

Rapport 2022:2

Konsekvenser av de tillfälliga regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen



IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen, återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program och utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vi granskar även Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Vi verkar för att de aktörer vi har tillsyn över ska tillämpa bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist, och för att säkerställa att arbetslöshetsersättning bara betalas ut till de personer som är berättigade till det.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringsområdet. Vi följer även utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som denna uppföljning ger anledning till.



Förord

Under coronapandemin har regering och riksdag beslutat om flera tillfälliga ändringar i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Målet har varit att fler arbetslösa ska bli berättigade till arbetslöshetsersättning och att fler ska få högre ersättning. IAF har därför granskat vilka konsekvenser de tillfälliga ändringarna har fått för ersättningstagare, arbetslöshetskassor och arbetslöshetsförsäkringen.

Granskningen har genomförts av Mirella Dizdar, Jonas Eriksson, Jakob Heymowski, Pontus Lind och Michael Olsson. Rapporten har föredragits av Pontus Lind. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog enhetscheferna Lena Byström, Jessica Idbrant och Annelie Westman. Enhetschefen för granskningsenheten har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 2 februari 2022

Cathrine Carlberg
Enhetschef

Pontus Lind
Granskningsledare



Sammanfattning

Coronapandemin drabbade den svenska arbetsmarknaden hårt. Arbetsförmedlingen mätte historiskt höga varselnivåer under mars 2020 och antalet inskrivna arbetslösa ökade med mer än 100 000 för att nå sin högsta nivå i början av augusti 2020. Med anledning av det snabbt försämrade läget på arbetsmarknaden presenterade regeringen under våren 2020 en rad tillfälliga förändringar i arbetslöshetsförsäkringen i syfte att mildra de ekonomiska konsekvenserna för företagare och löntagare. De tillfälliga ändringarna beslutades först gälla under 2020 men för flera av dem har giltighetstiden förlängts efterhand.

- Medlemsvillkoret ändrades så att varje medlemsmånad under perioden mars–december 2020 räknades som fyra och att arbetsvillkoret inte behövde ligga inom medlemstiden.
- Arbetsvillkoret ändrades från och med den 13 april 2020 så att färre arbetade timmar behövdes för att uppfylla kraven. Efter förlängning gäller ändringen till och med den 31 december 2022.
- Karensvillkoret på sex dagar togs bort under perioden den 30 mars 2020–3 januari 2021.
- Högsta och lägsta dagpenning, både i form av inkomstrelaterad ersättning och grundbelopp, höjdes i två steg från och med den 13 april och den 29 juni 2020. Efter förlängning gäller ändringarna till och med den 1 januari 2023.
- Företagare fick utökade möjligheter till arbetslöshetsersättning då företag kan läggas vilande ett obegränsat antal gånger från och med den 13 april 2020. Företagare har också i två steg från och med den 1 juli 2020 och den 1 juni 2021 fått möjlighet att bedriva viss marknadsföring av sin vilande verksamhet med bibehållen rätt till arbetslöshetsersättning. Efter förlängning gäller ändringarna till och med den 31 december 2022.


Granskningens viktigaste resultat

- Cirka 39 000 nya medlemmar fick inkomstrelaterad ersättning snabbare genom det ändrade medlemsvillkoret, vilket motsvarar cirka 13 procent av de som beviljades arbetslöshetsersättning under perioden som ändringen gällde. Något fler män än kvinnor påverkades och en högre andel av de större utbetalningarna gick till män. Detta speglar i huvudsak att det var fler män som blev beviljade ersättning under perioden.
- Arbetsvillkorets lägre krav innebar att fler i arbetskraften hade förutsättningar att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Granskningen visar att fler som har arbetat i relativt låg omfattning har beviljats arbetslöshetsersättning efter april 2020, och indikerar att en del av detta kan tillskrivas regeländringen. Granskningen indikerar också att lättnaderna i arbetsvillkoret hade effekt för fler kvinnor än män.
- Alla som beviljades en ersättningsperiod under tiden som karensvillkoret var slopat, cirka 194 000 personer, tjänade i inledningen av sin ersättningsperiod på



ändringen. Då män i genomsnitt har högre dagpenning än kvinnor innebar det tillfälligt slopade karensvillkoret något större utbetalningar för män än för kvinnor.

- Det höjda taket för den inkomstrelaterade ersättningen har påverkat ersättningstagare med tidigare inkomster över 25 000 kronor per månad, medan de som tjänat mindre inte har påverkats av det höjda taket. Samtliga som erhåller arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp har tjänat på att grundbeloppet höjts. De högre ersättningsnivåerna, både för grundbeloppet och den inkomstrelaterade ersättningen, innebar att mäns genomsnittliga dagpenning ökade mer än kvinnors. Detta speglar att män i genomsnitt har högre inkomster och arbetar i större omfattning innan arbetslösheten.
- Granskningen visar att cirka tio procent av de företagare som lagt sina verksamheter vilande har gjort det mer än en gång sedan regeländringen och fram till och med september 2021. Vidare ökade både antalet beslut om vilande företag och antalet dagar som utbetalades till företagare kraftigt under mitten av 2020 där pandemins effekter och regeländringarnas införande sammanföll. Antalet beslut och utbetalda ersättningsdagar till företagare har sedan dess minskat till nivåer som innan 2020, vilket tyder på större delen av dessa förändringar beror på utvecklingen på arbetsmarknaden snarare än de tillfälliga regeländringarna.
- Arbetslöshetskassorna hade en ansträngd situation under coronapandemin med en stor mängd ansökningar om medlemskap, många frågor från medlemmarna och ett stort ärendeflöde. Regeländringarna skulle samtidigt implementeras under en kort tidsrymd. Arbetslöshetskassorna fick lägga tid på exempelvis utbildning, information och i vissa fall mer omständlig handläggning. Flera arbetslöshetskassor menar att regeländringarna därför har bidragit till längre handläggningstider.
- Handläggningen av det tillfälliga medlemsvillkoret och de tillfälliga reglerna om företagares arbetslöshet pekas av många arbetslöshetskassor ut som svår. Reglerna kring företagares arbetslöshet är också den av regeländringarna som många arbetslöshetskassor menar är svårast i rättstillämpningen. Arbetslöshetskassorna uppger att övriga regeländringar inte har inneburit några större förändringar i svårighetsgraden i rättstillämpningen.
- Arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter till staten har ökat med 400 miljoner kronor per år som konsekvens av den högre genomsnittliga dagpenningen i kombination med högre medlemsantal. Flera arbetslöshetskassor har av denna anledning höjt sina medlemsavgifter.
- De felaktiga utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen har sannolikt ökat då de totala utbetalningarna ökat. Regeländringarna var flera och implementerades av arbetslöshetskassorna under mycket kort tid. De stöddes inte heller fullt ut av handläggningssystemet i samma grad som de ordinarie reglerna vilket kan ha medfört en större risk för felaktiga utbetalningar. Det tillfälliga medlemsvillkoret pekas särskilt ut av arbetslöshetskassorna som en risk eftersom det var omständligt att handlägga och registrera. De tillfälliga reglerna för företagare pekades ut därför att det handlade om helt nya regler.
- Karensvillkorets längd, arbetsvillkorets krav och dagpenningens storlek har förändrats många gånger förut. Möjligheterna för företagare att upprepade gånger



återuppta sin verksamhet med rätt till arbetslöshetsersättning inom en kort tid är däremot en större förändring i arbetslöshetsförsäkringen. Likaså skiljer sig möjligheten till marknadsföring av verksamheten under tid med arbetslöshetsersättning från hur det tidigare varit i arbetslöshetsförsäkringen. Det tillfälliga medlemsvillkoret innebar att det blev möjligt att bli medlem i samband med uppsägning och ändå inom kort tid ta del av den högre inkomstrelaterade ersättningen, en situation som arbetslöshetsförsäkringen i vanliga fall försöker motverka.



Innehåll

1	Inledning	8
2	Medlemsvillkoret	10
3	Arbetsvillkoret	14
4	Karensvillkoret.....	17
5	Dagpenningens storlek.....	19
6	Regler för företagare	24
7	Övriga konsekvenser av regeländringarna	29
8	Slutsatser och diskussion.....	36



1 Inledning

Coronapandemin påverkade den svenska arbetsmarknaden bland annat genom en kraftig ökning av antalet arbetslösa. Under perioden januari–augusti 2020 ökade antalet öppet arbetslösa i åldern 16–64 år med cirka 28 procent.¹ Även ansökningar om medlemskap i arbetslöshetskassorna ökade med cirka 28 procent under samma tid.² Arbetsförmedlingen mätte också historiskt höga varselnivåer under mars 2020. Cirka 0,9 procent av alla anställda varslades om uppsägning, vilket kan jämföras med den högsta nivån under finanskrisen som uppmättes i november 2008 och motsvarade 0,5 procent.³

Med anledning av det snabbt försämrade arbetsmarknadsläget presenterade regeringen flera åtgärder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för företagare och löntagare. Några av åtgärderna var ett extra bidrag till arbetslöshetskassorna och tillfälliga ändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringens mål med ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen var sammanfattningsvis att fler arbetslösa skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning, att fler ersättningstagare skulle få högre arbetslöshetsersättning och att företagare lättare skulle kunna återuppta sin verksamhet.⁴

De tillfälliga ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen bestod av att

- medlemsvillkoret ändrades för att ge möjlighet till inkomstrelaterad ersättning snabbare
- arbetsvillkorets krav på arbetad tid sänktes
- karensvillkoret slopades
- dagpenningen höjdes
- företagare fick utökade möjligheter att få arbetslöshetsersättning.

1.1 Syfte

Syftet med granskningen är att ta reda på vilka konsekvenser de tillfälliga ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen fick och om målen med ändringarna har uppnåtts.

¹ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

² IAF:s tillsyns- och statistikdatabas.

³ Arbetsförmedlingen, Varsel under pandemin, s. 3.

⁴ <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt>, hämtat 2021-12-30.



Respektive regeländring granskas utifrån vilka konsekvenser de har haft för

- ersättningssökande
- arbetslöshetskassorna
- arbetslöshetsförsäkringen.

1.2 Metod

För att bedöma konsekvenserna av regeländringarna har vi analyserat data från IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Detta har kompletterats med uppgifter om arbetskraften från Statistiska centralbyrån (AKU) och Arbetsförmedlingen (Veckostatistik).

