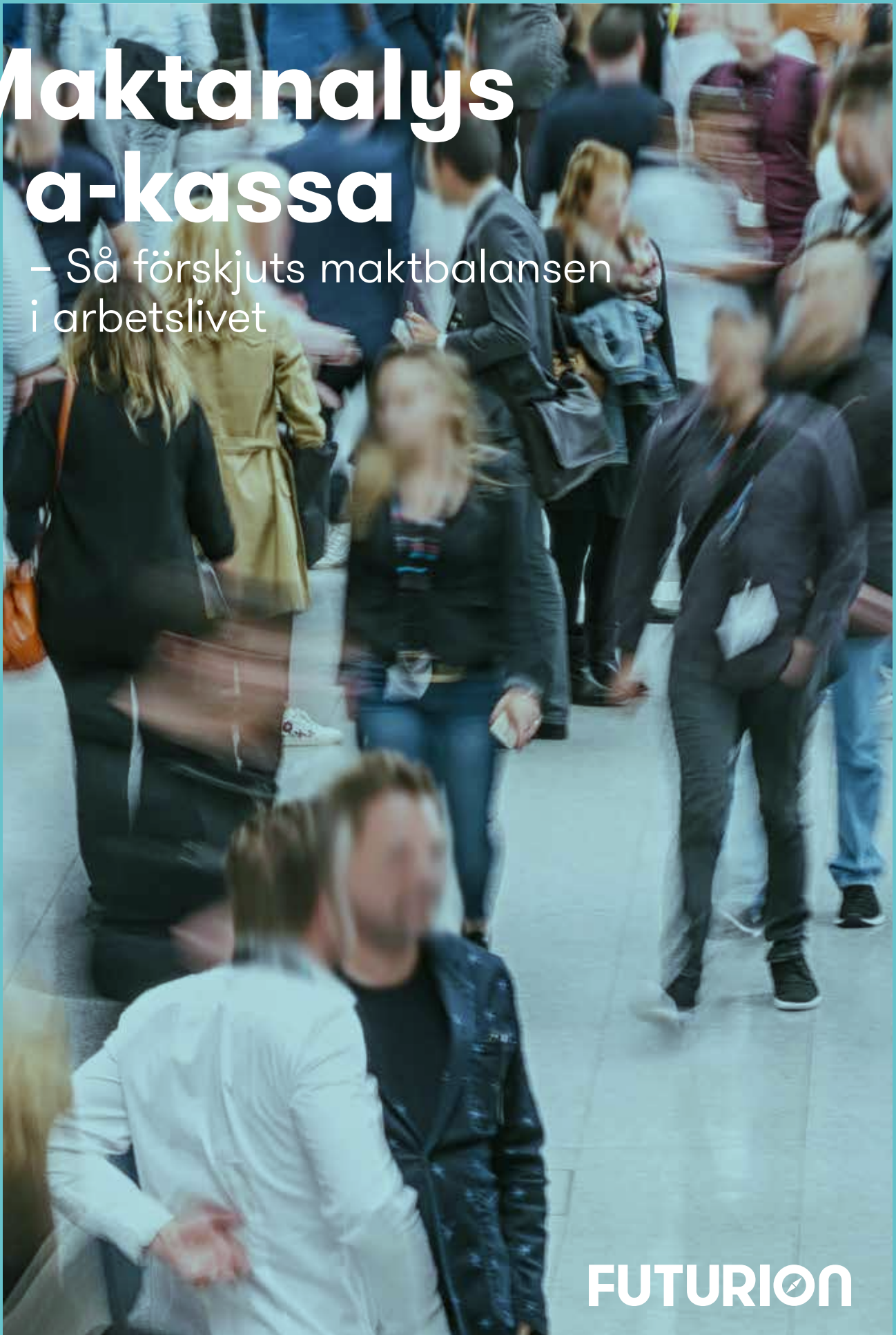


# Maktanalys a-kassa

– Så förskjuts maktbalansen  
i arbetslivet





# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| Förord.....  | 7         |
| <b>1. Sammanfattning .....</b>                                   | <b>9</b>  |
| Frivilligt medlemskap centralt .....                             | 10        |
| Maktdimensioner i den svenska partsmodellen .....                | 10        |
| Framtidens a-kassa.....  | 11        |
| <b>2. Inledning .....</b>  | <b>15</b> |
| Så funkar a-kassan .....   | 15        |
| Finansiering och avgifter .....                                  | 16        |
| Hur mycket får man i a-kassa? .....                              | 17        |
| Deltidsarbetslöshet .....  | 17        |
| Hur länge får man a-kassa?.....                                  | 17        |
| Sanktioner.....  | 18        |
| Företagare .....   | 18        |
| Lite statistik .....   | 18        |
| <b>3. Den svenska partsmodellen .....</b>                        | <b>21</b> |
| Parterna erkänner varandra .....                                 | 21        |
| Kollektivavtalen.....  | 21        |
| Arbetsrätten ger kollektivavtalen en mycket stark ställning..... | 22        |
| Parterna företräder.....   | 22        |
| Maktbalans .....   | 23        |
| Lönebildningen .....   | 23        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4. Maktperspektiv i arbetslöshetsförsäkringen.....</b>    | <b>25</b> |
| Gentsystemet ger starka fack .....                           | 25        |
| A-kassan, individen och makten .....                         | 28        |
| <b>5. Den politiska kartan över a-kassan .....</b>           | <b>33</b> |
| Organisation och huvudmannaskap .....                        | 33        |
| Ersättning .....   | 34        |
| Att ”kvala in” .....   | 37        |
| A-kasseavgiften .....  | 38        |
| <b>6. A-kassan och makten - fem scenarier .....</b>          | <b>41</b> |
| Arbetslöshetsförsäkringen blir allmän och obligatorisk ..... | 41        |
| ”Arbetslinjen” vinner över ”bidragslinjen” .....             | 42        |
| Basinkomst eller medborgarlön .....                          | 43        |
| Kollektivavtalad a-kassa .....                               | 45        |
| Nuvarande ordning fortsätter .....                           | 46        |
| <b>7. Källor och litteratur .....</b>                        | <b>49</b> |



“Hur förändras  
maktbalansen mellan  
arbetsmarknadens  
parter om a-kassan  
skulle organiseras  
annorlunda?”

# Förord

Arbete upptar en stor del av våra liv, kanske den största. Därför är det viktigt att studera förändringar som kan komma att påverka maktförhållandena i arbetslivet. Futurion har tidigare publicerat ett antal analyser om den maktförskjutning som sker vid ökat distansarbete. Dessa analyser har främst varit inriktade på förhållandet mellan den enskilde och arbetsgivaren – inte minst ur integritetssynpunkt, men också konsekvenser för fackföreningarnas ställning samt vad det nya arbetslivet betyder för samhället i stort.

I den här rapporten analyserar den tidigare TCO-utredaren och a-kasseexperten Mats Essemyr arbetslöshetsförsäkringen med utgångspunkt i maktfrågan. Hur påverkas de arbetslösas situation av den ersättning man får och de villkor som krävs för att kvala in i a-kassan? Hur förändras maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter om a-kassan skulle organiseras annorlunda?

Partsmodellen där starka fack och arbetsgivare förhandlar villkoren på arbetsmarknaden har tjänat oss väl och skapat stabilitet såväl goda villkor på arbetsmarknaden som god omställningsförmåga, vilket gagnat både individ och samhälle. Tidigare forskning har slagit fast att a-kassans organisering har stor betydelse för fackets styrka och vi vet också att storleken på arbetslöshetsersättningen är viktig för den enskildes trygghet – och därmed även förmågan att säga ifrån och även säga upp sig.

Arbetslöshetsförsäkringen är ytterst en samling regler för vad som ska gälla när man är arbetslös. De politiska partierna har skilda uppfattningar om arbetslöshetsförsäkringens utformning. Utifrån dessa skissas fem olika scenarier för hur a-kassan kan komma att bli i framtiden.

*Ann-Therése Enarsson*  
*Vd Futurion*





### **Om författaren**

Mats Essemyr är ursprungligen filosofie doktor och forskare i ekonomisk historia vid Uppsala universitet. Bakom sig har han en 25-årig karriär som arbetsmarknadsutredare på TCO. Mats Essemyrs främsta expertområde är arbetslöshetsförsäkringen och han har medverkat i de flesta utredningar på detta område.



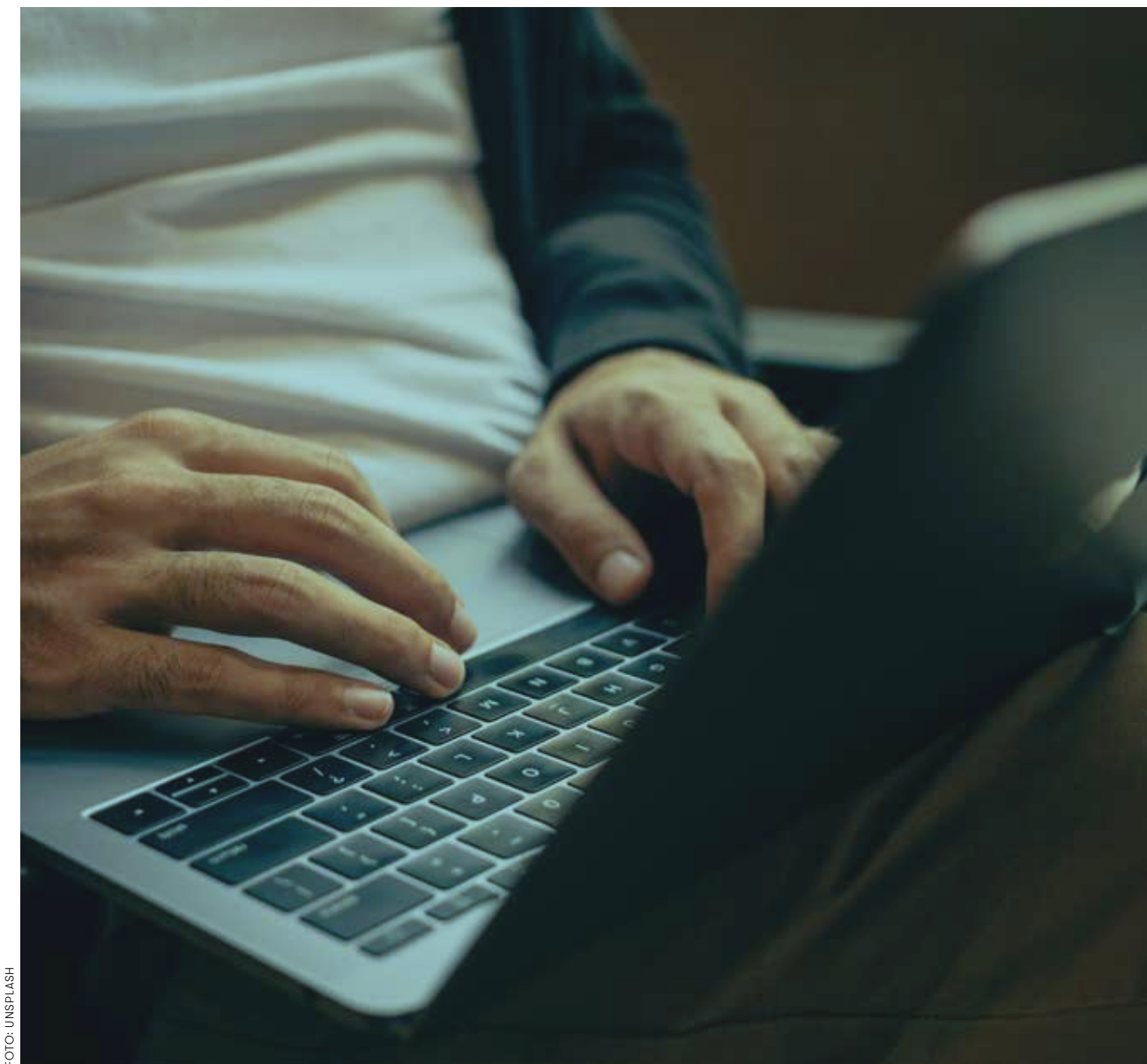


FOTO: UNSPLASH

# 1. Sammanfattning

Arbetslöshetsförsäkringen innefattar maktrelationer. Det gör även de andra trygghetssystemen och arbetsmarknadens reglering i övrigt. Systemen ställer individer och aktörer i omständigheter där man ges mer eller mindre stora möjligheter att agera. Ändrar man regler och villkor flyttas balanspunkten i maktavvägningen mellan de olika intressen som är involverade.

**A**rbetslöshetsförsäkringen, a-kassan i dagligt tal, syftar till att ge arbetstagare trygghet om man blir arbetslös. A-kassan är även ett viktigt instrument för arbetsmarknadspolitiken. Målen är att hålla arbetslösheten nere, sysselsättningen uppe och omställningen i gång. A-kassan handlar om en rad regler och villkor som baseras på bakomliggande prin-

ciper. För att få ersättning måste man kunna och vilja jobba. Man måste även ha jobbat i tillräcklig omfattning innan man blev arbetslös. Principen är att man ska ha bidragit till a-kassans finansiering genom att arbeta och att man får ersättning mellan två jobb, det vill säga när man ställer om. ○



# Frivilligt medlemskap centralt

I den svenska modellen för arbetslöshetsförsäkringen är systemet med frivilligt medlemskap i en a-kassa, Gentsystemet, mycket centralt. Det påverkar maktförhållandena på flera sätt. Ett är att den som är medlem i en a-kassa får ersättning i förhållande till sin tidigare inkomst. Det ger i regel en hygglig inkomstrygghet. De som står utanför a-kassorna får bara en liten grundersättning.

Ersättningen sjunker i takt med tiden i arbetslöshet. Man måste dessutom sköta sitt jobbsökande. I annat fall blir man bestraffad med i värsta fall indragen a-kassa. I det ingår att man som arbetslös måste acceptera de jobb som Arbetsförmedlingen anvisar. Säger man upp sig själv förorsakar man sin egen arbetslöshet. Då står man utan ersättning i nästan två månader.

Arbetslöshetsförsäkringen innefattar två grundläggande dimensioner när det gäller maktförhållandena. Gentsystemet, med särskilda a-kassor som är historiskt kopplade till bakomliggande fackförbund, har skapat en hög anslutningsgrad till fackliga organisationer och därmed en hög organisationsgrad på arbetsmarknaden. Facken har utvecklat en styrka som kan mäta sig väl med arbetsgivarorganisationernas. På den basen har den svenska partsmodellen utvecklats till ett väloljat maskineri.

Partsmodellen bygger på att parterna accepterar varandra som legitima företrädare för arbetstagare respektive arbetsgivare. Parterna har getts förtroendet att sköta regleringen av löner och villkor på arbetsmarknaden genom kollektivavtal. Det är möjligt eftersom kollektivavtal kan ersätta arbetsrätten. ●

## Maktdimensioner i den svenska partsmodellen

En förutsättning för den svenska partsmodellen är att det råder maktbalans mellan fack och arbetsgivarorganisationer. Det är här Gentsystemet kommer in. Skulle arbetslöshetsförsäkringen göras allmän och obligatorisk, som ibland diskuteras, finns en risk för att anslutningsgraden till facket sjunker, särskilt bland LO-förbunden. Försvagas facken kan det bli svårt för en del fack att teckna avtal. I förlängningen uppkommer då krav på mer politisk reglering av arbetsmarknaden. Partsmodellen förutsätter starka parter mellan vilka maktbalans råder. Arbetslöshetsförsäkringens organisation i form av Gentsystemet är en faktor i detta sammanhang.

”1,5 miljoner arbetstagare står utanför a-kassorna.”

