

arenaidé
Oktober 2021



En bättre a-kassa för fler

Mats Essemyr

En bättre a-kassa för fler
© Författaren och Arena Idé, Stockholm, oktober 2021
Omslagsfoto: Bild av [Gordon Johnson](#) från [Pixabay](#)
Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



**Mats Essemyr
(rapportförfattare)**
är filosofie doktor i
ekonomisk historia och har
tidigare arbetat i 25 år som
arbetsmarknadsutredare på
TCO. Han är expert på
arbetslöshetsförsäkringen
och har medverkat i flera
utredningar.



German Bender (redaktör)
är utredningschef på Arena
Idé och doktorand vid
Handelshögskolan i
Stockholm, där han forskar
om industriella relationer,
lönebildning och
automatisering.

1. Inledning	6
1.1 Principer och dilemman i arbetslöshetsförsäkringen	6
1.2 En bättre a-kassa för fler – fem förslag att genomföra i närtid.....	9
2. Vad krävs för att få ersättning när man är arbetslös?	11
2.1 Grundvillkoret.....	12
2.2 Arbetsvillkoret	13
2.2.1 Inkomstvillkor	14
2.3 Medlemsvillkor	16
2.4 Studerandevillkor.....	16
2.5 Vad krävs för att få ersättning? – Kommentar	17
3. Hur mycket får arbetslösa i ersättning och hur länge?	18
3.1. Ersättningens nivå	18
3.1.1 Karens.....	18
3.1.2 Grundbeloppet.....	19
3.1.3 Inkomstrelaterad ersättning.....	21
3.2 Ersättningens längd.....	24
3.3 Avtrappning.....	26
3.4 Debatten om ersättningen i a-kassan.....	26
3.4.1 Högersidan.....	26
3.4.2 Vänstersidan och facken	31
3.4.3 Kvinnor och män.....	35
3.5 Kompletterande ersättningar ändrar bilden.....	36
3.5.1 Omställningsersättning	36
3.5.2 Fackens inkomstförsäkringar	38
3.5.3 Kommentar	40
3.6 Konjunkturanpassad a-kassa, är det en bra idé?.....	41
4. Vem är försäkrad i arbetslöshetsförsäkringen? Och vem bör vara det?	41
4.1 Grundförsäkring, men inte för alla	41
4.2 Inkomstrelaterad ersättning kräver medlemskap	42
4.2.1 Medlemsvillkoret stärker Gentsystemet.....	42
4.2.2 Gentsystemet stöttar upp partsmodellen	43
4.2.3 A-kassemedlemmarna i dag.....	46
4.3 Målkonflikten.....	51
4.3.1 Allmän och obligatorisk a-kassa – tidigare försök och utredningar.....	51
4.3.2 Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	55
4.3.3 Varför kan företagare ingå i arbetslöshetsförsäkringen?....	58
4.4 Kommentar	59
5. A-kassans finansiering	60
5.1 ARBOM-utredningen.....	60
5.2 "Statens kassako"	61
5.3 Dilemmat.....	62
6. EU och a-kassan	63
6.1 Förordning 883.....	63
6.2 EU-gemensam a-kassa	64
6.2.1 Hur skulle en återförsäkringsfond vara utformad?	65
7. Vilket förtroende har allmänheten för a-kassan?	66

8. Vad för slags försäkring är arbetslöshetsförsäkringen och vad bör den vara?.....	67
8.1 Syfte, principer och förvaltning.....	67
8.2 Vad för slags försäkring bör arbetslöshetsförsäkringen vara?.....	68
8.2.1 Nyliberalism	68
8.2.2 Socialliberalism	69
8.2.3 Vänstersidan	70
8.2.4 Miljöpartiet	70
8.2.5 Sverigedemokraterna.....	71
8.2.6 Kommentar.....	71
8.3 Sex idépolitiska synsätt på arbetslöshetsförsäkringen	72
9. Litteraturförteckning	73

1. Inledning

Föreställ dig ett samhälle utan a-kassa. Man blir arbetslös, lönen slutar komma. Drivkraften att överleva griper omkring sig när fattigdomen knackar på. Tänk dig i stället att du får allt. Vill du lönearbeta, kan du göra det. Men du får lika mycket utan att jobba.

Mellan dessa ytterligheter ryms alla centrala principer och dilemman i arbetslöshetsförsäkringen. Den ska skydda mot fattigdom, men även uppmuntra till egen försörjning. A-kassan är egentligen bara en samling regler som är utformade med syftet att väga av en lång rad målkonflikter, eller dilemman, som sammanfattas i detta kapitel.

1.1 Principer och dilemman i arbetslöshetsförsäkringen

För att få a-kassa måste man uppfylla vissa villkor. Man ska vara arbetslös och kunna jobba. Men man ska även ha jobbat tillräckligt mycket innan man blev arbetslös. Varför det senare? Ofta uttrycks att a-kassan ska vara en omställningsförsäkring. Innebörden är att man får ersättning i skarven mellan två jobb. Men man ska även ha en tillräckligt stark förankring på arbetsmarknaden för att komma i åtnjutande av ersättningen. Dilemmat ligger i målkonflikten mellan att ge inkomstrygghet för så många arbetslösa som möjligt och att hålla drivkraften uppe att skaffa sig jobb och förankring på arbetsmarknaden.

På den tiden alla jobbade hos samma arbetsgivare hela livet var det enklare att administrera a-kassan. Med nya skilda anlitandeformer har det blivit mer komplicerat att bedöma om man har rätt till ersättning eller inte. Förslag finns om att ersätta arbetad tid med inkomstuppgifter, vilka speglar arbete, som kvalifikationsregel. Rätt utformat har det större fördelar än nackdelar.

Arbete är i dag det enda sättet att kvalificera sig till a-kassan. Men frågan är om studier bör återinföras som ytterligare en ingång? Det innebär förvisso ett avsteg från principen om omställningsförsäkring, men skulle ha det goda med sig att unga välutbildade människor får en chans att skaffa sig ett jobb inom det område som man har utbildats för.

För att få ersättning som det går att klara sig på måste man i dag vara medlem i en a-kassa. Om arbetslöshetsförsäkringen gjordes allmän och obligatorisk i sin helhet skulle alla arbetstagare bli fullt försäkrade. Men systemet med fackligt administrerade a-kassor skulle då upphöra. Dilemmat består i att det förmodligen skulle få negativ påverkan på partsmodellen. Målkonflikten mellan å ena

sidan en stark partsmodell och å andra sidan inkomsttrygghet för alla arbetstagare är uppenbar. Det krävs åtgärder som gör att fler går med i a-kassan, men som inte skadar partsmodellen.

Ersättningen från a-kassan innebär flera dilemman. Den som uppfyller samtliga villkor får ersättning i förhållande till sin inkomst, men med några dagars karens och bara upp till 80 procent av hur mycket man tjänade innan man blev arbetslös.

Ersättningsnivån, 80 procent, är ett uttryck för inkomstbortfallsprincipen i de svenska trygghetssystemen. Det är kärnan i kontraktet mellan staten och medborgaren i ett land där man som individ betalar en ganska hög andel av det man tjänar i skatt. A-kassan har numera såväl en borte gräns som avtrappning. Ersättningen sjunker i takt med arbetslösheten och upphör efter 300 ersättningsdagar.

Men viktigast är att a-kassan även har ett "tak", en högsta dagpenning på i dag (tillfälligt) 1200 kronor. Ingen får mer än så från den vanliga a-kassan. Samtidigt höjs lönerna med två till tre procent per år. Det innebär att den faktiska ersättningsgraden sjunker om taket inte höjs kontinuerligt. Så har det också blivit. Normalåret 2019 låg medianlönen på drygt 30 000 kronor per månad, medan den maximala ersättningen från a-kassan uppgick till 20 000 kronor per månad. Skillnaden blir givetvis större ju mer man tjänar.

De fackliga organisationerna har möjlighet att "toppa upp" a-kassan med inkomstförsäkringar där ersättningen läggs ovanpå det man får från den vanliga a-kassan. Detsamma gäller ersättning från partsgemensamma omställningsorganisationer. Fackens inkomstförsäkringar är mycket viktiga för medlemsrekryteringen eftersom bara fackmedlemmar får ersättning från inkomstförsäkringar. De kompletterande ersättningarna stärker alltså anslutningen till facket, kollektivavtalen och därmed partsmodellen. Samtidigt fungerar inkomstförsäkringarna som vilka andra försäkringar som helst. Risken för arbetslöshet hos försäkringskollektivet (fackförbundets medlemmar) bedöms och en premie sätts utifrån det. Hög risk innebär hög premie och medför svårigheter för fackförbundet att få till en attraktiv försäkring. I förlängningen innebär det att olika grupper på arbetsmarknaden får olika grad av inkomsttrygghet vid arbetslöshet.

Ett annat dilemma hänför sig till politikens sfär. När kompletterande ersättningar "toppar upp" a-kassan blir

De fackliga organisationerna har möjlighet att "toppa upp" a-kassan med inkomstförsäkringar.

regeringens eventuella sänkningar av a-kassan verkningslösa, åtminstone för fackmedlemmar med inkomstförsäkring. Möjligheten att med hjälp av ersättningsnivån i a-kassan påverka arbetsmarknadens sätt att fungera minskar. På motsvarande sätt kan politiken avstå från att höja a-kassetaket med motiveringen att de flesta arbetslösa ändå får 80 procent genom sina fackliga inkomstförsäkringar.

Men a-kassetaket är indirekt mycket viktigt även för fack och parter. Om taket inte höjs kontinuerligt kommer kostnaderna för de kompletterande ersättningarna att öka efter hand. Rimligtvis måste då villkoren för att få ersättningarna stramas åt. Det i sin tur får negativ påverkan på omställningsförmågan på svensk arbetsmarknad. Att staten stödjer omställning genom att svara för en rimlig del av den faktiska ersättningen till arbetslösa måste vägas in när denna målkonflikt ska hanteras.

I den politiska och ideologiska debatten står ersättningsfrågorna i centrum. Högersidan förespråkar låg ersättning med stöd av vissa studier som postulerar ett positivt samband mellan ersättningsnivån i a-kassan och hur lång tid man är arbetslös. Högre ersättning kan innebära längre arbetslöshetstider, vilket i slutändan ackumuleras till högre arbetslöshet på årsbasis. För att öka de arbetslösas sökintensitet och därmed förkorta tiden i arbetslöshet förespråkar borgerliga partier låga ersättningsnivåer och korta ersättningsperioder.

Vänstersidan förespråkar i stället en generös ersättningsnivå, men med rigorös kontroll av jobbsökandet. Kontrollen av att de arbetslösa verkligen söker jobb och försöker komma ur arbetslösheten är det som ska motverka att generös ersättning leder till passivitet. För vänstersidan är ersättningsnivån mycket viktig eftersom den anger den lägsta lön som man är beredd att jobba för, den så kallade reservationslönen. Ju lägre a-kassa, desto större tryck på arbetslösa att ta jobb med låg lön.

Till detta kommer, menar vänstersidan med stöd i forskning, några andra positiva effekter av en generös a-kassa. Ju längre tid man får på sig att söka jobb, desto mer sannolikt är det att man hittar rätt jobb. Matchningskvaliteten ökar. Söktiden styrs väsentligen av hur pass generös ersättningen är. Vidare, om även arbetslösa har pengar att konsumera för så minskas effekterna av en lågkonjunktur eftersom efterfrågan hålls uppe. Därför kallas arbetslöshetsförsäkringen inom nationalekonomin för "automatisk stabilisator". Vidare står kommunerna med stora kostnader för försörjningsstöd för människor som egentligen bara är arbetslösa. Arbetslöshetsförsäkringen, menar vänstersidan, borde ansvara för

att ge inkomstskydd åt de som saknar annan problematik än arbetslöshet. Det skulle avlasta kommunernas budgetar.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras nästan helt via en särskild arbetsgivaravgift. Under en lång följd av år har finansieringsmodellen gått med stora överskott. Staten har på det sättet tagit hand om många miljarder och använt pengarna för helt andra ändamål. Det har skapat irritation hos särskilt arbetsgivarorganisationerna, men även facket. På den grunden har parterna på arbetsmarknaden lanserat en idé om en kollektivavtalad a-kassa, i vilken parterna får kontroll över finansieringen och därmed överskottet. Coronaåret 2020 samt under finanskrisen 2009 gick dock finansieringsmodellen för a-kassan med underskott. Och häri ligger dilemmat. Staten tar visserligen hand om överskotten när sådana uppstår, men staten tar även hand om underskotten. Staten är den som ytterst garanterar a-kassans finansiering. Varje annan modell måste därför vila på en statlig fond, som yttersta garant.

A-kassan är i dag nationell kompetens, men EU-kommissionen har planer på en EU-gemensam a-kassa i form av en fond där medlemsländerna kan återförsäkra sin nationella a-kassa. I klartext betyder det att länder som hamnar i finansiell kris kan få medel ur fonden för att betala ut arbetslöshetsersättning. Att a-kassan står pall i alla länder vid en kris har fördelar. Det minskar fattigdom, motverkar lönekonkurrens samt ger krisande länder en chans till återhämtning. Dilemmat är att en sådan fond rimligen förutsätter gemensamma regler och villkor för a-kassan. Bryssel bestämmer hur generösa ländernas egna a-kassor får vara för att de ska få några pengar från den gemensamma fonden. Sverige skulle då tappa kontrollen över villkoren och reglerna i den nationella arbetslöshetsförsäkringen. Det vore vi inte betjänta av.

1.2 En bättre a-kassa för fler – fem förslag att genomföra i närtid

Det grundläggande dilemmat handlar om hur fler ska kunna gå med i a-kassan utan att den balanserade svenska partsmodellen tar skada. De politiska partierna bär ett stort ansvar för att hantera frågan varsamt, evidensbaserat och med stor lyhördhet för arbetsmarknadens parter. I grunden borde a-kassan vara en allmän socialförsäkring, eftersom syftet är likartat som för andra socialförsäkringar: att ge inkomsttrygghet om olyckan skulle vara framme. A-kassan fungerar dessutom som en socialförsäkring i det att den väsentligen är skattefinansierad och att ingen riskbedömning görs av försäkringskollektivet. Men vårt system

med särskilda arbetslöshetskassor av privaträttslig natur, det så kallade Gentsystemet, innebär att man frivilligt måste gå med i en a-kassa för att vara försäkrad fullt ut. Dilemmat är att långt ifrån alla som jobbar är medlemmar i a-kassan och därmed fullt försäkrade. Så många som 1,5 miljoner arbetstagare, av arbetskraftens cirka 5,4 miljoner, står utanför. Till skillnad från socialförsäkringarna har a-kassan därför en lägre täckningsgrad, om man bortser från grundförsäkringen som ger en mycket blygsam ersättning. A-kassan är därför inte en allmän försäkring som ger alla arbetstagare inkomsttrygghet i händelse av arbetslöshet. Tanken var dock att a-kassan skulle täcka alla och därför fungera som en allmän socialförsäkring. Att betydligt fler än i dag kommer i åtnjutande av inkomsttrygghet före nästa allvarliga arbetsmarknadskris är den viktigaste uppgiften i dag. Syftet med denna rapport är att i grunden resonera om hur detta skulle kunna åstadkommas i närtid. Ett första steg vore att överväga följande fem reformer.

1. Målet bör vara att alla som jobbar ska ha sin inkomst försäkrad. Att mer än en fjärdedel av arbetskraften inte är medlemmar i en a-kassa är den enskilt största svagheten i dagens arbetslöshetsförsäkring. I den senaste a-kasseutredningen (SOU 2020:37) finns ett skarpt förslag om att öka drivkraften att gå med i en a-kassa. Det bör genomföras snarast, annars ökar den politiska risken att vi går mot en obligatorisk och allmän arbetslöshetsförsäkring utan a-kassor.
2. Kvalificeringsregeln (arbetsvillkoret) bör omvandlas till ett inkomstvillkor, som föreslogs av den senaste a-kasseutredningen (SOU 2020:37). Den som tjänat en viss summa per månad under en viss tid, kvalar in. Det underlättar för de som i dag har korta jobb hos många arbetsgivare. För att de som jobbat mycket, men med mycket låg timlön, inte ska behandlas orättvist kan man tillämpa dagens regler som alternativ.
3. Att inte räkna upp a-kassan och ersättningar från socialförsäkringar är en lockelse för regeringen eftersom det skapar reformutrymme. Men då urholkas inkomsttryggheten för arbetslösa. Det drabbar även omställningsorganisationer och fack som möter ökade kostnader för omställningen. Det tillfälliga taket i a-kassan bör inte bara behållas, utan indexeras, det vill säga höjas automatiskt varje år för att hålla jämn takt med stigande löner och kostnader i ekonomin.

4. En a-kassa med hög ersättningsgrad och rigorös kontroll är den som bäst blir en del av framtidens aktiva arbetsmarknadspolitik. Kontrollfunktionen hos Arbetsförmedlingen måste dock bli bättre.
5. Den ökande gruppen egenföretagare behöver i branscher där anställningarna är få enklare, tydligare och mer generösa regler.

2. Vad krävs för att få ersättning när man är arbetslös?

Arbetslöshetsförsäkringen ersätter förlust av inkomst i händelse av arbetslöshet.¹ Därför kan man säga att den som har börjat arbeta täcks av arbetslöshetsförsäkringen. Det är i grunden samma princip som i sjukförsäkringen. Men till skillnad från sjukförsäkringen sönderfaller arbetslöshetsförsäkringen i två delar, *grundförsäkring* och *inkomstbortfallsförsäkring*. Delarna har delvis skilda regler för hur man kvalificerar sig, men gemensamt för båda försäkringsdelarna är de så kallade grundvillkoren för rätt till ersättning. De innebär i korthet att man måste stå till arbetsmarknadens förfogande, kunna arbeta en viss mängd timmar samt vara anmäld på Arbetsförmedlingen.

För att få ersättning från a-kassan måste den sökande uppfylla en rad villkor. Dessa finns där för att avgränsa den grupp av arbetslösa som stämmer överens med försäkringens syfte. Villkoren är många, snåriga och svåröverskådliga. Önskemål om förenklingar hörs ofta från politiskt håll, så att arbetslösa lättare kan få veta vad man får i ersättning. Det visar sig dock att om regler förenklas eller helt avskaffas så innebär det nya läget ofta en avvikelse från syftet med försäkringen. Reglerna är tillkomna av en anledning.

Det intressanta är de bakomliggande principerna för att villkoren är satta så som de är. Kunskap om detta ger en djupare förståelse för arbetslöshetsförsäkringen och dess roll i välfärden och på arbetsmarknaden.

Som tidigare nämnts ligger makten över a-kassans villkor helt i händerna på politiken. Villkoren beslutas av riksdag och regering, i lag och förordning. Arbetslöshetskassorna har att följa dessa regler och villkor i sin administration av försäkringen.

¹ Avser arbetsinkomst och inkomst av näringsverksamhet.

2.1 Grundvillkoret

Vill man ha ersättning från a-kassan måste några grundläggande villkor vara uppfyllda. I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns tre sådana angivna. Man ska:

- vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan
- vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen
- i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.

Grundvillkoren handlar alltså om att man måste kunna jobba och det i en viss omfattning. Om en sökande med barn inte har barnomsorgen löst, så anses man inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Man ska vara anmäld på Arbetsförmedlingen eftersom det är denna myndighet som ska kontrollera att den arbetslöse söker jobb. Mest preciserat är villkoret som handlar om hur mycket man måste kunna jobba (arbetsutbud). Det är satt till minst 17 timmar per vecka, men minst tre timmar varje arbetsdag. Det här villkoret fick viss kritik i samband med att många utförsäkrades från sjukförsäkringen och återkom till Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Det är fullt tänkbart att det finns en grupp som visserligen kan jobba minst 17 timmar per vecka, men inte klarar att jobba varje arbetsdag. Ett arbetsutbud om till exempel tre av veckans fem arbetsdagar borde inte vara oförenligt med grundvillkoret att stå till arbetsmarknadens förfogande fullt ut.

I grundförsäkringen finns ett ålderskrav. Man måste ha fyllt 20 år för att ha rätt till ersättning. I den inkomstrelaterade försäkringsdelen finns inget sådant. Men i den senaste a-kasseutredningen läggs förslag om att en åldersgräns på 20 år ska gälla för alla som söker ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, alltså även i den inkomstrelaterade delen.² Vidare finns i dag en övre åldersgräns på 65 år. Den gränsen härstammar från den tid då pensionsåldern var 65 år. Eftersom en arbetstagare numera har rätt att kvarstå i anställning till 69 års ålder, har starka krav framförts på att höja åldersgränsen i a-kassan i motsvarande grad.

Arbetslöshetsförsäkringen är full av målkonflikter. Redan grundkravet att ”stå till arbetsmarknadens förfogande” har diskuterats under senare år. En arbetslös kan mycket väl tänkas öka sina jobbchanser om hen skaffar sig mer utbildning. Men det har man i princip inte rätt att göra under den tid som man får

² SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.* Stockholm 2020, s. 186.

a-kassa, eftersom man då inte kan ta jobb på grund av att man är uppbyggd av studierna. Dagens regler medger ändå en begränsad rätt att studera med a-kassa.

- Man får studera på halvtid i högst 20 veckor med a-kassa under en ersättningsperiod.
- Man får delta i till exempel en orienteringskurs på heltid i 15 dagar.

Men även för detta gäller att man måste kunna och vilja ta jobb.

2.2 Arbetsvillkoret

Arbetsvillkoret innebär att man, förutom att uppfylla grundvillkoren, även måste ha jobbat i viss omfattning innan man blev arbetslös. Annars är man inte berättigad till ersättning. Det ordinarie arbetsvillkoret är satt till 80 timmars arbete per månad i sex månader, under en ramtid på 12 månader.³ Enklare uttryckt ska man ha jobbat minst halvtid i ett halvår under det år som föregick den tidpunkt som man blev arbetslös. I mars 2020 lättades arbetsvillkoret upp på grund av corona, då 80 timmars arbete per månad blev 60 timmar.⁴ Den tillfälliga regeln har förlängts till att gälla även under 2022.

Arbetsvillkoret är centralt för att förstå två viktiga bakomliggande principer för arbetslöshetsförsäkringen. Den första är att man ska ha en viss grad av förankring på arbetsmarknaden för att kunna komma i åtnjutande av ersättning om man blir arbetslös. Man ska alltså ha jobbat en viss mängd under en viss tid innan man blev arbetslös. Det är ett kriterium för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en *omställningsförsäkring*, det vill säga att man får tidsbegränsad ersättning mellan två jobb.