Regeländringarna introducerades vid olika tidpunkter och gällde olika lång tid. Vi använder därför olika perioder för att mäta effekterna av de olika regeländringarna. Där statistiken finns tillgänglig presenterar vi effekter på antal individer som har påverkats av regeländringarna. Där det är möjligt presenterar vi även beräknat ersättningsbelopp totalt, per person och juridiskt kön (kvinna och man). Alla diagram är baserade på uppgifter från IAF:s tillsyns- och statistikdatas. Om vi har använt kompletterande uppgifter från andra källor framgår det under respektive figur.

Vi skickade en enkät till de 25 arbetslöshetskassor som fanns våren 2020. Det var 24 arbetslöshetskassor som besvarade enkäten. Den första delen av enkäten syftade till att få arbetslöshetskassornas syn på hur regeländringarna påverkat dem: vilka utmaningar som implementeringen av regeländringarna medförde, om de medförde några svårigheter i den praktiska hanteringen av ansökningar om arbetslöshetsersättning och om det fanns några svårigheter i att tillämpa dem. Den andra delen av enkäten syftade till att få arbetslöshetskassornas syn på regeländringarnas påverkan på risken för felaktiga utbetalningar, om olika grupper har påverkats olika av regeländringarna, och om regeländringarna kan ha påverkat arbetslöshetsförsäkringens funktion eller karaktär på något sätt.



2 Medlemsvillkoret

Det här kapitlet behandlar medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Först beskriver vi medlemsvillkoret enligt de ordinarie reglerna och därefter den tillfälliga ändringen av det. Vi redogör för de konsekvenser av regeländringarna som vi har identifierat i granskningen när det gäller de ersättningsökandes rätt till inkomstrelaterad ersättning och hur arbetslöshetskassornas handläggning påverkades av det ändrade medlemsvillkoret.

2.1 Medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ett lägre grundbelopp utbetalas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men inte uppfyller medlemsvillkoret. En högre inkomstrelaterad ersättning gäller för den som uppfyller både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret.

Rätten till inkomstrelaterad ersättning är kopplad till en viss tid av medlemskap i en arbetslöshetskassa. Frivilligheten att vara medlem i en arbetslöshetskassa är en grundläggande princip i arbetslöshetsförsäkringen. Ett medlemsvillkor uppmuntrar till medlemskap under längre tid, minst tolv sammanhängande månader, vilket bidrar till arbetslöshetsförsäkringens och arbetslöshetskassornas långsiktiga finansiering. Krav på ett längre medlemskap stärker också en försäkringsmässighet som motverkar möjligheten för personer att försäkra sig mot arbetslöshet som redan har inträffat eller som hen vet kommer att inträffa. Argument för ett kortare medlemsvillkor kan vara att personer med korta eller osäkra anställningar har svårt att se nyttan med medlemskapet. Det skulle kunna innebära att nyrekryteringen till arbetslöshetskassorna blir lidande i en grupp där ett gott försäkringsskydd skulle kunna vara önskvärt.

2.1.1 Ordinarie medlemsvillkor och tillfällig ändring

Det ordinarie medlemsvillkoret innebär att en sökande ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst tolv månader och uppfylla arbetsvillkoret under medlemstiden, för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Medlemsvillkoret ändrades från den 13 april 2020 genom att ersättningsökande för varje medlemsmånad under perioden mars till och med december 2020 fick tillgodoräkna sig ytterligare tre månader. Arbetsvillkoret behövde inte heller vara uppfyllt inom medlemstiden. Enligt övergångsreglerna tillämpas ändringen på ersättningsperioder som beviljats efter ikraftträdandet och i förekommande fall vid



prövningar efter upphävandet.⁵ Ändringen hade därför effekt vid nya ansökningar om ersättning under perioden den 1 april 2020–31 oktober 2021, och även senare om reglerna om överhoppningsbar tid tillämpas, samt vid övergång från grundbelopp till inkomstrelaterad ersättning förutsatt att ersättningsperioden beviljades den 13 april 2020 eller senare.

Syftet med ändringen var att det skulle vara möjligt att uppfylla medlemsvillkoret snabbare⁶ och att fler ersättnings sökande därmed kunde få högre ersättning.

2.2 Fler fick inkomstrelaterad ersättning

Den tillfälliga lättningen av medlemsvillkoret har inneburit att fler arbetslösa fått inkomstrelaterad ersättning. Under perioden den 1 april 2020–31 oktober 2021 fick totalt cirka 39 000 personer inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning efter bara 3–11 månaders medlemskap. Det motsvarar cirka 13 procent av alla nya ersättningstagare under perioden.

Det är fler män än kvinnor som har beviljats ersättning med hjälp av det kortade medlemsvillkoret: cirka 22 000 män jämfört med cirka 17 000 kvinnor. Skillnaden mellan könen speglar i huvudsak att det är fler män än kvinnor som har påbörjat en ersättningsperiod under den tiden.


Vi beräknar att det totalt har betalats ut cirka 893 miljoner kronor mer i arbetslöshetsersättning som konsekvens av regeländringen. Av det beloppet har cirka 346 och 547 miljoner kronor betalats ut till kvinnor respektive till män. Andelen som har betalats ut till kvinnor är cirka 39 procent. I genomsnitt har en kvinna som beviljats inkomstrelaterad ersättning efter 3–11 månaders medlemskap ökat sin arbetslöshetsersättning med cirka 20 000 kronor. Motsvarande belopp är cirka 25 000 kronor för en man.

2.3 Arbetslöshetskassornas handläggning och rättstillämpning

Av arbetslöshetskassornas svar på IAF:s enkät framkommer att de flesta arbetslöshetskassorna menar att det ändrade medlemsvillkoret har medfört en svårare

⁵ 7 § och 12 § andra stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) ändrades under perioden den 13 april 2020–31 december 2020, se SFS 2020:217 och 218 med övergångsbestämmelser.

⁶ www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt. Hämtat 2021-12-30.



och mer omständlig handläggning av ersättningsärenden. En arbetslöshetskassa uttrycker det på följande sätt:

Det är svårare att komma ihåg när varje medlemsmånad inte har samma värde avseende medlemsvillkoret. En regel som innebär att 1 + 1 kan bli 2, 5 eller 8 kommer alltid att vara lite problematisk för de som ska tillämpa den (även om denna konstruktion är något enklare än det sänkta medlemsvillkor som gällde 2009 (SFS 2009:666)).

Även bristen på systemstöd för förändringen gjorde handläggningen svårare. Handläggaren har vid prövningar manuellt fått justera datum i systemet för att det ska bli rätt. En arbetslöshetskassa uttrycker det så här:

Det krävs fler moment i prövningen [...]. Det krävs ofta manuell hantering i ärendehanteringssystemet ÄGA och i den beräkningsmodul som finns i systemet för att registrera rätt medlemsvillkor och ersättningsnivå. Det ställer höga krav på handläggarna att ha koll på alla detaljer i regelverk och system innan de kan vara säkra på att beslut och utbetalningar blivit korrekta.

Tillämpningen av det ändrade medlemsvillkoret är vidare knutet till vilket datum beslutet togs. När medlemmar som har beviljats ersättning byter arbetslöshetskassa ska överenskomna uppgifter skickas mellan arbetslöshetskassorna (ett så kallat övergångsbevis skapas och skickas automatiskt av datasystemet). Beslutsdatum finns dock inte med på övergångsbevisen, vilket innebär att handläggare är tvungna att kontakta den andra arbetslöshetskassan för att få del av den uppgiften. Några arbetslöshetskassor uppger att detta har inneburit en mer omfattande och tidskrävande handläggning.

Flera arbetslöshetskassor uppger också att det blivit svårare att göra bedömningar i ärenden om övergången från grundersättning till inkomstrelaterad ersättning under en pågående ersättningsperiod, en prövning som redan innan ändringen upplevdes vara svår och omständlig. Dessutom saknas systemstöd för att uppmärksamma handläggaren på när en sökande varit medlem i så många månader att en prövning för inkomstrelaterad ersättning är aktuell, vilket finns för den ordinarie regeln. Detta kräver en manuell hantering.

En del arbetslöshetskassor menar att det även uppkommit ett par svårigheter i rättstillämpningen av den tillfälliga ändringen av medlemsvillkoret. Det tillfälliga medlemsvillkoret avvecklades i januari 2021, men månaderna mars–december 2020 ska, enligt övergångsbestämmelserna, även därefter räknas som fyra vardera. Lättnaden om att arbetsvillkoret inte behövde ligga inom medlemstiden slutade också att gälla i december 2020. Några arbetslöshetskassor uppger att regelverket inte är helt tydligt med hur kravet på ett arbetsvillkor inom medlemstiden ska tolkas i en situation där den sökande har blivit medlem sent under 2020 och alltså enbart uppfyllde den inledande delen av sitt medlemsvillkor under den tiden. Flera arbetslöshetskassor tar också upp att det är något oklart hur det tillfälliga



medlemsvillkoret förhåller sig till bestämmelserna om uteslutningar. Att kunna berättigas inkomstrelaterad ersättning igen efter en uteslutning är kopplat till att åter uppfylla ett medlemsvillkor.⁷ Möjligheten att uppfylla ett medlemsvillkor på kortare tid än tolv månader gör att det inte är helt tydligt hur ärendena ska hanteras om lagstiftarens intention med uteslutningar ändå ska uppfyllas.

⁷ Enligt 10 § tredje stycket ALF saknar den som uteslutits ur en arbetslöshetskassa rätt till ersättning enligt grundförsäkringen under ett år från uteslutningen.



3 Arbetsvillkoret

Det här kapitlet behandlar arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Först beskriver vi arbetsvillkoret enligt de ordinarie reglerna och därefter den tillfälliga ändringen av det. Vi redogör för de konsekvenser av regeländringarna som vi har identifierat i granskningen när det gäller de ersättningsökandes möjligheter att uppfylla arbetsvillkoret och för arbetslöshetskassornas handläggning.

3.1 Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har alltid varit kopplat till ett arbetsvillkor i någon form. Villkoret innebär att en ersättningssökande ska ha arbetat i en viss omfattning innan arbetslösheten. Hur arbetsvillkoret utformas är, något förenklat, en avvägning mellan två delvis motstridiga mål med arbetslöshetsförsäkringen: omställning och trygghet. Arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring betonas genom ett högt ställt arbetsvillkor som ger incitament till och premierar förvärvsarbete. Ett lågt ställt arbetsvillkor ökar arbetslösas ekonomiska trygghet, även för dem med sämre förankring på arbetsmarknaden. Det stärker även arbetslöshetsförsäkringens funktion som automatisk ekonomisk stabilisator vid konjunkturedgångar genom att fler arbetslösas köpkraft upprätthålls.