Den andra maktdimensionen är den mellan den arbetslösa individen och arbetsgivare. Hur mycket man får i ersättning och hur länge avgör den arbetslösas maktställning. Är ersättningen hög i förhållande till det man tjänade innan man blev arbetslös, kommer man att vara mindre benägen att acceptera jobb med låg lön. Får man ersättning under lång tid ökar möjligheterna att hitta det jobb som man vill ha och är kompetent för. Reservationslönen är den lägsta lön som en arbetslös är

beredd att arbeta för. Humankapital är den utbildning, kompetens och erfarenhet som individen har investerat i. Låg ersättning från a-kassan som man bara får under kort tid leder till ökad benägenhet att acceptera låglönejobb med låga kompetenskrav. Det skapar utsatthet och devalverar individens humankapital. Hur a-kassan är utformad när det gäller ersättning och villkor har en direkt påverkan på individens maktposition vid arbetslöshet.

I samband med arbetsmarknadskrisen på grund av coronapandemin gjordes a-kassan mer generös i nästan alla delar. Ersättningen är nu relativt väl tilltagen. Den högsta ersättningen, taket i a-kassan, täcker in de som tjänar upp till 33 000 kronor per månad. Det utgör en stor del av alla arbetstagare och en ännu större del av de som faktiskt är arbetslösa. De som tjänar mer än 33 000 kronor täcks i många fall in av fackliga inkomstförsäkringar som ger upp till 80 procent av tidigare inkomst. Även reglerna för att kvala in i a-kassan gjordes mer generösa, vilket innebär att fler än tidigare får rätt till ersättning idag.

Men för en stor grupp arbetstagare skapar situationen en stor utsatthet. 1,5 miljoner arbetstagare står utanför a-kassorna och får vid arbetslöshet bara en grundersättning på maximalt 11 200 kronor per månad. Det är inget som man klarar sin försörjning på och innebär ökat tryck att jobba för lägre lön. För den gruppen kan inte arbetslöshetsförsäkringen hålla uppe en rimlig maktposition. ●

# Framtidens a-kassa

Vad kan vi då förvänta oss av framtiden? Hur skulle maktförhållandena påverkas om a-kassan ändras i riktning mot några av de idéer som har diskuterats?

- **Arbetslöshetsförsäkringen är tudelad idag.** För att få ersättning efter inkomst måste man vara medlem i en a-kassa. Annars har man bara rätt till ett grundbelopp. Om a-kassan görs allmän och obligatorisk så kommer alla som uppfyller kraven att få ersättning efter inkomst. Det innebär att fler arbetstagare och arbetslösa får ersättning efter inkomst och därmed en starkare ställning. Men om a-kassorna försvinner, det så kallade Gentsystemet, kan det försvaga facken. Arbetstagare kan komma att sluta gå med i facket eftersom kopplingen till a-kassan inte längre finns. En del tyder på att LO-facken skulle drabbas mer än tjänstemannafacken. Lägre organisationsgrad på den fackliga sidan kan på sikt betyda svårigheter att vidmakthålla kollektivavtalens ställning. Då måste arbetsmarknaden regleras på annat sätt, till exempel genom lagstiftning eller allmängiltigförklaring. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle sålunda stärka maktpositionen för vissa arbetstagare men försvaga partsmodellen.

”Om a-kassan görs allmän och obligatorisk så kommer alla som uppfyller kraven att få ersättning efter inkomst.”

- **Högerns sida i politiken driver på för lägre ersättning och snabbare avtrappning.** Syftet är att öka incitamenten hos arbetslösa att ta jobb och korta tiden i arbetslöshet. Högerns sida kallar detta för ”arbetslinjen”. Lägre ersättning vid arbetslöshet försvagar de arbetslösas maktposition generellt genom att det ökar benägenheten att acceptera jobb med lägre lön och lägre kvalifikationskrav. Arbetstagarens human kapital devalveras. Men arbetstagarna kommer att påverkas olika mycket. De som har tillgång till fackens inkomstförsäkringar kommer inte att påverkas nämnvärt. Inkomstförsäkringarna ger vanligtvis ersättning upp till 80 procent av tidigare lön, oavsett ersättningstakets nivå. Desto värre blir det för de som saknar inkomstförsäkring som toppar upp a-kassan. De får se sin inkomsttrygghet försvagas rejält med de förslag som nu ligger. I arbetslinjen ingår även att strama upp kvalifikationskraven. Det leder till att fler arbetslösa kommer att sakna ersättning och därmed vara hänvisade till försörjningsstöd. På längre sikt kan facken komma att försvagas. Inkomstförsäkring-

arna är viktiga för medlemsrekryteringen. Men om fackens kostnader för försäkringarna blir för höga kommer villkoren att skärpas till. Färre kommer då att täckas av inkomstförsäkringarna. Den medlemsrekryterande effekten kan komma att minska. Arbetslinjen försämrar arbetstagarnas maktposition, men med stora skillnader. Facken kan komma att påverkas negativt.

”Lägre ersättning vid arbetslöshet försvagar de arbetslösas maktposition generellt genom att det ökar benägenheten att acceptera jobb med lägre lön och lägre kvalifikationskrav.”

- **I debatten hörs ibland förslag om basinkomst /medborgarlön.** Det innebär att man har rätt till en inkomst utan krav på motprestation. I princip gör det individen mindre sårbar. Men det hänger på hur hög inkomsten blir. Blir den så låg att man ändå måste komplettera med jobb för att klara försörjningen hamnar man lätt i låglönefallen. Basinkomst /medborgarlön måste rimligtvis leva parallellt med en arbetslöshetsförsäkring. Ersättningen måste sättas så lågt att den inte äventyrar den vanliga a-kassan. För att få a-kassa måste man dessutom uppfylla något kvalifikationsvillkor. Även om det enda villkoret blir att söka jobb, är det att se som en motprestation. Den som faktiskt klarar sin försörjning på basinkomst /medborgarlön kommer ha få incitament att gå med i en a-kassa eller ens i facket. En utveckling i riktning mot inkomst utan motprestation stärker i princip individens maktposition. Men det är svårt att se hur basinkomst/medborgarlön ska kunna utformas så att den både ger tillräcklig inkomsttrygghet och kan fungera parallellt med en arbetslöshetsförsäkring.
- **I samband med LAS-överenskommelsen har fack och arbetsgivarorganisationer framfört idén om en arbetslöshetsförsäkring som baseras på kollektivavtal.** Parterna skulle ta över skyddet vid arbetslöshet och bestämma om ersättning och kvalifikationsvillkor. Eftersom ungefär en halv miljon arbetstagare jobbar hos arbetsgivare utan kollektivavtal, måste den vanliga arbetslöshetsförsäkringen finnas kvar. Det blir två parallella system. Till det kommer att nuvarande system med frivilliga a-kassor ska finnas



”Eftersom ungefär en halv miljon arbetstagare jobbar hos arbetsgivare utan kollektivavtal, måste den vanliga arbetslöshetsförsäkringen finnas kvar.”

kvar. Det blir totalt fyra olika varianter på hur mycket man kan få i ersättning som arbetslös. Vinnare blir de som har både kollektivavtal och är med i a-kassan. Den gruppen får tillgång till avtalade omställningsstöd och a-kassa efter inkomst. Förlorare blir de som saknar kollektivavtal och inte är medlem i a-kassan. Då får man endast dagens låga grundersättning. Kollektivavtalad a-kassa kan mycket väl stärka parterna och därmed den svenska partsmodellen. Men skillnaderna mellan arbetstagare kommer att öka. ”Insiders” kommer att stärka sina positioner medan ”outsiders” hamnar i en svagare position.

- **Ett scenario är att inga särskilda reformer genomförs vad gäller a-kassan under en tid framöver.** Gentsystemet fortlever och bidrar till att den fackliga anslutningsgraden inte sjunker allvarligt. Partsmodellen kan upprätthållas genom att fack och arbetsgivarorganisationer fortsätter att vara jämstarka. Men a-kassorna skulle även fortsättningsvis tappa medlemmar, så som sker idag. Dagsnoteringen är att 1,5 miljoner arbetstagare står utanför a-kassorna. Fler kommer alltså sakna en rimlig inkomsttrygghet och hamna i en mycket utsatt maktposition. För de som är medlemmar i a-kassan innebär nuvarande regler ett fortsatt gott skydd.

Men det kan bara upprätthållas under några år framöver. Erfarenhetsmässigt ökar lönerna med två till tre procent per år. Ligger taket i a-kassan still urholkas kompensationsgraden efterhand. De arbetslösa får en allt mindre del av tidigare lön i ersättning. Det försvagar de arbetslösa och de som kan bli arbetslösa. Facken kräver att taket i a-kassan höjs i takt med lönerna. Men politiken har hittills inte visat något intresse för det. ●







## 2. Inledning


Det mesta i arbetslivet och på arbetsmarknaden handlar om makt eller åtminstone aspekter av makt. Vem bestämmer på jobbet? Vem avgör om du ska förlora jobbet? Hur mycket måste du underordna dig för att inte råka illa ut? Det är tre exempel på maktaspekter kopplade till arbetsplatsen, till relationen mellan den anställda och arbetsgivaren. Dessa relationer regleras ytterst i lagstiftning, arbetsrätten, även om stora möjligheter finns att avvika från lagarna. Det är uppenbart att lagstiftningen syftar till att skapa en maktbalans mellan intressenterna. Lagarna försöker väga av motstridiga intressen, så att arbetslivet ska fungera för båda parter.

**K**opplat till arbetsmarknaden är trygghetssystemen. Dessa är socialförsäkringarna (sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring), arbetslöshetsförsäkring och pensionssystemet. De syftar till att skapa ekonomisk trygghet för de som befinner sig i en situation som innebär att man inte kan arbeta för sin försörjning. Kopplingen till arbetsmarknaden är fundamental i så måtto att man får tillgång till trygghetssystemen genom arbete. Har man jobbat och haft en inkomst så får man pengar, annars inte. Tänk bort trygghetssystemen. Det är inte svårt att förstå den maktlöshet man skulle känna i att hamna i en situation där man inte kan försörja sig.

Men det är inte fri dragningsrätt på trygghetssystemen. För att få tillgång till dessa måste man uppfylla en rad villkor. Inte sällan innebär det att man måste underkasta sig handlingsplaner och åtgärdsprogram. Så som trygghetssystemen är utformade innefattar dessa maktrelationer på olika plan. Trygghetssystemens utformning syftar till att åstadkomma en maktavvägning. Individens trygghet vägs av mot till exempel statsmaktens kostnader.

Den här analysen behandlar maktrelationerna inom arbetslöshetsförsäkring. Det är ett tema som sällan behandlas. Studier om socialförsäkringarna i allmänhet och a-kassan i synnerhet utgår vanligtvis från ett systemperspektiv. Vilken grad av inkomstrygghet ger system? Skapar de arbetslöshet? Klarar vi finansieringen? Den här analysen vill lyfta fram maktrelationerna. Analysen tar upp följande.

- Grunddragen i den svenska partsmodellen
- Vem bestämmer i arbetslöshetsförsäkring?
- Hur förhåller sig arbetslöshetsförsäkring till den svenska partsmodellen?
- Ersättning och villkor i a-kassan – hur påverkar dessa de arbetslösa?
- Hur förändras maktrelationerna i arbetslöshetsförsäkring – fyra framtidsscenarioer

Först en kort beskrivning av hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar idag. 

## Så funkar a-kassan

Det finns en språkförbistring som ständigt förföljer oss. Egentligen heter det arbetslöshetsförsäkring. Men den kallas för a-kassan i dagligt tal. Dock syftar a-kassa på de särskilda a-kassor, 24 till antalet idag, som sköter administrationen av detta trygghetssystem. Själva trygghetssystemet heter alltså arbetslöshetsförsäkring. Inte sällan orsakar det förvirring och oklarheter, främst för att många människor tror att a-kassorna även bestämmer om regler och villkor. Så är inte fallet. Till det kommer att även ersättningen ibland kallas för a-kassa, exempelvis i uttrycket ”jag går på a-kassa”.

### Grundvillkoren

Den som vill ha ersättning från a-kassan måste uppfylla en rad villkor. Först gäller tre grundvillkor.

- Man måste vara arbetslös. Det är man om man är anmäld till Arbetsförmedlingen som arbetslös, annars inte.
- Man måste stå till arbetsmarknadens förfogande.
- Man måste kunna jobba minst 17 timmar per vecka och minst tre timmar varje dag.




Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär till exempel att man måste ha barnomsorg ordnad. Om så inte är fallet uppfyller man inte grundvillkoren. Man måste även klara att jobba alla veckans dagar. Utöver grundvillkoren tillkommer några villkor som även de måste vara uppfyllda för att ersättning verkligen ska lämnas.

## Arbetsvillkoret

För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen måste man ha arbetat innan man blev arbetslös. Under de tolv månader som föregick arbetslösheten (ramtiden) måste man ha arbetat minst 60 timmar per månad i sex av de tolv månaderna.<sup>1</sup> Det här är regler som infördes tillfälligt i mars 2020, som en del av bekämpningen av den arbetsmarknadskris som coronapandemin skapade. De ligger dock kvar under åtminstone 2022, som en effekt av uppgörelsen om statsbudgeten för 2022. Det ursprungliga arbetsvillkoret är strängare. Det kräver arbete i minst 80 timmar per månad i sex månader under ramtidens tolv månader. I runda tal ska man alltså ha jobbat minst halvtid i ett halvår för att få ersättning.


## Medlemsvillkoret

För att få en rimlig ersättning måste man även vara medlem i en arbetslöshetskassa. Man måste uppfylla medlemsvillkoret på tolv månaders medlemskap innan arbetslösheten. Då är man berättigad till så kallad inkomstrelaterad ersättning. Det betyder att man får ersättning i förhållande till den inkomst som man hade innan man blev arbetslös. Men bara upp till en högsta nivå, det så kallade taket i a-kassan.

Medlemsvillkoret mildrades tillfälligt i samband med corona-åtgärderna i mars 2020. En medlemsmånad fick räknas som fyra, varför medlemsvillkoret i realiteten kom att ligga på tre månaders medlemskap. Till skillnad från övriga mildare regler, återgick dock medlemsvillkoret till tolv månader i januari 2021. 

# Finansiering och avgifter

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till största delen genom en särskild arbetsgivaravgift, arbetsmarknadsavgiften, som uppgår till 2,64 procent av bruttolönesumman. Den inbringar normalt drygt 40 miljarder kronor per år. Till det kommer att a-kassorna ska betala en finansieringsavgift till staten, som brukar inbringa runt 4 miljarder per år.<sup>2</sup> Tillsammans ska detta finansiera arbetslösheten, som är kostnaderna för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönegaranti och avsättning till statlig pension för dessa ersättningar.

A-kassornas finansieringsavgift, tillsammans med kostnaderna för kassornas förvaltning (löner, lokaler med mera), resulterar i en avgift som den enskilda medlemmen ska betala varje månad. Avgifterna skiljer sig åt något (se not 2). Högst avgift, 170 kronor per månad, har GS och Pappers a-kassor. Lägst avgift har Kommunals a-kassa, med en avgift på 120 kronor per månad. Fyra LO-kassor har en något lägre avgift för de medlemmar som är med i både a-kassan och det bakomliggande fackförbundet.<sup>3</sup> 

”Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till största delen genom en särskild arbetsgivaravgift. Den inbringar normalt drygt 40 miljarder kronor per år.”

1 Alternativt uppfylls arbetsvillkoret om man har arbetat 420 timmar under sex sammanhängande månader, dock minst 40 timmar varje månad.

2 Finansieringsavgiften ska betalas varje månad och uppgår till 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalda dagpenningen delat med tolv. Kassor med arbetslösa som har hög lön får därför betala en hög finansieringsavgift.

3 Avser mars 2022. IAF: astat.



# Hur mycket får man i a-kassa

## Karens

Varje ersättningsperiod inleds med ett antal dagars karens, då man inte får någon ersättning. Under 2022 är karensen två dagar, en tillfällig regel på grund av corona.