Den andra principen är att den som får ersättning ska ha bidragit till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Det gör man genom att arbeta. Den arbetsgivaravgift (arbetsmarknadsavgiften) som arbetsgivaren betalar in är "försäkringspremien", som ytterst tas ur produktionen. Vi får tänka oss att om a-kassan inte skulle finansieras med arbetsgivaravgifter, så skulle arbetstagarna och deras organisationer i stället utkräva dessa pengar i lön eller annan form så att man kunde ordna det ekonomiska skyddet vid

³ Mer precist bestäms arbetsvillkoret av följande parametrar: antal timmar per månad som man ska ha jobbat, antal jobbmånader och om dessa ska vara sammanhängande eller inte, ramtidens längd samt den tid under ramtiden som inte måste räknas in, så kallad överhoppningsbar tid.

⁴ Alternativregeln bortser från ramtiden och anger att den som jobbat 480 timmar i sex sammanhängande månader, med minst 50 timmar per månad, kvalar in. Den tillfälliga alternativregeln är satt till 420 timmar och minst 40 timmar per månad.

*När
arbetsvillkoret
fastläggs
handlar det om
avvägningar
utifrån
målkonflikter.*

arbetslöshet på annat sätt. I den meningen är det både arbetstagarna och arbetsgivarna som finansierar försäkringen.

När arbetsvillkoret fastläggs handlar det om avvägningar utifrån målkonflikter. Ju fler timmar man ska ha jobbat innan arbetslösheten, desto mer förankrad är man på arbetsmarknaden och desto mer har man bidragit till finansieringen av försäkringen. Men samtidigt innebär det att färre täcks av försäkringen och att dess syfte att ge inkomsttrygghet vid arbetslöshet därför uppfylls i lägre grad.

Dagens arbetsvillkor tillkom 2007, då alliansregeringen skärpte det från 70 timmars arbete per månad till 80 timmar. Den socialdemokratiska ledda regeringen har låtit arbetsvillkoret ligga kvar på denna nivå (utom vad gäller den tillfälliga mildringen på grund av corona), vilket kan tolkas som att socialdemokratin anser att den nivån på arbetsvillkoret innebär en rimlig avvägning av målkonflikten mellan omställningsförsäkring och inkomsttrygghet för fler arbetslösa.

De fackliga organisationerna kräver ett mer generöst arbetsvillkor. TCO vill återgå till nivån 70 timmars arbete per månad i sex månader. LO vill se ett ännu mer generöst arbetsvillkor på 40 timmars arbete per månad, vilket motsvarar en arbetstid på 10 timmar per vecka för att kvala in. Facken vill med andra ord förskjuta tyngdpunkten i riktning mot inkomsttrygghet för fler arbetslösa, på bekostnad av graden av förankring på arbetsmarknaden.

Av de politiska partiernas syn på arbetsvillkoret bör Vänsterpartiets krav på sökvillkor noteras. Det skulle innebära att kravet på tidigare arbete bortfaller och att det räcker med att vara arbetslös och söka arbete för att kvala in. Det innebär ytterligare en förskjutning i riktning mot högre täckningsgrad bland arbetslösa men mindre grad av omställningsförsäkring. Givetvis innebär det även att en del av de som får ersättning inte har bidragit till finansieringen av försäkringen.

2.2.1 Inkomstvillkor

Den senaste a-kasseutredningen⁵ lade fram ett skarpt förslag om att ersätta arbetsvillkoret med ett inkomstvillkor. Bakgrunden är att a-kassornas hantering har blivit mer komplicerad, med längre handläggningstider som följd. När kassorna ska bedöma om en

⁵ SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.* Stockholm 2020.

sökande uppfyller arbetsvillkoret krävs dokumentation om arbetad tid, så kallade arbetsgivarintyg. På den tid då man jobbade hos samma arbetsgivare hela livet så utgjorde detta inget större problem. Men med framväxten av kortare anställningar och en flora av anställningsformer har antalet sökande med många arbetsgivarintyg ökat raskt. Det har komplicerat tillvaron såväl för en del a-kassor som för de som söker ersättning. Upp till hälften av intygen är ofta felaktigt ifyllda och måste göras om. Ett normalår, före corona, hade Alfakassan väntetider på nio veckor och kassorna för Hotell- och restaurang respektive Handels fyra till fem veckor. Det är givetvis frustrerande för arbetslösa att behöva vänta så länge på ersättning.

A-kasseutredningens förslag om inkomstvillkor handlar om att kassorna ska basera beslut om rätten till ersättning på de elektroniska arbetsgivardeklarationer som alla arbetsgivare numera är skyldiga att lämna. I dessa framgår hur mycket som betalats ut till varje anställd. Tanken är att om den som söker ersättning från a-kassan har en inkomst över en viss nivå, under en viss period, så är man kvalificerad för rätt till ersättning. Det skulle förenkla administrationen avsevärt. Den bedömningen gör intresseorganisationen för a-kassorna, Sveriges a-kassor.

Men frågan saknar definitivt inte principiella aspekter. Att det är arbete som ska ligga till grund för rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är självklart. Att ha rätt till a-kassa bara för att man har tjänat bra (men kanske inte arbetat så mycket) strider mot grundläggande principer. Tanken är dock att det även fortsättningsvis ska vara arbete som grundar rätten till ersättning, men att arbetet kan speglas i inkomsten.⁶ Har man tjänat över en viss inkomst under en viss period, så antas man ha arbetat i sådan omfattning att man är tillräckligt förankrad på arbetsmarknaden och har bidragit tillräckligt till försäkringens finansiering.

Men var ska inkomstgränsen ligga? Hur stark förankring på arbetsmarknaden ska krävas? Utredningen landar i ett inkomstvillkor som motsvarar arbetsvillkoret. Förslaget innebär två delar som båda måste vara uppfyllda. Man föreslår följande grundregel:

- en månadsinkomst på minst 10 000 kronor under fyra månader som inte behöver vara sammanhängande
- en minsta totalinkomst på 120 000 kronor under ramtiden, tolv månader.

⁶ Förslaget avser endast inkomst av förvärvsarbete.

Månadsinkomsten är avvägd i förhållande till lägstlönerna i kollektivavtal. 10 000 kronor motsvarar ungefär halvtidsjobb, vilket är dagens arbetsvillkor. Inkomstkontinuiteten på fyra månader anger hur länge man ska ha varit förankrad på arbetsmarknaden. Totalinkomsten relaterar till principen att man ska ha bidragit till finansieringen.

LO har pekat på en rättviseproblematik som trots allt är ofrånkomlig. Den som har en hög månadslön kvalar i princip in på kortare tid än den som har en låg lön. Men eftersom båda delarna i inkomstvillkoret måste vara uppfyllda, så minskar det risken för att den som tjänar exempelvis 150 000 kronor på ett kort uppdrag kvalar in på bara en månad.

Utredningen identifierar att det finns personer som påbörjat sin etablering på arbetsmarknaden, men inte jobbat så länge att man klarar gränsen för totalinkomst under tolv månader. För dessa föreslås en alternativ regel som anger att den som klarar gränsen för månadsinkomst på minst 10 000 kronor under fyra *sammanhängande* månader kvalar in.

TCO och Saco tillstryker förslaget, men LO står fast vid sin kritik av inkomstvillkor, trots alternativregeln. Man skriver i sitt remissvar:

”Få arbetade timmar med hög timlön bör inte betraktas som en högre grad av arbetsmarknadsförankring än fler timmar med låg timlön.”⁷

2.3 Medlemsvillkor

Medlemsvillkoret innebär att man ska ha varit medlem i en a-kassa i tolv sammanhängande månader innan man kan få inkomstrelaterad ersättning. Den som är medlem, men inte har hunnit vara det i tolv månader, får grundbeloppet i grundförsäkringen. Medlemsvillkoret har stor betydelse inte bara för hur mycket man får i ersättning som arbetslös, utan även för arbetslöshetsförsäkringens roll i trygghetssystemen och – inte minst – för den svenska partsmodellen. Medlemsvillkorets olika aspekter behandlas i avsnitt 4.2.

2.4 Studerandevillkor

Det fanns tidigare ytterligare en ingång i arbetslöshetsförsäkringen, nämligen studerandevillkoret. Det innebar att den som avslutat

⁷ LO: s yttrande över SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.* Stockholm 2020, s. 8–9.

gymnasiala eller eftergymnasiala studier var berättigad till grundersättning efter att man hade varit arbetslös i tre månader. Alliansregeringen avskaffade denna ingång 2007.

Under senare år har studerandevillkor åter aktualiserats genom krav från de fackliga organisationerna. Men i stället för att vara ett ekonomiskt stöd för den som inte har fått jobb tre månader efter examen, vill facken att det nya studerandevillkoret ska premiera studier. De nyexaminerade ska ha rätt till grundersättning under en kortare period direkt efter examen. Då kan man koncentrera sig på att söka jobb inom det område som man har utbildats för och slipper ta ett okvalificerat jobb under den första tiden efter att studierna är klara.⁸ TCO och Saco vill inskränka studerandevillkoret till personer med eftergymnasial utbildning, medan LO anser att det bör gälla även de som avslutat sin gymnasieutbildning.

Studerandevillkor innebär ett avsteg från principen om a-kassan som en omställningsförsäkring. Man får ersättning trots att man inte haft något jobb innan man blev arbetslös. Principen om omställning från ett jobb till ett annat måste dock i detta fall vägas av mot effektiviteten i matchningen på arbetsmarknaden. Det är mer optimalt att unga människor med avslutad utbildning får ett jobb som motsvarar de kvalifikationer och det humankapital som utbildningen ger. Det bestäms i slutändan av den tid man får på sig att söka och de ekonomiska villkor som gäller för det. Att ha civilingenjörer eller vvs-montörer anställda på McDonald's är inte en optimal allokering av samhällets resurser.

2.5 Vad krävs för att få ersättning? – Kommentar

Det är i villkoren som ger rätt till ersättning som principen om a-kassan som omställningsförsäkring syns tydligast. Man ska stå till arbetsmarknadens förfogande och man ska ha jobbat innan man blev arbetslös. Frågan är hur mycket man ska ha jobbat. Ju mildare kravet är, desto fler arbetstagare täcks in. Men samtidigt minskar då graden av omställningsförsäkring. Sökvillkor och studerandevillkor är exempel på avsteg från principen om omställningsförsäkring. Frågan är också hur arbete ska mätas. På den moderna arbetsmarknaden ökar inslagen av korta kontrakt, tillfälliga anställningsformer och olika sätt att anlita arbetskraft. Men arbetsvillkoret mäts i timmar och administrationen av försäkringen kommer från en tid då man hade fast anställning hos

⁸ Sacos modell för studerandevillkor kallas för examensvillkor och går ut på att den sökande får inskränka sitt jobbsökande i 100 dagar till de jobb som man har skaffat sig utbildning för.

samma arbetsgivare hela livet. Av det skälet har krav på att tidigare arbete ska kunna uttryckas i inkomst dykt upp i debatten.

3. Hur mycket får arbetslösa i ersättning och hur länge?

Det viktigaste för den arbetslösa individen är givetvis hur mycket man får i ersättning och hur länge man får den. Men det är faktorer som är centrala även i ett bredare sammanhang. Ersättningen påverkar inte bara inkomstryggheten utan även arbetsmarknadens funktionssätt, maktförhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare samt samhällets kostnader för arbetslösheten.

Av arbetslöshetsförsäkringens olika delar är ersättningen den där vi ser de tydligaste politiska skiljelinjerna. Högersidan argumenterar generellt sett för återhållsamhet i ersättningens nivå och längd medan vänstersidan är mer generös. Båda sidor anser sig ha goda rationella, för att inte säga vetenskapliga, argument för sina ståndpunkter. Vi ska titta vidare på resonemangen.

3.1. Ersättningens nivå

3.1.1 Karens

Gemensamt för grundförsäringen och den inkomstrelaterade delen är den inledande karensen på sex dagar, då man inte får någon ersättning. År 2008 utökade alliansregeringen karensen från fem dagar till sju. Men det visade sig att den nivån stred mot EU-regler om sociala rättigheter, varför karensvillkoret minskades till sex dagar år 2018. Karensvillkoret avskaffades tillfälligt i mars 2020 som en del av de corona-relaterade åtgärderna, men återinfördes från och med januari 2021. I budgetpropositionen för 2022 föreslås att karenstiden i arbetslöshetsförsäringen tillfälligt minskas från sex till två dagar under 2022.⁹

För den som säger upp sig själv är karensen mycket längre, 45 dagar plus de sex obligatoriska. Bakgrunden är den stränga synen på att förorsaka sin egen arbetslöshet. Denna långa karenser ger kraftfulla incitament att inte göra sig arbetslös. Det kan tyckas rimligt för en arbetslöshetsförsäkring som ska vara generös. Men fackliga organisationer har pekat på att den långa karensen kan skapa inlåsning och öka svårigheterna att ta sig ur ett arbetsliv som man inte mäktar med av olika skäl.

⁹ Regeringen: Budgetproposition för 2022.

Karens är ett slags självrisk och har funnits i arbetslöshetsförsäkringen sedan 1930-talet. Det generella motivet är att karensen ökar kostnaden för att vara arbetslös vilket medverkar till att individen försöker undvika arbetslöshet. Skillnaden i karensvillkor mellan att bli uppsagd, sex dagar, och att säga upp sig själv, 51 dagar, blir begriplig utifrån den motivbilden. Självriskens för att förorsaka sin egen arbetslöshet är mycket hög, medan den är tämligen låg om man inte själv kan rå för att man blir arbetslös.

3.1.2 Grundbeloppet

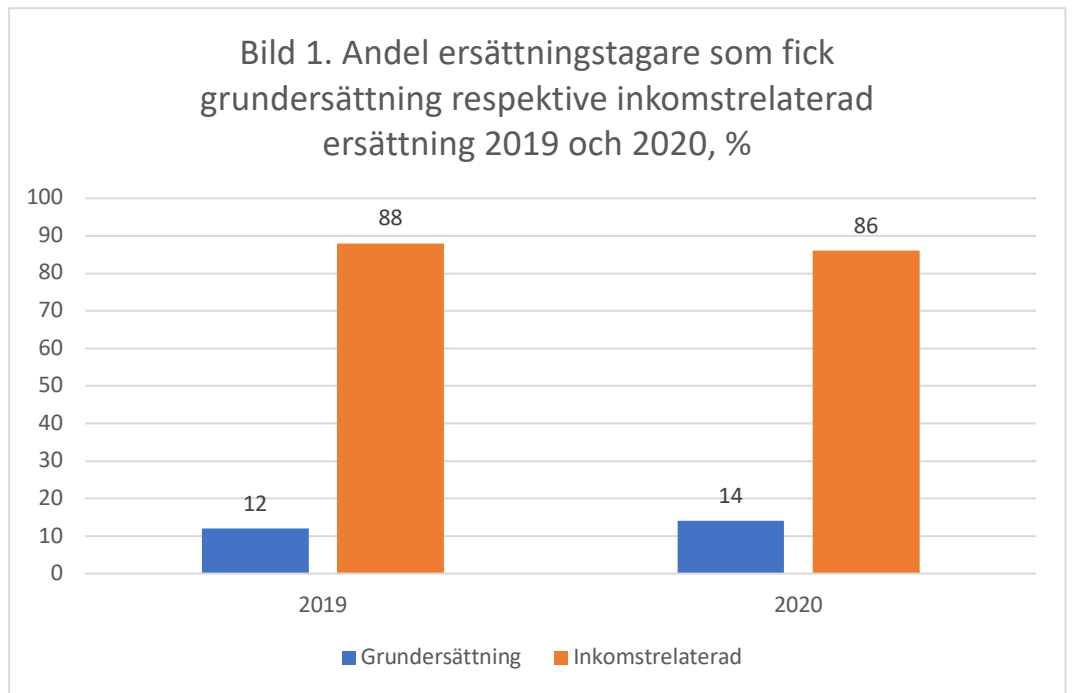
Den som inte är medlem i en a-kassa eller inte har varit medlem tillräckligt länge blir föremål för grundförsäkringen som ger rätt till ett grundbelopp. Den ersättning man får beror på hur mycket man har jobbat innan man blev arbetslös, den så kallade normalarbetstiden. Har man jobbat heltid så får man hela grundbeloppet.¹⁰

Grundbeloppet uppgår i dag till maximalt 510 kronor per ersättningsdag,¹¹ vilket ger 11 200 kronor per månad. Men det är en tillfällig corona-regel som är tänkt att avskaffas vid årsskiftet 2022/2023. Grundbeloppet återgår då till maximalt 365 kronor per ersättningsdag, vilket motsvarar drygt 8 000 kronor per månad.

Under normalåret 2019 betalade a-kassorna ut grundbelopp till knappt 27 000 individer, vilket var drygt tolv procent av alla som fick ersättning från försäkringen. Under coronaåret 2020 ökade antalet till drygt 43 000 individer, motsvarande 14 procent av alla ersättningstagare.

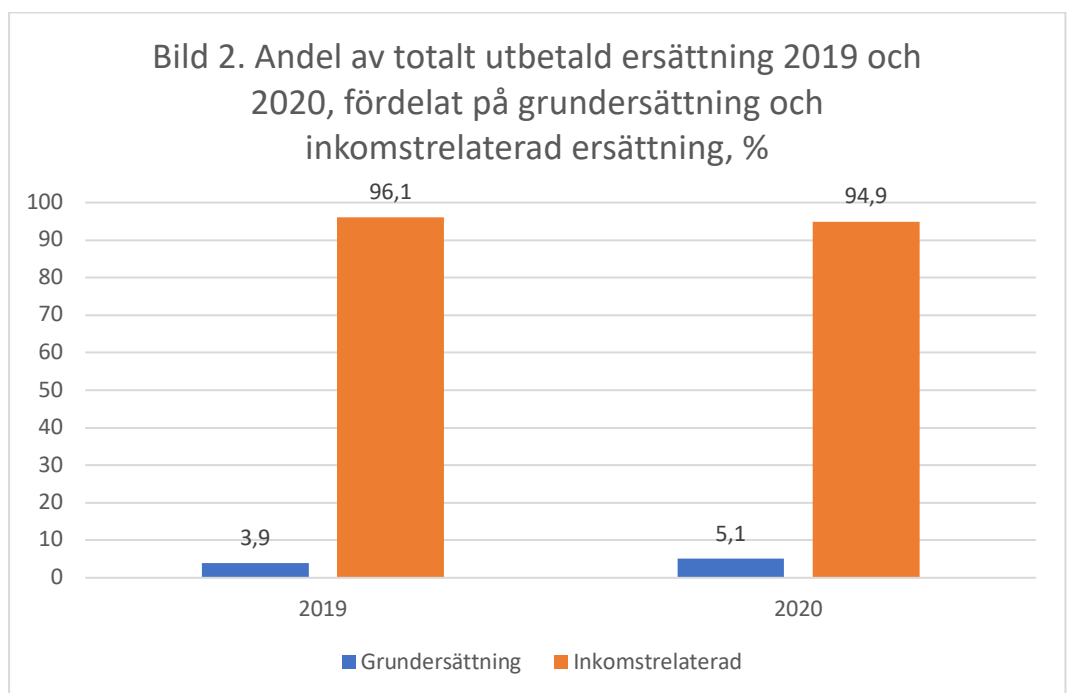
¹⁰ Grundbeloppet är alltså inte bestämt i förhållande till hur mycket man har tjänat, vilket förklarar varför de två försäkringsdelarna kallas för grundförsäkring och inkomstrelaterad försäkring. Notera att man även i grundförsäkringen måste uppfylla grundvillkoren och arbetsvillkoret. Till det krävs att man har fyllt 20 år.

¹¹ Den tillfälliga corona-regeln innebär dessutom ett golv för grundbeloppet på lägst 255 kronor per dag.



Källa: IAF

2019 betalades knappt 550 mkr ut i grundbelopp, vilket var 3,9 procent av all arbetslöshetsersättning som betalades ut. Motsvarande för 2020 var 1,2 mdr kronor, som utgjorde 5,1 procent.¹²



Källa: IAF

¹² IAF.

Som synes är andelen arbetslösa som får grundbeloppet högre än den andel de får av den totala ersättningen, oavsett normalår eller krisår.

Som nämndes tidigare så får man grundbeloppet om man antingen inte är medlem i någon a-kassa eller har varit medlem för kort tid. Alfakassan sköter utbetalning till icke-medlemmar och till sina egna anslutna. Övriga a-kassor betalar ut ersättning till de som är medlemmar, men inte har varit det tillräckligt länge.

Under normalåret 2019 betalade Alfakassan ut grundbelopp till cirka 10 300 personer, motsvarande drygt 44 procent av alla som fick ersättning från Alfakassan. Motsvarande för Unionens a-kassa, en stor bransch-kassa, var 7,3 procent. Coronaåret 2020 ändrar inte bilden. Slutsatsen är tveklöst att merparten av arbetslösa som får grundbeloppet inte är medlemmar i någon a-kassa. I mindre utsträckning är förklaringen att de är medlemmar, men har varit det för kort tid.

Det här ger några implikationer för utformningen av ersättningen från försäkringen.

- Grundbeloppet ger ingen inkomstrygghet, ens med den tillfälliga nivån. Få klarar sin försörjning på de pengarna.
- Men det maximala grundbeloppet får inte bli för högt eftersom det då ger drivkrafter att avstå från att bli medlem i en a-kassa, vilket hotar vår modell med särskilda a-kassor.

3.1.3 Inkomstrelaterad ersättning

Den som uppfyller grundvillkoren, arbetsvillkoret och medlemsvillkoret får inkomstrelaterad ersättning, det vill säga ersättning i förhållande till hur hög inkomst man hade året innan man blev arbetslös (ramtiden).

Men det finns två viktiga begränsningar i den inkomstrelaterade ersättningen. För det första får ingen mer än 80 procent av tidigare inkomst. Det framgår av en samordningsregel i den lag som styr arbetslöshetsförsäkringen.¹³ Varför just 80 procent, kan man fråga sig. Jämlikhetskommissionen ser det som en riktpunkt för en god arbetslöshetsförsäkring. De fackliga organisationerna har sedan lång tid baserat sitt påverkansarbete på att arbetslösa ska få 80 procent av tidigare inkomst i ersättning.¹⁴ Min slutsats är att nivån ses som konkretionen av välfärdsstatens trygghetssystem, baserade på principen om inkomstbortfall men med hänsyn tagen till de negativa effekter som 100 procent ersättning för

¹³ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 31 §.