3.1.1 Ordinarie arbetsvillkor och tillfällig ändring

Arbetsvillkoret enligt huvudregeln innebär att en ersättningssökande under de tolv månaderna omedelbart innan arbetslösheten ska ha arbetat minst 80 timmar per månad under minst sex månader. Enligt alternativregeln krävs samma totala arbetstid på minst 480 timmar, men under en sammanhängande tid av sex månader och med minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

Minsta antalet arbetade timmar enligt både huvudregeln och alternativregeln sänktes från och med den 13 april 2020 från 80 till 60 timmar per månad respektive från 480 till 420 timmar totalt och från 50 till 40 timmar per månad. Ändringarna är för närvarande i kraft till och med den 1 januari 2023.⁸

Ändringen syftade till att fler personer som varit timanställda eller arbetat deltid skulle få arbetslöshetsersättning.⁹

⁸ 12 § första stycket ALF ändrat under perioden den 13 april 2020 till och med den 1 januari 2023, se SFS 2020:217, 219, 1250 och 1251 med övergångsbestämmelser. (13 a § ALF om arbetsvillkor med jämfäst tid är oförändrad materiellt, men följdändrad på grund av hänvisning till 12 § ALF.)

⁹ www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt. Hämtat 2021-12-30.

3.2 Fler som arbetat mindre uppfyller arbetsvillkoret

Förenklat gäller att normalarbetstiden beräknas till 40 timmar för den som arbetat heltid och till 20 timmar för den som arbetat halvtid. Det tillfälliga arbetsvillkoret ställer lägre krav på arbetade timmar än tidigare, vilket innebär att normalarbetstiden blir lägre för en person som uppfyller arbetsvillkoret med hjälp av det tillfälliga arbetsvillkoret. Om fler personer som beviljas arbetslöshetsersättning har låga normalarbetstider kan det tyda på att det tillfälliga arbetsvillkoret innebär att fler kan uppfylla arbetsvillkoret¹⁰. Men det är också möjligt att lägre normalarbetstider beror på att en större andel av de som blivit arbetslösa i pandemins spår arbetat i mindre omfattning innan arbetslösheten jämfört med de som blev arbetslösa tidigare.

I diagrammen 1 och 2 presenteras normalarbetstidens medelvärde för alla ersättningstagare och uppdelat per kön över tid. Normalarbetstiden, för de med arbetslöshetsersättning, sjönk under våren 2020. Av diagrammen framgår att minskningen var något större för kvinnor än för män.

Diagram 1: Normalarbetstid för alla.

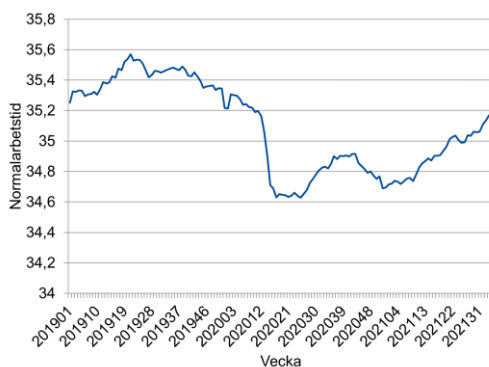


Diagram 2: Normalarbetstid per kön.



Under samma period ökade andelen ersättningstagare som har en relativt låg normalarbetstid. Den lägsta möjliga normalarbetstiden är 8 timmar. I diagram 3 framgår att andelen ersättningstagare med normalarbetstid i intervallet 8–20 timmar ökade under våren 2020. Den effekten är än tydligare för andelen ersättningssökande med en mycket låg normalarbetstid, i intervallet 8–12 timmar. Av diagram 4 framgår en markant ökad andel våren 2020, där andelen fortsatt har legat kvar på den nivån. Notera att skalan på den vertikala axeln är olika i diagram 3 och 4. Det är värt att poängtera att det är relativt få individer det handlar om. I genomsnitt var det cirka 170 och 570 individer med 8–12 timmars normalarbetstid per vecka fram till respektive efter vecka 11 2020.

¹⁰ Då de tillfälliga reglerna skapades genom att ändra lydelsen i befintliga paragrafer så går det inte att skilja på personer som uppfyllt arbetsvillkoret med hjälp av de tillfälliga reglerna från dem som ändå skulle ha gjort det i den statistik som skapas utifrån arbetslöshetskassornas registreringar.



Diagram 3: Andelen av dem med ersättning med normalarbetstid i intervallet 8–20 timmar, per kassakortsvecka.

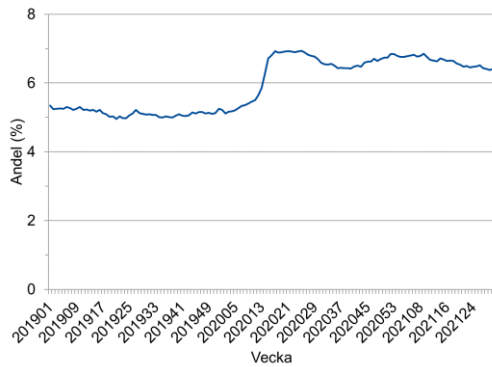
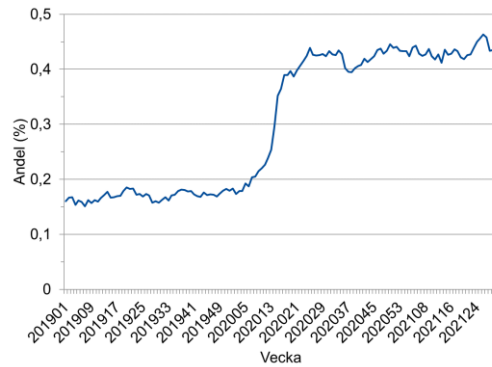


Diagram 4: Andelen av dem med ersättning med normalarbetstid i intervallet 8–12 timmar, per kassakortsvecka.



Pandemin påverkade inte alla sektorer av ekonomin lika mycket, vilket bland annat märks i att arbetslöshetskassornas inflöden av ersättningssökande var olika.¹¹ Inom vissa sektorer är till exempel timanställningar relativt vanligt och på så sätt kan sammansättningen av de ersättningssökande ha ändrats under pandemin. Det är inom ramen för granskningen inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning normalarbetstiden och andelen med låg normalarbetstid har påverkats av ändrad sammansättning av ersättningssökande respektive ändrade regler. Detta medför att vi inte kan ange hur många som påverkats och därmed inte heller beräkna effekterna på utbetald ersättning som en konsekvens av regeländringen. Tecken på att ändringen, trots detta, har haft en effekt är den relativt koncentrerade förändringen av den genomsnittliga normalarbetstiden och att andelen med låg normalarbetstid förändrades runt tidpunkten för införandet av de ändrade reglerna.

3.3 Handläggning och rättstillämpning hos arbetslöshetskassorna

Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppger i enkätsvaren att de tillfälliga regeländringarna i arbetsvillkoret inte har medfört några större förändringar för dem i handläggningen av ärenden, eller i tillämpningen av regelverket jämfört med tidigare utformning.

¹¹ IAF 2021:16, Analys och utvärdering av långa handläggningstider.



4 Karensvillkoret

Det här kapitlet behandlar karensvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Först beskriver vi karensvillkoret enligt de ordinarie reglerna och därefter den tillfälliga ändringen av det. Vi redogör för de konsekvenser av regeländringen som vi har identifierat i granskningen när det gäller de ersättningsökande och hur arbetslöshetskassornas handläggning påverkades av det borttagna karensvillkoret.

4.1 Karensvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Ett karensvillkor har nästan alltid funnits i arbetslöshetsförsäkringen, även om karenstiden har varierat. Under karensen får den ersättningsökande inte någon arbetslöshetsersättning, trots att hen är arbetslös och uppfyller villkoren. Motivet till ett karensvillkor har varit att det är rimligt med en självrisk i arbetslöshetsförsäkringen och att den ger individen incitament att om möjligt undvika framför allt kortvarig arbetslöshet, vilket stärker arbetslöshetsförsäkringens omställningstanke. Karensen skulle därmed bidra till att arbetslösheten blir lägre och att statens och arbetslöshetskassornas kostnader för arbetslöshetsförsäkringen minskar. För den enskilde kan detta innebära mindre ekonomisk trygghet i början av arbetslösheten, oavsett om det dröjer en kort eller lång tid innan hen kommer i arbete igen.

4.1.1 Ordinarie karensvillkor och ändring

Det ordinarie karensvillkoret innebär att arbetslöshetsersättning inte lämnas för de första sex arbetslösa dagarna. Genom en övergångsbestämmelse stadgas att karensvillkoret inte ska tillämpas för ansökningar om arbetslöshetsersättning för den 30 mars 2020–3 januari 2021, och enligt förarbetsuttalande ska det betraktas som uppfyllt för de som fått arbetslöshetsersättning under perioden.^{12 13}

Målet med förändringen var att öka den disponibla inkomsten för den ersättningsökande under den första månaden av arbetslöshet.¹⁴

¹² 21 § ALF suspenderad genom övergångsbestämmelse 3 i SFS 2020:217.

¹³ Från den 3 januari 2022 har antalet karensdagar ändrats från sex till två. Även det är en tillfällig ändring som upphör att gälla den 2 januari 2023, se SFS 2021:1286 & 1287. Den ändringen ligger utanför tidsramen för den här granskningen.

¹⁴ www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt. Hämtat 2021-12-30.



4.2 Ökade utbetalningar av arbetslöshetsersättning

Att karensvillkoret tillfälligt slopades innebär att de personer som ansökte om och beviljades en ny ersättningsperiod i normalfallet påbörjade sin ersättningsperiod 6 dagar tidigare än vad de skulle ha gjort med de ordinarie reglerna.

Under perioden 30 mars 2020–3 januari 2021 handlade det om cirka 194 000 nya ersättningstagare. Med en ny ersättningstagare avses här en person med ny ersättningsperiod. Kvinnor utgör 47 procent av de nya ersättningstagarna. Kvinnor har i genomsnitt fått cirka 4 600 kronor och män har i genomsnitt fått cirka 4 900 kronor mer i arbetslöshetsersättning i början av ersättningsperioden som konsekvens av regeländringen. Beroende på att dagpenningen skiljer sig något mellan grupperna är kvinnornas andel av det totala beloppet 45 procent.