”Det är en kraftfull signal om att man inte får förorsaka sin egen arbetslöshet.”

Den som säger upp sig själv drabbas av en betydligt längre karens, nämligen 45 dagar plus de två obligatoriska. Det är en kraftfull signal om att man inte får förorsaka sin egen arbetslöshet. Den här regeln innefattar en viktig maktaspekt. Den som vill ha ett annat jobb, kanske på grund av bristande utvecklingsmöjligheter, får inte chansa på att säga upp sig själv innan man skaffat nytt jobb. I annat fall riskerar man att straffas hårt ekonomiskt. Det skapar inlåsning och minskad rörlighet.

## Inkomstrelaterad ersättning

Den som uppfyller grundvillkoren, arbetsvillkoret och medlemsvillkoret får 80 procent av tidigare inkomst upp till taket på 33 000 kronor per månad. Det ger maximalt 26 400 kronor per månad. Efter 100 dagars arbetslöshet sjunker taket. Ersättningen blir maximalt 22 000 kronor per månad. Till det kommer att ersättningsgraden sjunker till 70 procent av tidigare inkomst efter 200 dagars arbetslöshet. Dessa nivåer är tillfälliga och gäller under 2022.

Det tillfälliga taket i a-kassan får betraktas som relativt generöst eftersom det ligger nära medianlönen på arbetsmarknaden.

## Grundersättning

Även den som inte är medlem i a-kassan<sup>41</sup> har rätt till ersättning om man uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret. Men ersättningen är inte kopplad till vilken inkomst man hade innan man blev arbetslös, utan till vilken arbetstid man hade. Framför allt är ersättningen mycket lägre än den som a-kassemedlemmar får. Med de tillfälliga coronareglerna så kan man som mest få 11 200 kronor per månad i grundersättning. ●

## Deltidsarbetslöshet

Även den som är arbetslös på deltid kan få ersättning. Arbetslöshetsförsäkringen är en veckoförsäkring i så måtto att arbetstiden räknas per vecka. Har man arbetat några dagar under en vecka men varit arbetslös i övrigt under veckan, räknas man som deltidarbetslös

och kan få ersättning. Man får ersättning på deltid i maximalt 60 veckor. Därefter måste man välja mellan att fortsätta jobba deltid utan a-kasseersättning eller bli helt arbetslös. ●

## Hur länge får man a-kassa?

Ersättningsperiodens längd, som termen lyder, är maximerad till 300 ersättningsdagar. Man får ersättning i 22 dagar per månad, vilket innebär drygt 13 månader i

kalendertid. Därefter utförsäkras man och måste på nytt uppfylla ett arbetsvillkor, alltså arbeta, för att få ytterligare ersättning. ●

<sup>41</sup> Det gäller den som inte är medlem i en a-kassa eller inte har varit det i tolv månader.

# Sanktioner

Den arbetslösa som inte fullgör sina åligganden bestraffas. Det kan gälla att man inte söker jobb eller uteblir från möten med sin handläggare på Arbetsförmedlingen. Sanktionssystemet är utformat som en trappa där bestraffningen blir stegvis strängare. I sista hand förlorar man arbetslöshetsersättningen helt. ●

# Företagare

Även företagare kan få a-kassa. Kravet är i princip att företagaren lagt ner sitt företag eller har det vilande och att inga åtgärder genomförs. Under pandemin fick många egenföretagare avveckla sina verksamheter. För att mildra effekterna och för att de skulle kunna starta upp verksamheterna igen mildrades reglerna. Bland annat är det nu möjligt att underhålla kundkontakter, uppdatera hemsidor med mera, utan att riskera att mista a-kassan. ●

# Lite statistik<sup>5</sup>

Arbetskraften i Sverige omfattar cirka 5,4 miljoner personer. I arbetskraften ingår alla sysselsatta och alla som söker jobb. Nästan exakt 3,9 miljoner är medlemmar i en a-kassa. 1,5 miljoner står alltså utanför den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen.

Idag är 179 000 personer registrerade som öppet arbetslösa hos Arbetsförmedlingen. Men bara 103 000 av dessa fick ersättning från a-kassan, varav 96 300 fick inkomstrelaterad ersättning. Många arbetslösa uppfyller alltså inte villkoren och får ingen ersättning alls. Under 2021 betalades 21,3 miljarder ut i arbetslöshetsersättning. Det är väldigt mycket och kan tillskrivas den höga arbetslösheten till följd av corona. Ett normalår betalar a-kassorna ut 12 till 13 miljarder kronor. ●

---

5 Statistiken avser januari 2022





# 3. Den svenska partsmodellen

Vi brukar framhålla att Sverige har en väl fungerande partsmodell som är till stor nytta för arbetsmarknaden. Men vad är partsmodellen egentligen? Och vad har den med a-kassan att göra?

## Parterna erkänner varandra

På arbetsmarknaden, eller egentligen i produktionen, skapas värden av arbetstagare och arbetsgivare. De har motstridiga intressen i så måtto att båda vill ha mer av verksamhetens överskott, arbetstagarna i form av lön och arbetsgivarna i form av vinst. Sedan lång tid har båda grupperna etablerat sina respektive intresseorganisationer. Som arbetstagare kan man bli medlem i ett fackförbund och som företag i ett arbetsgivarförbund.

I vårt land har dessa organisationer en stark ställning. Ett exempel är att det lokala facket är legal företrädare för arbetstagarna på arbetsplatsen. I många andra länder med annan tradition, har så kallade företagsråd getts den rollen. Men i Sverige är det mindre komplicerat. Fack och arbetsgivarorganisationer har getts mandatet att företräda sina intressegrupper.

Den här ordningen går tillbaka över hundra år i tiden. 1906 antogs den så kallade decemberkompromissen mellan LO och Svenska Arbetsgivareföreningen (Svenskt Näringsliv idag). Den innebar att arbetsgivarna accepterade arbetarnas rätt att organisera sig, i realiteten att facket blev legitim företrädare för arbetstagarna, och att facket accepterade arbetsledningsrätten. Den senare innebär att arbetsgivaren bestämmer nästan allt på arbetsplatsen. Det är inte för mycket sagt att den svenska partsmodellen har sitt ursprung i denna kompromiss. De flesta av oss känner igen detta även idag; chefen bestämmer det mesta på jobbet, facket är en självklar del på arbetsplatsen. För svenska förhållanden är detta självklarheter. Men i långt ifrån alla länder föreligger detta grundläggande ömsesidiga erkännande. ●

## Kollektivavtalen

Redan föreningsrätten var en stor framgång för facken. På basis av decemberkompromissen följde därefter rätten att teckna kollektivavtal som en logisk konsekvens. Det gjorde det möjligt för facken att använda sin stärkta position för arbetstagarnas bästa.

Kollektivavtalet är det viktigaste instrumentet för parterna att fylla sin roll på arbetsmarknaden. Kollektivavtalen fick tidigt en utformning som gör avtalen särskilt viktiga som regleringsinstrument. För det första gäller fredsplikt för båda parter om det finns ett giltigt

kollektivavtal.<sup>6</sup> Då är det inte tillåtet för facket att strejka eller vidta andra konfliktåtgärder. Arbetsgivaren kan räkna med att verksamheten kan fortgå och inte störas av fackliga åtgärder. För det andra täcks alla anställda på arbetsplatsen av kollektivavtalet. Avtalet gäller alltså inte enbart medlemmarna i facket, vilket är fallet i många andra länder. Den här ordningen innebär att arbetsgivare inte får några fördelar av att bara anställa de som inte är med i facket. För arbetsgivare gäller vidare att man omfattas av de kollektivavtal som ens arbetsgivarorganisation har tecknat. ●



# Arbetsrätten ger kollektivavtalen en mycket stark ställning

Sverige har liksom de flesta andra länder en rad lagar som reglerar förhållandena i arbetslivet. De viktigaste är lagen om anställningsskydd (LAS), medbestämmandelagen (MBL), förtroendemannalagen, arbetsmiljölagen och arbetstidslagen. Men LAS, MBL och arbetstidslagen är, helt eller delvis, semidispositiva till förmån för kollektivavtal. Det betyder att parterna inte behöver följa lagen, om man har förhandlat fram ett kollektivavtal som säger vad som ska gälla. Då är det kollektivavtalet som gäller. Ett illustrativt exempel gäller turordningsregeln i LAS, ”sist in, först ut”. Om ett företag vill göra sig av med exempelvis fem anställda kommer de fem som har kortast anställningstid att hamna på listan över de som får sluta. Men eftersom LAS är semidispositiv kan företaget och det lokala facket förhandla fram en lista med helt andra personer. Den listan utgör ett kollektivavtal och ska följas.

I vidare mening har kollektivavtalen därför en rättslig ställning som är likvärdig med lag. Det ger i sin tur parterna en mycket stor makt. Exemplet ovan innebär ju att personer, vars jobb skyddas av LAS, ändå blir av

med jobbet eftersom fack och arbetsgivare har kommit överens om det.

För facken innebär den här maktpositionen ett betydande ansvarstagande. I många andra länder vägrar facken att delta i förhandlingar där man blir medansvarig till att människor förlorar jobbet. I vår partsmodell hamnar facken ofta i rollen som medansvarig, men har å andra sidan handlingsutrymme att förhandla fram lösningar som minimerar skadorna.

I ett maktperspektiv förtjänar det att påpekas att det i vår partsmodell är parterna – inte individen – som getts långtgående maktbefogenheter. Inte ens strejkrätten är en fastslagen individuell rättighet i Sverige. Här är det facket som har rätten att utlysa strejk, inte individen. Om facket inte har utlyst strejk ska arbetstagaren gå till jobbet helt enkelt. Renodlingen av makt och ansvar till parterna gör vår partsmodell effektiv och hanterlig. Den är att likna vid oljan i en motor. Finns olja i tillräcklig mängd och med hygglig kvalitet fungerar motorn i regel bra. ●

## Parterna företräder

Ett av få svenska ord som fått internationell spridning är ombudsman. De fackliga organisationerna har anställda ombudsmän som företräder sina medlemmar. Samma sak på arbetsgivarsidan. Parterna är professionaliserade organisationer som företräder kollektiv. Det är den grundläggande organisationsprincipen i partsmodellen. Ombudsmannen ”tar hand om” de eventuella problem som arbetstagaren kan ha visavi arbetsgivaren.<sup>7</sup>

Men om facken och arbetsgivarorganisationerna ska kunna axla ansvar och befogenheter i partsmodellen måste det stå klart att de verkligen är de legitima företrädarna. Av det skälet är organisationsgraden, på den fackliga sidan såväl som på arbetsgivarsidan, så viktig. Organisationsgraden är den andel av arbetstagarna i en bransch som är anslutna till facken i branschen. Sjunker organisationsgraden uppstår tvivel på att facket i fråga verkligen kan anses vara den legitima företrädaren. Det leder till att organisationens ställning som avtalslutande part ifrågasätts. Om kollektivavtal inte kan slutas på

grund av låg organisationsgrad eroderar vår partsmodell efterhand. Då måste regleringen av arbetsmarknaden ske på annat sätt.

Den fackliga organisationsgraden i Sverige låg 2021 på cirka 70 procent, med fördelningen arbetare 62 procent och tjänstemän 74 procent.<sup>8</sup> Danmark och Finland ligger i samma härad, medan Norge ligger lite lägre. Men i stora länder såsom Tyskland och Frankrike är organisationsgraden mycket lägre, 16 respektive 9 procent.<sup>9</sup>

Siffrorna för svensk del rymmer stora skillnader mellan branscher. Organisationsgraden för arbetare inom kommunal sektor, exempelvis undersköterskor i Kommunal, ligger på 73 procent medan motsvarande för hotell- och restaurangbranschen är 35 procent. Den senare siffran måste ses som bekymmersam utifrån ett fackligt perspektiv. På tjänstemannasidan är organisationsgraden högre inom såväl offentlig som privat sektor.<sup>10</sup>

7 En av tjänstemannarörelsens muntra visor anspelar på detta förhållande: ”Hej du glade tjänsteman, det du ej klarar själv, klarar lätt din ombudsman”.

8 Kjellberg, Anders. Den svenska modellen i en föränderlig värld. Arena idé, Stockholm 2022, s 7.

9 Kjellberg, 2022, s 17.

10 Kjellberg, 2022, s 101, 122.



Det kan verka förvånande men organisationsgraden på arbetsgivar sidan är högre än på den fackliga sidan, nästan 90 procent. Alla arbetsgivare inom stat, regioner och kommuner är anslutna till arbetsgivarorganisationer. Det privata näringslivet karakteriserades länge av stora företag med många anställda. Det underlättade arbetsgivarernas organisering.

Även om den fackliga organisationsgraden har sjunkit över tid är den fortfarande så pass hög att den klarar att bära upp partsmodellens krav på legitimitet. Den nedåtgående trenden måste dock vändas på lång sikt för att partsmodellen ska överleva. Att fackförbund och arbets-

givarorganisationer tecknar kollektivavtal på bransch-nivå är inte det enda sättet att reglera arbetsmarknaden. I Tyskland tilläts organisationsgraden sjunka så lågt i början av 2000-talet att man såg sig nödgad att införa lagstiftade minimilöner för att ge arbetstagarna ett löneskydd. I Frankrike täcks de flesta av kollektivavtal, trots en mycket låg organisationsgrad. Det beror på att man använder så kallad allmängiltigförklaring som innebär att politiken upphöjer ett kollektivavtal till att gälla för hela branschen. I båda fallen griper alltså politiken in på områden som i vår modell är reserverade för parterna. ●

## Maktbalans

Fack och arbetsgivarorganisationer har motstridiga intressen. Men man är ömsesidigt beroende av varandra och det är därför poänglöst att försöka besegra sin motpart. Finns inga företag så finns heller inga jobb att gå till. Usla löner och arbetsvillkor leder till att ingen vill jobba där. Partsmodellen kan därför leverera bara om makten är balanserad. Ingen part får dominera spelplanen helt. Maktbalans innebär att båda parter kan "leva med" en given maktrelation eftersom den inte rör vid grundläggande utgångspunkter. Nedan presenteras två exempel för att illustrera resonemanget.

För arbetsgivar sidan är arbetsledningsrätten fundamentalt. Om arbetsgivaren inte får leda och fördela arbetet och därmed bestämma om företagets skötsel finns ingen poäng med att äga det. Arbetsledningsrätten är i grunden äganderätten. Arbetsgivar sidan kan inte acceptera en maktrelation som underminerar arbetsledningsrätten.

Fackets uppgift är att skydda arbetstagaren. Att man kan bli av med jobbet accepterar facket. Men det får inte gå till hur som helst. Arbetsgivaren får inte säga upp folk efter eget gottfinnande. Hen måste följa en proce-

dur som innefattar en prövning av om uppsägningen står på saklig grund och en turordning. Det skyddar arbetstagaren mot arbetsgivarens godtycke som är fundamentalt för att maktrelationen ska kunna upprätthållas.

Poängen med dessa röda linjer är att om de överskrids kommer parterna inte att ta ansvar för regleringen av arbetsmarknaden. Undermineras arbetsledningsrätten så minskar incitamenten att driva företag. Om arbetsgivaren får bestämma allt själv kommer facken att sätta sig till motvärn med ständiga konflikter som följd. Oljan i motorn har runnit ut.