¹⁴ Se exempelvis TCO: *Tryggheten, staten och partsmodellen*. 2019.

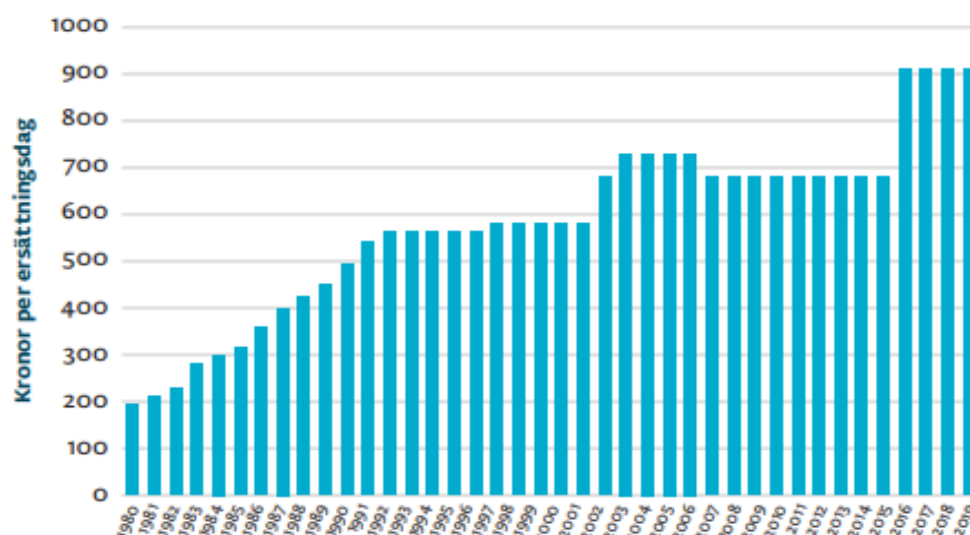
inkomstbortfall skulle få. Det är en central del av kontraktet mellan medborgarna och statsmakten.

För det andra finns ett "tak", en högsta dagpenning. Den ligger i dag på 1 200 kronor, som en tillfällig åtgärd till och med 2022 på grund av corona. Den högsta dagpenningen ligger annars på 910 kronor. Eftersom ersättning betalas ut för 22 dagar per månad ger den tillfälliga högsta dagpenningen i dag 26 400 kronor per månad (20 020 kronor per månad med den ursprungliga dagpenningen). Eftersom man maximalt får 80 procent av tidigare inkomst, så motsvarar den tillfälliga högsta dagpenningen en bruttoinkomst på 33 000 kronor per månad (25 025 kronor per månad med den ursprungliga dagpenningen). Det är dessa nivåer som vanligtvis åsyftas i diskussionen om "taket i a-kassan".

Så här har högsta dagpenning utvecklats sedan 1980.

Bild 3

Högsta dagpenning i a-kassan 1980–2019



Dagersättningen avser den som gällde 1 januari respektive år.

Anm.: Notera att högsta dagpenning tillfälligt är höjd till 1 200 kr från och med mars 2020 till och med 2022.

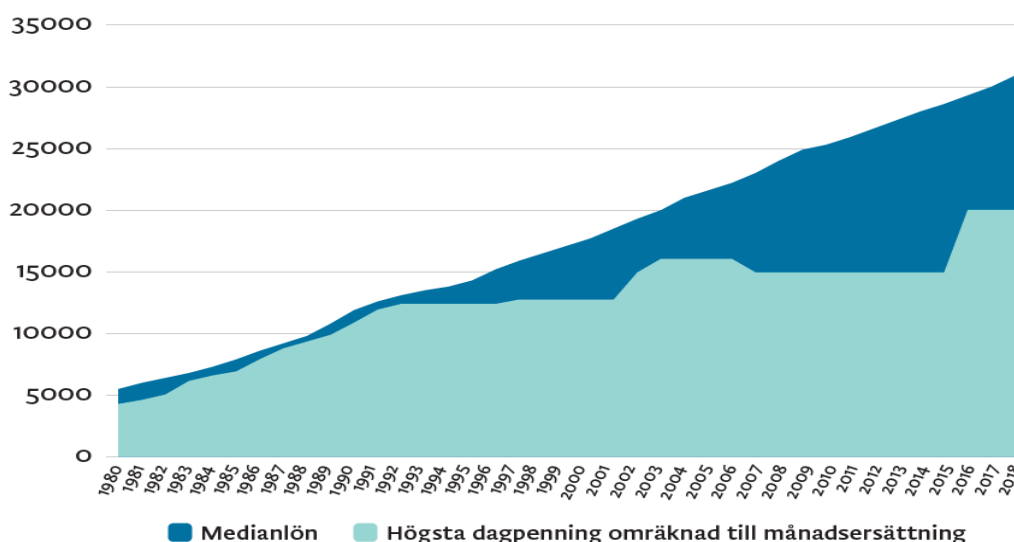
Källa: TCO: *Tryggheten, staten och partsmodellen*, del 2. 2020, s. 12.

Som framgår av bild 3 så höjdes taket i a-kassan kontinuerligt varje år fram till 1992. Men på grund av den höga arbetslösheten under 1990-talskrisen och den efterföljande saneringen av statsfinanserna så upphörde detta. I samband med det upphörde även kopplingen mellan löneutvecklingen och taket i a-kassan. Som framgår av bild 4 så började a-kassan att urholkas redan i början av 1990-talet. Taket justerades upp 2001, 2015 samt även 2020. Dagens tillfälliga taknivå motsvarar medianlönen på

arbetsmarknaden. En gång, 2007, sänktes taket genom att den förhöjda högsta dagpenningen avskaffades. Den gången handlade det inte om budgetsanering utan om att finansiera jobbskatteavdrag. Det innebar en omfördelning från arbetslösa till anställda.

Bild 4

Högsta dagpenning i a-kassan omräknad till månadsinkomst samt medianlön 1980-2018. Kronor per månad.



Dagersättningen avser den som gällde 1 januari respektive år.

Källa: TCO: *Tryggheten, staten och partsmodellen*, del 2. 2020, s. 13.

Tjänstemän tjänar generellt mer än arbetare, vilket är bakgrunden till att frågan om taket i a-kassan är så viktig för TCO:s och Sacos politiska påverkansarbete. TCO har vid ett otal tillfällen påvisat att den faktiska ersättningsgraden för tjänstemän är orimligt låg. Den som tjänar 40 000 kronor per månad får inte 80 procent, utan bara 50 procent i ersättning från a-kassan (med det ursprungliga taket). Att även välavlönade kan påräkna inkomsttrygghet från socialförsäkringarna ses som en viktig faktor bakom medelklassens betalningsvillighet till den generella välfärden.

De fackliga organisationerna, särskilt på tjänstemannasidan, har hittat kreativa lösningar på detta dilemma i form av inkomstförsäkringar och omställningsersättning. Dessa lösningar medför dock andra problem. Mer om det senare.

Det tillfälligt högre taket i a-kassan har gjort att kommunikationen från aktörerna blir lite förvirrande. Snart sagt alla fackliga organisationer och partier på vänsterkanten vill att nuvarande nivå "permanentas". Men det är egentligen inte vad man

vill. Eftersom lönerna ökar med vanligtvis två till tre procent per år, skulle ett bevarande av nuvarande tak leda till fortsatt urholkning av a-kassan framöver. Rimligtvis bör kravet tolkas som att regeringen inte bör återgå till den ursprungliga nivån på 25 025 kronor per månad när pandemin är över.

Det facken vill med taket i a-kassan är att det höjs kontinuerligt, i takt med löneutvecklingen. Det går under den tekniska termen "indexeras med avseende på inkomstbasbeloppet". Det skulle motverka att a-kassan urholkas när det gäller inkomsttryggheten för arbetslösa. Men ingen regering har uttryckt särskild sympati för en sådan ordning. Politiken kan understundom höja taket, men vill ogärna släppa makten över statens kostnader. En del av dessa pengar kan nämligen användas för det som i politiskt språkbruk ofta kallas "reformutrymmet", men som egentligen är besparingar (det vill säga åtstramningar) till följd av att ersättningsnivåer i bland annat arbetslöshetsförsäkringen inte räknas upp.

3.2 Ersättningens längd

Den arbetslöse får ersättning i maximalt 300 ersättningsdagar. I kalendertid betyder det drygt 13 månader eftersom man får ersättning i 22 dagar per månad. Är man försörjningsskyldig för barn under 18 år så har man rätt till ytterligare 150 ersättningsdagar.

Ersättningsperioden har ett definitivt slut. Den "bortre parentes" finns där. Vill man ha en ny ersättningsperiod så måste man kvala in på nytt genom att arbeta, det vill säga uppfylla ett nytt arbetsvillkor. Så har det inte alltid varit. Fram till 2001 så gällde att deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program gav rätt till återkvalificering för en ersättningsperiod. Det var innebörden av den så kallade "rundgången", där arbetslösa kunde varva öppen arbetslöshet med deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program under långa perioder.

Ersättningsperiodens längd är alltså lika för alla. Uppfyller man kvalifikationsvillkoren så beviljas man en ersättningsperiod. I den senaste a-kasseutredningen finns dock ett förslag som ger olika långa ersättningsperioder. Den bakomliggande principen i förslaget är att ju mer förankrad den sökande är på arbetsmarknaden, desto längre ersättningsperiod får man. Det brukar kallas för att "trappa in".

Graden av förankring handlar om inkomstkontinuitet och mäts i antalet månader som den sökande kommer över den lägsta

inkomsten i inkomstvillkoret (10 000 kronor per månad) som utredningen föreslår.¹⁵

- Den som tjänat minst 10 000 kr per månad under tolv månader, under ramtiden, får en full ersättningsperiod på 300 dagar.
- Den som tjänat minst 10 000 kr per månad under 8–11 månader, under ramtiden, får en ersättningsperiod på 200 dagar.
- Den som tjänat minst 10 000 kr per månad under 4–7 månader, under ramtiden, får en ersättningsperiod på 100 dagar.

Hur motiverar utredaren denna skillnad i hur länge arbetslösa kan påräkna att få a-kassa? I utredningen betonas dels arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring, dels att tiden med a-kassa är till för att den sökande självständigt ska söka nytt jobb. Den som har stark förankring på arbetsmarknaden får en längre tid på sig att skaffa ett nytt jobb, medan den med svag förankring får kortare tid på sig. I båda fallen ökar den bortre parentesens drivkraften att söka jobb brett men efter olika lång tid, något som utredningen anser motiverat.

”En sökande med svag förankring (låg inkomstkontinuitet) på arbetsmarknaden har incitament att snabbare söka arbete brett eftersom tiden med ersättning är kortare. På motsvarande sätt har en sökande med en stark förankring (hög inkomstkontinuitet) som har en längre ersättningstid möjlighet att först uttömma sina möjligheter att återgå till det yrke eller den bransch som den sökande har erfarenhet av. Om det visar sig att den arbetslöses färdigheter och kunskaper inte längre är efterfrågade, finns det tid för utvidgat sökande.”¹⁶

LO avstryker i sitt remissvar förslaget på principiella grunder och anser att alla som uppfyller kvalificeringsvillkoren ska kunna få ersättning i en hel period om 300 dagar. TCO och Saco tillstryker principen om en längre ersättningsperiod för den som är väl etablerad, men Saco anför att marginaleffekten av att missa en månad blir orimligt stor.

¹⁵ Ersättningsperioden för undantagsregeln sätts till 66 dagar. Vidare föreslår utredningen att de extra 15 dagarna för de med barn under 18 år avskaffas. Det finns olika skäl för det, inte minst att en sökande med barn som kvalar in till 100 ersättningsdagar då skulle få en oproportionerligt lång ersättningsperiod.

¹⁶ SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*. Stockholm 2020, s. 369.

3.3 Avtrappning

Ersättningens nivå och längd ger dock inte hela bilden. Man får dessutom mindre i ersättning ju längre tid man är arbetslös. Den här avtrappningen sker på två sätt. Under de första 200 dagarna som man är arbetslös får man 80 procent av tidigare inkomst. De resterande dagarna av ersättningsperioden sjunker ersättningen till 70 procent. Men taket, som normalt motsvaras av en högsta dagpenning på 910 kronor, trappas av redan efter 100 dagar till 760 kronor. På grund av corona har även dessa regler ändrats tillfälligt.¹⁷

Syftet med avtrappningen, liksom med den bortre parentesen, är att den som är arbetslös ska anstränga sig mer för att hitta ett jobb efter hand som arbetslösheten pågår. Öka sin sökintensitet är den tekniska termen för detta. Utformningen av avtrappningen innebär att den endast drabbar de som får inkomstrelaterad ersättning. Vidare, eftersom såväl ersättningsgraden som högsta dagpenning trappas av är det bara de arbetslösa som ligger i inkomstspannet 11 500 kronor till drygt 23 800 kronor per månad som träffas av avtrappningen.¹⁸

3.4 Debatten om ersättningen i a-kassan

3.4.1 Högersidan

Det är stora skillnader i hur man från politiken ser på ersättningen i a-kassan och dess olika delar. När det gäller ersättningens nivå så argumenterar högersidan (M, KD, L, C samt exempelvis Timbro) för att hög ersättning skapar arbetslöshet. I den politiska kommunikationen kan det ibland vara svårt att helt greppa tankegången. Till exempel skriver Moderaterna i sin budgetmotion för 2019 att takhöjningen från 2015 ledde till 27 000 färre jobb.¹⁹ Men givetvis försvinner inga arbetstillfällen bara för att a-kassan höjs. Det är heller inte sannolikt att människor som har jobb plötsligt bestämmer sig för att göra sig arbetslösa när a-kassan höjs. En del i tankegången är att de som redan är arbetslösa väljer att stanna i arbetslöshet längre tid om ersättningen är hög. Det handlar alltså om ändrat sökbeteende som leder till längre tider i arbetslöshet. Det summerar till högre arbetslöshet på årsbasis och – omvänt – lägre sysselsättning (i det här resonemanget motsvarande 27 000 sysselsatta på årsbasis).

¹⁷ Den tillfälliga högsta dagpenningen på 1 200 kronor sjunker till 1000 kronor efter dag 100 i ersättningsperioden.

¹⁸ SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*. Stockholm 2020, s. 321.

¹⁹ Moderaterna: Moderaternas budgetmotion för 2019.

En annan del i tankegången är att högre ersättning trycker upp lönerna och gör företagen mindre villiga att anställa, med ökad arbetslöshet som följd. När det gäller ersättningen så preciseras sambandet till att avse faktisk ersättningsgrad, det vill säga hur stor andel av tidigare inkomst som man faktiskt får i ersättning. Det är så det tänkta sambandet mellan arbetslöshet och ersättning från a-kassan ser ut.

En i många politiska sammanhang citerad rapport från Riksdagens utredningstjänst (RUT) svarar på frågan hur arbetslösheten skulle påverkas om de tillfälliga coronareglerna permanentades vad avser ersättningens nivå. RUT anger att ersättningsgraden skulle öka med 5,75 procentenheter, vilket skulle höja jämviktsarbetslösheten med 0,69 procentenheter.²⁰ Timbro anger att det motsvarar cirka 38 000 fler arbetslösa.²¹

Hur mycket arbetslösheten förändras beror på hur stor förändringen av ersättningsgraden blir samt – inte minst – hur känsliga de arbetslösa är för förändringar i ersättningen, så kallad elasticitet. Konjunkturinstitutet anger generellt elasticiteten till 0,12. En förändring av ersättningsgraden med en procentenhet gör alltså enligt denna bedömning att jämviktsarbetslösheten förändras med 0,12 procentenheter.²²

På den här grunden är högersidan motståndare till högre ersättning i a-kassan, till exempel genom höjt tak. I den aktuella situationen kräver de borgerliga partierna därför en återgång till de ursprungliga a-kassenivåerna, det vill säga att man avskaffar de tillfälliga höjningarna på grund av corona. Kravet förpackas i metaforen om att arbetslinjen står mot bidraglinjen, där arbetslöshetsersättning ses som bidrag som motverkar arbete.

Den politiska debatten om detta samband leder ofta in i återvändsgränder. Högersidan slår fast att en höjning av ersättningen med x kronor leder till y förlorade jobb. Implikationen är att a-kassan borde sänkas, eftersom ingen vill ha arbetslöshet. Från vänstersidan svarar man inte sällan med moralrelaterade rättighetsargument, som att alla har rätt till en rimlig ersättning, alla vill egentligen jobba och att individen inte väljer arbetslöshet. Det blir snudd på metafysik att yttra sig om huruvida sambandet existerar eller inte.

²⁰ Sveriges riksdag: *Rapport från utredningstjänsten – ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen*, Dnr 2020:611, s. 5.

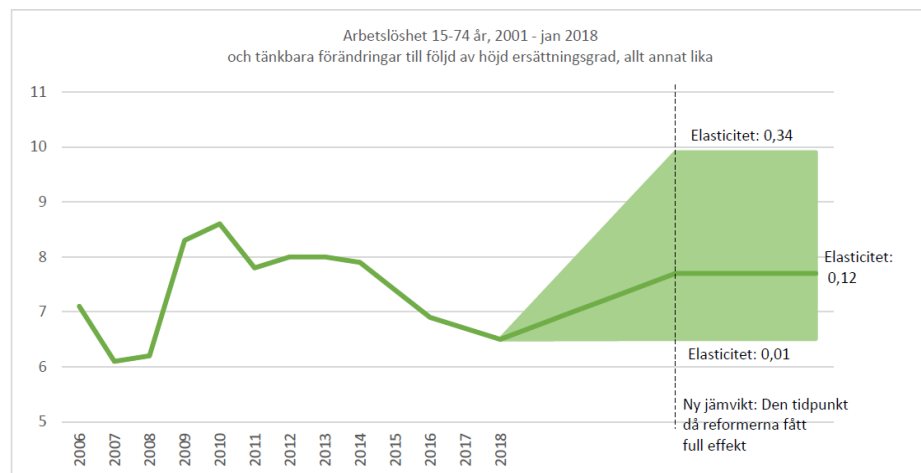
²¹ Timbro: *Föredrar väljarna högre a-kassa eller lägre arbetslöshet?* Timbro briefing paper #33, 2021, s. 2.

²² Konjunkturinstitutet: *Konjunkturläget december 2011*, s. 99.

Det rimligaste förhållningssättet är att analysera styrkan i sambandet. Det är ändå den som ger policyimplikationerna. Bengtsson och Hegelund²³ redovisar de studier som bestämningen av styrkan (elasticiteten) baseras på. Studierna spänner över många olika länder med skilda förhållanden på arbetsmarknaden och avser dessutom olika år och tidsperioder, vilket likaledes innebär att jämförbarheten minskar. Studierna visar på en styrka i sambandet mellan ersättningsgrad i a-kassan och arbetslöshet på mellan 0,34 och -0,06. I det första fallet, som avser svenska regioner under perioden 1970 till 2002,²⁴ skulle alltså arbetslösheten öka med 3,4 procentenheter om ersättningsgraden ökade med tio procentenheter. I det andra fallet, som avser 19 OECD-länder åren 1960 till 1984, skulle arbetslösheten *sjunka* med 0,6 procentenheter om ersättningsgraden ökade med tio procentenheter.

Resultaten vad avser styrka i sambandet spretar alltså, vilket kan ha en rad olika förklaringar. Bengtsson och Hegelunds egen analys, som behandlar effekten på arbetslösheten av taksänkningen 2006 respektive takhöjningen 2015, antyder att styrkan i sambandet ligger någonstans mellan 0,01 och 0,34.²⁵

Bild 5



Källa: Bengtsson, Ragnar, Hegelund, Erik: *Arbetslöshetsersättning och arbetslöshet – Förväntade effekter av regeringens politik*. Sveriges a-kassor, 2018, s. 7

Vad är det som kan föranleda denna stora osäkerhet i hur starkt sambandet mellan ersättningen i a-kassan och arbetslösheten är?

²³ Bengtsson, Ragnar, Hegelund, Erik: *Arbetslöshetsersättning och arbetslöshet – Förväntade effekter av regeringens politik*. Sveriges a-kassor, 2018.

²⁴ Fredriksson, Peter, Söderström, Martin: *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question*. IFAU Working paper 2008:15.

²⁵ Liknande kritik har framförts av Bo Jangenäs och Berndt Molin: *Dagens Arena* 2020-08-22.

För svensk arbetsmarknad är förekomsten av ersättningar utöver arbetslöshetsersättning central. Omställningsersättning och ersättning från vanligtvis fackliga inkomstförsäkringar täcker allt fler. Dessa ersättningar "toppar upp" a-kassan till vanligtvis 80 procent av tidigare inkomst. Den viktigaste effekten i detta sammanhang är att en arbetslös person då inte känner av en förändring av ersättningen från a-kassan. Man får lika mycket som tidigare, eftersom ersättningsgapet som uppstår av en sänkt a-kassenivå täcks av den fackliga inkomstförsäkringen samt den partsgemensamma omställningsersättningen. Därmed upphävs effekten på den arbetslöses sökintensitet och känslighet för lönenivå.

Arbetsmarknadsforskningen har stora problem med detta fenomen. Sambandet mellan a-kassan och arbetslösheten är en central fråga. Men eftersom forskarna inte kan kräva att få tillgång till data över omställningsersättningar eller inkomstförsäkringar, finns heller inga analyser som på ett robust sätt tar hänsyn till dessa i bestämningen av styrkan i sambandet.

Förekomsten av ersättningar som "toppar upp" ersättningen från socialförsäkringarna och a-kassan är en realitet. Effekten av dessa blir bland annat att sänkningar av ersättningsgraden som beslutas politiskt inte får avsedd effekt. Politiken kan inte påverka situationen. Vid ett tillfälle, 2007, föreslog alliansregeringen att taket i den kollektivavtalade ersättningen vid längre sjukdom skulle begränsas till en ersättningsnivå på 75 procent. Det blev ett ramaskri från fackligt håll, där det anfördes att detta var ett brott mot avtalsfriheten. Sedermera drog regeringen tillbaka förslaget.²⁶ Det skulle förvåna om inte en eller annan politiker på högersidan har tänkt motsvarande tanke när det gäller arbetslöshetsförsäkringen: att rätten att "toppa upp" måste begränsas alternativt att facken på något sätt får bära kostnaden för den effekt på arbetslösheten som ersättningarna har.