IAF uppskattar den extra utbetalda arbetslöshetsersättningen till totalt cirka 917 miljoner kronor, det vill säga summan av 6 dagpenningbelopp för personerna det gäller. I den beräkningen har högsta dagpenning per individ i perioden använts.

4.3 Handläggning och rättstillämpning hos arbetslöshetskassorna

Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppger att det tillfälligt slopade karensvillkoret inte har medfört några förändringar i svårighetsgraden eller i omfattningen av handläggningen jämfört med regelns tidigare utformning. Det som arbetslöshetskassorna ändå har tagit upp är att det tillkom fler moment i handläggningen av ärenden i form av manuella kontroller i samband med beslut om ersättning. Handläggningssystemet stödde inte förändringen i början vilket krävde en manuell justering av karensen. En arbetslöshetskassa menar att det är problematiskt att återknyta sökande till den tidigare ersättningsperioden där karens inte utgått samt att det nu krävs fler handläggningsåtgärder när ersättning ska beviljas under tid i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En annan arbetslöshetskassa menar att det har hänt att ersättning felaktigt betalats ut från en tidigare ersättningsperiod, eftersom det inte funnits någon karens som ”avskiljare”.

De flesta arbetslöshetskassor uppger att det borttagna karensvillkoret inte har förändrat svårighetsgraden i rättstillämpningen jämfört med regelns tidigare utformning, medan några menar att den underlättats. Några arbetslöshetskassor uppger dock att rättstillämpningen har försvårats något. Svårigheter som lyfts fram berör till exempel situationer med tidigare beviljade ersättningsperioder där karensen inte fullgjorts och situationer där den sökande på olika sätt påbörjar ersättningsperioder i brytpunkterna mellan de ordinarie och de tillfälliga reglerna.



5 Dagpenningens storlek

Det här kapitlet behandlar dagpenningens storlek i arbetslöshetsförsäkringen. Först beskriver vi dagpenningens storlek enligt de ordinarie reglerna och därefter den tillfälliga ändringen. Vi redogör för de konsekvenser av regeländringarna som vi har identifierat i granskningen när det gäller de ersättningsökande och hur arbetslöshetskassornas handläggning påverkades av den ändrade storleken på dagpenningen.

5.1 Dagpenningens storlek i arbetslöshetsförsäkringen

Ersättningens storlek har, liksom arbetsvillkorets omfattning, en central plats i arbetslöshetsförsäkringens funktion. Arbetslöshetsersättningens storlek beror på en avvägning mellan framförallt de två målen omställning och trygghet/stabilitet. Låg ersättning från arbetslöshetsförsäkringen stärker arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring genom ett generellt ökat incitament att förvärvsarbeta. Hög ersättning ökar de ersättningsökandes ekonomiska trygghet och stärker därigenom arbetslöshetsförsäkringens funktion som automatisk ekonomisk stabilisator genom upprätthållen köpkraft.


Arbetslöshetsförsäkringen består av den obligatoriska grundförsäkringen och den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen, och lämnas med en dagpenning i form av ett grundbelopp respektive inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet betalas ut till ersättningsökande som uppfyller arbetsvillkoret men inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller medlemsvillkoret. Inkomstrelaterad ersättning lämnas till den som uppfyller både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret.

5.1.1 Ordinarie storlek på grundbelopp och ändring

Arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp lämnas med dagpenning om 365 kronor till den som har arbetat heltid. Om den genomsnittliga arbetstiden per vecka (så kallad normalarbetstid) har varit lägre minskas dagpenningens storlek proportionellt. Lägsta möjliga normalarbetstid är 8 timmar, varför lägsta möjliga dagpenning är 73 kronor.¹⁵

Storleken på grundbeloppet höjdes tillfälligt från och med den 13 april 2020 till 510 kronor per dag. Dessutom infördes ett golv på 255 kronor, vilket innebär att den proportionella minskningen av grundbeloppet upphör vid en genomsnittlig

¹⁵ 4 kap. 4 § IAFFS 2018:2.



veckoarbetstid på 20 timmar. De tillfälliga reglerna gäller till och med den 1 januari 2023.¹⁶

Målet med ändringarna av grundbeloppet är att stärka den ekonomiska tryggheten för löntagare och företagare vid en ökad risk för arbetslöshet och för de som redan är arbetslösa.¹⁷

5.1.2 Ordinarie storlek på inkomstrelaterad ersättning och tillfällig ändring

Inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning enligt ordinarie regelverk lämnas med ett dagpenningbelopp som inledningsvis motsvarar 80 procent av tidigare inkomster.¹⁸ Den högsta möjliga dagpenningen begränsas dock till 910 kronor de första hundra dagarna i en ersättningsperiod, och därefter är den 760 kronor. Lägsta möjliga dagpenning motsvarar ersättning med grundbelopp, alltså mellan 73 och 365 kronor beroende på den sökandes normalarbetstid.

Den högsta dagpenningen för de första hundra dagarna i en ersättningsperiod höjdes till 1 200 kronor från och med den 13 april 2020. Från och med den 29 juni 2020 höjdes även taket för resterande ersättningsdagar till 1 000 kronor. Lägsta möjliga dagpenning höjdes från och med den 13 april 2020 så att den motsvarar höjningen av grundbeloppet, alltså mellan 255 och 510 kronor beroende på den sökandes genomsnittliga veckoarbetstid och det nya lägsta beloppet. Ändringarna är tillfälliga och gäller till och med den 1 januari 2023.¹⁹

Målet med ändringarna av den inkomstrelaterade ersättningen är att stärka den ekonomiska tryggheten för löntagare och företagare vid en ökad risk för arbetslöshet och för de som redan är arbetslösa.²⁰

5.2 Konsekvenser av den höjda dagpenningen

Här presenteras effekterna av ändrad dagpenning för referensåret från vecka 27 2020 till vecka 26 2021. De som hade arbetslöshetsersättning och det antal dagar de hade arbetslöshetsersättning under den perioden används för att beräkna belopp som betalades ut i två olika scenarier. Vi har studerat två scenarier, det första med de

¹⁶ 3 § ALFFo ändrad under perioden 13 april 2020–1 januari 2023, se SFS 2020:220, 221, 1252 och 1253 med övergångsbestämmelser.

¹⁷ <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt>. Hämtat 2021-12-30.

¹⁸ 25–31 §§ ALF.

¹⁹ 4 § ALFFo ändrad under perioden 13 april 2020–1 januari 2023, se SFS 2020:220, 221, 263, 428, 1252 och 1253.

²⁰ www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt. Hämtat 2021-12-30.



lägre ordinarie dagpenningarna och inget golv för lägsta ersättning, det andra med de högre tillfälliga dagpenningarna och golv för lägsta ersättning.

- **Scenario 1:** Här används takbeloppen 910 kronor (de första 100 dagarna) respektive 760 kronor (efter dag 100) för inkomstrelaterad ersättning och takbelopp 365 kronor utan golv för grundersättning.
- **Scenario 2:** Här används takbeloppen 1 200 kronor respektive 1 000 kronor för inkomstrelaterad ersättning och takbeloppet 510 kronor med 255 kronor som golv för grundersättning.

I tabellerna 1 och 2 presenteras information om grundersättning. I scenario 1 är den totala grundersättningen för referensåret cirka 686 miljoner kronor. I scenario 2 är den totala grundersättningen cirka 980 miljoner kronor, vilket är cirka 43 procent högre än i scenario 1. Eftersom antalet personer är givet i båda scenarierna, skiljer sig ersättningen under referensåret per person och per dag också med 43 procent för de två scenarierna. I tabellerna 3 och 4 framgår också att kvinnor i genomsnitt har lägre ersättning. Ersättningen per kvinna är cirka 18 000 och 25 000 kronor i scenario 1 respektive scenario 2, det vill säga cirka 44 procent högre ersättning i scenario 2. I genomsnitt ökar en kvinnas ersättning per dag med cirka 114 kronor, från cirka 259 i scenario 1 till cirka 373 kronor i scenario 2. Ersättningen per man är cirka 22 000 och 31 000 kronor i scenario 1 respektive scenario 2, det vill säga cirka 42 procent högre ersättning i scenario 2. I genomsnitt ökar en mans ersättning per dag med cirka 118 kronor, från cirka 280 i scenario 1 till cirka 397 kronor i scenario 2.

Tabellerna 3 och 4 visar motsvarande information om inkomstrelaterad ersättning. I scenario 1 är den totala ersättningen för referensåret cirka 21,9 miljarder kronor. I scenario 2 är ersättningen cirka 25,2 miljarder, vilket är cirka 15 procent högre. Eftersom antalet personer är givet i båda scenarierna, skiljer sig ersättningen under referensåret per person och per dag också med 15 procent för de två scenarierna. I tabellerna 5 och 6 framgår återigen att kvinnor i genomsnitt har lägre ersättning. Ersättningen per kvinna är cirka 60 000 och 68 000 kronor i scenario 1 respektive scenario 2, det vill säga cirka 14 procent högre ersättning i scenario 2. I genomsnitt ökar en kvinnas ersättning per dag med cirka 98 kronor, från cirka 719 i scenario 1 till cirka 818 kronor i scenario 2. Ersättningen per man är cirka 71 000 och 83 000 kronor i scenario 1 respektive scenario 2, det vill säga cirka 17 procent högre ersättning i scenario 2. I genomsnitt ökar en mans ersättning per dag med cirka 124 kronor, från cirka 750 i scenario 1 till cirka 874 kronor i scenario 2.

Tabell 1: Antalet individer och belopp för referensåret, per person och dag i scenario 1 totalt och per kön avseende grundbelopp.

Grupp	Individer (tusen)	År (miljoner kr)	Person (tusen kr)	Dag (kr)
Totalt	34	686	20	271
Kvinnor	15	268	18	259
Män	19	419	22	280

Tabell 2: Antalet individer och belopp för referensåret, per person och dag i scenario 2 totalt och per kön avseende grundbelopp.

Grupp	Individer (tusen)	År (miljoner kr)	Person (tusen kr)	Dag (kr)
Totalt	34	980	29	387
Kvinnor	15	386	25	373
Män	19	595	31	397

Tabell 3: Antalet individer och belopp för referensåret, per person och dag i scenario 1 totalt och per kön avseende inkomstrelaterad ersättning.