Politikens uppgift är att ge akt på maktförskjutningar och väga av förändringar i arbetsrätten så att maktbalansen mellan parterna upprätthålls. På det hela taget har svensk politik varit framgångsrik i detta. Det finns en samsyn inom politiken om de stora fördelarna med en fungerande partsmodell. Därför finns också en samsyn om att politikens uppgift är att upprätthålla maktbalansen, inte att ge makt åt den ena eller andra parten. ●

## Lönebildningen

På ett område, lönebildningen, har partsmodellen varit särskilt framgångsrik de senaste decennierna. Typiskt nog kännetecknas lönerna av frånvaron av politisk reglering som parterna kan ta spjörn emot. Det är fritt fram för förhandlingar. I princip går det till så här; parterna inom de delar av arbetsmarknaden som möter utländsk konkurrens kommer överens om ett löneutrymme för de närmaste åren, det så kallade märket. Hur stort löneutrymmet är avgörs av konkurrenskraft, produktivitet och inflation. Bakom dessa tekniska termer döljer sig parternas olika intressen. Arbetsgivarna vill inte att lönerna ökar mer än i jämförbara länder eftersom det

minskar vinstmarginalerna. Facken vill ha reallöneökningar. Ingen vill ha för hög inflation. När märket sätts har parterna vägt av de skilda intressena till något som man kan leva med.

I de flesta andra länder skulle en sådan här lönebildningsmodell aldrig fungera. Facken ser vanligtvis som sin uppgift att maximera löneökningarna, oavsett konsekvenser. Arbetsgivarorganisationer vill tvärtom trycka ned lönerna så mycket det går. Det långsiktigt bästa för båda parter får ge vika för egna framgångar på kort sikt. ●





# 4. Maktperspektiv i arbetslöshetsförsäkringen

Det finns två dimensioner av makt i arbetslöshetsförsäkringen. De är så olika att de behandlas åtskilda här. Den första handlar om maktrelationen mellan fack och arbetsgivarorganisationer och i förlängningen den svenska partsmodellen. Den andra maktrelationen tar upp förhållandet mellan den enskilda arbetstagaren och arbetsgivaren. Den kretsar kring vilken ersättning och vilka villkor som gäller i arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom a-kassan är till för individens försörjning i händelse av arbetslöshet handlar den här maktrelationen inte så lite om dess spegelbild, fattigdom, maktlöshet och handlingsalternativ.

## Gentsystemet ger starka fack

Gentsystemet kallas den ordning där fackliga organisationer har koppling till arbetslöshetsförsäkringen. I den belgiska staden Gent startade fackföreningar arbetslöshetskassor i slutet av 1800-talet. Den modellen spred sig snabbt till bland annat Sverige, där den första arbetslöshetskassan startades 1885 av Typografförbundet. På den tiden bestämde fackförbundet om alla viktigare frågor i a-kassan, såsom ersättningens storlek och villkoren för att få ersättningen. Men man finansierade även a-kassan på egen hand genom medlemmarnas avgifter.

”I den belgiska staden Gent startade fackföreningar arbetslöshetskassor i slutet av 1800-talet”

När arbetslöshetsförsäkringen blev statsunderstödd 1935 och arbetslöshetskassorna fick statsbidrag för att betala ut ersättning ändrades dessa förhållanden i grunden. Regering och riksdag kom efterhand att bestämma nästan allting, inte minst om ersättning och villkor. Kassorna ställdes från början under en tillsynsmyndighet

som skulle kontrollera att verksamheten bedrevs efter de politiska beslut som tagits. Kvar blev att arbetslöshetsförsäkringen kom att administreras av a-kassorna, vilka har att besluta om ersättning ska ges och att betala ut denna. Men det är inte a-kassorna utan politiken som bestämmer hur mycket man ska få i ersättning, liksom de regler som avgör om man har rätt till ersättning eller inte.

I laglig mening är arbetslöshetskassorna privaträttsliga föreningar, som vilken annan förening som helst. De har getts uppdrag att utöva myndighet som består i att sköta administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. ●



## A-kassorna idag

Idag finns det 24 arbetslöshetskassor, varav 21 har koppling till en bakomliggande facklig organisation. I de flesta fall avser kopplingen ett fackförbund.

Som framgår av tabell 1 har LO 14 medlemsförbund, där samtliga utom Musikerförbundet och Målarna har egna a-kassor. TCO har tolv medlemsförbund, men bara sex a-kassor. Det är resultatet av att flera kassor har fusionerat. Några förbund har dessutom aldrig haft en a-kassa. Akademikernas a-kassa är gemensam för samtliga fackförbund inom Saco, utom Lärarförbundet. Till Akademikernas a-kassa hör även Vårdförbundet, ett fackförbund som annars tillhör TCO.

”Unga människor strömmar till Sacos medlemsförbund främst för att arbetsmarknaden förändras i riktning mot ökad andel välutbildade. Men också för att Saco är ett gott varumärke”

Det är uppenbart att LO-förbunden anser att kopplingen mellan fackförbundet och dess a-kassa är strategiskt viktig för medlemsrekryteringen och för att hålla uppe kontakten mellan medlemmarna och facket. TCO-förbunden är en blandad kompott i detta avseende. Några yrkesförbund, såsom Polisförbundet, saknar a-kassa men har ändå en anslutningsgrad som ligger nära hundra procent. Unionen, å andra sidan, erbjuder medlemmarna en inkomstförsäkring som är starkt medlemsrekryterande men där den ”vanliga” arbetslöshetsförsäkringen är en förutsättning för att inkomstförsäkringen ska fungera. Sacos förbund förlitar sig inte

alls på att deras enda a-kassa ska stå för medlemsrekryteringen till förbunden. Unga människor strömmar till Sacos medlemsförbund främst för att arbetsmarknaden förändras i riktning mot ökad andel välutbildade. Men också för att Saco är ett gott varumärke. Det signalerar ”framgångsrik välavlönad expert” till unga människor.

Fem a-kassor är fristående från fackliga centralorganisationer. Sveriges arbetares arbetslöshetskassa SAAK har traditionellt en koppling till syndikalisterna. Nyligen fusionerade Hamnarbetarnas a-kassa med SAAK. Ledarnas a-kassa har Ledarna som bakomliggande fackförbund. Ledarna är inte medlem i någon centralorganisation. Alfakassan saknar helt facklig koppling. Många tror att Alfakassan är statlig, men så är inte fallet. Säljarnas a-kassa och Småföretagarnas a-kassa har sina givna medlemsgrupper på basis av sina verksamhetsområden.

## Urholkade verksamhetsområden hotar Gentsystemet

En a-kassa avgränsas av sitt verksamhetsområde. Enkelt uttryckt ska man tillhöra IF Metalls a-kassa om man arbetar som metallarbetare inom metallindustrin. Så var den ursprungliga tanken. Men branscher förändras och fackförbunden med dem. Det idag största fackförbundet, Unionen, är ett resultat av sammanslagningen mellan Industritjänstemannaförbundet Sif och Tjänstemannaförbundet HTF 2007. A-kassorna fusionerades och bildade Unionens a-kassa. Dess verksamhetsområde kom då att utvidgas betydligt. Till det kom att den lilla a-kassan för teaterverksamhet uppgick i Unionens a-kassa 2012. Verksamhetsområdet utvidgades då ytterligare. Men det mest märkliga verksamhetsområdet har ändå Akademikernas a-kassa. Den bildades 1970 och gavs rätten att ha utbildningsbakgrund som verksamhetsområde. Den som har tillräckligt med högskolepoäng kan bli medlem i Akademikernas a-kassa, oavsett i vilken bransch man jobbar. Det är ganska långt ifrån den ursprungliga tanken med branschtillhörighet.

**Tabell 1.** Antal medlemsförbund och antal a-kassor per centralorganisation

| Centralorganisation | Antal medlemsförbund | Antal a-kassor |
|---------------------|----------------------|----------------|
| LO                  | 14                   | 12             |
| TCO                 | 12                   | 5              |
| Saco                | 22                   | 1+1*           |
| Fristående          |                      | 5              |

\*Lärarförbundet är sedan november 2021 medlem i Saco, men har en egen a-kassa sedan tidigare

Källa: Centralorganisationerna samt IAF

Att verksamhetsområdena upprätthålls någorlunda väl är centralt för Gentsystemets överlevnad. Blir verksamhetsområdena för vida, så att i princip alla som jobbar kan vara med i vilken a-kassa som helst, finns ingen poäng med att ha särskilda kassor. Då kan administrationen av arbetslöshetsförsäkringen lika gärna skötas av en myndighet. Gentsystemet motiveras vanligtvis med att kassorna har god kännedom om sin bransch och därför kan bidra med hög kvalitet i hanteringen. Men ju fler yrkesgrupper som täcks in i verksamhetsområdet, desto svagare blir detta argument. Urholkningen av verksamhetsområdena hotar Gentsystemet inifrån.<sup>11</sup>

## Det stora hotet – arbetslöshetsförsäkringen blir en socialförsäkring

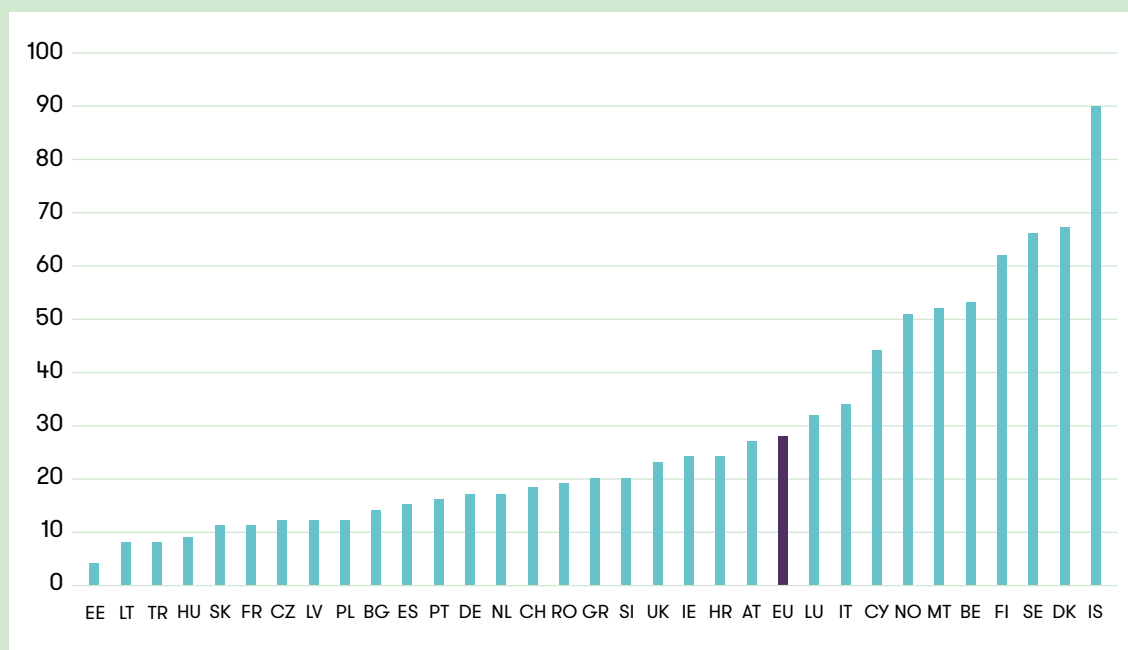
I de flesta europeiska länder är stödet till arbetslösa utformat som en ren socialförsäkring sedan lång tid. Stödet administreras vanligtvis av en central eller regional myndighet. Men i tre länder har systemet med frivilliga

a-kassor som administrerar arbetslöshetsförsäkringen överlevt. Förutom Sverige finns Gentsystemet i Finland och i Danmark.<sup>12</sup> Arbetslöshetsförsäkringen är alltså inte en socialförsäkring i dessa länder.

Gentsystemet betydelse för facklig anslutningsgrad illustreras väl i bild 1. Anslutningsgraden i Sverige, Danmark och Finland ligger väl över 60 procent. Det är betydligt högre än i andra länder. Bara Island har en högre anslutningsgrad. Skulle facken förlora kopplingen till a-kassan misstänker man från fackligt håll att anslutningsgraden skulle sjunka till nivåer runt 50 procent eller ännu lägre. Då skulle även organisationsgraden, andelen fackligt anslutna av alla som jobbar i en bransch, sjunka.

Hur skulle maktrelationen mellan fack och arbetsgivarorganisationer förändras av sjunkande organisationsgrad? Vi får gå tillbaka till frågan om facken som företrädare och kollektivavtalens ställning för att förstå vidden av det.

**Bild 1.** Facklig anslutningsgrad i några europeiska länder 2017, procent



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

11 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF: Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden. Rapport 2020:6.

12 I Norge omvandlades a-kassan till en socialförsäkring redan under mellankrigstiden.

13 Kjellberg, 2022, s 88-92.

14 Calmfors, Lars, Nederberg, Julia, Persson, Caroline, Vad finns det för motiv att vara med i facket? Ekonomisk debatt nr 4, 2021

Som nämndes tidigare kommer fackens position som företrädare för de som jobbar att ifrågasättas om organisationsgraden sjunker. Facken kommer få det svårare att vara bärare av kollektivavtal. Den svenska och danska modellen är idag renodlade i så måtto att kollektivavtal är det regleringsinstrument som tillåts genom semidispositiviteten i arbetsrätten. Men om kollektivavtalen förlorar i täckningsgrad är det högst troligt att andra sätt att reglera lyfts fram. Inte minst kan det gälla allmängiltigförklaring som nämndes tidigare. Det innebär att ett kollektivavtal som slutits utsträcks till att omfatta branschen som helhet genom politiskt beslut. Denna påverkan är mindre i jämförelse med till exempel lagstadgade minimilöner, men större än i vår modell med fullständig partsautonomi.

Fackens uppgift är att skydda arbetstagarna och om man inte klarar uppgiften genom att sluta egna kollektivavtal så får man tillgripa andra metoder. Fackförbundet Scen & Film (tidigare Teaterförbundet) har argumenterat för allmängiltigförklaring eftersom man har svårt att förhandla fram egna avtal. I övrigt är facken emot en sådan utveckling. Men frågan är om man ändå inte tvingas bita i det sura äpplet utifall organisationsgraden skulle sjunka framöver.

Det finns en oro för att nya sätt att reglera leder till ytterligare försvagning av partsmodellen. I modeller där löner och arbetsvillkor bestäms politiskt uppfattar människor (helt korrekt) att det är politiken och inte facken som levererar. Det minskar i sin tur incitamenten för facklig anslutning.

## A-kassan, individen och makten

Det mesta med a-kassan handlar om maktpositionen för individen. I partsmodellen mäter parterna sin styrka mot varandra. Men för individen handlar det om vilken position man som arbetslös ställs i, beroende på arbetslöshetsförsäkringens utformning. Vi kan identifiera tre situationer som den arbetslösa kan ställas inför. A-kassans utformning ger individen mer eller mindre makt att klara dessa situationer.

- Kommer individen att vara villig att arbeta för låg lön, i syfte att undvika fattigdom?
- Är individen beredd att ta ett sämre jobb än man hade innan man blev arbetslös?
- Måste man flytta till en ort där det finns jobb?

### Villkoren för att få ersättning påverkar maktpositionen

#### Grundvillkor

Tidigare redogjordes för de grundvillkor som måste uppfyllas för att kunna få ersättning. Har man inte

Men det är fullt möjligt att den här tragiska utvecklingen för facken och partsmodellen inte alls blir fallet om arbetslöshetsförsäkringen blir obligatorisk. Att a-kassorna försvinner behöver inte nödvändigtvis leda till att människor går ur facken. Det är sedan lång tid tillåtet med så kallad direktanslutning till a-kassan. Man behöver inte gå med i både a-kassan och facket. Coronakrisen gjorde det möjligt att studera den omvända effekten. I syfte att öka anslutningen till a-kassorna införde regeringen i mars 2020 ett mycket generöst medlemsvillkor. Tre månaders medlemskap i en a-kassa räckte för att vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning. Det resulterade i en fullkomlig rusning till a-kassorna. På fyra månader ökade medlemsantalet med cirka 235 000. Men medlemstillströmningen till facken var inte på långa vägar lika stark. Under samma period ökade LO-facken med drygt 20 000 medlemmar och tjänstemannafacken med drygt 45 000 medlemmar.<sup>13</sup> Det antyder att kopplingen mellan a-kassan och facket inte behöver vara så stark som man kanske tror.