Högersidans syn på a-kassans längd och avtrappning illustreras kärnfullt i punkt 19 i januariöverenskommelsen (JÖK).

"Arbetslinjen värnas. Arbetslöshetsförsäkringen ska reformeras i linje med en flexicuritymodell och öppnas för fler som arbetat, baseras på inkomster och trappas ned samt fasas ut i takt med arbetslöshetens längd (Ds våren eller hösten 2020. Förändringar i BP22.)"

²⁶ Sjögren Lindquist, Gabriella, Wadensjö, Eskil: *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:4, s. 23-24.

I förhållande till hur arbetslöshetsförsäkringen faktiskt är utformad, så framstår denna punkt i JÖK inte som den mest genomarbetade.

Centern håller fram detta som en liberal reform. Det torde särskilt avse att a-kassan ska trappas ned och fasas ut. I förhållande

till hur arbetslöshetsförsäkringen faktiskt är utformad, så framstår denna punkt i JÖK inte som den mest genomarbetade. Ersättningsperioden har en bortre gräns på 300 dagar, vilket innebär att den redan i dag fasas ut i takt med arbetslöshetens längd. Likaså gäller att ersättningen trappas av, eftersom såväl högsta dagpenning som ersättningsnivån minskar efter hand som arbetslösheten pågår.

Frågan om avtrappning föranledde tilläggsdirektiv till den senaste a-kasseutredningen. Den gavs i uppgift att "... föreslå hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd". Förslaget ska utformas så att "även den som i dag inte påverkas av sänkningar i ersättningsnivån bör kunna omfattas av nedtrappningen".²⁷

Förslaget från utredningen landade i att ersättningsnivån, andel av tidigare inkomst, bör trappas av med ytterligare fem procentenheter efter 200 dagars arbetslöshet. För en fullt försäkrad skulle avtrappningen alltså bli följande:

Dag 1–100: 80 %.

Dag 101–200: 70 %.

Dag 201–300: 65 %.

Det är en mycket måttlig förändring som föreslås, vilken i realiteten inte träffar särskilt många arbetslösa. Frågan är om det kan betraktas som en stor liberal reform. Från fackligt håll har man också anfört att den här förändringen inte är ändamålsenlig. Det stora antalet medlemmar och anställda som åtnjuter fackens och parternas kompletterande ersättningar möter redan i dag en betydande avtrappning, eftersom tidsgränserna för dessa ersättningar är satta så att avtrappning sker.

Att JÖK punkt 19 refererar till "en flexicuritymodell" har föranlett diskussion, för att inte säga förvirring. Den modell som oftast åsyftas när man resonerar om flexicurity, den danska, bygger på att arbetslösa har betydande inkomstrygghet mot att arbetsgivare har lätt att säga upp och lätt att anställa. När den danska modellen stod på sin höjdpunkt var ersättningsnivån i a-kassan 90 procent och man kunde få a-kassa i två år. Den finns

²⁷ Regeringen: Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01). Dir. 2019:34.

inget som tyder på att Centern och Liberalerna har eftersträvat den graden av inkomsttrygghet, snarare tvärtom. Däremot har Centern och Liberalerna krävt försämrade anställningstrygghet, vilket är punkt 20 i JÖK. En mer korrekt benämning av Centerns och Liberalernas förslag om mer avtrappning i a-kassan i kombination med sämre anställningstrygghet är således "flexibility", inte "flexicurity".

3.4.2 Vänstersidan och facken

3.4.2.1 Reservationslönen

För facken och vänstersidan är ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen en central fråga, inte bara för inkomsttryggheten för arbetslösa. Arbetslöshetskassorna startades av facken mot slutet av 1800-talet. De som jobbade betalade en blygsam avgift till kassan. Den som blev av med jobbet eller inte kunde jobba fick en slant ur kassan. På så sätt kunde facket motverka att arbetslösa tog jobb till lägre lön. A-kassan motverkade lönepress nedåt och gjorde det lättare för arbetstagarna att uppfylla det fackliga löftet.²⁸

Av detta skäl vill vänstersidan och facken givetvis att ersättningen är så hög och lång som möjligt. Då blir det svårare för arbetsgivaren att pressa ned lönerna. Att arbetslösheten inte individualiseras är den springande punkten. Man menar principiellt att den enskilda arbetstagaren inte orsakat sin arbetslöshet och därför inte bör bestraffas ekonomiskt. Då borde ersättningen från a-kassan vara 100 procent av tidigare lön tills nytt arbete erbjuds. Den här synen avvisar vanligtvis idéer om incitament och drivkrafter, till exempel vad gäller drivkrafter för att söka arbete, eftersom dessa ytterst utgår från föreställningar om den enskilda individens beteende. Vänstersidan och facken har därför en negativ hållning till karensdagar, låg ersättningsgrad, tak, avtrappning och bortre parentes i ersättningen från a-kassan.

I moderna nationalekonomiska termer används uttrycket reservationslön, den lägsta lön som man är beredd att arbeta för. Det säger sig självt att ersättningen i a-kassan är en mycket viktig komponent i reservationslönen, om än inte den enda. Även skatt, pensionsregler och inte minst hur man värderar tiden har betydelse för individens reservationslön. Att hålla uppe

²⁸ "Vi lovar och försäkrar att aldrig någonsin, under några omständigheter, arbeta på sämre villkor eller till lägre lön än det vi nu lovat varandra. Vi lovar varandra detta i den djupa insikten om att om vi alla håller detta löfte så måste arbetsgivaren uppfylla våra krav." LO: *Kollektivavtalet – det skrivna löftet.*

reservationslönen är grundläggande facklig strategi. Vad gäller a-kassan sker det i dag genom politisk påverkan. Facken och kassorna bestämmer inte längre om ersättningen, utan den bestäms genom politiska beslut.

3.4.2.2 Kontrollfunktionen

Men vänstersidan och facken inser att generös ersättning från a-kassan måste matchas av kontroll, särskilt eftersom a-kassan finansieras nästan helt genom skatter. Annars kommer arbetslöshetsförsäkringen inte att få legitimitet hos medborgarna. Om högersidans a-kassa handlar om låg och kort ersättning som drivkraft för jobbsökande och därmed lägre arbetslöshet, är vänstersidans och fackens svar att ersättningen ska vara generös, men kombineras med en stark kontroll som upprätthåller sökintensiteten hos de arbetslösa. Den senare modellen bygger alltså på helt andra principer än den förra.

Kontrollfunktionen, som är den a-kassetekniska termen, finns tydligt uttryckt i regelverket. För det första ska kassorna kontrollera att den sökande uppfyller villkoren för att få ersättning, detta för att undvika felaktiga utbetalningar. Men kärnan i kontrollfunktionen är kontrollen av jobbsökandet och de regler som finns för detta. Den sökande är skyldig att tillsammans med Arbetsförmedlingen upprätta en handlingsplan i syfte att komma ur arbetslösheten. Vidare ska den sökande lämna en aktivitetsrapport en gång i månaden till Arbetsförmedlingen, i vilken ska framgå bland annat vilka jobb som sökts. Om en sökande bryter mot reglerna, till exempel inte lämnar aktivitetsrapport, ska Arbetsförmedlingen skicka en så kallad underrättelse till den a-kassa som den sökande tillhör. A-kassan bedömer sedan om den sökande ska drabbas av en sanktion. Den som får en sanktion av a-kassan hanteras i en sanktionstrappa. Sanktionstrappan avseende de som missköter sitt jobbsökande (till exempel inte lämnar aktivitetsrapport) har fem steg och går från varning till att man förlorar ersättningen helt. Däremellan förlorar man ersättning i upp till tio dagar. Det finns också sanktionstrappor för den som säger nej till jobb eller på annat sätt förlänger sin arbetslöshet, liksom för den som upprepade gånger säger upp sig själv. Sanktionstrapporna tillkom 2013 i syfte att ge utrymme för sökande att korrigera sitt beteende efter hand.

Dock har kontrollfunktionen rönt kritik. Det gäller såväl Arbetsförmedlingens roll som a-kassornas agerande. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) pekar i en tillsynsrapport från 2019 på stora skillnader i hur olika a-kassor bedömer underrättelser, liksom skillnader i hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen ser på underrättelserna. Riksrevisionen ger en liknande bild i en granskning från 2018.²⁹ Granskningen visar att kontrollen alls icke är obefintlig men att reglerna tillämpas olika, vilket medför rättsosäkerhet för arbetslösa.

Kopplade till kontrollen av jobbsökandet finns frågorna om lämpligt arbete och sökområde. Bakom dessa a-kassetekniska termer döljer sig dels frågan om vilka jobb som arbetslösa måste acceptera, dels frågan om hur långt bort man måste söka jobb.

Reglerna för vad som räknas som lämpligt arbete är i princip lika viktiga som reglerna för ersättning när det gäller skyddet för arbetslösa. Arbetsförmedlingen kan anvisa den arbetslöse till ett lämpligt arbete. Tackar man nej så kan man mista a-kassan. De kriterier som gäller i dag för vad som räknas som lämpligt arbete är följande:

- De förmåner som erbjuds ska motsvara de förmåner som finns för anställda enligt kollektivavtal.
- Arbetsplatsen får inte vara indragen i lovlig konflikt med stridsåtgärd.
- Förhållandena på arbetsplatsen ska uppfylla kraven som finns i arbetsmiljölagen.

Till det kommer att om den lön som erbjuds är lägre än 90 procent av den dagpenning som den arbetslöse får, så räknas inte arbetet som lämpligt.³⁰

Sökområde handlar om i vilka geografiska och yrkesmässiga områden den arbetslöse måste söka jobb. I princip måste alla arbetslösa söka alla jobb i hela landet från den dag man blir arbetslös. I realiteten tas hänsyn till den arbetslöses personliga förhållanden vad gäller familjesituation, möjlighet till pendling,

Granskningen visar att kontrollen alls icke är obefintlig men att reglerna tillämpas olika, vilket medför rättsosäkerhet för arbetslösa.

²⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): *Lika i sak – lika för alla? Tillämpar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning sanktionsregelverket på ett likvärdigt sätt?* Rapport 2019: 5 samt Riksrevisionen: *A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten*, RiR 2018:27.

³⁰ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): *Föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete*, 12 §.

yrkeskompetens med mera.³¹ Den arbetslöse ska utvidga sitt sökområde, geografiskt och yrkesmässigt, i takt med tiden i arbetslöshet. De här frågorna regleras i dag i föreskrift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Det finns politiska krav från vänstersidan och facket att lagstifta om rätten att inskränka sökområdet till den egna orten och den egna branschen, under de 100 första dagarna som man är arbetslös.

Generös ersättning i kombination med en fungerande kontroll som är rättssäker och som tar hänsyn till den arbetslöses individuella situation är de bärande delarna i hur vänstersidan och facken vill se a-kassans utformning. Med en sådan utformning skulle arbetslöshetsförsäkringen ge inkomstrygghet, motverka lönepress och minska de arbetslösas utsatthet. Men inte bara det. Vänstersidan och facken menar att utformningen även tjänar allmänintresset och pekar på ett antal positiva saker.

3.4.2.3 Matchningskvalitet

”Rätt person på rätt plats” är ett önskvärt tillstånd på arbetsmarknaden. Arbetslösa bör i största utsträckning matchas in på sådana jobb som man har utbildning och kompetens för. Det är inte bra för individen, men inte heller för samhället, om lågkvalificerade jobb tas av högutbildade (det motsatta torde förekomma ytterst sällan eftersom arbetsgivare har fri anställningsrätt). Effekten blir att individen devalverar sitt humankapital, genom att glömma eller försämma sina kunskaper. Samhället tar inte tillvara den investering som gjorts i högre utbildning.

Kvaliteten på matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb styrs i stor utsträckning av söktiden. Ju längre tid den sökande får på sig att söka rätt jobb, desto större är sannolikheten att hen finner jobbet. Söktiden styrs i sin tur av bland annat ersättningen. I slutändan handlar det om att den arbetslöse får en rimlig tid på sig att skaffa rätt jobb, utan att behöva ta ett mindre kvalificerat jobb av försörjningsskäl. Matchningskvaliteten ökar, vilket i sin tur ger ökad produktivitet. Produktiviteten påverkas dessutom positivt av att lönerna hålls uppe, till exempel genom generös ersättning från a-kassan. Höga löner driver på teknikutvecklingen i företagens strävan att rationalisera verksamheten.

³¹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): Föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete, 12 §.

3.4.2.4 Automatisk stabilisator

Regel 1A i ekonomisk politik säger att staten ska stimulera efterfrågan i ekonomin när konjunkturen viker, och vice versa. Späder man på efterfrågan så hålls produktionen uppe mer än vad som annars skulle vara fallet. Det motverkar konjunkturfallet. Efterfrågan stimuleras bland annat genom att köpkraften hålls uppe. Att även arbetslösa har köpkraft dämpar således en konjunkturedgång, vilket alla finansministrar bör sträva efter. Till det kommer att arbetslösa ofta ligger i de undre inkomstskikten. En inkomstökning för dessa grupper riktas till stor del mot konsumtion, med mindre läckage i form av sparande som följd. Även det är vad varje finansminister vill se. Omvänt skulle en sänkning av a-kassan i dålig konjunktur förvärra situationen, med ökad arbetslöshet som följd. Det var ett av argumenten för en mer generös a-kassa när covidpandemin slog till mot arbetsmarknaden.

3.4.2.5 Avlasta kommunernas budgetar

Arbetsmarknadspolitiken är förvisso ett statligt ansvar, men även kommunerna har efter hand gett sig in på detta område trots att det inte tillhör kärnverksamheten. En stor del av arbetsmarknadspolitiken hanteras nu på kommunal nivå. Kommunernas strävan är att minska utgifterna för försörjningsstöd (som kommunalskatten finansierar) genom att sätta de egna arbetslösa kommuninvånarna i arbete. Här spelar reglerna i arbetslöshetsförsäkringen in. En mindre generös a-kassa, med stränga villkorsregler, innebär att människor faller ur försäkringen helt eller måste komplettera a-kassan med försörjningsstöd. Vänstersidan och facken vill återgå till det statliga ansvaret för arbetsmarknaden. Principen bör vara, menar man, att den som saknar annan problematik än arbetslöshet inte ska leva på försörjningsstöd, utan på stöd som finns inom arbetsmarknadspolitiken. Det skulle flytta betydande kostnader från kommunerna till staten.

3.4.3 Kvinnor och män

Är arbetslöshetsförsäkringen jämställd? Man kan konstatera att kvinnor får mindre ersättning än män. Men det speglar skillnader i arbetad tid och lön mellan män och kvinnor. Reglerna i a-kassan är könsneutrala. Det finns heller inga tecken på att tillämpningen av reglerna skulle skilja sig särskilt mycket åt med avseende på kön. Utfallet i arbetslöshetsförsäkringen, särskild vad avser ersättning, blir olika för kvinnor och män beroende på skillnader i arbetslivet. Det är samma fenomen som vad gäller pensioner.

3.5 Kompletterande ersättningar ändrar bilden

Den ersättning man får från a-kassan ger dock inte hela bilden. Stora grupper arbetstagare har rätt till kompletterande ersättningar. Det gäller dels omställningsersättning som baseras på omställningsavtal mellan parter på arbetsmarknaden, dels ersättning från fackens inkomstförsäkringar. Den förra ersättningen är resultatet av kollektivavtal och finansieras sålunda genom löneutrymmet i slutändan. Den senare ersättningen, inkomstförsäkring, är i grunden en rent kommersiell produkt. Fackförbund erbjuder stora försäkringskollektiv, för vilka försäkringsbolag kan beräkna risken för arbetslöshet och utifrån denna erbjuda ett pris, en premie. Staten är på intet sätt inblandad i detta.

Det finns en flora av ersättningar från omställningsavtal och inkomstförsäkringar. Ett gemensamt drag är att de "toppar upp" ersättningen från den vanliga a-kassan. Omställningsersättning "toppar upp" i många fall till 70 procent av tidigare inkomst och inkomstförsäkring fyller på med ytterligare tio procent. Som tidigare nämnts anger samordningsregeln i lagstiftningen, att ingen kan få mer än 80 procent av tidigare inkomst.

Men de kompletterande ersättningarna har restriktioner. De är omgärdade av villkor, precis som i den vanliga a-kassan, vilket innebär att alla inte får dessa ersättningar. Det är här inte möjligt att gå igenom villkor, krav och ersättningar för alla omställningsavtal och inkomstförsäkringar. I det följande illustreras betydelsen av de kompletterande ersättningarna för ersättningen vid arbetslöshet som helhet, av vad en privatanställd tjänsteman som kvalar in för a-kassa, omställningsersättning och inkomstförsäkring får ut.

3.5.1 Omställningsersättning

Den här typen av ersättning baseras på kollektivavtal som slutits mellan olika parter på arbetsmarknaden och som reglerar arbetstagares rättigheter och villkor i samband med övertalighet och uppsägningar. Vanligtvis handlar det om tillgång till exempelvis kompetenshöjande insatser och ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, det vill säga omställningsersättning. Detta sköts av särskilda omställningsorganisationer som ägs gemensamt av fack och arbetsgivarorganisationer.

Trygghetsrådet TRR, som startades 1974, är den organisation som arbetar utifrån omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv

och Privattjänstemannakartellen (PTK). Avtalet omfattar ungefär 35 000 arbetsgivare med cirka 950 000 anställda.³²

Omställningsersättning från Trygghetsrådet TRR kallas AGE (avgångsersättning). För att kunna få den måste man uppfylla vissa krav.

- Man måste vara uppsagd på grund av arbetsbrist eller av personliga skäl på grund av sjukdom. Den som frivilligt valt att sluta hos en arbetsgivare med övertalighet kvalar också in.
- Man måste ha en månadslön på minst 35 800 kronor.
- Man måste ha fyllt 40 år men inte 65.
- Man måste ha jobbat minst fem år sammanhängande hos ett företag som är anslutet till TRR.

De här kraven innebär att profilen på ersättningstagarna lutar i riktning åt något äldre insiders. Kraven finns i omställningsavtalet mellan avtalslutande parter och man får dra slutsatsen att parterna är överens om att äldre insiders är i större behov av stöd än yngre, rimligen på grund av större svårigheter att återkomma till arbete.

För den som kvalar in så kompletterar AGE till maximalt 70 procent av tidigare lön de 130 första dagarna som man är arbetslös. Den som tjänade mer än 43 400 kronor per månad och är äldre än 45 år får ersättning i ytterligare 130 dagar, men då med en ersättning motsvarande 50 procent av tidigare lön. För den som är äldre än 60 år tillkommer ytterligare 130 dagar på 50-procentsnivån.

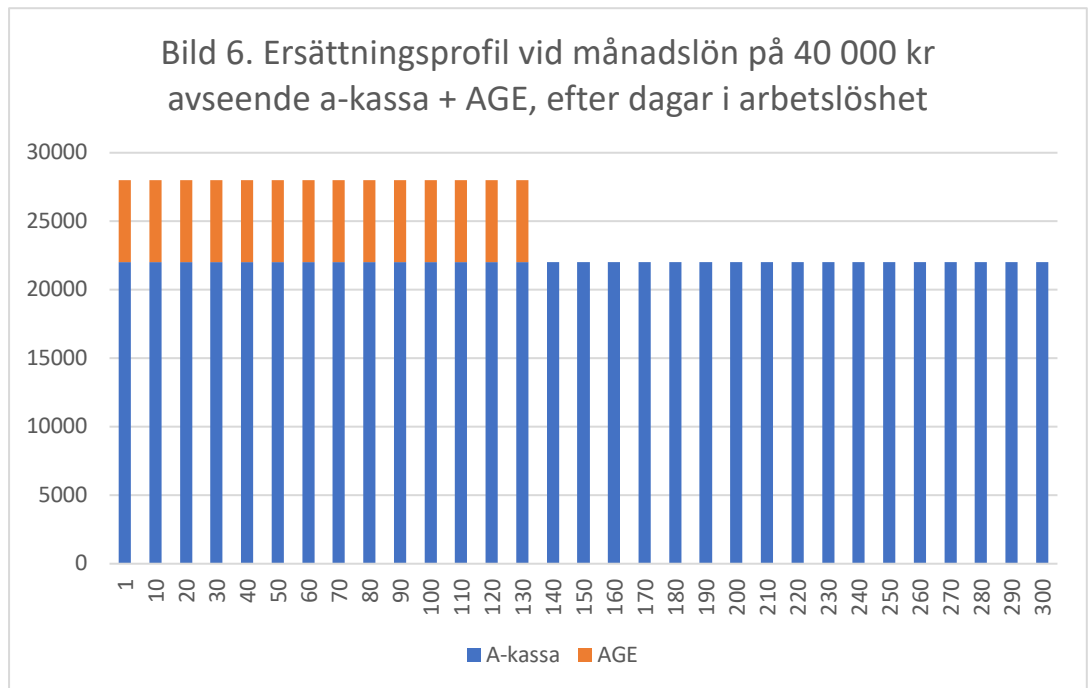
Låt oss säga att en 43-årig serviceingenjör med en månadslön på 40 000 kronor, som jobbat mer än fem år, drabbas av arbetslöshet. Hans ersättning blir 1292 kronor per dag i 130 dagar, varav a-kassan svarar för 1154 kronor³³ och AGE 138 kronor. Det motsvarar en månadslön på 28 000 kronor, det vill säga 70 procent av hans tidigare lön. Efter 130 dagar får hen ingen AGE, utan bara ersättning motsvarande taket i a-kassan ersättningsperioden ut, 1000 kronor per dag, vilket motsvarar en månadslön på 22 000 kronor.

Med de covid-relaterade tillfälliga a-kassereglerna blir ersättningsprofilen, vad avser a-kassa och AGE, för serviceingenjören följande.³⁴

³² Trygghetsrådet TRR:s motsvarighet på LO-sidan heter Trygghetsfonden TSL och omfattar cirka 70 000 arbetsgivare och cirka två miljoner anställda.

³³ Avser den tillfälliga högsta dagpenningen på grund av corona. Högsta dagpenning återgår till 910 kronor den 2 januari 2023.

³⁴ Även den som bara får grundbeloppet från a-kassan har rätt till AGE. AGE beräknas då som om den sökande skulle ha fått inkomstrelaterad ersättning.



För att få en mer fullständig bild går vi över till fackens inkomstförsäkring.

3.5.2 Fackens inkomstförsäkringar

I vårt fiktiva exempel med serviceingenjören antar vi att hen är medlem i fackförbundet Unionen.³⁵ I medlemskapet ingår en inkomstförsäkring som en del av medlemsavgiften. Vi antar vidare att ingenjören uppfyller de villkor som krävs för att få ersättning från inkomstförsäkringen. De är följande.