Grupp	Individer (tusen)	År (miljoner kr)	Person (tusen kr)	Dag (kr)
Totalt	333	21 904	66	736
Kvinnor	159	9 554	60	719
Män	174	12 350	71	750

Tabell 4: Antalet individer och belopp för referensåret, per person och dag i scenario 2 totalt och per kön avseende inkomstrelaterad ersättning.

Grupp	Individer (tusen)	År (miljoner kr)	Person (tusen kr)	Dag (kr)
Totalt	333	25 256	76	849
Kvinnor	159	10 860	68	818
Män	174	14 396	83	874

5.3 Fler fick 80 procent av tidigare inkomst i ersättning

Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen är 80 procent av den tidigare inkomsten de första 200 dagarna och 70 procent de resterande dagarna i ersättningsperioden, men ersättningen kan aldrig överstiga den högsta dagpenningen. För dem med högre tidigare inkomster är det alltså möjligt att den dagpenning de beviljas motsvarar mindre än 80 procent av tidigare inkomster, trots att de fått den högsta möjliga dagpenningen. I vilken utsträckning inkomstbortfallet ersätts kan kallas kompensationsgrad. IAF har tagit fram uppgifter om hur stor del av de som har arbetslöshetsersättning som får 80 procent av tidigare inkomst.

Vi har utgått från personer som kan antas ha jobbat heltid (normalarbetstid på minst 37 timmar), som fått inkomstrelaterad ersättning och som fått som mest 200

ersättningsdagar. Diagram 5 illustrerar andelen som får arbetslöshetsersättning som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst. Effekten av regeländringarna om dagpenningens storlek framgår tydligt av de kraftiga ökningarna av andelen vid tidpunkterna för införandet.

Av diagram 6 framgår att en större andel kvinnor än män har en kompensationsgrad på 80 procent och att skillnaderna mellan könen ökat efter regeländringarna.

Diagram 5: Andel (%) som når 80 procent av tidigare inkomst i ersättning.

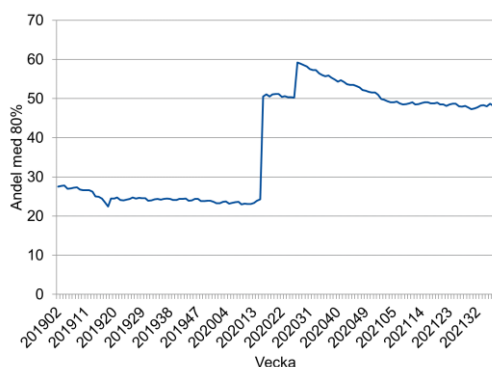
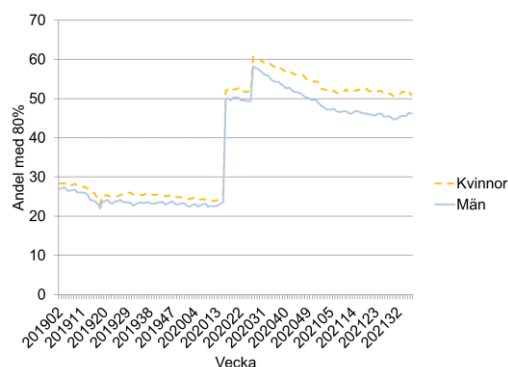


Diagram 6: Andel (%) som når 80 procent av tidigare inkomst i ersättning per kön.



Eftersom effekten uppstår så koncentrerat i tid bedömer IAF att detta främst är en effekt av regeländringarna snarare än förändringar på arbetsmarknaden. Men sammansättningen av de som får arbetslöshetsersättning kan också ha påverkat bilden. Om fler med högre inkomst beviljas arbetslöshetsersättning sjunker andelen som har en kompensationsgrad på 80 procent. Andelen har successivt minskat till strax under 50 procent.

5.4 Arbetslöshetskassornas handläggning och rättstillämpning

De flesta arbetslöshetskassor uppger i IAF:s enkät att de ändrade dagpenningbeloppen inte har förändrat svårigheten eller omfattningen av handläggningen jämfört med reglernas tidigare utformning. Det som ändå uppges av några arbetslöshetskassor var den ökade mängden kontroller som handläggaren behöver göra för att säkerställa att rätt dagpenning betalas ut och att rätt information finns i beslutsbrev, framförallt i samband med retroaktiva prövningar där dagpenningen ändrats vid olika tidpunkter i takt med regeländringarna.

De flesta arbetslöshetskassorna menar också att de tillfälligt ändrade dagpenningbeloppen inte heller har medfört förändrad svårighetsgrad i rättstillämpningen. Två arbetslöshetskassor menade att det har funnits svårigheter som beror på att förändringarna i dagpenningens storlek genomfördes vid olika tidpunkter.



6 Regler för företagare

Det här kapitlet behandlar företagares möjlighet att få arbetslöshetsersättning. Först beskriver vi företagares möjlighet att få arbetslöshetsersättning enligt de ordinarie reglerna och därefter de tillfälliga ändringarna av dessa. Vi redogör för de konsekvenser av regeländringarna som vi har identifierat i granskningen när det gäller de ersättningsökande och hur arbetslöshetskassornas handläggning påverkades av de ändrade reglerna om företagares rätt till arbetslöshetsersättning.

6.1 Företagare i arbetslöshetsförsäkringen

Sedan företagare kom att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen har deras tillgång till försäkringen utökats successivt. De begränsningar som finns har motiverats med att lagstiftaren inte velat riskera att arbetslöshetsförsäkringen används som inkomstutfyllnad i olönsamma företag, eftersom det skulle snedvrída konkurrensförhållanden och motverka arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring.

6.1.1 Regler för företagare enligt ordinarie regler och tillfälliga ändringar

En företagare betraktas som arbetslös och kan därmed vara berättigad arbetslöshetsersättning när all verksamhet i företaget har upphört (vilande företag), när företaget har avvecklats eller när den ersättningssökande skiljt sig från företaget. Om verksamheten i ett vilande företag återupptas av den ersättningssökande eller en närstående kan företaget inte bedömas som vilande förrän minst fem år har förflutit.²¹ Från dessa huvudregler finns ett antal undantag när det gäller åtgärder som är nödvändiga på grund av oförutsedda händelser, är lagliga skyldigheter eller hänger samman med avvecklingen alternativt ny uthyrning av lokal eller utarrendering av fastighet som brukats i verksamheten.²²

Regelverket ändrades tillfälligt den 13 april 2020, så att femårsregeln inte tillämpas vid vilandeläggning från och med den 1 januari 2020. Efter förlängningar gäller ändringen till och med 2022.²³ Den 1 juli 2020 infördes även tillfälligt en ny grund för att betraktas som arbetslös trots viss kvarvarande verksamhet i företaget. Verksamhet som då tilläts var uppdatering av webbplats eller sociala medier i begränsad omfattning samt upprätthållande av viss begränsad kund- eller

²¹ 35 och 35 a §§ ALF.

²² 35 § 2 st. ALF och 5 a–c §§ förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

²³ 36 § 2 p. ALF och 5 d § ALFFo, se SFS 2020:217, 219, 2021:63, 64 & 1285 respektive SFS 2020:220, 221, 428, 2021:65, 66 & 1288 med övergångsbestämmelser.



leverantörskontakt förutsatt att åtgärderna bara syftade till att senare kunna återuppta verksamheten. Den 1 juni 2021 utökades regeln så att den nu omfattar alla marknadsföringsåtgärder som endast syftar till att senare kunna återuppta verksamheten. Regeln är i kraft under till och med 2022.²⁴

Målet med de tillfälliga regeländringarna för företagare är att utöka möjligheten till arbetslöshetsersättning när ett företag varit vilande tidigare och att möjliggöra en snabbare uppstart av verksamheterna när krisen vänder.²⁵

6.2 Konsekvenser av de ändrade reglerna för företagare

I diagram 7 illustreras antalet beslut om vilande företag i ärenden om ersättning hos arbetslöshetskassorna. Antalet beslut om vilande företag femdubblades på en kort tid under våren 2020. IAF kan inte säkert säga hur stor del av effekten som beror på den förändrade arbetsmarknaden respektive de mer generösa villkoren för företagare i arbetslöshetsförsäkringen. Efter toppen i mitten av 2020 har trenden varit att antalet beslut om vilande företag minskar.

Regeländringarna har gjort det möjligt att lägga ett företag vilande flera gånger under kortare tid. I tabell 5 presenteras hur många personer som har beviljats ersättning efter antalet beslut om vilande företag sedan den 13 april 2020. Från den 13 april 2020 till september 2021 hade 10 000 personer fått beslut om vilande företag. Cirka 40 procent av dessa personer är kvinnor vilket speglar att färre kvinnor än män är företagare. Arbetslöshetskassorna har beslutat om vilande företag för cirka 700 personer både under femårsperioden före och i perioden efter 13 april 2020. Sedan regeländringen kom på plats är det 89 procent av personerna som lagt sitt företag vilande endast en gång. Bara 1,5 procent av personerna med vilande företag har lagt det vilande mer än 3 gånger. I tabellen presenteras dessutom antalet personer med beslut även inom föregående femårsperiod. Det är vanligare att personer med ett beslut under föregående femårsperiod har fler beslut under perioden efter den 13 april 2020.

IAF kan inte säkert veta hur dessa personer hade agerat utan regeländringarna. Det är möjligt att de skulle ha fortsatt att bedriva verksamheten hela tiden, att de skulle ha lagt företaget vilande en gång och sedan haft arbetslöshetsersättning under en tid för

²⁴ 5 e § ALFFo, se SFS 2020:503, 523, 1103, 2021:315, 1289 och 1290.

²⁵ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/tillatet-med-vissa-atgarder-for-arbetslosa-foretagare/ och www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/04/tillatet-med-marknadsforingsatgarder-for-foretagare-med-a-kassa. Hämtat 2021-12-30.

att senare kanske ta upp verksamheten varaktigt igen eller att de hade lagt ner företaget helt och hållet.

Tabell 5: Antal personer med beslut om vilande företag, mellan 13 april 2020 och september 2021, totalt och per kön samt med beslut även i föregående femårsperiod.

Antal beslut	Totalt	Män	Kvinnor	Beslut även i föregående period
1	8 910 (89,0)	5 347 (88,5)	3 563 (89,7)	602 (81,2)
2	792 (7,9)	516 (8,5)	276 (7,0)	73 (9,9)
3	160 (1,6)	91 (1,5)	69 (1,7)	29 (3,9)
Fler än 3	153 (1,5)	91 (1,5)	62 (1,6)	37 (5,0)
Totalt	10 015 (100)	6 045 (100)	3 970 (100)	741 (100)

Diagram 8 visar antal dagar med ersättning till företagare. Under våren 2020, i samband med pandemins början och de tillfälliga regeländringarna, ökade antalet ersättningsdagar och återgick därefter successivt till nivån innan pandemin.