Å andra sidan visar en aktuell enkätundersökning att tillgång till a-kassa är ett viktigt motiv för att gå med i facket.<sup>14</sup> Det tycks fortsättningsvis, helt felaktigt, finnas en föreställning att fackligt medlemskap innebär att man har rätt till a-kassa.

I alla händelser är det fackliga värnet om Gentsystemet starkt. Starkast är det inom LO, där man misstänker att anslutningen till LO-förbunden skulle sjunka drastiskt om man tappar kopplingen mellan fack och a-kassa. ●

barnomsorgen ordnad eller klarar att jobba alla dagar i veckan anses man inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Då är man inte berättigad till ersättning. Man kan förstå den maktlöshet som den arbetslösa upplever av att inte klara dessa villkor. Hen kanske inte själv kan påverka möjligheterna till barnomsorg. Det kan finnas arbetslösa, tidigare sjukskrivna, som skulle klara att jobba tre dagar i veckan men inte fem.

#### Sökområde

Formellt gäller att den arbetslösa måste vara beredd att söka alla lediga jobb i hela landet från första dagen som man är arbetslös. Annars riskerar man att förlora ersättningen. I realiteten tillämpas en ordning där man kan söka jobb på hemorten och i den egna branschen under en tid. Det pågår en politisk diskussion om att formalisera detta. Idén är att det blir tillåtet med ett inskränkt sökområde under de 100 första dagarna i arbetslöshet. På systemnivå handlar det om avvägningen mellan incitament och nytta. Incitamenten att skaffa sig arbete och försörjning får inte minska för mycket. Samtidigt är det uppenbart att det inte är motiverat med för stora välfärdsförluster för den enskilda.

Dagens regel innebär i princip att Arbetsförmedlingen kan ställa krav på den enskilda att flytta till annan ort och lämna barn och familj direkt när arbetslösheten inträder. Eller att lämna den bransch som man kanske jobbat i under många år och byggt upp kompetens inom.

En rätt att inskränka sökområdet under en tid skulle förändra maktförhållandena. Vi tänker oss att ett företag på en mindre ort rationaliserar verksamheten. Med den regel som gäller idag kommer de anställda att gå med på försämringar i lön och anställningsvillkor eftersom man vill undvika att behöva flytta från orten och branschen direkt när man blir arbetslös. En rätt till inskränkt sökområde under en tid skulle ge arbetstagaren en starkt ställning. Man skulle kunna stå emot krav på försämringar och söka alternativ som inte innebär samma välfärdsluster som att flytta från orten och branschen.

### Arbetsvillkoret

Dagens arbetsvillkor, hur mycket man måste ha jobbat innan man blev arbetslös, innefattar ett administrativt problem. Den som söker ersättning måste lämna arbetsgivarintyg som visar hur mycket man har jobbat. I takt med att allt fler arbetar kort tid hos flera arbetsgivare, inte sällan samtidigt, har systemet med arbetsgivarintyg blivit en belastning. Handläggningen leder till långa väntetider. Förslag finns om att ersätta arbetsvillkoret med ett inkomstvillkor. Har man haft en månadsinkomst överstigande en viss summa under ett antal månader så speglar det en arbetsinsats som ger rätt till ersättning. Ett inkomstvillkor skulle minska risken att stå utan a-kassa för en ökande grupp av arbetstagare som har flera, ibland atypiska, anlitandeformer.

### Medlemsvillkoret

Den som är medlem i en a-kassa får inkomstrelaterad ersättning upp till ett tak, maximalt 26 400 kronor per månad. Den som inte är medlem i en a-kassa får grundersättning på maximalt 11 200 kronor per månad före skatt. Det är en ersättning som inte svarar mot den inkomsttrygghet som a-kassan är tänkt ska upprätthålla. Knappast någon klarar sin försörjning ens under en kortare tid. De arbetslösa som inte är medlemmar i en a-kassa hamnar därför i en mycket utsatt position. Det ligger nära till hands att gå med på lägre lön och sämre anställningsvillkor för att undvika fattigdom.

Arbetslöshetsförsäkringen är tänkt att fungera som en obligatorisk socialförsäkring. Den som blir arbetslös ska inte stå utan pengar för sin försörjning. Fast till skillnad mot sjukförsäkringen måste man vara medlem i en a-kassa för att uppnå det.

Det är ganska många som befinner sig i denna potentiellt utsatta maktposition. Alla som jobbar, arbetskraften,

beräknas uppgå till cirka 5,4 miljoner individer. Av dessa står 1,5 miljoner utanför a-kassorna. De skulle få det mycket svårt i händelse av arbetslöshet.

## A-kassan och alternativen

### Reservationslönen

Ersättningen i förhållande till tidigare inkomst är den enskilt viktigaste faktorn i maktförhållandena i arbetslöshetsförsäkringen. Reservationslön är ett begrepp inom nationalekonomin som anger den teoretiska lön en individ kräver för att ta ett jobb. Väljer man att inte ta jobbet (och lönen) ser man ett alternativ som är bättre. Ersättningen i a-kassan är direkt relaterad till individens reservationslön och utgör en betydande del av den, om än inte den enda.<sup>15</sup>

Bilden är i princip följande. För den som har jobb kommer en sänkning av ersättningen i a-kassan leda till att man slår vakt om sitt jobb, vilket innefattar en ökad benägenhet att sänka sin lön. En höjning av ersättningsgraden i a-kassan kommer leda till ökad benägenhet att lämna sitt jobb, det vill säga ökad rörlighet, möjligtvis i kombination med krav på löneökningar. Högre ersättningsgrad i a-kassan innebär således en maktförskjutning till fördel för arbetstagaren.

För de som är arbetslösa skulle en sänkning av ersättningsgraden öka drivkraften att ta sig ur arbetslösheten. Benägenheten att ta jobb till en lägre lön än man hade innan arbetslösheten skulle öka. Höjs ersättningen blir drivkrafterna och agerandet det omvända.

### Lämpligt arbete

Resonemangen ovan utgår från ersättningsgraden och dess påverkan på arbetstagare och arbetslösa. Men det finns andra regler som griper in och modifierar bilden. En sådan är regeln om lämpligt arbete. Den innebär att ett arbete som anvisas åt en arbetslös måste vara lämpligt. Är det inte ett lämpligt arbete, har man som arbetslös rätt att tacka nej utan att a-kassan dras in. Vad som räknas som ett lämpligt arbete anges i lagen om arbetslöshetsförsäkring och förtydligas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i föreskrift.<sup>16</sup>

”Det är ganska många som befinner sig i denna potentiellt utsatta maktposition”

15 Nordlund, Madelene, Strand, Mattias: Selektivitet och jobbchanser bland arbetslösa. IFAU Rapport 2014:21. Utöver ersättningen i a-kassan så spelar till exempel skatter och villkor i förtidspension in vid bedömningen av reservationslönen. Till det kommer hur individen värderar fritid.

16 Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 44 § samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.



Det är särskilt två specificerade regler i föreskrifterna som har stor relevans för maktförhållandena. I 6 § föreskrivs att ett arbete är lämpligt om arbetsgivaren vill anställa den som har anvisats till jobbet, även om denne gör en annan bedömning av sina kvalifikationer. Man kan med andra ord inte neka att ta ett jobb som man anser sig överkvalificerad för. Regeln medger potentiellt att man tvingas ta ett sämre jobb, med lägre kompetenskrav, i förhållande till det jobb man hade innan man blev arbetslös.

” Den som jobbat länge och tjänat bra kan behöva en längre tid på sig för att skaffa ett nytt likvärdigt jobb som inte devalverar det humankapital som man byggt upp”

I 12 § föreskrivs att lönen inte får vara lägre än 90 procent av den a-kassa som man får om arbetet ska räknas som lämpligt. Hänsyn ska även tas till ökade levnadsomkostnader för eventuell dubbel bosättning. Regeln stärker arbetslösa i så måtto att den klagör reservationslönsens relation till ersättningen i a-kassan.

## Hur länge får man a-kassa?

Längden på ersättningsperioden har i några avseenden betydelse för maktförhållandena. Det handlar om karens, avtrappning och den bortre parentes.

### Karens

A-kasseperioden inleds alltid med karens. Den som säger upp sig själv drabbas av en karens på nästan 50 dagar, eller drygt två månader i kalendertid. Det är ett kraftfullt vapen mot att förorsaka sin egen arbetslöshet. Den principen är rimlig ur ett systemperspektiv. Men den leder även till ökad inlåsnings. Arbetstagare som vill byta jobb kommer att dra sig för det eftersom det vanligtvis är förenat med viss risk. Om karensen vid egen uppsägning skulle bli kortare, motverkar det inlåsnings och ökar rörligheten. Arbetstagarens möjlighet att påverka sin situation ökar. Det skulle inte vara oförenligt med a-kassans roll som omställningsförsäkring.

### Avtrappning

Ersättningen sjunker i takt med tiden i arbetslöshet. De arbetslösa får mindre att leva på efterhand som arbetslösheten pågår. Syftet är att hålla uppe intensiteten i

sökandet efter jobb. Man kan förstå att den som inte lyckats hitta nytt jobb kommer att vara beredd att acceptera jobb med lägre lön och sämre arbetsvillkor en tid in i arbetslöshetsperioden. De jobb som man kan acceptera efter 200 dagars arbetslöshet är rimligtvis sämre än de man tänkte sig efter några veckors arbetslöshet.

### Bortre parentes

Man får ersättning i 300 dagar, lika för alla, om man uppfyller arbetsvillkoret. Det har ifrågasatts om det är rimligt och kritiken kan ses ur ett maktperspektiv. Den som jobbat länge och tjänat bra kan behöva en längre tid på sig för att skaffa ett nytt likvärdigt jobb som inte devalverar det humankapital som man byggt upp. Den som bara jobbat en kort tid och ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden kvalar vanligtvis inte in och får ingen ersättning alls med nuvarande regler. Då kan man tänka sig en kortare ersättningsperiod i syfte att ge den individen möjlighet till fortsatt egen etablering, utan att behöva gå in i Arbetsförmedlingens programverksamhet.

### Sanktioner

Sanktionssystemet är som nämnts utformat som en trappa med gradvis starkare sanktion. Systemet bygger på likabehandling av alla arbetslösa och syftar till att korrigera beteenden, till exempel att man ska söka jobb i tillräcklig omfattning. Undersökningar från Riksrevisionen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen visar att tillämpningen av sanktionssystemet skiljer sig åt mellan a-kassorna.<sup>17</sup> Arbetslösa behandlas inte helt likvärdigt. Det kan leda till att en del arbetslösa uppfattar att ändrat beteende inte får någon positiv effekt på den egna situationen, medan det blir tvärtom för andra arbetslösa. För arbetslöshetsförsäkringens legitimitet är det mycket viktigt att arbetslösa behandlas likvärdigt i förhållande till de regler som gäller. ○

17

IAF: Lika i sak - lika för alla. Rapport 2019:5 samt Riksrevisionen: A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen - mer kan göras för att främja likvärdigheten. RiR 2018:27









# 5. Den politiska kartan över a-kassan

Hur ser de politiska partierna på arbetslöshetsförsäkringen? Vilka förslag finns att ändra i försäkringen och hur argumenterar partierna för sina förslag?

Genomgången nedan belyser partiernas och andra aktörers viktigaste förslag när det gäller organisation och huvudmannaskap, ersättning och villkorsfrågor.

## Organisation och huvudmannaskap

Tvärtemot vad man skulle kunna tro finns ingen bred samsyn bland partierna om Gentsystemet. I själva verket är det endast Vänsterpartiet och Socialdemokraterna som oreserverat ställer sig bakom dagens modell. Vänsterpartiet betonar vikten av starka fackliga organisationer som kan tillvarata arbetstagarnas intressen.<sup>18</sup> Man understryker betydelsen av kollektivavtal som skydd för lönekonkurrens, men har mindre att säga om partsmodellen som sådan. Man vill att fler ska bli medlemmar i en a-kassa och förordar avdragsrätt för a-kasseavgiften.<sup>19</sup> I en riksdagsmotion från 2008/09 är Vänsterpartiet uttryckligen motståndare till obligatorisk a-kassa eller annan förändring av huvudmannaskapet för försäkringen.<sup>20</sup>

Socialdemokraterna står på samma sida. Så sent som vid senaste kongressen i november 2021 tog partiet ställning för Gentsystemet. Kongressen avlog en motion om att ”att partiet tillsammans med den fackliga rörelsen noga ska pröva tanken på en allmän arbetsförsäkring”.<sup>21</sup> Vägen till fler medlemmar ska enligt Socialdemokraterna gå via billigare medlemskap i a-kassan.

Miljöpartiet har ett förslag som är långtgående för arbetslöshetsförsäkringens organisation. Man vill lägga samman sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och försörjningsstödet till en socialförsäkring för arbetslivstrygghet. Den skulle administreras av en statlig myndighet. Kravet på medlemskap i en a-kassa för att få inkomstrelaterad ersättning skulle bortfalla.<sup>22</sup>

Det skulle även a-kassornas existensberättigande, liksom de statsbidrag kassorna får för att betala ut ersättning. Det huvudsakliga motivet till förslaget är att allt fler människor har en mångfacetterad problematik och därför lätt hamnar mellan stolarna när man behöver stöd.

”Tvärtemot vad man skulle kunna tro finns ingen bred samsyn bland partierna om Gentsystemet”

Av de borgerliga partierna är Liberalerna mest uttalat för ett avskaffande av Gentsystemet och införandet av en obligatorisk och allmän arbetslöshetsförsäkring. Man anger två skäl för detta. För det första anser man det orättmätigt att alla som jobbar är med och finansierar a-kassan genom arbetsgivaravgiften, men bara de som är a-kassemedlemmar kan få en rimlig ersättning. För det andra anför man att systemet med särskilda kassor borgar för en hantering som inte blir enhetlig och rättssäker.<sup>23</sup>

18 Vänsterpartiet: Partiprogram s 30. 2016

19 Motion till riksdagen 2019/20:2915 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) En plan för jämlikhet och grön omställning

20 Motion till riksdagen 2008/09:A373 av Lars Ohly m.fl. (v) En solidarisk arbetslöshetsförsäkring

21 S-kongressen 2021, motion från Solna arbetarekommun

22 Arbetslivstrygghet, Motion 2012/13:Sf303 av Gunvor G Ericson m.fl. (MP)

23 En stark arbetslöshetsförsäkring som skyddar alla som förlorar sin inkomst. Motion 2020/21:3554 av Gulan Avci m.fl. (L)



Även Centerpartiet och Kristdemokraterna har tagit ställning för en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Däremot är det mer osäkert var Moderaterna står i frågan. Det finns inget i riksdagsmotioner eller idéprogram som antyder hur partiet ställer sig.

Sverigedemokraterna har obligatorisk a-kassa på sin politiska agenda. Man vill avskaffa a-kassorna och därmed a-kasseavgiften, officiellt med ungefär samma argument som Liberalerna. Men i debatten framskymtar att Sverigedemokraterna även ser den traditionella kopplingen mellan Socialdemokraterna och LO som problematisk.<sup>24</sup> Såväl Socialdemokraterna som LO är som bekant i stark politisk opposition mot Sverigedemokraterna.

## ”Att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ökar individens möjligheter att klara en tid i arbetslöshet”

Allmän och obligatorisk a-kassa är mer av en principiell fråga än ett aktuellt politiskt krav. I Januariöverenskommelsen saknas förslag om detta, vilket tyder på att främst Liberalerna inte mäktat att lyfta frågan till en konkret nivå.