- Man ska ha varit medlem i Unionen i 12 månader.
- Man ska ha varit medlem i en a-kassa i 12 månader (inte nödvändigtvis Unionens a-kassa) och uppfylla kvalifikationsvillkoren för a-kassa.
- Man ska ha jobbat minst 80 timmar per månad i 12 månader, under de senaste 18 månaderna.
- Man ska ha en lön över taket i a-kassan.
- Man ska vara under 65 år.

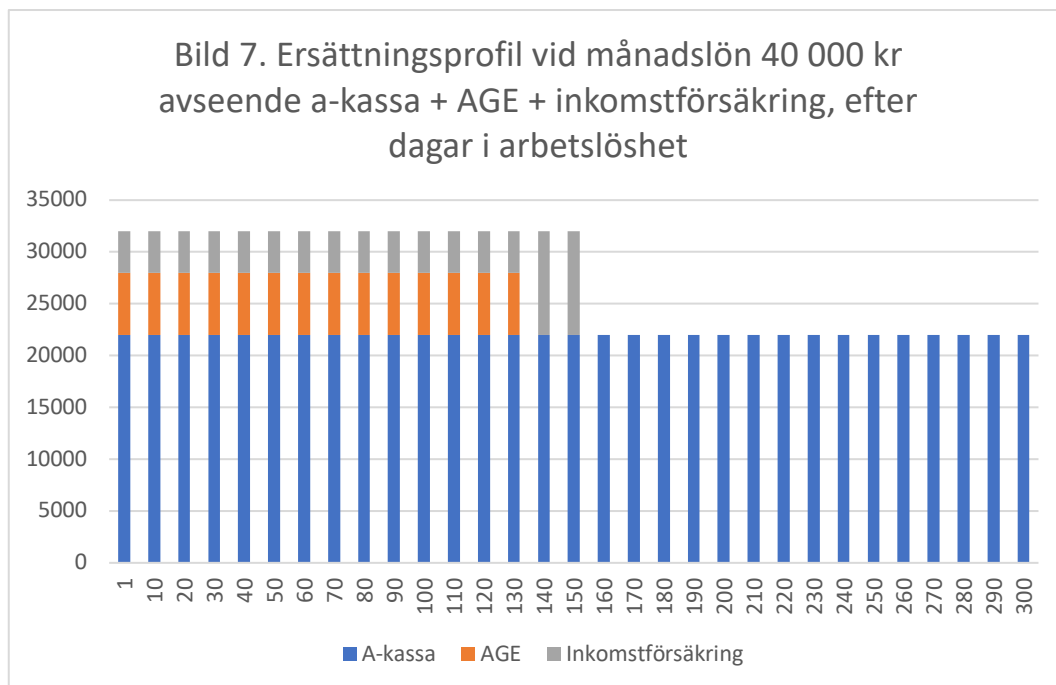
Ersättningen från inkomstförsäkringen ges i maximalt 150 dagar³⁶ och ersätter maximalt 80 procent av lön på högst 60 000 kronor per månad. Ersättningen från inkomstförsäkring är inte skattepliktig eftersom det är en försäkringsersättning, detta till skillnad från omställningsersättning. Försäkringen betalar därför ut ersättning motsvarande det som man skulle ha rätt till efter

³⁵ Unionen är i sin tur medlem i Privattjänstemannakartellen (PTK) och är därmed bärare av det omställningsavtal som refereras till i texten.

³⁶ Med möjlighet till ytterligare 50 dagar genom en tilläggsförsäkring.

skatteavdrag. I vårt fiktiva exempel bortser vi från det och räknar på vad ersättningen blir före skatt.

En mer komplett ersättningsprofil för den arbetslösa serviceingenjören ser ut enligt följande.



Vi ser att serviceingenjören får 80 procent, 32 000 kronor per månad, av sin tidigare lön. Det ger en mycket bra inkomstrygghet. Men efter ungefär 150 dagar, ungefär 30 veckor, så sjunker ersättningen till 22 000 kronor. Då blir det svårare att klara sig. Är 30 veckor en rimligt lång period i förhållande till arbetslöshetstiderna? Normalåret 2019 betalade Unionens a-kassa ut ersättning i knappt 90 dagar i genomsnitt för de som fick inkomstrelaterad ersättning. Det antyder att tidsgränserna ger stora delar av försäkringskollektivet en bra inkomstrygghet, även om det blir knapert för den som inte kommer i arbete inom tidsgränsen.

Inkomstförsäkringarna har stor positiv påverkan på rekryteringen till facken, givetvis något beroende på hur goda ersättningsvillkoren är. Att kunna få en lön på 60 000 kronor per månad försäkrad till 80 procent under en rimlig tid är ett attraktivt erbjudande.

Men alla fack kan inte erbjuda dessa försäkringar, vilket är grunden för den kritik som riktats mot inkomstförsäkringarna. De fack som organiserar arbetstagare med hög risk för arbetslöshet ställs inför försäkringspremier som blir alldeles för höga för att vara attraktiva för medlemmarna. Alternativet är att

inkomstförsäkringen får så dåliga villkor att den blir värdelös för medlemmarna. Särskilt gäller det medlemmar med löner som inte ligger lika långt över a-kassans tak som tjänstemannafackens. LO var länge principiella motståndare till fackliga inkomstförsäkringar av dessa skäl. Olika arbetslöshetsrisker leder till stora skillnader mellan de som har inkomstförsäkring och de som inte har, med ökad ojämlikhet som följd. Jämlikhetskommissionen resonerar kring detta.

”En fördelningspolitiskt viktig effekt av ett generellt försäkringssystem är att riskgruppsutjämningen förbättras. Det finns dels en genuint kollektiv effekt i att utjämningen blir bättre ju större populationen är, dels en omfördelningseffekt i att grupper med högre risk kan dra nytta av att andra försäkrade har lägre risk, när grupperna integreras.”³⁷

Numera erbjuder en majoritet av LO-förbunden inkomstförsäkring som en del av medlemskapet. Framöver kanske ojämlikheten i villkoren för arbetslösa kommer märkas främst mellan de som är med i facket och de som står utanför.

3.5.3 Kommentarer

Innebörden av de kompletterade ersättningarna är att den arbetslösa serviceingenjören inte påverkas av förändringar i a-kassetaket. Sänks taket får hen ändå 80 procent av sin tidigare inkomst (alternativt 70 procent om inkomstförsäkring saknas). Samma sak om taket höjs. Men takförändringar påverkar facken och omställningsorganisationerna. Sänker regeringen taket i a-kassan får (i detta exempel) Trygghetsrådet TRR betala ut mer i AGE och Unionen mer i inkomstförsäkring. Det finns givetvis en gräns för hur mycket utbetalningarna kan öka, utan att åtgärder måste vidtas. Ökar kostnaderna för mycket är det rimligt att anta att kvalifikationsvillkoren måste stramas upp och ersättningen sjunka. I slutändan betyder det att färre arbetstagare kan erbjudas goda omställningsvillkor. Man ska hålla i minnet att omställningsorganisationerna är viktiga aktörer på arbetsmarknaden eftersom de sköter den vardagliga omställningen. Facken kompletterar med ersättning som gör att övertaliga och uppsagda vågar byta spår. Hur mycket ersättning den vanliga a-kassan ger har därför stor inverkan på den samlade omställningsförmågan på arbetsmarknaden genom den indirekta effekten att avlasta kostnader som de kompletterande ersättningarna innebär.

³⁷ SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet – betänkande av Jämlikhetskommissionen*, s. 870.

3.6 Konjunkturanpassad a-kassa, är det en bra idé?

Bör ersättningen i a-kassan anpassas efter konjunkturen? Idén har framförts allt oftare på senare tid, inte minst av en av landets ledande ekonomer, professor Lars Calmfors. Den bakomliggande tanken är ganska enkel; i lågkonjunktur kan ersättningen från a-kassan bli mer generös utan att det får negativa effekter på jobbsökandet. Det beror helt enkelt på att det finns färre jobb att söka än under normal konjunktur. I högkonjunktur, med många jobb att söka, bör ersättningen stramas åt för att hålla uppe sökintensiteten i detta resonemang. Det anförs också att samhällsnyttan av en generös ersättning blir högre i lågkonjunktur eftersom fler är arbetslösa och vice versa.³⁸ Förebilden finns i USA och Kanada, där arbetslöshetsförsäkringen har en sådan utformning.

Det finns flera invändningar mot konjunkturanpassad a-kassa. Den enligt min mening viktigaste är att ersättningen vid arbetslöshet i slutändan ges till individen. Att den som blir arbetslös i högkonjunktur får mindre ersättning, jämfört med om samma person skulle bli arbetslös i lågkonjunktur, blir svårt att acceptera på individnivå. Behovet av inkomstrygghet är ju lika stort och försäkringen finns till för den händelse att olyckan är framme. Risken är uppenbar att en konjunkturanpassad arbetslöshetsförsäkring skulle tappa i legitimitet bland vanliga människor.

4. Vem är försäkrad i arbetslöshetsförsäkringen? Och vem bör vara det?

Som nämnts tidigare består arbetslöshetsförsäkringen av två delar, grundförsäkringen och inkomstförsäkringen. Att försäkringen inte är sammanhållen beror på att staten velat vidmakthålla inkomstförsäkringens krav på frivilligt medlemskap i en a-kassa. Men den frivilliga försäkringen måste kompletteras med en allmän grundförsäkring som gäller alla arbetstagare.

4.1 Grundförsäkring, men inte för alla

Många tror att alla arbetslösa som uppfyller grundvillkoren täcks av arbetslöshetsförsäkringens grundförsäkring. Men det stämmer

³⁸ Calmfors, Lars, Marthin, Georg: Vad bör göras med arbetslöshetsförsäkringen? *Ekonomisk Debatt* nr 6, 2011, samt DN 2020-06-30.

inte. För att få ersättning måste man ha jobbat tillräckligt innan man blev arbetslös (arbetsvillkoret). Till det kommer ett viktigt men ganska okänt förhållande. Ingen person under 20 år får ersättning från grundförsäkringen.³⁹ Regeln infördes 1998 och ska ses mot bakgrund av den betoning av aktivering och egenansvar i trygghetssystemen som följde på 90-talskrisen.⁴⁰ Föräldrars försörjningsansvar sträcker sig fram till att deras barn fyller 18 år. Det innebär att en person inte automatiskt kan gå från att vara försörd av föräldrar till att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Notera att regeln gäller även om den arbetslöse uppfyller alla kvalifikationsregler i grundförsäkringen.

Ersättningen från grundförsäkringen betalas ut som en dagpenning. Storleken på denna beror på den sökandes normalarbetstid, i princip hur stor andel av heltid som man har arbetat innan man blev arbetslös. Ersättningen kallas ofta för grundbelopp.

4.2 Inkomstrelaterad ersättning kräver medlemskap

Inkomstbortfallsförsäkringen är den på alla sätt största delen av arbetslöshetsförsäkringen. Den skiljer sig från grundförsäkringen på två sätt. För det första krävs det att man är medlem i en arbetslöshetskassa, det så kallade medlemsvillkoret. För det andra betalas ersättningen ut i form av en dagpenning som baseras på den inkomst som man hade innan man blev arbetslös. Det kallas ofta för inkomstrelaterad ersättning.

Medlemsvillkoret innebär att man ska ha varit medlem i en a-kassa i tolv sammanhängande månader innan man kan få inkomstrelaterad ersättning. Den som är medlem, men inte har hunnit vara det i tolv månader, får bara grundbeloppet. Fram till 2009 fanns även ett inträdesvillkor som innebar att den som ville bli medlem i en a-kassa skulle vara aktivt arbetande i ett yrke som föll inom ramen för kassans verksamhetsområde. Numera kan även arbetslösa bli medlemmar, under förutsättning att det senaste jobbet man hade föll inom ramen för kassans verksamhetsområde.

4.2.1 Medlemsvillkoret stärker Gentsystemet

Kravet på medlemskap i en a-kassa är det som särskiljer arbetslöshetsförsäkringen från socialförsäkringarna (till exempel sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och pensionen), som är allmänna och obligatoriska. Medlemskapet i

³⁹ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 6§.

⁴⁰ Junestav, Malin: *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*. IFAU 2007:4, sid. 48–52.

a-kassan måste vara frivilligt på grund av den negativa föreningsrätten, det vill säga att ingen kan tvingas att bli medlem i en privaträttslig förening. Inte heller vill de bakomliggande fackförbunden ha medlemmar i sina kassor som har tvingats dit.

Skillnaden i ersättning mellan grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen är så stor att någon verklig inkomsttrygghet inte föreligger i den förra. Grundersättningen är helt enkelt för låg. Det är bara inkomstbortfallsförsäkringen som svarar upp mot arbetslöshetsförsäkringens bakomliggande syfte, att ge den arbetslöse en rimlig inkomst i händelse av arbetslöshet.

Men då måste man som sagt vara medlem i en a-kassa. Man kan, teoretiskt, tänka sig att kassorna kunde sköta administrationen av en allmän och obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring utan medlemsvillkor. Men det skulle sakna poäng. Kassorna har medlemmar inom skilda branscher, som i a-kassesammanhang kallas för verksamhetsområden. Inom dessa områden har kassorna kunskap om de arbetslösas villkor. Det faller sig därför naturligt att en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle administreras av en statlig myndighet.

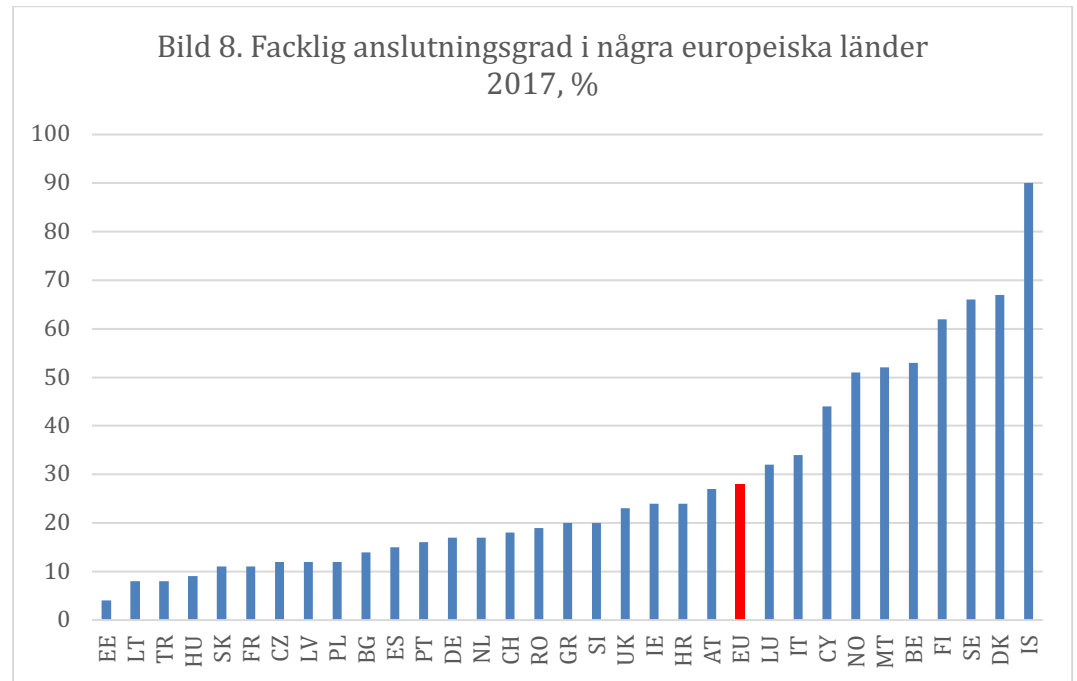
Av dagens 25 a-kassor har 22 *koppling till ett (eller flera) bakomliggande fackförbund*. Sådant är uttrycket i dessa sammanhang. Det som egentligen avses är att fackförbundet en gång i tiden startade och drev a-kassan. I takt med att kassorna erhöll statsbidrag för att betala ut ersättning så blev det nödvändigt att skilja på fack och kassa. I dag har a-kassorna inte längre någon formell koppling till facket. Styrelserna är åtskilda, liksom verksamheten.

4.2.2 Gentsystemet stöttar upp partsmodellen

Men denna åtskillnad har uppenbarligen inte trängt ned i det allmänna medvetandet. Många människor tror att facket sköter a-kassan. En del tror att facket är a-kassan. Sanningen är att allt som är viktigt i arbetslöshetsförsäkringen, hur man kvalificerar sig, hur mycket man får i ersättning, hur länge man får ersättning, bestäms av riksdag och regering i lag och förordning. Det kassorna gör är att beräkna och betala ut ersättningen efter de regler som politikerna har beslutat om.

Att många har svårt att skilja på fack och a-kassa har i normalläget en stor fördel, nämligen att många även går med i facket när man går med i a-kassan. Det håller uppe anslutningen till fackliga organisationer. Jämförelser med andra länder talar sitt tydliga språk. Sverige, Danmark och Finland är de länder där arbetslöshetskassorna har koppling till bakomliggande

fackförbund. I dessa länder ligger anslutningsgraden över 60 procent. Notera att Norge, ett i flera avseenden likvärdigt nordiskt land, har lägre facklig anslutningsgrad. I Norge är arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk och administreras av en offentlig myndighet, NAV.



Källa: Visser Jelle, ICTWSS Database, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, 2019.

Gentsystemet, som det kallas, får ofta kritik för att gynna facket. Kritiken går ut på att facket åker snålskjuts på a-kassan genom att få fler medlemmar än man skulle få utan den draghjälpen. Det var förvisso sant tidigare. Sannolikt har sambandet blivit avsevärt svagare eftersom de flesta fackförbund numera tillåter att man enbart går med i a-kassan utan att gå med i facket. Men i den mån det fortfarande stämmer, är det viktigt att påpeka att mycket står på spel.

Hög facklig anslutningsgrad är en förutsättning för att arbetsmarknadens reglering ska kunna baseras på det som arbetsmarknadens parter kommer överens om. Arbetsmarknadsregleringen blir mindre politiserad och ideologiserad och därmed mer stabil och ändamålsenlig, om kollektivavtal är det centrala sättet att reglera. Det gäller till exempel lönebildningen. I diagrammet ovan ser vi att stora viktiga länder, såsom Frankrike, Tyskland och Storbritannien, har jämförelsevis låg facklig anslutningsgrad. Dessa länder har även politiskt bestämda minimilöner. I vår partsmodell förhandlar facket

och arbetsgivarorganisationer, på olika nivåer, löner och villkor. Resultatet blir vanligtvis kompromisser som båda parterna kan leva med. Den svenska lönebildningsmodellen, på industriavtalets grund, är ett exempel på när parterna lyckas åstadkomma en rationell och långsiktig lösning. Det har politikerna mycket svårare att åstadkomma.

Men för att fack och arbetsgivarorganisationer ska kunna axla detta ansvar så måste det stå klart att de verkligen företräder de som jobbar och deras arbetsgivare. Därför är den höga fackliga anslutningsgraden – och motsvarande på arbetsgivarsidan – central för att partsmodellen ska kunna upprätthållas. Sjunger anslutningsgraden så uppkommer efter hand tvivel på att parterna verkligen företräder de som de säger sig företräda. Då ligger det nära till hands att politiken måste gripa in och sköta regleringen av arbetsmarknaden genom lagstiftning.

Men självfallet bör anslutningsgraden kunna hållas uppe med andra medel än att a-kassan är kopplad till facket. På akademikerområdet är 21 fackförbund medlemmar i Saco, men med en enda gemensam arbetslöshetskassa (Akademikernas a-kassa).⁴¹ Kopplingen mellan a-kassan och akademikerförbunden är svag och förklarar inte akademikerförbundens starka tillväxt under de senaste decennierna. Några tänkbara förklaringar är i stället den strukturella ökningen av akademiskt utbildade på arbetsmarknaden, Sacos varumärke, medlemsförbundens tydliga yrkesidentitet samt förmånliga inkomstförsäkringar som toppar upp arbetslöshetsersättningen för personer med högre inkomster.

För ett tiotal år sedan startade TCO-förbunden ett gemensamt projekt som kallades *Facket förändras*. Syftet var att visa värdet av fackligt medlemskap för att på så sätt öka anslutningsgraden och minska risken att tappa medlemmar på grund av försämringar i arbetslöshetsförsäkringen. När alliansregeringen tillträdde hösten 2006 så genomfördes på kort tid en rad försämringar av a-kassan, bland annat högre a-kasseavgift för många samt lägre ersättning. Många medlemmar gick då ur a-kassorna och bland fackliga företrädare var oron stor för att man även skulle gå ur facket.⁴² Under senare år har TCO-förbund som Unionen haft en stark

Men självfallet bör anslutningsgraden kunna hållas uppe med andra medel än att a-kassan är kopplad till facket.

⁴¹ Även Vårdförbundet, som är medlem i TCO, ingår i denna a-kassa.

⁴² En ordförande för ett TCO-förbund argumenterade till och med för att facket helt skulle ta sin hand från arbetslöshetsförsäkringen om försämringarna fortsatte.