Diagram 7: Antalet beslut om vilande företag.

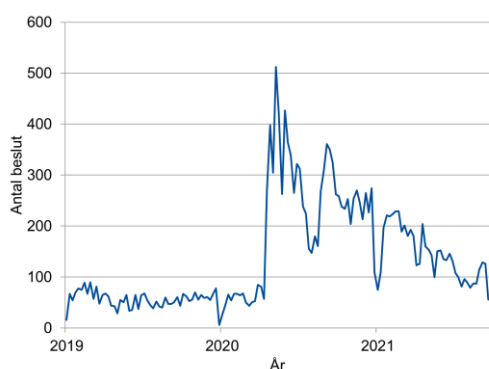
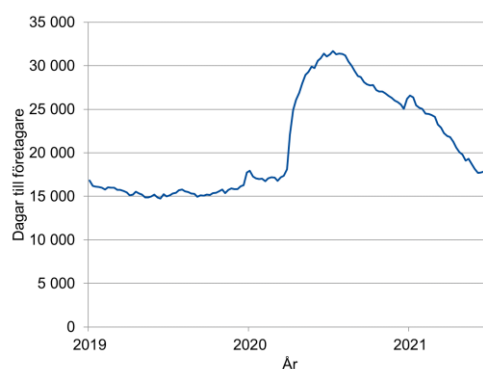


Diagram 8: Ersättningsdagar till företagare.



6.3 Arbetslöshetskassornas handläggning och rättstillämpning

De flesta arbetslöshetskassorna menar att handläggningen av ärenden som rör företagare har blivit svårare och mer omfattande i och med de tillfälliga reglerna.

Möjligheten för en ersättningssökande att återkomma flera gånger efter företagande under en och samma ersättningsperiod uppges i sig innebära en ökad administration i och med att handläggarna måste göra fler utredningar om vilande företag.

Flera arbetslöshetskassor uppger också att utredningen nu är mer omfattande och att handläggaren måste skicka fler frågor om pågående eller avslutat företagande och att utredningen i större utsträckning måste anpassas specifikt för ärendet. Utredningen,



menar arbetslöshetskassorna, har behövt bli mer detaljerad för att kunna göra nödvändiga gränsdragningar mellan tillåtna och inte tillåtna åtgärder. Det kan ibland vara svårt att kontrollera en viss uppgift och att avgöra hur långt en utredning bör föras innan den kan anses avslutad. En arbetslöshetskassa uppger att det är svårt att få all den information som bedöms som nödvändig från den sökande, och att det dessutom ibland är svårt att få in informationen i tid för att kunna säkerställa att ersättning inte utbetalas under pågående verksamhet.

En annan arbetslöshetskassa uttrycker det på följande sätt:

Korta uppdrag och täta vilandeförklaringar ställer höga krav på att informationsflödet mellan medlem och a-kassa fungerar och att vi lämnar ifrån oss och tar emot rätt information i rätt tid för att säkerställa att medlemmen inte får ersättning under tid med pågående verksamhet.


De flesta arbetslöshetskassorna uppger att de tillfälliga reglerna har gjort tillämpningen av regelverket för företagare svårare och ger flera skäl till det.

Många upplever att det var svårt att bedöma vilka nya åtgärder i företaget som var tillåtna under arbetslöshet enligt den första ändringen i regelverket. Vad som var uppdatering av webbplats eller sociala medier i ”begränsad omfattning” eller ”viss begränsad” kund- eller leverantörskontakt är båda svåra bedömningar, liksom att dessa åtgärder bara ska syfta till att kunna återuppta verksamheten. Även efter den andra ändringen, där marknadsföring uttryckligen tilläts, är det svårt att bedöma vad som är att betrakta som en godtagbar marknadsföringsåtgärd och vad som faktiskt är att betrakta som arbete i företaget. En arbetslöshetskassa svarar på följande sätt:

Vi upplevde redan innan de tillfälliga reglerna att befintliga regler var svåra att tillämpa och att det fanns en svår gränsdragningsproblematik. De nya reglerna har gjort detta ännu mer besvärligt särskilt nu efter 1 juni 2021 då dessa regler medför ännu större friheter för de som har ett uppehåll i sin egen verksamhet. Det är t. ex. svårt att dra gränsen mellan aktiv/passiv marknadsföring samt vad som räknas som försäljning. Sen är också en fråga hur långt vi kan driva en utredning.

Flera arbetslöshetskassor uppger att det blir extra svårt när en företagare anses vara arbetslös enligt regelverket i de fall där den ersättningsökande återkommer med jämna mellanrum och återigen hävdar att verksamheten upphört. En arbetslöshetskassas svar belyser problematiken:

Den upphävda femårsbegränsningen medför att en företagare kan lägga sin verksamhet vilande obegränsat antal gånger. Det finns inte heller någon begränsning i hur ofta verksamheten kan läggas vilande eller hur lång tid som måste ha förflutit sedan det senaste tillfället som verksamheten återupptogs. Detta har medfört att det har blivit svårare att fastställa tidpunkt för vilande respektive återupptagen verksamhet, det har blivit svårare gränsdragningar och bedömningar när femårsbegränsningen är bortlyft samtidigt som regelverket 5 e § öppnar upp för fler tillåtna åtgärder. Det är svårt att avgöra om verksamheten har upphört och



är vilande eller om det handlar om ett naturligt uppehåll utan uppdrag/arbete i en pågående verksamhet.

Några berättar också att det har förekommit att uppehållen och uppstarterna sker inom en och samma tidrapportsvecka vilket har försvårat bedömningen av ersättningsrätten för del av veckan.

I och med att regelverket lämnar ett visst tolkningsutrymme och att praxis saknas, menar flera arbetslöshetskassor att också frågan om likabehandling av ersättningssökande i olika arbetslöshetskassor har aktualiserats. En arbetslöshetskassa menar att det krävdes en stor insats av Sveriges a-kassor och de enskilda arbetslöshetskassorna för att försöka få till en gemensam syn och likabehandling av ärenden.



7 Övriga konsekvenser av regeländringarna

Det här kapitlet behandlar övriga konsekvenser av regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen under coronapandemin. Regeländringarna inom de fem områden som har presenterats hänger samman, och har därför sammantaget gett fler konsekvenser både för ersättningstagarna och för arbetslöshetskassorna än de som framgår av tidigare kapitel. I det här kapitlet redogör vi för dessa konsekvenser.

7.1 Kort varsel och snabb omställning i arbetet hos arbetslöshetskassorna


Behovet av förändringar i arbetslöshetskassornas ordinarie verksamhet till följd av de tillfälliga regeländringarna inom arbetslöshetsförsäkringen kom snabbt. Många arbetslöshetskassor upplevde att tiden för omställning var kort, vilket i kombination med omfattande och parallella regeländringar innebar utmaningar för implementeringen. Det skulle dessutom ske i en tid när de flesta arbetslöshetskassor upplevde ett stort inflöde av nya medlemmar och ansökningar om ersättning.

Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppgav att utmaningen bland annat bestod i att på kort tid genomföra utbildningar i de nya reglerna för sin personal. På grund av den stora ökningen av nya ersättningsärenden anställde många arbetslöshetskassor dessutom ny personal. Den nya personalen skulle sedan utbildas i både det ordinarie och det tillfälliga regelverket vilket ställde ytterligare krav på organisation och personal. Utbildningen och uppföljningen tog både tid och resurser i anspråk.

Rekommendationer för att minska smittspridningen och en vilja att skydda den egna verksamhetens funktion innebar att många arbetslöshetskassor under den här tiden ställde om till distansarbete för personalen. Detta försvårade ytterligare utbildningsinsatserna och kompetensöverföringen.

Arbetslöshetskassorna behövde också genomföra vissa ändringar i sina datasystem för att möta de tillfälliga regeländringarna. Flera arbetslöshetskassor uppger att det inledningsvis uppstod en del tekniska problem. Eftersom en del av de tekniska lösningarna inte fanns på plats vid införandet behövde handläggarna utföra manuella kontroller för att säkerställa att till exempel rätt dagpenning hade betalats ut. Majoriteten av arbetslöshetskassorna uppgav att manuell hantering förekom i större utsträckning än tidigare, vilket delvis försvårar handläggningen.

En övervägande del av arbetslöshetskassorna uppgav dock att den främsta anledningen till svårare och mer omfattande handläggning på grund av regeländringarna var att det var många ändringar som handläggarna behövde förhålla sig till samtidigt och hålla sig uppdaterade om. Vissa delar medförde också



bedömningar som upplevdes som komplicerade, exempelvis ärenden som rörde företagares arbetslöshet. Utredningar i dessa typer av ärenden krävde svårare bedömningar och blev även mer detaljerade, eftersom handläggarna behövde mycket information från ersättningssökanden för att fatta beslut.

Arbetslöshetskassorna behövde förändra informationen i brevmallar, formulera om beslutsbrev, uppdatera extern och intern information och arbeta fram nya stöd för handläggare. Mycket tid gick till att arbeta med hur regeländringarna skulle tolkas och praktiskt hanteras. Många arbetslöshetskassor uppger också att de fick lägga mycket tid på att förklara, diskutera och ge information om regeländringarna i en stor mängd telefonsamtal med ersättningssökande.

7.2 Stort ärendeinflöde och långa handläggningstider

IAF har i ett regeringsuppdrag analyserat och utvärderat de långa handläggningstider som flera arbetslöshetskassor hade under 2020.²⁶ Orsakerna är mer än något annat kopplade till det ökade ärendeinflödet hos arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna har i den granskningen fått uppge de orsaker, vid sidan om ärendeökningen, som de menar har bidragit till längre handläggningstider. Bland övriga orsaker uppger 9 av 25 arbetslöshetskassor att regeländringarna har förlängt handläggningstiderna i ganska stor, stor eller mycket stor utsträckning.