Bland arbetsmarknadens parter sluter facken upp kring Gentsystemet, även om motståndet mot allmän obligatorisk a-kassa är svagare bland tjänstemännens organisationer jämfört med LO. Svenskt Näringsliv hyste tidigare uppfattningen att a-kassan skall vara en ren socialförsäkring. I samband med LAS-förhand-

lingarna lyfte de undertecknande parterna idén om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det skulle i så fall bli ytterligare en typ av huvudmannaskap och vara ett betydande avsteg från Svenskt Näringslivs tidigare uppfattning.

### Slutsats

Hur skulle maktförhållandena ändras om a-kassan blir allmän och obligatorisk? På basis av den tidigare jämförande analysen kan man anta att anslutningsgraden till fackförbunden skulle minska. Fast det är oklart i vilken omfattning och hur stark minskningen skulle bli. Förmodligen skulle LO-förbunden drabbas hårdare än tjänstemannaförbunden, liksom de vertikala förbunden jämfört med yrkesförbunden.

Som en konsekvens skulle organisationsgraden på arbetsmarknaden sjunka, men med variationer mellan olika branscher beroende på tillväxten av antalet anställda. Det i sin tur skulle inverka menligt på fackförbundens möjligheter att företräda alla arbetstagare i branschen och på acceptansen för att bära kollektivavtal. I förlängningen väntar då andra sätt att reglera, exempelvis allmängiltigförklaring, vilket i sin tur minskar fackens makt att driva igenom sina krav. Men det är omöjligt att säga hur mycket den fackliga anslutningsgraden måste sjunka för att fackens ställning på delar av arbetsmarknaden skulle undermineras så till den grad att partsmodellen riskeras.

Men på individnivå skulle en allmän och obligatorisk a-kassa öka arbetstagarnas makt i viss utsträckning. Det skulle nämligen innebära att alla arbetslösa som kvalar in får inkomstrelaterad ersättning. Dagens system med en blygsam grundersättning skulle upphöra. Att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ökar individens möjligheter att klara en tid i arbetslöshet utan att acceptera jobb till lägre lön eller försämra sin ställning på arbetsmarknaden. ●

## 5.2 Ersättning

### Humankapital

Som nämndes inledningsvis är ett syfte med trygghetssystemen att skapa inkomstrygghet om det värsta skulle hända. Man ska inte ska stå utan försörjning om man blir arbetslös eller för sjuk för att jobba. En annan aspekt är hur arbetslöshetsförsäkringen ansluter till idén om humankapital. Humankapital är en individs utbildning, kompetens, erfarenhet och färdigheter. Stort humankapital innebär normalt att individen ökar sin

produktiva förmåga och därmed möjligheterna att öka sin inkomst. Utbildning är en central komponent och kan ses som en investering. Man avstår arbetsinkomster under studietiden i ungdomsåren för att i stället emotse avkastning genom ett högavlönat arbete under arbetslivet. Forskningen bekräftar detta i stor utsträckning. Inkomster samvarierar i hög grad med utbildningsnivå. Löneläget är normalt högre i yrken som kräver högre utbildning.

<sup>24</sup> SD skriver: ”A-kassornas administration skulle utan tvivel fungera bättre om denna låg under Försäkringskassan, att så inte redan skett beror på att nuvarande modell gynnar både LO och Socialdemokraterna. Denna organisatoriska vänskapskorruption mellan dessa två aktörer göder inte bara Socialdemokraternas partikassa, den förskjuter och förnedrar också de med andra partitillhörigheter och åsikter.” Aftonbladet Debatt 2020-09-03.

Men om man blir arbetslös från ett höglönat arbete, som kräver hög utbildning, är risken att man tvingas ta ett jobb till en lägre lön och med lägre utbildningskrav än man hade innan. För individen innebär det att humankapitalet har devalverats. Det ger inte längre den avkastning som utgör ersättning för det man avstod under studietiden.

Frågan är i vilken utsträckning arbetslöshetsförsäringen skyddar inte bara mot fattigdom utan även mot sådan devalvering? Det beror givetvis på hur arbetsmarknaden ser ut, men centralt är också reglerna i a-kassan. Främst gäller det ersättningens storlek och längd. Ju längre tid en arbetslös ingenjör får på sig att skaffa ett nytt likvärdigt arbete, desto större är sannolikheten för att hen lyckas. Den söktid som individen kan acceptera styrs av hur stor del av tidigare lön man får i a-kassa och hur länge man får den. Vi ska se närmare på vad man säger från politiskt håll om detta.

## Taket i a-kassan

Ersättningsfrågorna har varit föremål för betydande politiskt intresse de senaste åren. De borgerliga partierna har med varierande grad av intensitet krävt sänkt eller begränsad ersättning till arbetslösa.

Moderaterna har profilerat sig i frågan om lägre ersättning, särskilt lägre tak i a-kassan. I skuggbudgeten för 2022 föreslog Moderaterna en återgång till det a-kasstat som gällde innan pandemin, med ytterligare sänkt nivå från 2023.<sup>25</sup> Man menar att högt tak i a-kassan skapar en permanent hög arbetslöshet. Den bakomliggande tanken är att hög ersättningsgrad till arbetslösa, alltså den andel av den lön som man hade innan arbetslösheten, minskar sökintensiteten och förlänger tiden i arbetslöshet. Resonemanget ansluter väl till det tidigare nämnda begreppet reservationslön. Ju högre a-kassan är, desto högre blir reservationslönen.

Lägre tak i a-kassan innebär, maktanalytiskt, att fler arbetslösa kommer att vara villiga att acceptera jobb-erbjudanden med lägre lön än man hade innan arbetslösheten. Med utgångspunkt i att en ersättningsgrad på 80 procent av tidigare lön ansluter till vad som förväntas i ersättning, skulle de taknivåer som diskuteras politiskt i debatten utfalla enligt tabell 2.<sup>26</sup>

Notera att uttrycket ”80 procent till 80 procent” kan innebära två olika saker. Dels kan det avse att 80 procent av de som är arbetslösa ska få 80 procent i ersättning. Men det kan även avse att 80 procent av alla arbetstagare ska ha 80 procent av sin inkomst försäkrad.

**Tabell 2. Kompensationsgrad vid olika nivåer på taket i a-kassan. Procent**

| Taknivå, kr/mån     | % alla arbetslösa som får 80% av tidigare inkomst i ersättning, heltidsanställda | % av alla arbetstagare som har 80% av sin lön försäkrad |
|---------------------|--|---|
| 33 000 <sup>1</sup> | 62   | 50  |
| 25 025 <sup>2</sup> | 29   | 12  |
| 18 700 <sup>3</sup> | 10*  | 6   |

\*avser 2015 års lönenivå. Skulle den taknivån införas med dagens lönenivåer, blir kompensationsgraden ännu lägre

Källa: Sveriges a-kassor: Pressmeddelande 2020-09-17 samt Rapport kompensationsgrad vecka 6/2019, s 4, 2019. Medlingsinstitutet: Avtalsrörelsen och lönebildningen. År 2021, Medlingsinstitutets årsrapport, s 128.

- 1 Tillfällig taknivå till och med 2022.
- 2 Ursprunglig taknivå, avses åter gälla från 2023, i M förslag redan från 2022
- 3 Taknivå fram till 2015. I M förslag från 2023

25 Ökad trygghet och fler som arbetar - Moderaternas budgetmotion för 2022 Motion 2021/22:4040 av Ulf Kristersson och Elisabeth Svantesson [båda M], s 38-39.  
26 Det avser ersättningen i inledningen av arbetslöshetsperioden.

Det senare skulle innebära att bara de 20 procent med högst inkomst inte skulle få 80 procent i ersättning. Med dagens tak i a-kassan får ungefär 62 procent av alla arbetslösa en ersättning som motsvarar minst 80 procent av tidigare inkomst. Resterande del av de arbetslösa får en lägre kompensationsgrad eftersom de hade en högre inkomst innan de blev arbetslösa. Det är alltså en betydande andel av de arbetslösa som idag har en ganska hög reservationslön. De bör inte vara beredda att acceptera jobb till lägre lön, åtminstone inte under den första delen av arbetslösheten. Den högsta dagpenning som man kan få med dagens regler är 1200 kronor, motsvarande 26 400 kronor i månaden. Med hänvisning till den nivå som är satt i föreskriften för lämpligt arbete, 90 procent av dagpenningen, kan den som får högsta dagpenning neka ett jobb som betalas lägre än 23 760 kronor per månad.

## ”Sjunker taknivån kommer fler arbetstagare att efterfråga de inkomstförsäkringar som facken erbjuder”

Dagens taknivå innebär således ett ganska gott skydd mot lönepress för en stor del av de arbetslösa. Skulle taket återgå till nivå innan pandemin, kommer andelen arbetslösa som får 80 procent att fördubblas. Sänks taket till 18 700 kronor per månad blir det endast högst tio procent som kan påräkna 80 procent i ersättning. Det skulle innebära att reservationslönen sänktes för de allra flesta och att pressen att acceptera jobb med lägre lön ökade i motsvarande grad.

Ser vi till hur stor del av arbetskraften som kan försäkra sig rimligt i arbetslöshetsförsäkringen, uppgår det idag till hälften av alla arbetstagare. Det är den del som tjänar mindre än 33 000 kronor i månaden. Om taknivån sänks kommer en mycket stor del hamna under den nivå där inkomsten är hyggligt försäkrad. Förklaringen är att väldigt många arbetstagare har en månadsinkomst i intervallet 25 000 till 33 000 kronor per månad.

Maktmässigt finns här en koppling till partsmodellen. Sjunker taknivån kommer fler arbetstagare att efterfråga de inkomstförsäkringar som facken erbjuder. Vanligtvis är inkomstförsäkringen en del av det fackliga medlemskapet, vilket innebär att facken stärker sin ställning genom ökad anslutning av nya medlemmar. Inkomstförsäkringarna leder till att såväl facken som den enskilda arbetstagaren stärker sin maktposition i förhållande till arbetsgivarorganisationerna och arbetsgivarna.

Men det finns flera hakar med detta. För det första får taket i a-kassan inte bli för högt, ironiskt nog. Ett högt tak gör att färre arbetstagare har nytta av inkomstförsäkringen eftersom den vanliga a-kassan ger tillräcklig inkomstrygghet. Rekryteringseffekten av inkomstförsäkringar blir då svagare. Om taknivån blir alltför låg, å andra sidan, blir fackförbundens kostnader för utbetald ersättning från inkomstförsäkringen höga. Det leder rimligtvis till att de villkor som ställs för att få ersättning skärps, vilket i sin tur betyder att färre får ersättning. För det tredje baseras fackliga inkomstförsäkringar på samma logik som andra försäkringar. Bedömningar av skaderisken, i detta fall arbetslöshetsrisken, resulterar i en försäkringspremie. Om fackförbundets medlemmar har hög risk för arbetslöshet (som försäkringskollektiv) får medlemmarna betala en hög premie och vice versa. Arbetstagargrupper som är känsliga för konjunktursvängningar kan få svårt att få del av inkomstförsäkringar. Andra grupper med mindre konjunkturkänslighet får det lättare att få inkomstrygghet. Maktförhållanden vid arbetslöshet, såsom att acceptera jobb till lägre lön, kan därför bli mycket olika.

## Avtrappning

Ersättningen till arbetslösa minskar efterhand med tiden i arbetslöshet. Det kallas avtrappning. Ersättningen trappas av på två sätt. Taket är 33 000 kronor de första dagarna. Därefter minskas taket till 25 000 kronor. Ersättningsgraden, andel av tidigare inkomst, är 80 procent de tvåhundra första dagarna och sjunker till 70 procent från dag 201.

Syftet med avtrappning är att de arbetslösa ska öka sökintensiteten och vidga sitt geografiska och branskmässiga sök område. Principen är egentligen densamma som vad gäller att minska ersättningen, bara det att det nu sker gradvis under loppet av arbetslösheten. De arbetslösa får hundra dagar på sig innan tumskruvar börjar dras åt gradvis.

## ”Maktförhållanden vid arbetslöshet, såsom att acceptera jobb till lägre lön, kan därför bli mycket olika”

Maktmässigt finns en skillnad mellan avtrappning av taket och avtrappning av ersättningsgraden. Den senare avtrappningen träffar alla arbetslösa lika, medan den förra bara träffar de som innan arbetslösheten tjänade över taket. Genomsnittslönen 2020 var 36 100 kronor.

Den var något högre i privat sektor jämfört med offentlig och ganska mycket högre bland tjänstemän (44 400) jämfört med arbetare (29 400).<sup>27</sup> Tjänstemannen får inledningsvis betydligt mindre än 80 procent från a-kassan varefter ersättningen sjunker ytterligare efter hundra dagar. Arbetaren får 80 procent inledningsvis, som därefter sjunker något. Bortser vi från effekten av inkomstförsäkring kan man säga att tjänstemannen måste acceptera en lägre lön tidigare i arbetslösheten. Hög lön betyder ofta, men inte alltid, att man har en högre utbildning. Ju högre utbildning, desto mer har man investerat i sitt eget humankapital. Lågt tak och snabb avtrappning av taket sätter fler högutbildade i ett läge där man kanske tvingas devalvera sitt humankapital.

## Bortre parentes

Man får a-kassa i maximalt 300 dagar. Förslag finns från moderat håll att korta ersättningsperioden till maximalt 265 dagar. Vad skulle det betyda? Den genomsnittliga tiden i arbetslöshet var 30 veckor år 2020. Men det finns stora skillnader beroende på ålder

och utbildningsbakgrund. Yngre människor kommer snabbare i arbete än äldre. Detsamma gäller för högutbildade jämfört med lågutbildade.<sup>28</sup>

Vad händer med arbetslösa som möter den bortre parentesen och blir utförsäkrade? Det finns tre vägar; man går till jobb och sysselsättning, man hamnar en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller man slutar söka jobb och lämnar arbetskraften.

Inte mycket tyder på att övergången till jobb skulle öka med en kortare ersättningsperiod. Äldre lågutbildade, som är de som har längst arbetslöshetstider, har begränsat humankapital vilket gör denna grupp mindre attraktiv för arbetsgivare att anställa. Av de som skulle utförsäkras redan vid 265 dagar i stället för 300, skulle merparten hamna i någon av Arbetsförmedlingens åtgärder. Det innebär att dagarna fylls av organiserade aktiviteter i stället för egen etablering i form av jobbsökande. Maktmässigt blir det ingen större förändring. En redan svag grupp med brist på humankapital skulle knappast få mindre makt, men heller inte mer makt över sin tillvaro. ●

# Att ”kvala in”

Pandemins effekter på arbetslöshetsförsäkringen erbjuder på en punkt en god illustration av de dilemman som är förbundna med vem som ska täckas av arbetslöshetsförsäkringen. När regeringen i början av 2020 såg arbetsmarknadskrisen torna upp sig ville man att fler skulle omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetstagar skulle inte stå utan en rimlig försörjning om man blev arbetslös. Kravet på tidigare arbete, arbetsvillkoret, mildrades därför något.

Men framför allt gjordes medlemsvillkoret mer generöst. Från mars 2020 kvalade man in för inkomstrelaterad ersättning efter endast fyra månader som medlem i en a-kassa, mot normalt tolv månader. Det var en betydande lättnad som bidrog till att a-kassorna fick mer än 200 000 nya medlemmar på några månader.

Till skillnad mot övriga förändringar av a-kassan på grund av corona, förlängdes dock inte det generösa medlemsvillkoret. Det återgick till det ursprungliga kravet på tolv månaders medlemskap. Förklaringen är enkel, men besvärande. Många arbetstagar har en uppsägningstid på tre månader. Det innebär att man kan avvakta med att bli medlem i a-kassan tills uppsägningen kommer. Då spar man in den dryga hundralapp i månaden som medlemskapet kostar.