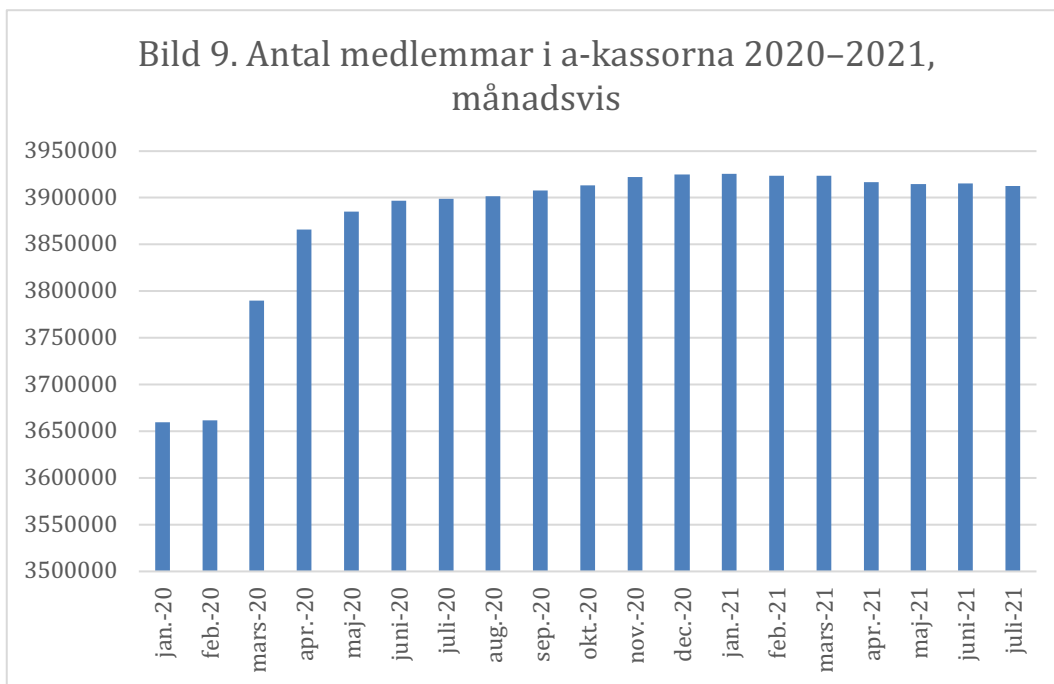
tillväxt. Det är uppenbart att Unionens inkomstförsäkring är ett attraktivt erbjudande och starkt medlemsrekryterande. Man kan säga att fackliga inkomstförsäkringar är ett sätt att återuppfinna Gentsystemet. Men de kan samtidigt utöva en press nedåt på arbetslöshetsförsäkringen och delvis flytta kostnaderna för finansieringen till facken och deras medlemmar, vilket vi återkommer till.

LO-förbunden har haft svårast att hålla uppe anslutningsgraden, bland annat beroende på att arbetsmarknaden förskjutits i riktning mot en högre andel högutbildade, men också på grund av mer otrygga anställningsvillkor inom arbetaryrken, svårigheter att finansiera inkomstförsäkringar för LO:s medlemsgrupper med mera. Det är också från LO som man kan se det starkaste motståndet mot att ändra på nuvarande modell för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Det principiella motståndet mot fackliga inkomstförsäkringar var länge starkt inom LO och lever i viss mån kvar, även om många LO-förbund numera erbjuder inkomstförsäkring till medlemmarna.

Det är således stora insatser kopplade till Gentsystemet. Om facket helt tappar kopplingen till a-kassorna så tyder mycket på att anslutningsgraden kommer att sjunka. I förlängningen hotar detta partsmodellens legitimitet och därmed partsmodellen som sådan. Detta dock under förutsättning att facken inte kan klara medlemsrekryteringen på annat sätt.

4.2.3 A-kassemedlemmarna i dag

I juli 2021 hade a-kassorna drygt 3,9 miljoner medlemmar. I samband med den arbetslöshetskris som följde på coronapandemin ökade medlemsantalet kraftigt under några månader på våren 2020. Men från juni 2020 har medlemsantalet stabiliserats.



Källa: IAF

De tillfälliga ändringar i a-kassan som vidtogs av regeringen i mars 2020 förklarar den kraftiga ökningen av antal medlemmar under våren 2020. Åtgärderna gällde samtliga viktigare regler i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen blev mer generös och det blev lättare att kvalificera sig för ersättning. Bland annat ändrades medlemsvillkoret på så sätt att en månads medlemskap räknades som fyra. Man kvalade alltså in för inkomstrelaterad ersättning redan efter tre månaders medlemskap i stället för tolv.

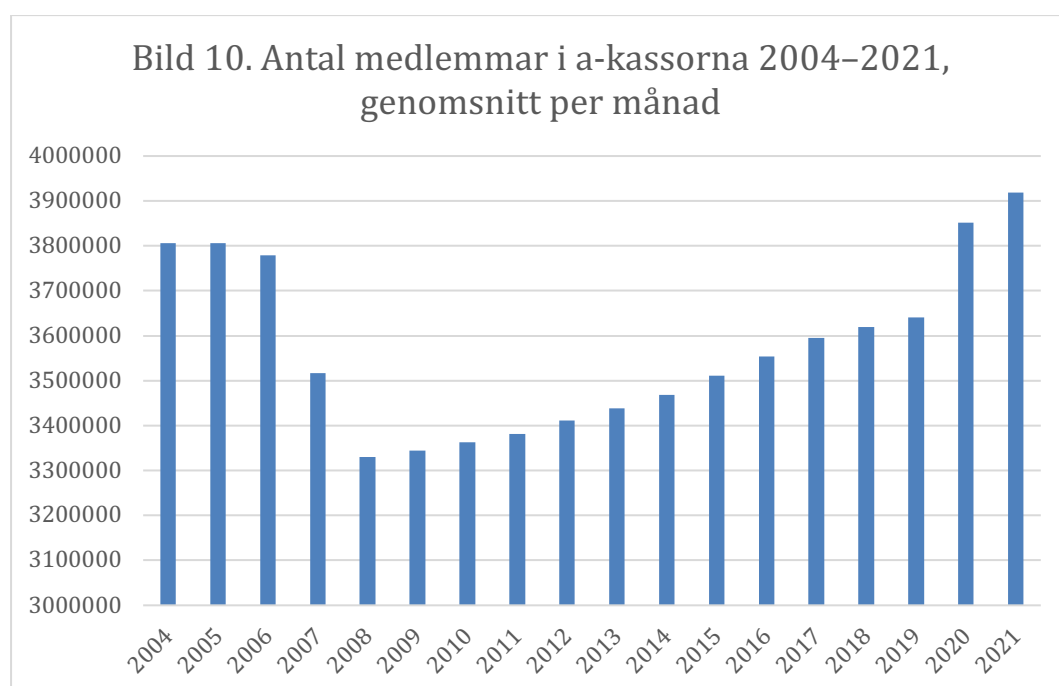
4.2.3.1 Det tillfälliga medlemsvillkoret förlängdes inte!

De tillfälliga reglerna i a-kassan var ursprungligen tänkta att bli kortvariga, men förlängdes vid årsskiftet 2020/2021 till att gälla även under 2021. Dock förlängdes inte det förmånliga medlemsvillkoret, utan återgick till tolv månaders medlemskap. Det kan i förstone vara svårt att förstå varför ingen förlängning skedde även av detta, om regeringen uppfattade det som viktigt att fler går med i a-kassan. Men vid närmare eftertanke motverkade det tillfälliga medlemsvillkoret sitt syfte på lång sikt. De flesta arbetstagare har en uppsägningstid på tre till sex månader. Om man får inkomstrelaterad ersättning från a-kassan redan efter tre månaders medlemskap, så behöver man inte bli medlem förrän uppsägningen kommer. Det vore som att få ersättning från en brandförsäkring som man tagit när huset redan börjat brinna lite. Så kan ingen försäkring fungera i längden. Medlemsvillkoret på tolv månaders medlemskap innan man kan få inkomstrelaterad

ersättning är satt för att förhindra att arbetstagare hanterar arbetslöshetsförsäkringen på det sättet. Tanken är att försäkringen ska fungera som en socialförsäkring. Man ska gå med i en arbetslöshetskassa och vara försäkrad när man börjar jobba och kvarstå som medlem tills man går i pension. Men riktigt så kan det inte fungera eftersom medlemskapet är frivilligt. Det tillfälliga medlemsvillkoret skulle på längre sikt ha lett till färre a-kassemedlemmar, sett på årsbasis.

4.2.3.2 A-kassornas stora kris

I ett lite längre tidsperspektiv är det först i samband med tillströmningen under coronakrisen 2020 som a-kassorna har kommit upp i det medlemsantal som gällde under det tidiga 2000-talet. Medlemsantalet låg stabilt runt 3,8 miljoner fram till hösten 2006, då alliansregeringens olika åtgärder i a-kassan ledde till en veritabel medlemsflykt. Mellan mars 2006 och september 2008 minskade medlemsantalet från 3,8 till 3,3 miljoner.



Källa: IAF

Förklaringen till detta står att finna i de snabbt iscensatta förändringarna i reglerna för a-kassan i samband med att alliansregeringen tillträdde 2006. Den förhöjda a-kassetaket under den första tiden i arbetslöshet avskaffades. Den högsta dagpenningen blev åter 680 kronor. Arbetsvillkoret skärptes och beräkningen av ersättning ändrades så att ersättningen i realiteten blev lägre. De olycksaliga ändringarna i medlemsavgiften till a-

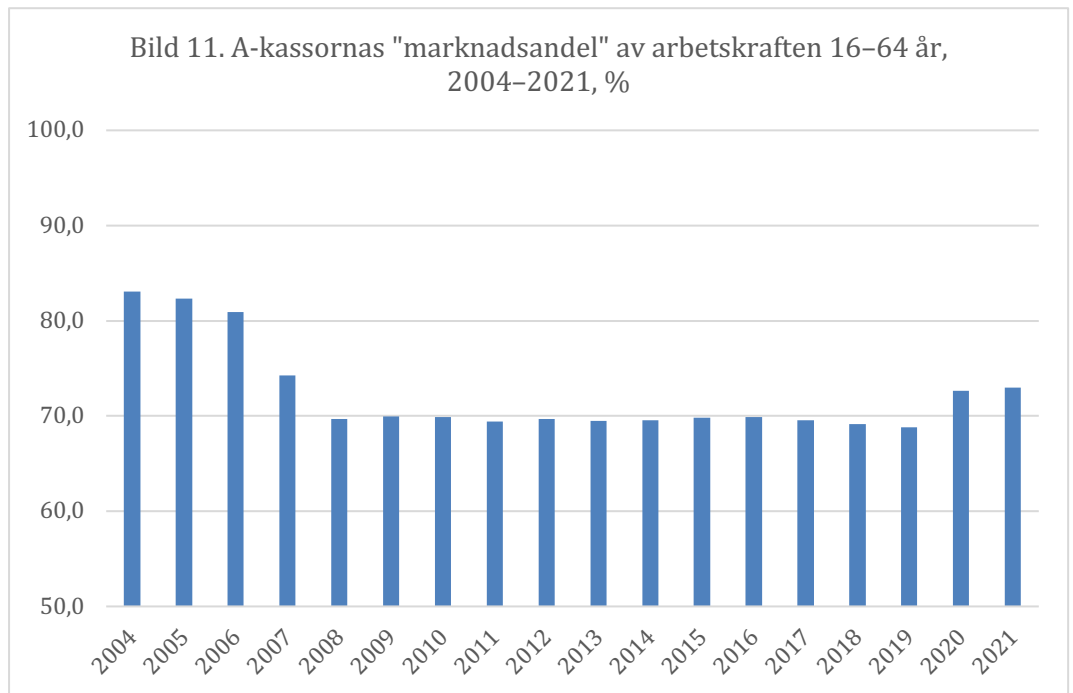
kassan fick stor negativ effekt. Medlemsavgifterna kopplades till storleken på arbetslösheten bland kassornas medlemmar, vilket innebar att åtskilliga a-kassor fick en så pass hög medlemsavgift att många medlemmar helt enkelt inte hade råd eller inte fann det värt att vara med. Kassor med låg arbetslöshet fick låg a-kasseavgift, relativt sett. Det gällde till exempel Akademikernas a-kassa. Då den kassan har högskoleutbildning som enda medlemskrav gick många i tjänstemannagrupperna över till Akademikernas a-kassa, i syfte att få en lägre medlemsavgift. Det satte hela systemet med a-kassor i gungning.

I samband med att finanskrisen sköljde över landet 2008 och en tid framåt insåg alliansregeringen det ohållbara i att arbetstagare lämnade a-kassorna och därmed möjligheten att få en rimlig ersättning om man blev arbetslös. 2009 ändrade regeringen medlemsvillkoret så att en medlemsmånad blev två. Man tvangs även införa en "rabatt" på den a-kasseavgift som man tidigare hade höjt. Den del av den förhöjda medlemsavgiften till a-kassan som förorsakade störst problem, den så kallade arbetslöshetsavgiften, avskaffades slutligen 2014. Gradvis tog kassorna därefter tillbaka medlemmar.

4.2.3.3 "Marknadsandelen" är fortfarande för låg

Men därmed är problemet inte löst, långt därifrån. Den andra sidan av myntet är att arbetskraften har ökat avsevärt under perioden 2004 till i dag, från 4,6 miljoner arbetstagare till närmare 5,4 miljoner.⁴³ Det innebär att den andel av arbetskraften som var försäkrad för inkomstrelaterad ersättning sjönk från 83 procent 2004 till 69 procent 2019. Under pandemin har kassorna ökat medlemsantalet, så att "marknadsandelen" nu har ökat till 73 procent.

⁴³ Arbetskraften är här mätt i åldersgruppen 16–64 år, vilket är det mest relevanta måttet eftersom man inte har rätt att vara medlem i a-kassa efter det att man har fyllt 65 år.



Källa: SCB; AKU, Arbetsförmedlingen: Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021, bilaga 1 samt IAF

Det betyder i sin tur att cirka 1,4 miljoner arbetstagare bara skulle få den blygsamma grundersättningen på maximalt 11 200 kronor per månad (före skatt) om de blev arbetslösa i dag. Så även om antalet a-kassemedlemmar har ökat från bottennoteringen år 2008, täcks en mindre andel av arbetskraften av reell inkomsttrygghet. Arbetslöshetsförsäkringens huvudsyfte, att ge inkomsttrygghet, tog mer skada än vad partsmodellen gjorde av alliansregeringens förändringar av a-kassan.

4.2.3.3 Hur får vi fler att frivilligt gå med i en a-kassa?

Det hittills mest genomarbetade förslaget för att stärka incitamenten att gå med i en arbetslöshetskassa lämnades i slutbetänkandet för den senaste stora a-kasseutredningen.⁴⁴ Utredningen föreslår följande:

”Arbetslöshetsersättningen ska bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst tolv månader inom ramtiden. Ersättningen ska bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden. Ersättningen ska bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten

⁴⁴ SOU 2020:37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkring. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Stockholm 2020.

om den sökande inte uppfyller kraven på medlems- eller anslutningstid enligt ovan.”⁴⁵

I korthet betyder det att ju längre tid som man varit medlem, desto högre blir ersättningen. Väljer man att stå utanför så får man bara hälften av tidigare inkomst. Det ger starka drivkrafter att gå med i en arbetslöshetskassa. Detta till trots så är inställningen till detta förslag varierande bland centrala aktörer. LO avvisar förslaget, TCO och intresseorganisationen Sveriges a-kassor tillstyrker principen, medan Saco inte tar tydlig ställning. Utredningen föreslår att den nya ordningen ska träda i kraft 1 januari 2023. Regeringen har ännu inte gett någon politisk signal i frågan.

4.3 Målkonflikten

Det finns en målkonflikt som ligger inbyggd i vår modell för arbetslöshetsförsäkringens organisation. Om vi vill att alla ska ha sin inkomst försäkrad i händelse av arbetslöshet, blir det svårt att uppnå det i en modell med frivillig anslutning till a-kassor. Om vi å andra sidan vill ha hög facklig anslutningsgrad och därmed stärkt partsmodell, kommer det att motverkas om facken tappar kopplingen till a-kassorna.

Politiken har gjort upprepade försök att väga av denna målkonflikt. Inte sällan har initiativ tagits som en konsekvens av stigande arbetslöshet i samband med kriser. Fack och arbetsgivarorganisationer har ofta haft ett finger med i spelet och velat utforma arbetslöshetsförsäkringen utifrån sina intressen.

4.3.1 Allmän och obligatorisk a-kassa – tidigare försök och utredningar

Att samtliga fackliga centralorganisationer 1974 krävde allmän och obligatorisk a-kassa kan låta chockartat för den som följer debatten i dag. Men det man ville ha var en allmän försäkring, byggd på inkomstbortfallsprincipen, finansierad med arbetsgivaravgifter och administrerad av a-kassorna. Arbetsgivarföreningen stödde tanken på en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, men ansåg att Försäkringskassan var den naturliga administratören. Idén rann så småningom ut i sanden, delvis beroende på oenighet om organisationen.

Efter ett misslyckat försök 1994 så tillkom 1998 dagens sammanhållna arbetslöshetsförsäkring. Det som tidigare

⁴⁵ SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*. Stockholm 2020, s. 335.

benämndes kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) omvandlades till en grundförsäkring som ger ersättning till den som inte har rätt till den inkomstrelaterade delen av försäkringen. I så måtto är arbetslöshetsförsäkringen redan i dag allmän och obligatorisk, åtminstone delvis.⁴⁶

I juni 2007 tillsatte alliansregeringen en utredning med det specifika uppdraget att lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen kunde göras obligatorisk. Bakgrunden var att många hade lämnat a-kassorna i samband med försämringarna av försäkringsvillkoren. Regeringen hade inte för avsikt att nedmontera den existerande organisationen med självständiga a-kassor som, menade man, fungerade väl. Utredaren gavs därför ett minimalistiskt uppdrag, att lämna förslag på hur de som inte är a-kassemedlemmar kunde ges rätt till inkomstrelaterad ersättning. Utredaren, arbetsrättsexperten Sören Öman, har för vana att lämna tydliga förslag som är svåra att misstolka. Så ock denna gång. I all enkelhet föreslog utredningen att de som inte är a-kassemedlemmar skulle betala en avgift, en arbetslöshetsförsäkringsavgift, för att anses försäkrade. Avgiften skulle vara lika hög som den högsta medlemsavgiften till a-kassan i syfte att inte skapa incitament att gå ur a-kassan. Eftersom det knappast kunde ses som annat än en ny skatt, lade alliansregeringen utredningen till handlingarna utan åtgärd.⁴⁷

Den parlamentariska socialförsäkringskommittén (PSFU), som tillsattes i april 2010, gavs i uppdrag att ”pröva alternativa organisationsformer för en framtida, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring”. Samtidigt framhöll regeringen i direktiven fördelarna med självständiga a-kassor, bland annat att felaktiga utbetalningar var lägre hos dessa jämfört med andra system. Tveksamheten kring att rubba existerande organisation avspeglades även i slutbetänkandet, som inte innehöll något förslag om allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Besvikelsen hos Folkpartiets representant Emma Carlsson Löfdahl framgår tydligt i hennes särskilda yttrande.

”Det partiella obligatorium som den allmänna grundförsäkringen utgör har ... liten faktisk betydelse. Det är i stället rimligt att en försäkring som till stor del är obligatorisk på finanseringssidan också bör vara det på förmånssidan. Jag menar mot den bakgrunden att den bedömning som kommittén gör ... angående en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring borde

⁴⁶ Edebalk, Per Gunnar: *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen – från KAS till Alfakassan*. Lund 2012.

⁴⁷ SOU 2008:53, *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.

formulerats mer positivt. I min och Folkpartiets mening överväger fördelarna med en fullt ut obligatorisk försäkring de nackdelar som presenteras. För att värna enigheten i kommittén, och slå vakt om de framsteg som ändå görs, reserverar sig dock Folkpartiet inte.”⁴⁸

Emma Carlsson Löfdahl anförde ett principargument som lever kvar hos Liberalerna och som är svårt att avfärda.

Alla som jobbar är med och finansierar arbetslöshetsförsäkringen (genom arbetsgivaravgift), men bara de som är a-kassemedlemmar kan få ersättning som ger en rimlig inkomsttrygghet. Det är knappast rättvist.

Ytterligare ett förslag levereras av den senaste Jämlikhetskommissionen, en statlig utredning ledd av Per Molander. Kommissionen gör en bred genomlysning av alla viktiga förhållanden som skapar ojämlikhet och lämnar förslag på hur jämlikheten kan förbättras. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen redovisas utförligt hur försäkringen urholkats efter hand, till exempel när det gäller ersättningsgrad. Att ersättningen i grundförsäkringen inte svarar mot inkomstbortfallet eller den arbetslöses bidrag till finansieringen noteras också.

Man får intrycket att Jämlikhetskommissionen helst vill göra arbetslöshetsförsäkringen till en allmän och obligatorisk inkomstförsäkring i statlig regi för att minska ojämlikheten vid arbetslöshet. Men kommissionen inser problemet med sjunkande facklig anslutningsgrad och tror sig ha funnit en lösning. Förslaget är att alla som jobbar får välja vilken a-kassa man vill vara med i. Den som inte väljer aktivt, ansluts till Alfakassan. Kommissionen menar att en sådan modell inte kommer i konflikt med den grundlagsfästa negativa föreningsrätten, eftersom Alfakassan formellt sett inte är en förening, vilket de andra a-kassorna är.⁴⁹

Alfakassan tillkom 1998 som ett komplement till de existerande kassorna. Vid den tiden framgick tydligt att Alfakassan skulle vara en övergångskassa för de som inte jobbade. När man började jobba skulle man slussas vidare till sin bransch-kassa. Från år 2009 kan även den som inte jobbar bli medlem i en bransch-kassa, varför

Alla som jobbar är med och finansierar arbetslöshetsförsäkringen, men bara de som är a-kassemedlemmar kan få ersättning som ger en rimlig inkomsttrygghet.

⁴⁸ SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring. Slutbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen*, Stockholm 2015, särskilt yttrande av Emma Carlsson Löfdahl (FP), s. 1059.

⁴⁹ SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet – betänkande av Jämlikhetskommissionen*, s. 883–885.

funktionen som övergångskassa föll bort. I dag har kassan växt till att ha nästan 154 000 anslutna och medlemsantalet fortsätter att öka.⁵⁰

Alfakassan har i uppgift att administrera inkomstförsäkringen för de som är anslutna till kassan samt betala ut grundbeloppet för de som inte är med i någon a-kassa. De som är anslutna till Alfakassan kallas inte för medlemmar, utan anslutna. Kassan i sig kallas för den kompletterande a-kassan. Det är markeringar av att Alfakassan skiljer sig från övriga kassor. Men man kan undra om Alfakassan skiljer sig så pass från en privaträttslig förening att det skulle passera en rättslig prövning.⁵¹ En vanlig medlem uppfattar nog inte någon större skillnad. Risken med utredningens förslag är att individen uppfattar sig ålagd av statsmakten att gå med i en förening.

Att facken värnar systemet med frivilligt medlemskap i a-kassor torde ha framgått. Samtidigt vill facken att fler ansluter sig till kassorna. Hur ska det gå till? Ett sätt är att göra försäkringen mer generös. Det betyder högre tak i a-kassan, högre ersättningsgrad samt mildare kvalificeringsregler. Resonemanget är alltså att försäkringen måste göras mer attraktiv så att man ska gå med *frivilligt*.