Några av dessa arbetslöshetskassor har i intervjuer fått ge exempel på hur regeländringarna påverkat handläggningstiderna. Bland annat menar några arbetslöshetskassor att ett stort ärendeinflöde skedde redan innan det ändrade medlemsvillkoret trädde i kraft, något som ledde till fler samtal och frågor från medlemmarna om vad som gällde eller inte gällde just i deras fall. Handläggarna fick lägga tid på detta. Regeländringarna om företagares rätt till ersättning uppges också ha haft en viss påverkan på handläggningstiderna. Den främsta orsaken var att arbetslöshetskassorna fick lägga mer tid jämfört med tidigare på bedömningen av när ett företag var vilande eller inte.²⁷

7.3 Risker för felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen är utbetalningar av arbetslöshetsersättning där beloppet är för högt, för lågt eller i sin helhet felaktigt. Det är naturligtvis eftersträvansvärt att omfattningen av felaktiga utbetalningar är så

²⁶ IAF 2021:16, Analys och utvärdering av långa handläggningstider.

²⁷ Ibid, s. 17f.



låga som möjligt. IAF har tidigare utrett omfattningen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen och presenterat dessa beräkningar i en rapport.²⁸ Vi har inom ramen för den här granskningen inte beräknat regeländringarnas effekter på felaktiga utbetalningar. Däremot kan vi konstatera att ändringarna som har gjorts innebär större utbetalningar till fler. Större utbetalningar innebär en större summa felaktiga utbetalningar allt annat lika.

De förändrade reglerna för företagares arbetslöshet pekars av flera arbetslöshetskassor ut som en möjlig felkälla. Det är möjligt att sökande behandlas olika när handläggare eller arbetslöshetskassor bedömer ärenden olika generöst. Det kan vara svårt även för den arbetslösa företagaren att alltid göra rätt, även om hen faktiskt vill. Det tillfälliga medlemsvillkoret pekars också ut som en möjlig ökad risk för felaktiga utbetalningar. En arbetslöshetskassa uppger att de inom ramen för sin interna ärendegranskning har undersökt tillämpningen av de tillfälliga reglerna. Om felaktigheter har upptäckts så har det i huvudsak gällt just det tillfälligt ändrade medlemsvillkoret.

Flera arbetslöshetskassor uppger att en del regeländringar inte stöddes av handläggningssystemet i samma utsträckning som de ordinarie reglerna. Detta kan också påverka risken för felaktiga utbetalningar.

7.4 Högre finansierings- och medlemsavgifter


Arbetslöshetskassorna är med och delfinansierar arbetslöshetsförsäkringens kostnader. Detta görs genom att arbetslöshetskassorna betalar en så kallad finansieringsavgift till staten varje månad. Finansieringsavgiften för varje arbetslöshetskassa avgörs av antalet medlemmar och den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenning som har betalats ut under månaden.²⁹

När den högsta och lägsta inkomstrelaterade dagpenningen genom de ändrade reglerna höjdes 2020, blev den genomsnittliga dagpenningen också högre. Samtidigt fick arbetslöshetskassorna många nya medlemmar under året. Det innebär sammantaget en högre finansieringsavgift för arbetslöshetskassorna. IAF har granskat arbetslöshetskassornas ekonomi under 2020. Finansieringsavgiften för 2020 var totalt 4,2 miljarder kronor, en ökning med cirka 600 miljoner kronor (17 procent) jämfört med 2019. IAF beräknar att ungefär 400 miljoner kronor av dessa går att härleda till de högre ersättningsnivåerna.³⁰ För att täcka sina ökade kostnader höjde 14 arbetslöshetskassor medlemsavgifterna under 2020 och ytterligare 8 gjorde det

²⁸ IAF 2019:1, Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen.

²⁹ 48 §, LAK.

³⁰ IAF, 2021:8, Arbetslöshetskassornas årsredovisningar och ekonomi 2020, s. 11.



under första halvåret 2021.³¹ Medlemsavgifterna ska täcka arbetslöshetskassornas administrationskostnader, betalning av finansieringsavgift och övriga kostnader.³² De flesta arbetslöshetskassor som höjde sina medlemsavgifter anger de högre finansieringsavgifterna som skäl. Men många arbetslöshetskassor har på grund av ett ökat inflöde av medlemmar och ansökningar om arbetslöshetsersättning under 2020 och 2021 också fått högre administrationskostnader, vilket förklarar en del av behovet av höjda medlemsavgifter.

7.5 Konsekvenser för andra delar av arbetslöshetsförsäkringen

I regelverket om arbetslöshetsförsäkringen finns andra delar som är kopplade till dagpenningens storlek. När dagpenningens storlek förändras så får det alltså följder för gränserna i dessa regleringar.

För den som blir arbetslös är det under vissa förutsättningar möjligt att fortsätta arbeta i en bisyssla som hen har jämsides sitt tidigare arbete. En av förutsättningarna är att inkomsterna från bisysslan inte överstiger sex grundbelopp per vecka. Om inkomsterna i en redan godkänd bisyssla ökar så att de överstiger sex grundbelopp per vecka, ska det överskjutande beloppet dras av från arbetslöshetsersättningen.³³ Den höjda storleken på grundbeloppet får alltså som konsekvens att bisysslor med högre inkomster kan godkännas vid arbetslöshetens inträde och att eventuella avdrag från arbetslöshetsersättningen för ökade inkomster från bisysslan under arbetslösheten minskar.

I arbetslöshetsförsäkringen finns vidare en begränsning av antalet veckor som en ersättningssökande kan uppbära arbetslöshetsersättning jämsides med deltidsarbete.³⁴ Efter 60 sådana veckor upphör rätten till ersättning. Men om den kvarvarande deltidslönen understiger den arbetslöshetsersättning den ersättningssökande skulle ha rätt till vid full arbetslöshet, anses hen ha giltig anledning att säga upp sig från sin deltidsanställning utan att stängas av från arbetslöshetsersättning under en viss tid.³⁵ Den höjda dagpenningen får därmed som konsekvens att det för de som omfattas av höjningen och befinner sig i den här situationen har blivit möjligt att säga upp sig från arbeten med högre lön än med det ordinarie regelverket.

³¹ IAF 2021:8, Arbetslöshetskassornas årsredovisningar och ekonomi 2020, s. 11.

³² 41 §, LAK.

³³ 39 och 39 §§ ALF.

³⁴ 7 § ALFFo.

³⁵ HFD 2012 ref. 25.



Slutligen ska en ersättningssökande, så länge hen uppbär arbetslöshetsersättning, söka lämpliga arbeten. Låg lön är en aspekt som kan innebära att ett arbete kan bedömas som inte lämpligt i arbetslöshetsförsäkringens mening. Om inkomsten från ett arbete understiger 90 procent av dagpenningen ska det inte anses vara lämpligt.³⁶ Den dagpenningen får alltså som konsekvens att gränsen för vid vilka löner som arbeten anses lämpliga har höjts för de av ersättningstagarna som fått del av den höjda dagpenningen.

7.6 En period med många nya medlemmar

Av diagram 9 framgår att arbetslöshetskassornas medlemsantal minskade 2007 och 2008 när medlemsavgifterna höjdes och arbetslöshetsförsäkringens generositet minskade genom ändringar i regelverket. Mellan december 2009 och december 2019 ökade medlemsantalet från 3,36 miljoner till 3,66 miljoner medlemmar motsvarande knappt 2 500 medlemmar per månad. Mellan januari 2020 och januari 2021 ökade medlemsantalet från 3,66 miljoner till 3,93 miljoner medlemmar. Det motsvarar en ökning på ungefär 22 000 medlemmar per månad. Efter januari 2021 har medlemsantalet minskat något.

Av diagram 9 framgår också att arbetskraftens storlek³⁷ har ökat relativt konstant under 2004–2021.

Anslutningsgraden definieras som andelen av arbetskraften som är medlem i en arbetslöshetskassa. Anslutningsgraden föll mycket 2007 och 2008 när medlemsantalet minskade drastiskt samtidigt som arbetskraften ökade. Anslutningsgraden var sedan relativt konstant ända fram till dess att pandemins effekter blev kännbara i Sverige. Under mitten av 2020 ökade anslutningsgraden från strax under 70 procent till strax under 75 procent. Av diagram 10 framgår att anslutningsgraden ökade för både kvinnor och män under 2020. För kvinnor ökade den med 4 procentenheter och för män med 5 procentenheter. Anslutningsgraden har därefter återigen fallit något, främst på grund av att arbetskraften ökat, men även på grund av något färre medlemmar i arbetslöshetskassorna.

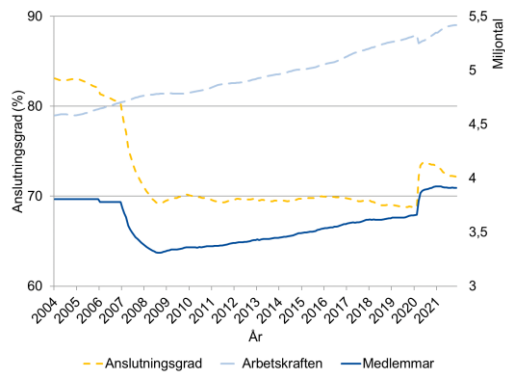
Det är uppenbart att många människor valde att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa under perioden som regeländringarna skedde. Det är dock inte möjligt för IAF att säga hur många som valde att bli medlemmar till följd av

³⁶ 12 § IAFFS 2015:3.

³⁷ I januari 2021 anpassade SCB AKU till EU:s nya ramlag för den sociala statistiken, vilket har orsakat ett tidsseriebrott.

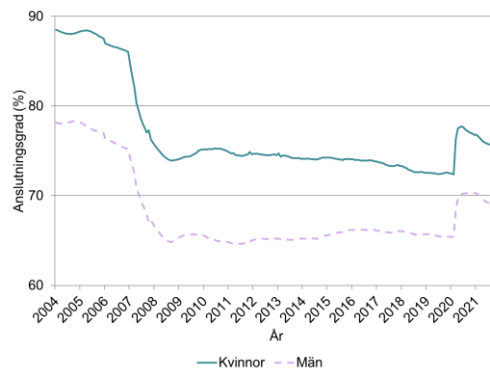
regeländringarna eller hur många som skulle ha valt att bli medlemmar även utan dem. Arbetsmarknaden präglades av stor osäkerhet under perioden.

Diagram 9: Anslutningsgraden (vänster skala) samt arbetskraftens storlek och arbetslöshetskassornas medlemsantal (höger skala).



Källa: SCB och IAF:s databaser

Diagram 10: Anslutningsgraden per kön.