Så kan Gentsystemet med frivilligt medlemskap i en a-kassa inte fungera. Det vore som att få ersättning från

en brandförsäkring när huset redan börjat brinna lite. Redan frivilligheten i sig bereder väg för individen att välja bort försäkringen. Kortare kvalificeringstid öppnar dessutom upp för att gå in och ur försäkringen, allt eftersom omständigheter förändras.

”Politiken är idag tillbaka på ruta ett när det gäller kvalificeringsreglerna”

Tanken med a-kassorna är att man ska bli medlem när man börjar jobba och kvarstå till pensionen. Då åtnjuter man ett gott försäkringsskydd och bidrar till finansieringen genom a-kasseavgiften. Politiken är idag tillbaka på ruta ett när det gäller kvalificeringsreglerna. Hur gör man för att få fler att gå med i a-kassorna och därmed undvika ett läge där ersättningen vid arbetslöshet blir så låg att man måste acceptera den maktlöshet det innebär att jobba för låg lön? Inget politiskt parti ger något bra svar på frågan. ●





# A-kasseavgiften

Kostnaden att vara med i en a-kassa, a-kasseavgiften, har varit föremål för politisk intervention med olika syften. I januari 2022 föreslog regeringen att 25 procent av inbetald a-kasseavgift ska få räknas av från skatten. Det innebär en skattelättnad som gör det billigare att vara medlem i a-kassan.<sup>29</sup> Syftet är att få in fler arbetstagare i a-kassorna. Det skulle i så fall innebära att fler blir inkomstrelaterat försäkrade och därmed mindre utsatta för risken att behöva acceptera jobb till lägre lön. Skattelättnaden är dock inte särskilt stor. Det återstår att se hur stor effekten blir. Man kan dessutom fråga sig varför regeringen inte sänker a-kasseavgifterna, helt enkelt. Det skulle vara en smidigare lösning.

”Man kan dessutom fråga sig varför regeringen inte sänker a-kasseavgifterna”

En annan intervention avser alliansregeringens förändrade principer för bestämning av a-kasseavgiften, som gällde mellan 2007 och 2014. Man införde den så kallade arbetslöshetsavgiften som a-kassorna skulle betala till staten utöver finansieringsavgiften. Arbetslöshetsavgiften var så utformad att den blev högre, ju mer arbetslöshetsersättning som kassan betalade ut. En kassa med många arbetslösa fick alltså betala mer i arbetslöshetsavgift. De som var medlemmar i en a-kassa med många arbetslösa tvingades betala en a-kasseavgift som var mycket högre än kassor med låg arbetslöshet.

Alliansregeringens bakomliggande tanke var att få ner arbetslösheten genom att facken skulle sänka sina lönekrav i de branscher som hade hög arbetslöshet. Man tänkte sig att höga a-kasseavgifter hos kassan skulle verka återhållande på det bakomliggande fackförbundets lönekrav. Om låga löner resulterade i lägre arbetslöshet, skulle a-kasseavgiften sjunka.

Men det blev inte särskilt lyckat av tre anledningar. Den första var den obefintliga kopplingen mellan lönekraven och a-kasseavgifterna. Inget fack bestämmer sina krav i avtalsrörelsen utifrån vad a-kassan har i avgift. Den andra anledningen var otydligheter i kassornas verksamhetsområden, det som anger vilken a-kassa som man ska vara med i. På tjänstemannaområdet har Akademikernas a-kassa en regel som innebär att högskoleutbildning medger medlemskap. Den a-kassan hade mycket låg arbetslöshet och därför låg avgift. De flesta tjänstemän även utanför Saco är högskoleutbildade. Så

länge avgifterna var ungefär lika höga kunde a-kassorna för till exempel kommunaltjänstemän och lärare behålla sina medlemmar. Men när Akademiker-kassan fick lägre avgift så strömmade högskoleutbildade arbetstagare från andra kassor över till denna i stor omfattning. Inte heller den här ”dynamiska effekten” hade alliansregeringen tänkt på. Det satte hela a-kassesystemet i gungning.

Värst var dock att medlemmar gick ur a-kassorna i stor omfattning. Det får tillskrivas de högre avgifterna. A-kasseavgiften och fackavgiften tillsammans blev för hög för många och det gick ut över främst a-kassorna, som tappade nästan en halv miljon medlemmar mellan 2007 och 2009. En del hade inte råd att betala avgiften. Andra prioriterade bort utgiften för att man uppfattade risken för arbetslöshet som låg. Resultatet blev en kraftig ökning av antalet arbetstagare med det låga försäkringsskydd vid arbetslöshet som enbart grundförsäkringen innebär. Det ledde till en utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som lade fram slutbetänkande 2008.<sup>30</sup> Förslaget vann dock inget politiskt stöd.

”Ju högre premien är, desto mer sannolikt att man väljer bort försäkringen. Individerna uppfattar att den individuella risken för arbetslöshet är låg och att man kastar pengar i sjön”

Detta visar att a-kasseavgiften, arbetstagarens försäkringspremie, har betydande inverkan på benägenheten att vara med i a-kassan. Ju högre premien är, desto mer sannolikt att man väljer bort försäkringen. Individerna uppfattar att den individuella risken för arbetslöshet är låg och att man kastar pengar i sjön. Det leder till att a-kassan täcker färre och att fler hamnar i riskzonen för att tvingas acceptera jobb med lägre lön och lägre utbildningskrav. ●

29 Regeringen: Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa. Lagrådsremiss. 2022.

30 Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. Slutbetänkande av 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. SOU 2008:83.







# 6. A-kassan och makten - fem scenarier

Här presenteras hur maktförhållandena skulle påverkas om politiken eller parterna bestämmer sig för stora förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Vi tänker oss fem olika scenarier.

## Arbetslöshetsförsäkringen blir allmän och obligatorisk

I detta scenario är arbetslöshetsförsäkringen en ren socialförsäkring, motsvarande sjukförsäkringen. Riksdag och regering beslutar om alla regler om ersättning och villkor. Försäkringskassan sköter administrationen.

**”Facklig makt bygger i vår partsmodell på att facken har många medlemmar”**

Förändringen i förhållande till idag skulle rimligtvis innefatta två maktförskjutningar. Den första avser maktbalansen mellan fack och arbetsgivarorganisationer. I och med att Gentsystemet avvecklas skulle kopplingen mellan facket och a-kassan upphöra. Givet vad vi vet om andra länder skulle färre gå med i facket och facket skulle då förlora i anslutningsgrad, totalt sett.

Facklig makt bygger i vår partsmodell på att facken har många medlemmar. Hög anslutningsgrad borgar för hög organisationsgrad, den andel av arbetstagare i en bransch som är medlemmar i facket. Som tidigare nämnts ger det legitimitet till den fackliga parten att företräda de som jobbar och därmed förhandla fram de löner och arbetsvillkor som ska gälla. Den legitimiteten försvagas med lägre anslutningsgrad.

Färre medlemmar betyder även lägre intäkter för facken. Det är inte oviktigt eftersom fackens konfliktfonder

byggs upp genom medlemsavgifter. Saknar fackförbundet pengar att betala ut i konfliktersättning kommer medlemmar inte att vilja delta i en konflikt, exempelvis en strejk. Konflikter är numera sällsynta på svensk arbetsmarknad. Det beror på att centrala frågor om löner och arbetsvillkor förhandlas framgångsrikt inom ramen för en väloljad partsmodell. Men förhandlingsmaskineriet bygger i sin tur på parternas legitimitet. Skulle denna legitimitet minska och facket får svårt att förhandla sig till högre löner och bättre arbetsvillkor, är vi tillbaka i ett läge där konflikter är vapnet för att få igenom kraven. Det vapnet blir mindre verkningsfullt om facket saknar konfliktfonder.

Men hur mycket facket skulle försvagas är omöjligt att säga. En organisationsgrad på dagens 60 till 70 procent ger rimligtvis en viss marginal. Men på delar av arbetsmarknaden, till exempel handel och enklare privata tjänster, är organisationsgraden redan så låg att ytterligare minskning kan leda till att fackens legitimitet ifrågasätts.

Facken skulle dock påverkas i olika utsträckning av att a-kassorna försvinner. Med ledning av nuvarande struktur och på basis av vad organisationerna själva har uttryckt skulle LO-förbunden förlora mest i anslutningsgrad. Det skulle ytterligare accentuera den skillnad i organisationsgrad mellan arbetare och tjänstemän som finns idag. LO:s ställning i partsmodellen skulle försvagas.

Hur TCO-förbunden skulle påverkas är mycket osäkert. Flera förbund saknar koppling till en a-kassa men har ändå mycket hög anslutning, inte minst yrkesförbunden. Det största förbundet, Unionen, har en brokig



skara medlemmar, varav några säkert skulle avstå fackligt medlemskap. Å andra sidan har Unionen en starkt medlemsrekryterande inkomstförsäkring. Den är inte bunden till medlemskap i en a-kassa, utan till att man får inkomstrelaterad ersättning. Inkomstförsäkringen skulle kunna fortsätta fungera som idag.

## ”Internt i den fackliga strukturen skulle obligatorisk arbetslöshetsförsäkring rimligtvis försvaga LO och stärka tjänstemannafacken”

Saco skulle knappast beröras alls eftersom Saco:s medlemsförbund saknar egna a-kassor. Sacos förbund ökar sin anslutningsgrad på grund av förskjutningar på arbetsmarknaden i riktning mot högre andel välutbildade och på grund av starkt varumärke hos yngre människor.

Internt i den fackliga strukturen skulle obligatorisk arbetslöshetsförsäkring rimligtvis försvaga LO och stärka tjänstemannafacken. I förlängningen skulle den viktigaste förhandlande tjänstemannaorganisationen på privatsidan, PTK, stärka sin ställning i partsmodellen.

Blir a-kassan allmän och obligatorisk skulle ett stort antal arbetstagare påverkas i positiv riktning. Medlemsvillkoret skulle bortfalla och att alla arbetslösa som uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret kvalar då in för inkomstrelaterad ersättning. De cirka 1,5 miljoner arbetstagare som står utanför a-kassorna skulle ha sin inkomst försäkrad på samma sätt som dagens a-kassemedlemmar. Det blygsamma grundbelopp till de arbetslösa som inte är med i a-kassan skulle avvecklas.

Det betyder inte att vi skulle se en kraftig ökning av antalet arbetslösa som får en rimlig ersättning. Man måste ju uppfylla grundvillkoren och arbetsvillkoret för att alls få någon ersättning. Det har visat sig att många av de arbetslösa som inte är med i a-kassan, inte heller skulle klara arbetsvillkoret och därför stå utan ersättning. Men för de som kvalar in skulle effekten bli stor. Man skulle få 80 procent av sin tidigare lön under en tid, i stället för grundersättningen på idag maximalt 11 200 kronor per månad. Den enskilda stärker sin maktposition. Det blir lättare att stå emot krav på att jobba för lägre lön eller devalvera sitt humankapital. ●

## ”Arbetslinjen” vinner över ”bidragslinjen”

Arbetslinjen är högersidans begrepp för trygghetssystem där ersättningen är låg i syfte att öka drivkrafterna att gå från bidrag till arbete. I arbetslöshetsförsäkringens fall innebär det lägre tak i a-kassan, snabbare avtrappning av ersättningen samt uppstramade regler för att kvalificera sig för ersättning. Moderaterna vill återgå till betydligt lägre tak i a-kassan. Centerpartiet profilerar sig på frågan om snabbare av trappning under loppet av en arbetslöshetsperiod.

Reglerna för att kvalificera sig för ersättning, arbetsvillkoret, gjordes mer generöst i samband arbetsmarknadskrisen på grund av pandemin. Det ursprungliga kravet på 80 timmar arbete per månad i sex månader minskades till 60 timmar arbete per månad i sex månader.<sup>31</sup> Denna tillfälliga regel ligger kvar åtminstone under 2022. Därefter vill högersidan återställa den till det som gällde innan coronakrisen.

Generellt sett kommer arbetslinjen att ställa de arbetslösa i en mer utsatt position jämfört med idag. De kommer att möta ökat tryck på att ta jobb till lägre lön och mindre kvalificerade jobb än det man har utbildning för. Men det kommer att slå olika.

Stora grupper medlemmar i a-kassan är även med i ett fackförbund som erbjuder inkomstförsäkring. Uppfyller

”Generellt sett kommer arbetslinjen att ställa de arbetslösa i en mer utsatt position jämfört med idag”

31 Man kan även kvala in via ett alternativt arbetsvillkor, som ursprungligen ligger på 480 timmars arbete under sex sammanhängande månader med minst 50 timmars arbete varje månad. Idag gäller 420 timmars arbete under sex sammanhängande månader med minst 40 timmars arbete varje månad.

man villkoren för både a-kassan och inkomstförsäkringen påverkas man inte av lägre tak i a-kassan ens vid ganska höga inkomster. Inkomstförsäkringarna täcker vanligtvis upp till 80 procent av tidigare inkomst. Det är själva poängen med inkomstförsäkringen. Man möter avtrappning först efter det att ersättningsperioden för inkomstförsäkringen löpt ut.<sup>32</sup> Den här gruppen arbetslösa åtnjuter ett gott skydd och kommer drabbas i ringa utsträckning av arbetslinjens tumskrivar.

Mindre bra kommer det att gå för de arbetslösa som saknar en inkomstförsäkring. De får sänkt ersättning genom sänkt tak och genom att avtrappningen av ersättning sker snabbare än idag. Även de som bara får grundersättningen drabbas negativt. Återställs de tillfälliga coronareglerna sjunker grundersättningen från idag maximalt 11 200 till 8 000 kronor per månad. Trycket på att snabbt och till högt pris för den enskilda skaffa sig försörjning kommer att öka.

Ytterligare ett antal arbetslösa kommer dessutom att hamna helt utan ersättning från a-kassan om arbetsvillkoret återställs. De har helt enkelt inte arbetat tillräckligt för att kvala in. Fackligt medlemskap hjälper inte heller denna grupp, eftersom man inte får någon ersättning från inkomstförsäkringen om man inte först får ersättning från a-kassan. Några kommer kunna få en låg ersättning från Arbetsförmedlingen i form av

aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Men i övrigt är man hänvisad till försörjningsstöd. Man kan påräkna att arbetslinjen, implementerad i arbetslöshetsförsäkringen, skulle orsaka stora skillnader i maktpositionerna för olika grupper av arbetslösa.

Men även facken och därmed partsmodellen kan komma att påverkas. Inkomstförsäkringarna täcker upp mellanskillnaden mellan vad a-kassan ger och 80 procent av tidigare inkomst. Om mellanskillnaden ökar, som i detta scenario, blir fackens utgifter högre. Man tvingas betala ut mer till varje arbetslös. Rimligtvis finns en gräns för hur höga dessa utgifter kan bli. När gränsen nås måste fackförbundet strama åt de villkor som gäller.<sup>33</sup> Det kan innebära att arbetslösa får mindre ersättning från inkomstförsäkringen under kortare tid samt att det blir högre krav på att kvala in. Inkomstförsäkringen blir då mindre attraktiv och får därmed en mindre medlemsrekryterande effekt.

Tjänstemannafacken erbjuder idag likartade inkomstförsäkringar till sina medlemmar, med något undantag. Hälften av LO-förbunden gör samma sak. Inkomstförsäkringarna ger facken fler medlemmar och är därför ett instrument för att stärka den fackliga maktpositionen. Men vapnet är tveeggat eftersom det är beroende av generositeten i den vanliga a-kassan, en generositet som beslutas politiskt. ●

## Basinkomst eller medborgarlön

Basinkomst/medborgarlön har under senare tid lanserats som en idé för hur försörjningen till arbetslösa skulle kunna ordnas. Pilotförsök har gjorts i flera länder, bland annat i Finland och Kanada. Även om idén är gammal har den aktualiserats under senare tid som ett svar på ökad arbetslöshet, sjunkande löner och byråkratiska trygghetssystem.