Men hur pass starka blir drivkrafterna om försäkringen görs mer generös? I viss mån fungerar pågående pandemi och de åtgärder som vidtagits som en experimentverkstad. Som tidigare nämndes gjordes a-kassan betydligt mer generös i mars 2020. Bland annat höjdes taket i a-kassan så att det kom att ligga på dagens medianlön, cirka 33 000 kronor per månad. Karensdagarna togs bort och arbetsvillkoret gjordes mildare. Resultatet blev en snabb ökning av antalet medlemmar.

De tillfälliga reglerna om en generös a-kassa ligger kvar till och med 2022. Trots det har medlemsökningen avstannat nästan helt. Under några månader 2021 var den till och med negativ.

⁵⁰ IAF: *Arbetslöshetskassan Alfors roll som kompletterande arbetslöshetskassa. Förutsättningar och styrning*. Rapport 2020:13.

⁵¹ De vanliga a-kassorna har ett visst medlemsinflytande, som Alfakassan saknar. Men eftersom arbetslöshetsförsäkringens villkor och regler är politiskt bestämda, beslutar medlemmarna inte i några viktigare frågor.

Tabell 1. Nettoförändringar av antalet medlemmar i a-kassorna, januari 2020–augusti 2021

Månad	Antal
jan-20	3 981
feb-20	1 733
mar-20	128 033
apr-20	76 123
maj-20	19 317
jun-20	11 474
jul-20	2 637
aug-20	2 437
sep-20	5 952
okt-20	5 712
nov-20	8 535
dec-20	3 151
jan-21	626
feb-21	-1 745
mar-21	-611
apr-21	-6 433
maj-21	-2 513
jun-21	829
jul-21	-2 705
aug-21	-599

Källa: IAF

Så frågan är om en än mer generös arbetslöshetsförsäkring verkligen skulle öka inträdet i a-kassorna, eller om det är andra mekanismer som ligger bakom den svaga tillströmningen under det senaste dryga året.

4.3.2 Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I december 2020 avslutades LAS-förhandlingarna mellan Svenskt Näringsliv och PTK med en överenskommelse.⁵² I den slås bland annat fast att frågan om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska utredas. Målbilden är att fler arbetstagare än i dag ska kunna få ersättning, kostnaderna för arbetsgivarna ska minska och flertalet arbetstagare ska få 80 procent av tidigare inkomst i ersättning under den första tiden i arbetslöshet.

Bakgrunden till denna minst sagt stora förändring av arbetslöshetsförsäkringen finns i den överfinansiering som skett under en lång följd av år. Under 2019, det senaste normalåret innan

⁵² Sedermera anslöt sig IF Metall, Kommunal och Vision till överenskommelsen.

pandemin, tog staten in nästan 20 miljarder kronor mer i arbetsgivaravgift än vad som behövdes för att finansiera arbetslösheten. Pengarna går rakt in i statsbudgeten och används för andra ändamål än arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsgivarna är begripligt nog trötta på att vara statens kassako.⁵³ Det är uppenbart frestande för såväl arbetsgivarna som facken att ta kontrollen över de miljarder som betalas ut i a-kassa (10–15 miljarder under ett normalår) samt överskottet (cirka 6–20 miljarder per år under perioden 2007–2019).⁵⁴

En avgörande utgångspunkt är att staten vore beredd att släppa ifrån sig dessa miljarder. En annan utgångspunkt är att staten står för en buffertfond som garanterar finansieringen i kristider. En tredje utgångspunkt, central för frågeställningen här, är att de branschvisa a-kassorna ska finnas kvar för att administrera den kollektivavtalade försäkringen samt att bara betalande a-kassemedlemmar ska kunna få ersättning från den.⁵⁵

I en inledande utredning har parterna (Svenskt Näringsliv, LO och PTK) skissat på utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.⁵⁶ En förändring av dessa proportioner måste dock utredas på djupet. Efter viss försening beslutade regeringen i augusti 2021 om direktiv till en omfattande statlig utredning. Utredningen har fått lång tid på sig. Slutbetänkandet ska lämnas först den 15 december 2024. I princip alla aspekter av arbetslöshetsförsäkringen ska analyseras. Det gäller till exempel följande:

”... i samband med en sådan kartläggning och redovisning redogöra för aspekter som bl.a. försäkringens målgrupp och omfattning, likvärdighet i relation till olika målgrupper, dess kostnad, ekonomiska incitament och drivkrafter till arbete, liksom försäkringens avgränsning, långsiktiga hållbarhet och relation till den statliga arbetslöshetsförsäkringen och andra relevanta socialförsäkringssystem samt god budgetdisciplin och kontroll över statens finanser”⁵⁷

Det finns säkert stora fördelar med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring när det gäller att stärka den svenska partsmodellen. Men betraktad som inkomsttrygghet i händelse av

⁵³ Ironiskt nog myntades begreppet kassako i detta sammanhang av nuvarande arbetsmarknadsminister Eva Nordmark (S) under hennes tid som TCO-ordförande.

⁵⁴ Ekonomistyrningsverket: Utfall för statens budget.

⁵⁵ Svenskt Näringsliv, PTK: Förhandlingsprotokoll, 4 december 2020.

⁵⁶ LO, PTK, Svenskt Näringsliv: *Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning*. Juni 2020.

⁵⁷ Regeringen: Kommittédirektiv. Förutsättningar för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Dir. 2021:64, s. 6.

arbetslöshet skulle en sådan försäkring åtminstone inte bli enklare eller mer transparent. I princip innebär det att den existerande "statliga" försäkringen ska giftas samman med den kollektivavtalade. Den "statliga" arbetslöshetsförsäkringen måste vara kvar i sin nuvarande form, eftersom kollektivavtal inte täcker hela arbetsmarknaden (parterna beräknar att 55 procent av de privatanställda skulle täckas av en kollektivavtalad a-kassa). Denna komplexitet, som även skulle finnas i en kollektivavtalad a-kassa, illustreras i tabellen nedan.

Arbetslös	Medlem i a-kassan	Inte medlem i a-kassan
Täcks av kollektivavtal	Får kollektivavtalad inkomstrelaterad a-kassa som ger mycket hög inkomstrygghet	Får bara kollektivavtalad grundersättning
Täcks inte av kollektivavtal	Får statlig inkomstrelaterad ersättning	Får bara statligt grundbelopp som ger mycket låg inkomstrygghet

En nyckelfråga i sammanhanget handlar om drivkrafter och incitament. Det är mycket viktigt för facken att anslutningen till a-kassorna bibehålls eller ökar. Ersättning och avgifter måste då vara så utformade att arbetstagare ges drivkraft att gå med i a-kassan. Både fack och arbetsgivare är även angelägna om att fler arbetsgivare tecknar kollektivavtal. Ersättning, avgifter och arbetsgivarens kostnader måste likaledes stödja drivkrafterna för detta. Parterna inser dilemmat i att om den vanliga "statliga" arbetslöshetsförsäkringen blir mer generös (högre ersättning och lägre avgifter) så skapas incitament att lämna den kollektivavtalade modellen. Man förutsätter då att politiska satsningar på en mer generös "statlig" a-kassa även skulle komma den kollektivavtalade till del.⁵⁸ Facken skulle, i teorin, kunna komma att kräva lägre tak i a-kassan för att locka in fler i det kollektivavtalade systemet. Incitamenten som skapas är en av många svåröverblickbara potentiella konsekvenser som gör att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring tarvar ordentlig utredning och samråd med berörda parter.

⁵⁸ LO, PTK, Svenskt Näringsliv: *Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning*. Juni 2020. s. 235–236.

4.3.3 Varför kan företagare ingå i arbetslöshetsförsäkringen?

Att arbetslöshetsförsäkringen är till för de arbetslösa ligger i sakens natur. Den arbetstagare som förlorar sin anställning blir arbetslös. Men även företagare har rätt till a-kassa. Hur kan det komma sig?

Möjligheten för företagare att få arbetslöshetsersättning har funnits länge. Men särskilda regler har gällt som har förtydligats efter hand. En viktig princip är att arbetslöshetsersättning inte får användas som branschstöd för mindre lönsamma företag eller som stöd för uppbyggnad av företag, bland annat för att inte snedvrیدا konkurrensen.⁵⁹ Det är utifrån den principen som lagstiftaren har vägt av målkonflikten mellan att ge även företagare inkomsttrygghet och faran att arbetslöshetsersättningen utnyttjas på ett felaktigt sätt. Att en företagare anses arbetslös när näringsverksamheten har upphört och inga åtgärder vidtas är en närmast självklar regel. Men om företagaren startar upp näringsverksamheten igen, så måste det gå minst fem år innan man åter kan prövas för a-kassa, den så kallade vilanderegeln.

Under lång tid utgjorde företagares arbetslöshet inget större problem i försäkringen. Men under de senaste decennierna har det skett en gradvis ökning av personer som försörjer sig som egenföretagare eller uppdragstagare. I reglerna för a-kassan skiljer man inte mellan olika typer av företagare, till exempel mellan en person som har ett företag med anställda och egenföretagare utan anställda. Båda är att betrakta som företagare, till skillnad från arbetstagare. I takt med tillväxten av egenföretagare och uppdragstagare, inte minst inom kultur- och mediebranscherna, har det blivit angeläget att finna lösningar på dessa gruppers inkomsttrygghet. Problemet har varit att hitta en definition av denna grupp som upprätthåller principen om att a-kassan inte ska vara ett branschstöd. I avsaknad av en sådan definition gör a-kassorna i dag en bedömning av hur pass självständig den sökande är i förhållande till en eventuell uppdragsgivare. Den som bedöms som osjälvständig uppdragstagare räknas som arbetstagare och hanteras efter a-kassans vanliga regler.

Ett försök till förenkling lades fram 2011 av tidigare nämnde Sören Öman. I utredningen föreslogs att den sökande som haft F-skattsedel eller varit registrerad näringsidkare (under ramtiden) alltid ska räknas som företagare. Vidare, att sökande som inte har F-skattsedel eller varit registrerad näringsidkare (under ramtiden), och som haft högst två olika uppdragstagare, ska anses vara

⁵⁹ SOU 2011:52. *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen – Betänkande av Utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm 2011, s. 21.

arbetstagare.⁶⁰ Någon politisk enighet om definitionen av uppdragstagare har inte kunnat nås, trots ett ökande behov av tydligare regler.

Saken kompliceras ytterligare av att ökande grupper på arbetsmarknaden har en näringsverksamhet vid sidan av en deltidsanställning, så kallade kombinatörer, eller har ett extraarbete. I båda fallen finns begränsningar i omfattning och inkomst för att man ska rätt till arbetslöshetsersättning.

Regeringens åtgärder i samband med corona illustrerar såväl den ökande betydelsen av företagande som problemet med att upprätthålla grundprincipen. Våren 2020 gick proppen ur många branscher där egenföretagande är regel. Regeringen vidtog endast en regeländring för dessa grupper, nämligen att vilanderegeln inte skulle tillämpas för de företagare som påbörjar uppehåll under 2020. Denna tillfälliga regel förlängdes till att gälla även under 2021. Från intresseorganisationerna ville man ha ytterligare lättnader, men det satt långt inne. Först i april 2021 beslutade regeringen att arbetslösa företagare får uppdatera webbplatser eller sociala medier, underhålla kundregister med mera, om dessa åtgärder endast syftar till att senare kunna återuppta verksamheten. Detta alltså utan att riskera att förlora a-kassan.

Om något, så bidrog corona till en tydligare bild av hur skör tillgången till arbetslöshetsförsäkringen är för ökande grupper. Sista ordet om detta är ännu inte sagt.

4.4 Kommentar

Vem är då försäkrad i a-kassan? Och vem bör vara det? Formellt sett är arbetslöshetsförsäkringen allmän och obligatorisk eftersom alla som uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret får ersättning vid arbetslöshet. Det gäller till och med företagare. Men eftersom försäkringen är uppdelad i en allmän grundförsäkring och en frivillig inkomstförsäkring blir saken mer komplicerad. Grundförsäkringen ger endast ett blygsamt grundbelopp som inte svarar mot rimlig inkomsttrygghet. Det gör däremot ersättningen i den inkomstrelaterade delen, även om också den anses som låg av många.

Någon politisk enighet om definitionen av uppdragstagare har inte kunnat nås.

⁶⁰ SOU 2011:52. *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen – Betänkande av Utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm 2011, s. 63, 71.

Men inkomstförsäkringen kräver medlemskap i en arbetslöshetskassa, ett medlemskap som måste vara frivilligt för att inte komma i konflikt med grundlagen. Långt ifrån alla arbetstagare är medlemmar i en a-kassa. I själva verket står 1,5 miljoner arbetstagare av arbetskraftens cirka 5,4 miljoner utanför den inkomstrelaterade delen av försäkringen. Det är i dag det största hålet i våra trygghetssystem.

Precis som i sjukförsäkringen bör alla som har börjat arbeta, det vill säga ingår i arbetskraften, ha sin inkomst försäkrad. Försäkringar finns för att skydda individen om olyckan, i detta fall arbetslöshet, skulle vara framme. Då duger inte argument av typen "alla behöver inte a-kassan", eller "den som inte går med i a-kassan får skylla sig själv".

I vågskålen ligger Gentsystemet, anslutningen till fackförbund och i förlängningen den svenska partsmodellen. Omsorgen om denna har hittills tryckt undan alla försök att göra arbetslöshetsförsäkringen helt allmän och obligatorisk. Det vore med andra ord önskvärt om arbetslöshetsförsäkringen kunde täcka hela arbetskraften utan att anslutningen till facket minskar. Förslag finns framlagda, inte minst av den senaste a-kasseutredningen. Idén om kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är ännu i sin linda. Det är oklart hur en sådan skulle påverka arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad.

Ett annat inslag på den moderna arbetsmarknaden är ökningen av egenföretagande och människor som kombinerar anställning och näringsverksamhet. Det förekommer i stor utsträckning i nya kreativa framtidsbranscher. Frågan är om och hur dessa grupper ska kunna få inkomstrygghet utan att företag som saknar bärkraft hålls under armarna, med osunda konkurrensförhållanden som följd.

5. A-kassans finansiering

5.1 ARBOM-utredningen

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras som en del av finansieringen av arbetslösheten totalt sett. Finansieringen är fullt ut en statlig uppgift, eftersom den baseras på statsbidrag.

Statens intäkter kommer från två källor. För det första finns en särskild arbetsgivaravgift, arbetsmarknadsavgiften, vilken i dag uppgår till 2,64 procent av lönesumman och en motsvarande egenavgift för de som bedriver enskild näringsverksamhet. För det

andra betalar a-kassorna en finansieringsavgift till staten.⁶¹

Statens utgifter inom ramen för finansieringen avser arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönegaranti samt avsättning till statlig ålderspension för dessa ersättningar. A-kassorna betalar ut arbetslöshetsersättningen och får statsbidrag för detta.

Bakgrunden till den här finansieringsmodellen är ARBOM-utredningen från mitten av 1990-talet, i vilken denna finansieringsmodell föreslogs tillsammans med en rad andra förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Den tidigare finansieringsmodellen, baserad på en statlig fond, havererade under trycket av arbetsmarknadskrisen i början på 1990-talet. Fonden drogs med stora underskott och avskaffades 1995, då underskottet uppgick till 87 miljarder kronor.⁶² År 1998 sjösattes den nya finansieringsmodellen.

5.2 "Statens kassako"

Normalåret 2019 blev utfallet för a-kassans finansiering följande:

Tabell 2. A-kassans finansiering 2019

Statens inkomster:	Miljarder kr
A-kassornas finansieringsavgift	3,6
Arbetsmarknadsavgift	47,7
Totalt:	51,3
Statens utgifter:	
Arbetslöshetsersättning	14,3
Aktivitetsstöd	12,7
Lönegaranti	2,0
Statliga ålderspensionsavgifter	2,3
Totalt:	31,3
Överskott	20,0

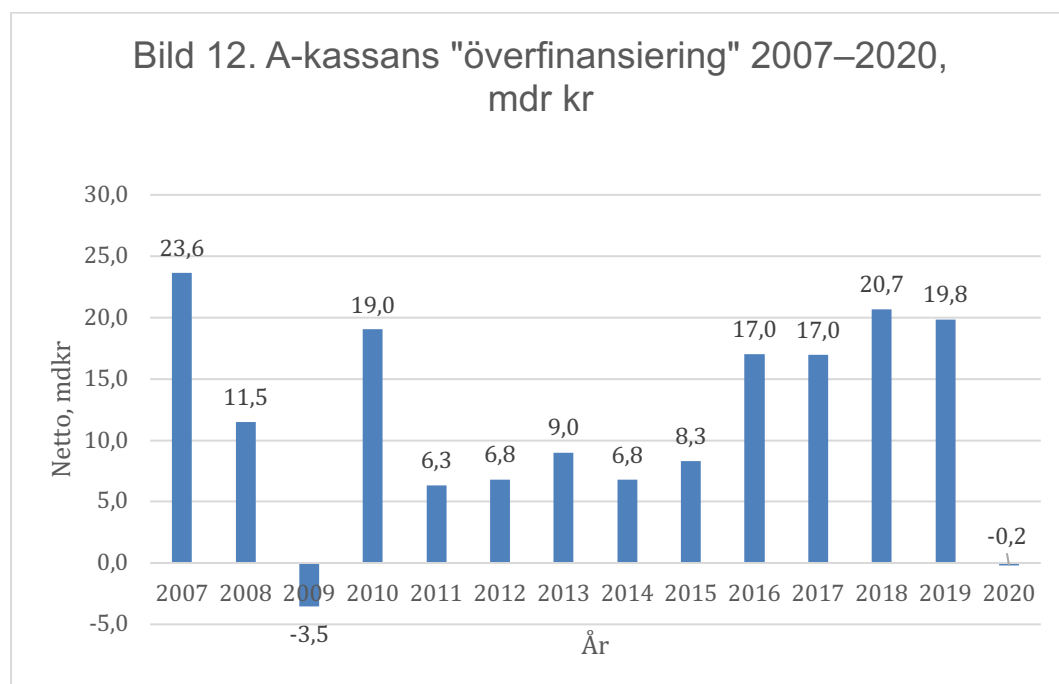
Källa: Ekonomistyrningsverket: Utfall för statens budget samt IAF

Man får anta att tanken med finansieringsmodellen var att intäkter och utgifter skulle gå någorlunda jämnt upp. Men efter hand har finansieringsmodellen blivit vad som kallas för "statens kassako". I uttrycket ligger att staten tar in åtskilligt mer än vad som betalas ut. Överskottet används för helt andra ändamål.

⁶¹ Finansieringsavgiften uppgår till 131 procent av den genomsnittliga dagpenningen under månaden, delat med tolv.

⁶² Edebalk, Per Gunnar: *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen - från KAS till Alfakassan*. Lund 2012, s. 18-19.

Överskottet har utvecklats på följande sätt under perioden 2007 till 2020:



Källa: Ekonomistyrningsverket: Utfall för statens budget samt IAF

Normalåret 2019 uppgick överskottet till 20 miljarder kronor. Endast under finanskrisen 2009 och coronakrisen 2020 uppkom det underskott.

Den här utvecklingen utgör, som tidigare nämnts, bakgrunden till parternas aktuella initiativ om en kollektivavtalad a-kassa; arbetsgivarna vill inte längre agera kassako för staten genom att betala alldeles för mycket i arbetsmarknadsavgift i förhållande till vad som behövs för att finansiera arbetslöshetsförsäkringen. I en kollektivavtalad modell kontrollerar parterna villkoren i försäkringen och får därmed stort inflytande över kostnaderna. Men modellen förutsätter alltså att staten är villig att avstå betydande delar av intäkterna från främst arbetsmarknadsavgiften.

5.3 Dilemmat

Som nämndes tidigare uppstod underskott i a-kassan krisåren 2009 och 2020. Det är detta som är dilemmat för alternativa finansieringsmodeller, till exempel en kollektivavtalad a-kassa. Staten tar förvisso hand om eventuella överskott, men staten garanterar även a-kassans finansiering genom att ta hand om underskott i kristider. I parternas gemensamma tankar kring en kollektivavtalad modell resonerar man om behovet av en buffertfond som ska garantera utbetalningarna till arbetslösa. Man

landar i ett fondbehov på motsvarande fyra års utbetalningar, ungefär 40 miljarder kronor, men garderar sig med att fondbehovet kan vara större.⁶³ Dilemmat ligger i att fonden ändå kan få slut på pengar, vilket blev fallet med arbetsmarknadsfonden på 1990-talet. Frågan är om staten är villig att axla rollen som yttersta garant, "lender of last resort", i ett läge när parterna övertagit kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen?

6. EU och a-kassan

Arbetslöshetsförsäkringen är i några avseenden föremål för EU:s intresse. Som så mycket annat som avser arbetsmarknaden, har den svenska EU-politiken i huvudsak handlat om att motverka att EU ges inflytande. Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen, liksom lönebildningen, kollektivavtalen, arbetstidsreglerna med mera, är sådan att den passar svenska förhållanden. Det finns en betydande samsyn bland svenska politiker och arbetsmarknadens parter på att hålla fast vid det nationella självbestämmandet över reglerna som styr arbetsmarknaden.

6.1 Förordning 883

EU:s förordning 883 handlar om samordning av medlemsländernas sociala trygghetssystem. EU-kommissionen lade 2016 fram ett förslag till ändrad förordning i syfte att främja arbetskraftens rörlighet inom EU. För arbetslöshetsförsäkringen föreslogs bland annat följande ändringar.

- Den tid arbetslösa kan ta med sig a-kassan för att söka jobb i annat EU-land förlängs till sex månader.
- Flyttar man till annat EU-land så ska man ha jobbat där i minst tre månader innan man får tillgodoräkna sig kvalificeringstid i a-kassan som man fullgjort i det land man flyttade från.

Båda förändringarna skulle underlätta rörlighet i EU, men var för svåra att hantera i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Kontrollfunktionen, att Arbetsförmedlingen kontrollerar de arbetslösas jobbsökande, är en hörnpelare i försäkringen. Det är uppenbart att den svenska Arbetsförmedlingen inte kan upprätthålla kontrollen om den arbetslöse är i ett annat land. Drivkraften för låt säga Spaniens arbetsförmedling att kontrollera svenska arbetssökande i Spanien får förutsättas vara svag.

63 LO, PTK, Svenskt Näringsliv: *Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning*. Juni 2020, s. 222–223.

Den andra förslaget illustreras bäst med ett exempel. En tysk arbetstagare flyttar till Sverige där hen blir arbetslös efter ett tag. Hur länge ska tysken ha jobbat i Sverige för att hen ska få räkna in sin arbetstid i Tyskland, för att nå det svenska arbetsvillkoret och få svensk a-kassa? Ju kortare tid, desto mer främjas rörligheten.

