighetslagstiftning. **Saco är därför kritisk** till att denna rättighet inte tydliggörs i lagen.

Sveriges akademikers centralorganisation
Med vänliga hälsningar

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Thomas Andrén
Välfärdsekonom