Basinkomst/medborgarlön innebär i princip att medborgarna får en summa pengar utan krav på motprestation. Ursprungligen var tanken att det skulle ersätta utbetalningar från socialförsäkringar och andra trygghetssystem, genom en negativ inkomstskatt.<sup>34</sup> Denna radikala tanke har i konkret utformning snarast blivit till ett komplement till ordinarie trygghetssystem.

I ett a-kasseperspektiv skulle ett scenario med basinkomst/medborgarlön rubba en rad grundläggande principer och avväganden. Den första gäller avsaknaden av motprestation, alltså att man inte behöver göra något

**”Basinkomst/  
medborgarlön innebär  
i princip att medborgarna  
får en summa pengar utan  
krav på motprestation”**

för att få pengar. I arbetslöshetsförsäkringen haglar det av krav på motprestationer. Innan man kan få ersättning måste man ha jobbat i tillräcklig omfattning. Man ska kunna visa en viss grad av etablering på arbetsmarknaden, annars är a-kassan ingen omställningsförsäkring. Man ska även ha bidragit till arbetslöshetsförsäkringens

32 Unionens inkomstförsäkring täcker inkomster upp till 60 000 kronor per månad i 150 ersättningsdagar, motsvarande nästan sju månader i kalendertid.

33 För Unionens inkomstförsäkring gäller att man måste ha varit medlem i Unionen i tolv månader och uppfylla det ursprungliga arbetsvillkoret på 80 timmars arbete per månad under en sammanhängande ramtid på 18 månader.

34 Negativ inkomstskatt innebär att den som saknar eller har liten inkomst får pengar i stället för att betala skatt. När ens inkomster ökar och överskrider en viss nivå börjar man betala inkomstskatt.



finansiering genom att ha arbetat och betalat in arbetsgivaravgifter.

Vidare gäller som motprestation i a-kassan att den som vill ha ersättning måste söka arbete (i syfte att ta sig ur arbetslösheten) och att vara beredd att ändra sin tillvaro genom att till exempel flytta eller ta jobb som man inte har någon erfarenhet av.

## ”Man skulle vara berättigad till ersättning om man söker jobb, som enda krav. Det är förvisso en motprestation, men en blygsam sådan i jämförelse med dagens arbetsvillkor”

Debatten om basinkomst/medborgarlön har vanligtvis haft ett system- eller makroperspektiv. Fördelarna ligger i minskad fattigdom, högre välbefinnande och enklare och mer effektiva system, menar förespråkarna. Motståndarna pekar på minskade incitament att försörja sig själv genom arbete samt potentiellt högre kostnader.

Ser vi basinkomst/medborgarlön ur ett maktperspektiv blir resultatet något annorlunda, beroende på hur det hela organiseras. I det finska försöket 2017 till 2018 ingick 2000 arbetslösa personer som levde på det lägsta arbetsmarknadsstödet. De fick i stället 560 euro per månad skattefritt, en summa som inte räknades av mot eventuella arbetsinkomster. Sysselsättnings-effekterna blev försumbara, men välbefinnandet ökade hos gruppen.

Man får förutsätta att en eventuell basinkomst/medborgarlön i större skala skulle leva parallellt med arbetslöshetsförsäkringen, som komplement till denna. Förslag finns om ett sökvillkor i grundförsäkringen som enda kvalifikationskrav. Det är det närmaste man idag kommer en svensk basinkomst/medborgarlön. Man skulle vara berättigad till ersättning om man söker jobb, som enda krav. Det är förvisso en motprestation, men en blygsam sådan i jämförelse med dagens arbetsvillkor (och medlemsvillkor).

Grundersättning på basis av sökvillkor innebär att fler arbetslösa skulle vara berättigade till ersättning. De kan då undvika beroendet av försörjningsstöd och slipper jaga okvalificerade jobb med låg lön. Deras maktposition skulle stärkas. Eftersom bara drygt 98 000 av

172 000 öppet arbetslösa får någon ersättning alls, kan det röra sig om en rätt stor grupp.<sup>35</sup> Med dagens tillfälliga nivå och på basis av sökvillkor skulle de få maximalt 11 200 kronor per månad i a-kassa, vilket är nära det dubbla mot ersättningen i det finska försöket. Men frågan är om den nivån kan accepteras. De som kan anföra tidigare arbete, det vill säga uppfyller arbetsvillkoret, vill förmodligen ha någon kompensation för det. Rimligtvis kommer ersättningen på basis av sökvillkor då att sättas lägre.

Men med sökvillkor följer att man även måste acceptera de lämpliga arbeten som man hittar eller anvisas av Arbetsförmedlingen. Den motprestationen krävs inte i en ren form av basinkomst/medborgarlön. I grunden syftar a-kassan till att lyfta den arbetslösa ur arbetslösheten, även med ett sökvillkor. Så är inte är fallet med en ren basinkomst/medborgarlön.

Centralt i sammanhanget är att ersättningsnivåerna indirekt kan påverka drivkrafter och då även maktpositionerna. Om man får lika hög ersättning med en basinkomst/medborgarlön som i a-kassans grundförsäkring kommer man välja basinkomst. Man slipper utsätta sig för pressen att acceptera jobb till låg lön och att använda tiden för jobbsökande. För att hålla uppe partsmodellen genom hög facklig anslutning gäller redan idag att den högsta ersättningen i grundförsäkringen måste vara ganska mycket lägre än golvet i den inkomstrelaterade a-kassedelen. I annat fall blir drivkrafterna att gå med i en a-kassa svaga, allrahelst som man måste betala en individuell a-kasseavgift.

## ”Grundersättning på basis av sökvillkor innebär att fler arbetslösa skulle vara berättigade till ersättning”

Basinkomst/medborgarlön skulle minska utsattheten hos marginaliserade grupper på arbetsmarknaden. Samtidigt är omsorgen om arbetslinjen stark från alla aktörer, politiska såväl som arbetsmarknadens parter. I det senare ligger att nya modeller för ekonomisk trygghet kan ändra maktbalansen mellan parterna när individen bedömer sina handlingsalternativ. ●

# Kollektivavtalad a-kassa

En utveckling som inte enbart är hypotetisk är om a-kassan övergår i parternas regi. Bakgrunden är att de parter som står bakom LAS-uppgörelsen kom överens om att utreda möjligheten att göra arbetslöshetsförsäkringen kollektivavtalad. Som en konsekvens har regeringen tillsatt en utredning med direktiv att ”analysera och bedöma förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.”<sup>36</sup>

**”Hur stora skillnaderna i ersättning och villkor blir avgörs av vilka drivkrafter parterna är beredda att acceptera”**

Det finns ännu inga konkreta förslag att analysera, varför det är vanskligt att peka på några mer precisa konsekvenser. Men utifrån vad parterna själva har anggett kan man resonera över förändringar i maktförhållandena.

Med det nyligen beslutade omställningsstudiestödet som förlaga kommer två parallella arbetslöshetsförsäkringar att uppstå. Det blir en försäkring för de som jobbar under kollektivavtal och en för de som saknar kollektivavtal. Eftersom ungefär tio procent av alla arbetstagare saknar kollektivavtal måste en sådan lösning till. I annat fall skulle väldigt många arbetstagare stå helt utan försäkring.

I den kollektivavtalade a-kassan skulle avtalsslutande parter besluta om ersättning och villkor, såsom taket och villkoren för att kvala in. Parterna skulle ha makten över detta och förhandla fram ersättningsnivåer och villkor. Sluts avtalen mellan huvudorganisationerna blir det rimligtvis samma nivå för alla. Men det är fullt möjligt att avtal sluts på branschnivå, vilket innebär olika ersättningsnivå och villkor för de arbetslösa.

Den vanliga ”statliga” a-kassan skulle gälla för alla utan kollektivavtal. Ersättning och villkor bestäms då politiskt, som idag. Hur ”huvudmännen” för de båda delarna, parterna respektive politikerna, vill att nivåer i ersättning och villkor ska förhålla sig till varandra blir en öppen fråga.

I parternas förarbeten framgår att nuvarande modell med a-kassor som man är medlem i ska behållas. I kombination med om man jobbar under kollektivavtal eller

inte, innebär det inte mindre än fyra varianter för den enskilda arbetstagaren.

- Den som har kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och dessutom är med i en a-kassa blir den verkliga vinnaren. Hen får tillgång till den ersättning som är framförhandlad och dessutom inkomstrelaterad.
- Är man medlem i a-kassan men saknar kollektivavtal får man inkomstrelaterad ersättning, som idag. Men man får inte del av det som kollektivavtalet kan ge vad gäller ersättning.
- Hur det blir för den som jobbar under kollektivavtal, men inte är medlem i en a-kassa är svårt att säga. Rimligtvis blir ersättningen högre än grund-ersättningen.
- Den verkliga förloraren är den som inte har kollektivavtal och inte heller är medlem i en a-kassa. Då får man bara den blygsamma grundersättning som gäller idag.

Hur stora skillnaderna i ersättning och villkor blir avgörs av vilka drivkrafter parterna är beredda att acceptera. Från fackligt håll vill man värna a-kassorna. Det gör att ersättningen för de som inte är med i a-kassan måste ligga en bra bit under det som medlemmar får. Annars skapar man incitament att gå ur a-kassorna. Både fack och arbetsgivarorganisationer får antas ha intresse att stärka kollektivavtalen. Ersättningen för de som har kollektivavtal måste därför bli högre än utan kollektivavtal.

**”Både fack och arbetsgivarorganisationer får antas ha intresse att stärka kollektivavtalen”**

Slutsatsen får bli att parterna skulle stärka sin makt i förhållanden till politiken om a-kassan görs kollektivavtalad. Vad gäller arbetstagarnas maktpositioner kommer dessa att skilja sig åt mer än idag om och när två parallella försäkringar, med fyra varianter, introduceras. ●





# Nuvarande ordning fortsätter

Ett scenario är att nuvarande ordning för arbetslöshetsförsäkringen fortsätter utan större förändringar. A-kassan fortsätter att ha en del som ger en låg grundersättning och en del med frivilligt medlemskap i en a-kassa som ger inkomstrelaterad ersättning. Den fackliga anslutningsgraden kommer inte att sjunka, annat än av andra anledningar än att a-kassorna upphör. Det skulle stärka särskilt LO-förbunden i jämförelse med andra tänkbara scenarier. Partsmodellen kan upprätthållas med utgångspunkt i maktavvägningen mellan parterna. Vi slipper förmodligen höra krav på politiska ingrepp såsom minimilöner eller allmängiltigförklaring.

Men det skulle även innebära att en stor andel av arbetskraften fortfarande skulle stå utan en rimlig inkomstrygghet vid arbetslöshet. Idag står 1,5 miljoner, av arbetskraftens 5,4 miljoner, utanför a-kassorna. Efter en rekordstor medlemsökning under pandemivåren 2020 har a-kassorna tappat medlemmar därefter. Fler personer har lämnat a-kassorna än som tillkommit.

Dessutom ökar arbetskraften gradvis. Det är ett viktigt mål för politiken att fler människor arbetar och bidrar till finansieringen av välfärden. Men det leder även till att den frivilliga försäkringens täckningsgrad minskar. Allt färre i arbetskraften kommer att ha en rimlig ersättning vid arbetslöshet. Det försvagar maktpositionen hos en större andel av arbetskraften och leder till ökad ekonomisk utsatthet.

**”Det är ett viktigt mål för politiken att fler människor arbetar och bidrar till finansieringen av välfärden”**

För de som är eller blir arbetslösa är frågan om hur ersättningen utvecklas central. Dagens tak, som täcker in stora delar av lönespannet, ligger kvar under 2022. Därefter kan det sjunka rejält om högerns sida får bestämma. Skulle vänstersidan sitta vid makten är det många som menar att en återgång till den ursprungliga taknivån på 25 000 kronor per månad blir omöjlig att genomföra. Skillnaden i ersättning mellan dagens tak och det ursprungliga är ganska stor.

Om a-kassan fortsätter i gamla hjulspår är det ytterligare en faktor som griper in i maktförhållandena, nämligen urholkningen av ersättningen från a-kassan. Lönerna ökar erfarenhetsmässigt med två till tre procent per år genom nya avtal och lönerevisioner. Men taket i a-kassan höjs inte automatiskt, utan genom

politiska beslut. Dagens tak tillkom i mars 2020. Det som här kallas det ursprungliga taket började gälla i september 2015. I september 2007 sänktes i realiteten taket i a-kassan.

Om det fortsätter kommer värdet av ersättningen i a-kassan i förhållande till inkomsten innan arbetslösheten att sjunka över tid. Den som råkar bli arbetslös när taket just har höjts får en bättre maktposition än den som blir arbetslös vid en tid då lönerna har ökat men taket legat still. Av samma skäl kommer kostnaderna för fackliga inkomstförsäkringar att öka. Utfyllnaden till 80 procent av tidigare lön blir mer kostsam i ett läge där lönerna ökar men den vanliga a-kassan inte täcker upp i motsvarande grad.

Från fackligt håll kräver man att taket i a-kassan ska indexeras. Det innebär att taket höjs automatiskt i takt med att lönerna ökar. Men politiken har visat svagt intresse. Det är få politiker som accepterar automatiska kostnadsökningar. Politiken är inte benägen att släppa makten över hur skattepengar ska användas. ●







# 7. Källor och litteratur

Aftonbladet Debatt 2020-09-03

## **Akademikerkassan:**

Statistik om arbetsmarknaden 2021

**Calmfors, Lars, Nederberg, Julia, Persson, Caroline,**  
*Vad finns det för motiv att vara med i facket?*  
Ekonomisk debatt nr 4, 2021

## **Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen (IAF):**

Astat

Föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete

*Lika i sak – lika för alla.* Rapport 2019:5

**Kjellberg, Anders.** *Den svenska modellen i en föränderlig värld.* Arena idé, Stockholm 2022

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

## **Medlingsinstitutet:**

Avtalsrörelsen och lönebildningen. År 2021,

Medlingsinstitutets årsrapport

Lönestrukturstatistik 2020

## **Nordlund, Madelene, Strand, Mattias:**

*Selektivitet och jobbchanser bland arbetslösa.* IFAU  
Rapport 2014:21

## **Regeringen:**

Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Kommittédirektiv. Dir. 2021:64

Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa.  
Lagrådsremiss. 2022

## **Riksdagen:**

Motion till riksdagen 2008/09:A373 av **Lars Ohly** m.fl. (v)  
*En solidarisk arbetslöshetsförsäkring*

Motion till riksdagen 2012/13:Sf303 av **Gunvor G Ericsson** m.fl. (MP) *Arbetslivstrygghet*

Motion till riksdagen 2019/20:2915 av **Jonas Sjöstedt** m.fl. (V) *En plan för jämlikhet och grön omställning*

Motion till riksdagen 2020/21:3554 av **Gulan Avci** m.fl. (L) *En stark arbetslöshetsförsäkring som skyddar alla som förlorar sin inkomst*

Motion till riksdagen 2021/22:4040 av **Ulf Kristersson** och **Elisabeth Svantesson** (båda M) *Ökad trygghet och fler som arbetar - Moderaternas budgetmotion för 2022*

## **Riksrevisionen:**

A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten. RiR 2018:27

## **Socialdemokraterna:**

S-kongressen 2021, motion från Solna arbetarekommun  
SOU 2008:83, Avgifter inom arbetslöshetsförsäringen.  
Slutbetänkande av 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

## **Sveriges a-kassor:**

Pressmeddelande 2020-09-17

Rapport kompensationsgrad vecka 6/2019

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

## **Vänsterpartiet:**

Partiprogram. 2016

**Futurion är en tankesmedja för framtidens arbetsliv. Vi vill bidra med kunskap och stimulera debatt i frågor som rör tjänstemännens framtida utmaningar på arbetsmarknaden.**