Det stora problemet för svensk del är att vi har två kvalificeringsregler, arbetsvillkoret och medlemsvillkoret, för att få inkomstrelaterad ersättning. I vårt fiktiva exempel så kommer tysken att få inkomstrelaterad ersättning genom att endast uppfylla arbetsvillkoret, men utan att ha varit medlem i en a-kassa och därför inte ha betalat den individuella medlemsavgiften till a-kassan. Det blir en skevhet i förhållande till inhemska arbetstagare. I Tyskland är arbetslöshetsförsäkringen allmän och obligatorisk. Tysken är försäkrad för inkomstrelaterad ersättning från det att hen börjar jobba. Den tiden tar han med sig till Sverige.

Inget av förslagen från EU-kommissionen passar således särskilt bra i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, där kontrollfunktion och medlemskap i a-kassa är hörnstenar.

6.2 EU-gemensam a-kassa

I EU-kommissionens arbetsprogram för 2020 framgår att man tänkte lägga fram förslag om lagstiftning för en europeisk arbetslöshetsförsäkring.⁶⁴ Tanken är att EU ska ha en fond där medlemsländer kan återförsäkra sin nationella arbetslöshetsförsäkring. Bakgrunden är erfarenheterna från finanskrisen. Om ett land kraschar ekonomiskt så drabbas andra medlemsländer. Ekonomer kallar detta för externalitet. Det ligger i alla länders egenintresse att gemensamt hitta ett skydd mot detta så att man uppnår stabilitet i statens finanser. Kommissionens idé är en EU-fond från vilken länder kan få pengar till att betala ut a-kassa, om de egna nationella finanserna inte räcker till.

Att undvika externalitet är ett egenintresse. Den krets av medlemsländer som kan ha ett egenintresse av en fond är de länder vars ekonomier är så sammanflätade att man påverkas negativt om ett annat land kraschar. I dagsläget gäller det EMU-länderna, vilket är skälet till att diskussionen så här långt har handlat om en fond för just dessa länder. Sveriges ekonomi är inte tillräckligt sammanflätad med EMU-ländernas för att fördelarna med en fond skulle uppväga nackdelarna. Men Sverige kan givetvis välja att gå med i fonden av solidariska skäl. Den europeiska fackliga

⁶⁴ EU-kommissionen: Adjusted Commission Work Programme 2020. Förslaget har pausats på grund av corona.

samarbetsorganisationen ETUC har uttryckt visst stöd för tanken att samtliga medlemsländer ska ingå eftersom det innebär att arbetslöshetsriskerna hanteras solidariskt på EU-nivå.

6.2.1 Hur skulle en återförsäkringsfond vara utformad?

Ännu finns inte särskilt mycket att ta fasta på om hur en återförsäkringsfond skulle kunna se ut. Men alla fonder, även denna, måste ha villkor för att pengar ska kunna tas ur fonden. EU kommer att behöva specificera vilka villkor som ska gälla för att ett land ska kunna göra uttag ur fonden. En projektgrupp inom ETUC konstaterar att villkoren kommer att handla om reglerna i de nationella arbetslöshetsförsäkringarna. Projektgruppen menar att återförsäkringsfonden ska fungera som en automatisk stabilisator. För att vara berättigad till pengar ur fonden måste ett land därför ha en nationell arbetslöshetsförsäkring som når upp till ett EU-gemensamt "golv" när det gäller hur generös a-kassan ska vara.⁶⁵

Det kan gälla till exempel följande:

- Arbetslösa får minst x % av tidigare lön i ersättning.
- Arbetslösa får ersättning i minst x månader.
- Arbetslösa har rätt till minst x arbetsmarknadspolitiska insatser per månad för att komma ur arbetslösheten.

Men i EU blir "golv" inte sällan även ett "tak", en maximinivå. I stället för att befrämja en generös a-kassa som stabiliserar ekonomin, kan krisande länder komma att mötas av budskapet att orsaken till landets kris är att a-kassan är för generös. Landet måste då strama upp den nationella a-kassan för att minska kostnaderna, om man vill komma i åtnjutande av återförsäkringsfonden. Således kan effekten bli följande.

- Arbetslösa får max x % av tidigare lön i ersättning.
- Arbetslösa får ersättning i max x månader.
- Arbetslösa måste söka minst x jobb per månad.

En a-kassa som är mer generös än så får länderna bekosta själva. Det hänger alltså på EU-politiken om återförsäkringsfonden kommer att generera generösa eller åtstramade a-kassor på nationell nivå.

Sammantaget är det svårt att se att en EU-gemensam a-kassa i form av en återförsäkringsfond ligger i svenskt intresse, i alla fall inte så länge vi står utanför EMU. Det skulle minska det nationella självbestämmandet över a-kassan. Däremot kan vi givetvis gå med i fonden av solidaritetsskäl.

⁶⁵ Se länk: <https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>.

7. Vilket förtroende har allmänheten för a-kassan?

Stora delar av den här rapporten handlar om regler och villkor som ofta blir tekniska till sin natur. Det är inte så konstigt eftersom a-kassan är just regler och lagar. Vill man förstå a-kassan så måste man förstå reglerna. Men det är inte alltid lätt för vanliga människor att greppa a-kassan. Det man möter är vanligtvis den ersättning man får om man är arbetslös, och det bildar grund för uppfattningen om a-kassan. SOM-institutet har analyserat vanliga människors uppfattning om sjukförsäkringen, a-kassan och pensionen. Några intressanta slutsatser finns att återge.⁶⁶

- Fram till 2014 fanns ett utbrett missnöje med a-kassan. Efter 2014 blev människor mer nöjda. Rimligtvis hänger det samman med att taket i a-kassan höjdes. Det var ett socialdemokratiskt vallöfte inför valet 2014, men kunde inte genomföras förrän 2015.
- En ganska stor andel känner till hur a-kassan fungerar. De som vet hur a-kassan fungerar är också mer nöjda. Det tyder på att insikt i försäkringen ökar förtroendet för den.
- Det är tydligt att människor förväntar sig kunna hålla uppe samma levnadsstandard om man blir sjuk eller pensionär, men inte om man blir arbetslös. Då får man räkna med att sänka sin levnadsstandard. Man kan spekulera i om vanliga människor uppfattar att sjukskrivna och pensionärer inte själva är skuld till sin situation, medan arbetslösa i större utsträckning kan påverka sin situation.
- En hög andel tror att många som får a-kassa skulle kunna jobba. Det gäller i högre utsträckning för a-kassan än för sjukförsäkringen.
- De som visar missnöje med socialförsäkringarna är oroliga för att man inte själv ska klara sig och att systemet som helhet inte kommer att kunna upprätthålla en rimlig levnadsstandard.
- Det finns signifikanta skillnader mellan vänster och höger när det gäller a-kassans finansiering. Vänstersympatisörer stödjer i större utsträckning än höger nuvarande finansieringsmodell baserad på skatter, egenavgifter och arbetsgivaravgifter.

⁶⁶ SOM-institutet: *Litar svenska folket på socialförsäkringarna?* 2021.

8. Vad för slags försäkring är arbetslöshetsförsäkringen och vad bör den vara?

8.1 Syfte, principer och förvaltning

Frågan i rubriken är berättigad. Arbetslöshetsförsäkringen är en socialförsäkring, men ändå inte. Den historiska bakgrunden liknar sjukförsäkringens och arbetsskadeförsäkringens. Industrisamhället krävde andra lösningar på inkomsttryggheten vid sjukdom, arbetsskada eller arbetslöshet än vad de äldre systemen från hantverkstidens skråväsende kunde presteras. Huvudsyftet för arbetslöshetsförsäkringen, att ge inkomsttrygghet, är detsamma som för dagens socialförsäkring. Men inkomsttrygghet är inte det enda syftet. Efter hand har arbetslöshetsförsäkringens syfte kommit att kopplas till arbetsmarknadens funktionssätt och till arbetsmarknadspolitiken. Vi återkommer till det längre fram. Även försäkringsprincipen är densamma som för socialförsäkringarna. Blir man sjuk, arbetsskadad eller arbetslös så ska man inte stå utan pengar.⁶⁷ Man är försäkrad på kollektiv basis. Befolkningen utgör försäkringskollektiv, antingen genom bosättning eller arbete, och försäkringspremien betalas solidariskt ur produktionen genom arbetsgivaravgift.

All försäkring handlar om risk. I privata försäkringar beräknas premien vanligtvis på basis av risken för att något ska inträffa som gör att försäkringsbolaget måste betala ut ersättning. Genom att sammanföra grupper, och därmed deras risker, kan individuella risker utjämnas. I socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen görs inga sådana kalkyler. Försäkringspremien relateras inte till den individuella risken för att råka ut för arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringens syfte och försäkringsprincip överensstämmer alltså med socialförsäkringens. Men när det gäller utformningen och förvaltningen finns skillnader. Socialförsäkringen är allmän och obligatorisk. Den "statliga" arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, en grundförsäkring och en inkomstförsäkring. Grundförsäkringen är, liksom socialförsäkringen, allmän och obligatorisk. Den täcker alla som uppfyller kvalifikationsvillkoren. Inkomstförsäkringen, som ger rätt till inkomstrelaterad ersättning, kräver medlemskap i en arbetslöshetskassa. Medlemskapet är individuellt och frivilligt. Denna del av arbetslöshetsförsäkringen är

⁶⁷ Det gäller för övrigt också när man förorsakar en trafikskada. Trafikförsäkringen är obligatorisk.

alltså inte en socialförsäkring i meningen obligatorisk och allmän. Till detta kommer en facklig helt privat inkomstförsäkring för vissa grupper.

Socialförsäkringen sköts primärt av Försäkringskassan, medan arbetslöshetsförsäkringen administreras av de särskilda arbetslöshetskassorna. De finns i dag 25 arbetslöshetskassor, de flesta med ett bakomliggande fackförbund. Rättsligt sett är arbetslöshetskassorna att likna vid privata föreningar. Men eftersom kassorna svarar för myndighetsutövning, vilket är fallet när kassan beslutar om en arbetslös person ska få ersättning eller inte, så finns lagstiftning om hur kassorna ska fungera. Man kan säga att arbetslöshetskassorna utövar myndighet på entreprenad, vilket förklarar varför staten omger dessa med en reglering. En viktig omständighet i detta sammanhang är den så kallade negativa föreningsrätten. I korthet innebär den att staten inte kan tvinga någon att vara med i en privaträttslig förening. Medlemskapet måste vara frivilligt. Av det skälet kan arbetslöshetsförsäkringens inkomstrelaterade del inte göras allmän och obligatorisk inom ramen för nuvarande ordning. Man kan inte tvinga någon att gå med i en arbetslöshetskassa.

Betecknande är att även språkbruket har färgats av rådande ordning. Till vardags talar vi om a-kassan när vi egentligen menar arbetslöshetsförsäkringen, inte själva kassan. A-kassan är till råga på allt en förkortning av begreppet arbetslöshetskassa.

8.2 Vad för slags försäkring bör arbetslöshetsförsäkringen vara?

Synen på vad arbetslöshetsförsäkringen bör vara skiljer sig åt mellan olika politiska aktörer. Jag ska försöka mig på en typologisering i syfte att peka på skillnaderna i synen på vad arbetslöshetsförsäkringen bör vara. Typologiseringen är ofullständig eftersom inte alla partier eller organisationer är beredda att redovisa en klar bild. Det beror på att arbetslöshetsförsäkringen är inne i ett formativt skede. Partier och organisationer vet säkert vad de vill i frågan, men är inte bredda att binda sig.

8.2.1 Nyliberalism

Nyliberaler och partier på högerkanten kan tänka sig ett lågt statligt grundskydd vid arbetslöshet, som kompletteras med privata inkomstförsäkringar för de som vill ha mer. Den här synen utgår från föreställningen att statliga bidrag till individen hämmar drivkrafterna att klara sig på egen hand. En mer generös

arbetslöshetsförsäkring minskar incitamenten att skaffa sig ett arbete och ökar arbetslösheten, menar nyliberalerna. Potentiellt är fackens inkomstförsäkringar ett problem för nyliberaler. Formellt sett är detta privata försäkringar, men riskbedömningen görs över stora försäkringskollektiv (fackförbundets medlemmar) och är alltså inte individuell. Frågan är om nyliberaler kan acceptera en lösning där en person med individuellt hög arbetslöshetsrisk kan "försäkra bort" drivkrafterna genom att ingå i ett stort kollektiv.

8.2.2 Socialliberalism

Det är i socialliberal idétradition som man tydligast finner tanken på socialförsäkringen. Det är därför inte märkligt att Liberalerna är det parti som tydligast företräder kravet på att även arbetslöshetsförsäkringen ska göras allmän och statlig. Alla bör vara försäkrade för inkomstbortfall i händelse av arbetslöshet, menar liberalerna. Ett viktigt rättviseargument är att alla som jobbar bidrar till försäkringens finansiering genom arbetsgivaravgiften. Men genom systemet med a-kassor är det bara a-kassemedlemmar som kan få en rimligt hög ersättning. Den här hållningen betyder inte att socialliberaler bortser från drivkrafter och incitament kopplade till ersättningens nivå och längd. Men alla som arbetar bör ha sin inkomst försäkrad.

Det finns ett paternalistiskt drag kring socialförsäkringar. Om folk får bestämma själva så kanske de struntar i att försäkra sig och åker snålskjuts på vår välvilja om olyckan är framme. Så här formulerar Henric Falkman, jurist och forskare inom försäkringsrätt, det:

"Somliga personer skulle välja att använda sina pengar till annat än försäkringspremier i förvisningen att de ändå skulle tas om hand om de råkade ut för en olycka. De skulle kunna sägas åka snålskjuts på andra personers medkänsla. Detta problem, som skulle kunna underminera de offentliga försäkringarnas legitimitet, undviks genom att skyddet är obligatoriskt för försäkringstagarna."⁶⁸

I detta avseende skiljer sig socialliberalismen från en nyliberal idétradition.

⁶⁸ Falkman, Henric: *Nordisk försäkringstidskrift*, 2006/3.

8.2.3 Vänstersidan

Socialdemokratin har i princip samma grundläggande syn på arbetslöshetsförsäkringen som socialliberaler. Alla bör ha sin inkomst försäkrad i en inkomstbortfallsförsäkring. Den ska vara statligt finansierad. Men genom socialdemokratins starka koppling till fackföreningsrörelsen så företräder partiet fortsatt den ordning där privaträttsliga arbetslöshetskassor administrerar försäkringen, det så kallade Gentsystemet.⁶⁹ Tveklöst medverkar Gentsystemet till en hög anslutningsgrad till facket. Socialdemokraterna och facken kan därför tyckas tala i egen sak. Men hög facklig anslutningsgrad är en förutsättning för hög organisationsgrad på arbetsmarknaden, vilket i sin tur gör det möjligt att upprätthålla den svenska partsmodellen.

Gentsystemet har inte kunnat upprätthållas fullt ut. Alla är inte medlemmar i a-kassor och det gjorde det nödvändigt att komplettera den frivilliga inkomstförsäkringen med en allmän grundförsäkring.

Arbetslöshetsförsäkringen har efter hand blivit en central del i svensk arbetsmarknadspolitik, men beroende på ideologi gör politiska företrädare diametralt olika analyser. Till skillnad från borgerliga idéströmningar som vill hålla nere ersättningen, vill socialdemokratin ha en generös ersättning som kompletteras med rigorös kontroll av arbetslösa. Kontrollen ska hålla uppe jobsökandet och därmed medverka till att arbetslöshetsförsäkringen blir en del av den aktiva arbetsmarknadspolitik.

Vänsterpartiet har samma grundsyn på arbetslöshetsförsäkringens organisation, det vill säga att Gentsystemet bör råda. Men när det gäller kvalifikationskraven så förespråkar man sökvillkor i stället för arbetsvillkor.

8.2.4 Miljöpartiet

Miljöpartiet vill göra arbetslöshetsförsäkringen statlig och allmän genom att lägga samman arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen till ett system för arbetslivstrygghet. I tidigare skrivningar har partiet även velat innefatta försörjningsstöd i detta system. Det skulle med nödvändighet innebära att en statlig myndighet övertar administrationen och att de frivilliga a-kassorna försvinner.⁷⁰

⁶⁹ I den belgiska staden Gent var man tidigt ute med offentlig subvention av arbetslöshetskassor som sköttes av facket. Numera är det bara Sverige, Danmark och Finland som tillämpar detta system.

⁷⁰ Riksdagen: Miljöpartiet, Motion till riksdagen 2012/13:Sf303.

Det är också inom Miljöpartiet som vi kan se det starkaste intresset för medborgarlön eller basinkomst. Det centrala här är att inte bara förvaltningsmodellen skulle bli annorlunda än i dag, utan även grundläggande kvalifikationsregler. I dag förutsätter försäkringen att man är arbetslös och att man söker jobb. I ett system med medborgarlön eller basinkomst är det inte självklart att dessa kvalifikationskrav skulle gälla.

8.2.5 Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna har inte redovisat några idéer om a-kassan som infogar försäkringen i en helhetssyn på till exempel arbetsmarknadens funktionssätt eller välfärdsstaten. De två politiska krav som finns i Sverigedemokraternas olika program får därför tolkas som närmast populistiska. Partiet kräver höjt tak i a-kassan, vilket man har gemensamt med partierna på vänsterkanten. Men Sverigedemokraterna vill även göra a-kassan allmän och obligatorisk. Att udden här är riktad mot facket i allmänhet och LO i synnerhet är uppenbart.⁷¹ Det handlar mer om Sverigedemokraternas missnöje med kopplingen mellan facket och a-kassan, än om omsorgen om alla arbetstagare.

8.2.6 Kommentar

Som sammanfattning kan man säga att synen på arbetslöshetsförsäkringen går från Miljöpartiets "Allt till alla", till nyliberalernas "Inget till någon". Tyngdpunkten i svensk politik ligger dock i att arbetslöshetsförsäkringen bör vara som en socialförsäkring, men med den särskilda utformning som Gentsystemet kräver.

⁷¹ Se länk: <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/P9W8q5/partitillhorighet-ska-inte-styra-a-kassan>.

8.3 Sex idépolitiska synsätt på arbetslöshetsförsäkringen

Politisk riktning	Typ av försäkring	Ersättningsnivå	Kvalifikation
Nyliberal (M)	Allmän socialförsäkring med lågt grundskydd	Grundskydd kompletterat med privata inkomstförsäkringar	Arbete
Sverigedemokraterna	Allmän socialförsäkring utan facklig koppling	Inkomstrelaterad ersättning med högt tak	Arbete
Socialliberal (C, L, KD)	Allmän socialförsäkring	Inkomstrelaterad ersättning med tak	Arbete
Socialdemokratin	Frivilligt medlemskap i arbetslöshetskassor	Inkomstrelaterad ersättning med tak, lågt grundskydd till icke-medlemmar	Arbete + medlemskap
Vänstern	Frivilligt medlemskap i arbetslöshetskassor	Inkomstrelaterad ersättning (med tak), lågt grundskydd till icke-medlemmar	Söka jobb + medlemskap
Miljöpartiet	Bidrag	Medborgarlön, basinkomst	Inget krav

9. Litteraturförteckning

- Arbetsförmedlingen: Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2021, bilaga 1*
- Bengtsson, Ragnar, Hegelund, Erik: *Arbetslöshetsersättning och arbetslöshet – Förväntade effekter av regeringens politik*. Sveriges a-kassor, 2018
- Calmfors, Lars, Marthin, Georg: *Vad bör göras med arbetslöshetsförsäkringen? Ekonomisk Debatt nr 6, 2011*
- Edebalk, Per Gunnar: *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen – från KAS till Alfakassan*. Lund 2012
- Ekonomistyrningsverket: *Utfall för statens budget*
- EU-kommissionen: *Adjusted Commission Work Programme 2020*
- Falkman, Henric: *En privat socialförsäkring: Några grundläggande principer för reglering av privat respektive offentlig försäkring*. *Nordisk försäkringstidskrift*, 2006/3
- Fredriksson, Peter, Söderström, Martin: *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question*. IFAU Working paper 2008:15
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): *Föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete*
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): *Lika i sak – lika för alla? Tillämpar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning sanktionsregelverket på ett likvärdigt sätt? Rapport 2019:5*
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF): *Arbetslöshetskassan Alfas roll som kompletterande arbetslöshetskassa. Förutsättningar och styrning*. Rapport 2020:13
- Jangenäs, Bo, Molin, Berndt: *Riksdagens utredningstjänst har fel om a-kassan*. *Dagens Arena* 2020-08-22
- Junestav, Malin: *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*. IFAU 2007:4
- Konjunkturinstitutet: *Konjunkturläget december 2011*
- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
- LO: *Kollektivavtalet – det skrivna löftet*. 2006
- LO: *LO:s yttrande över SOU 2020:37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Stockholm 2020

LO, PTK, Svenskt Näringsliv: *Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning*. Juni 2020

Moderaterna: Moderaternas budgetmotion för 2019

Regeringen: Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01). Dir. 2019:34

Regeringen: Kommittédirektiv. Förutsättningar för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Dir. 2021:64

Regeringen: Budgetproposition för 2022

Riksdagen: Miljöpartiet, Motion till riksdagen 2012/13:Sf303

Riksrevisionen: *A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten*, RiR 2018:27

SCB: AKU

Sjögren Lindquist, Gabriella, Wadensjö, Eskil: *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:4

SOM-institutet: *Litar svenska folket på socialförsäkringarna?* 2021

SOU 2008:53: *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

SOU 2011:52: *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen – Betänkande av Utredningen om uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm 2011

SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring. Slutbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen*. Stockholm 2015

SOU 2020: 37: *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*. Stockholm 2020

SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet – betänkande av Jämlikhetskommissionen*. Stockholm 2020

Svenskt Näringsliv, PTK: Förhandlingsprotokoll, 4 december 2020

Sveriges riksdag: Rapport från utredningstjänsten – ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, Dnr 2020:611

TCO: *Tryggheten, staten och partsmodellen*, del 1. 2019

TCO: *Tryggheten, staten och partsmodellen*, del 2. 2020

Timbro: Föredrar väljarna högre a-kassa eller lägre arbetslöshet? Timbro briefing paper #33, 2021

Visser Jelle: ICTWSS Database, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, 2019

VOXeu/CEPR: The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance. April 2020

arenaidé