Källa: SCB och IAF:s databaser

7.7 Liten effekt på täckningsgraden

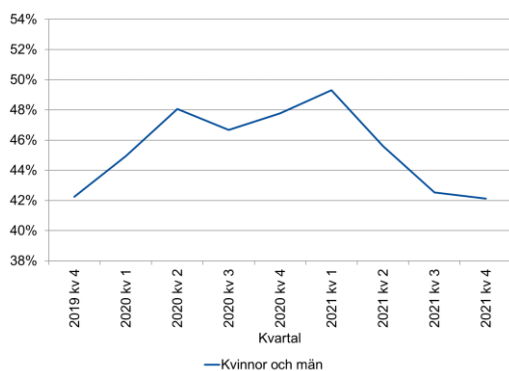
En förväntad effekt av lägre ställda krav i arbetsvillkoret är att andelen av de öppet arbetslösa som uppfyller kraven och beviljas arbetslöshetsersättning (täckningsgraden) borde öka. Diagram 11 nedan visar att täckningsgraden³⁸ ökade i samband med att arbetsmarknaden försämrades med många nya arbetslösa och att de tillfälliga regelförändringarna infördes under 2020. Täckningsgraden minskade sedan igen i takt med att arbetsmarknaden förbättrades. Av diagram 12 framgår att kvinnors täckningsgrad är lägre än männens, men att utvecklingen har varit likartad för kvinnor och män.

Om fler personer har uppfyllt arbetsvillkoret med hjälp av de tillfälliga reglerna, vilket vår granskning tyder på (se 3.2), så har det haft en positiv effekt på täckningsgraden. Det tillfälliga arbetsvillkoret gäller dock fortfarande, men ändå har täckningsgraden minskat i takt med att arbetsmarknaden förbättrats. Det tyder på att det är läget på arbetsmarknaden som till största delen förklarar utvecklingen av täckningsgraden under 2020 och 2021 och att det tillfälliga arbetsvillkoret har haft en mindre effekt på täckningsgraden.

³⁸ Täckningsgraden är beräknad som kvoten mellan antalet öppet arbetslösa med arbetslöshetsersättningsdagar, karensdagar eller avstängningsdagar och antalet öppet arbetslösa (hämtat från Arbetsförmedlingens veckostatistik). Täckningsgraden för ett kvartal är beräknad som medelvärdet av täckningsgraden för veckorna i kvartalet. Värdet för kvartal 4 2021 är preliminärt och uppskattat eftersom alla observationer ännu inte har kommit för detta kvartal.

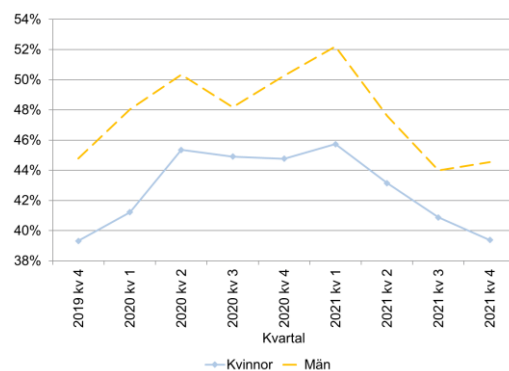


Diagram 11: Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad, kvartal 4 2019 – 2021.



Källa: Arbetsförmedlingen och IAF:s databaser

Diagram 12: Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad per kön, kvartal 4 2019 – 2021.



Källa: Arbetsförmedlingen och IAF:s databaser



8 Slutsatser och diskussion

8.1 Högre arbetslöshetsersättning till fler

Målen med de tillfälliga ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen var tydliga: Fler skulle omfattas och de som var arbetslösa eller riskerade att förlora sitt arbete skulle genom höjd ersättning få en större ekonomisk trygghet under omställningstiden. Den slopade karensen och de höjda golven och taken för dagpenningen har båda medfört att mer ersättning betalas ut. Den snabbare vägen till att uppfylla medlemsvillkoret har lett till att fler ersättningssökande fått del av den högre inkomstrelaterade ersättningen. IAF bedömer att målen med dessa ändringar har uppfyllts. Lättnaderna i arbetsvillkoret och de ökade möjligheterna för företagare att få arbetslöshetsersättning möjliggör också att arbetslöshetsersättningen betalas ut till fler. IAF kan inte beräkna effekterna av åtgärderna med säkerhet, men granskningen ger ändå stöd för att målen med dessa två regeländringar har uppnåtts.

Det tillfälliga medlemsvillkoret gynnade främst personer som under de månader det gällde, valde att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Under denna tid skedde också en anmärkningsvärd ökning av medlemsantalet i arbetslöshetskassorna. IAF kan inte avgöra i vilken utsträckning det var ändringen av medlemsvillkoret i sig, de övriga tillfälliga regeländringarna, den ökade risken för arbetslöshet eller något annat som var avgörande för valet att bli medlem. IAF konstaterar dock att cirka 39 000 nya medlemmar har fått den högre inkomstrelaterade ersättningen efter mindre än ett års medlemskap.

Alla som beviljades en ersättningsperiod under tiden som karensvillkoret slopades tillfälligt, tjänade på det. Beroende på tidigare inkomster blir summan högre för de med högre dagpenning än för de med lägre.

Det höjda taket för den inkomstrelaterade dagpenningen påverkade ersättningstagare med mer än cirka 25 000 kronor i inkomst per månad innan arbetslösheten, och gav dessa personer en högre ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Inkomster upp till cirka 33 000 kronor per månad ersätts i början av arbetslöshetsperioden nu, genom de tillfälliga ändringarna, med 80 procent av den tidigare inkomsten. Att det är många som befinner sig i detta spann illustreras av den markanta ökningen av andelen med arbetslöshetsersättning som fick 80 procent av tidigare inkomster i arbetslöshetsersättning direkt efter regeländringarnas införande. Hur många av dessa som utan höjningen ändå fått upp till 80 procent av tidigare inkomst från privata inkomstförsäkringar saknar IAF kunskap om.

Förutom det övergripande målet att fler skulle få mer arbetslöshetsersättning hade ändringarna av företagarreglerna också som mål att möjliggöra en snabbare uppstart



av företagen när krisen vänder. IAF konstaterar att regeländringarna ger utrymme för just detta, så i den meningen uppfylls målet. Om det har inneburit att fler faktiskt har startat upp verksamheten igen snabbare än vad som annars skulle ha varit fallet kan vi inte avgöra.

Granskningen visar dock att de som har lagt sitt företag vilande sedan regeländringen och fram till och med september 2021 så var det strax över tio procent som sedan har återupptagit och lagt företaget vilande en andra gång eller mer. Det tycks alltså vara ganska ovanligt. IAF konstaterar vidare att antalet beslut om vilande företag och antalet dagar som utbetalades till företagare ökade betydligt under 2020. De tillfälliga reglerna har sedan dess förlängts medan antalet beslut och utbetalda ersättningsdagar till företagare stadigt har minskat till nivåer närmare de innan 2020. IAF bedömer att antalet beslut om vilande företag och utbetalda ersättningsdagar till företagare främst varit kopplade till utvecklingen på arbetsmarknaden snarare än till regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen.

Granskningen visar dock att upphävandet av femårsregeln har gett ett par tusen företagare rätt till arbetslöshetsersättning utan att de behövt avveckla sina företag och att de därmed har möjlighet att snabbare återuppta verksamheten vid ökad efterfrågan. Hur undantaget för marknadsföring har använts, liksom i vilken utsträckning den arbetslöshet som utgått ersättning för genom ändringarna varit direkt relaterad till pandemin har IAF inte kunnat granska närmare.

8.2 Mäns högre inkomster speglas i arbetslöshetsersättningen

Ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen är i huvudsak kopplad till inkomster innan arbetslösheten. Män har i genomsnitt högre inkomster än kvinnor och inkomstskillnaderna mellan könen speglas i den arbetslöshetsersättning som betalas ut, både före och efter de tillfälliga ändringarna. Både män och kvinnor har i genomsnitt fått en högre inkomstrelaterad dagpenning efter regeländringarna. Den genomsnittliga dagpenningen för män har ökat mer än för kvinnor. Även när det gäller grundbeloppet, som baseras på tidigare genomsnittlig arbetstid hade män innan ändringen i genomsnitt något högre dagpenning än kvinnor. Det tillfälligt höjda grundbeloppet höjde båda gruppernas dagpenning, men männens höjning var marginellt större.

Män får alltså i genomsnitt en högre dagpenning, men taket i ersättningen medför samtidigt att de mer sällan än kvinnor får 80 procent av sin tidigare inkomst i arbetslöshetsersättning: Mäns kompensationsgrad är i genomsnitt lägre. Mäns kompensationsgrad ökade mer än kvinnors som en konsekvens av de tillfälliga ändringarna, men är fortfarande lägre än kvinnornas.



Eftersom män i genomsnitt har högre dagpenning än kvinnor innebar det tillfälligt slopade karensvillkoret något större utbetalningar för män än för kvinnor. Granskningen indikerar vidare att lättnaderna i arbetsvillkoret däremot hade större effekt för kvinnor än för män. Detta beror sannolikt på att kvinnor jobbar deltid i högre utsträckning än män och att lättnaderna i arbetsvillkoret därmed gör det lättare för en större andel kvinnor att uppfylla kraven.

8.3 En ansträngd situation hos arbetslöshetskassorna

Under coronapandemin hade de flesta arbetslöshetskassorna en ansträngd situation på grund av ett stort ärendeinflöde. Under denna extraordinära tid skulle arbetslöshetskassorna också implementera de tillfälliga reglerna. Utmaningarna bestod bland annat i att på kort tid genomföra utbildningar och stötta personalen, ändra i datasystem, ändra i brevmallar, uppdatera extern och intern information och tolka regeländringarna. Ingen av regeländringarna syftade direkt till att snabba på eller underlätta handläggningen. Många arbetslöshetskassor uppger att de tillfälliga regeländringarna som genomfördes bidrog till något längre handläggningstider. Det blev i så fall en olycklig konsekvens i en tid där många enskilda fick vänta längre än normalt på sin arbetslöshetsersättning.

Bland de tillfälliga regeländringarna pekar arbetslöshetskassorna ut medlemsvillkoret som svårast och omständligt att handlägga. Likaså menar flera arbetslöshetskassor att det har blivit svårare och mer tidskrävande att handlägga företagarenden efter de tillfälliga ändringarna.

Många arbetslöshetskassor menar att rättstillämpningen har blivit svårare i ärenden som rör företagares arbetslöshet efter de tillfälliga ändringarna eftersom ändringarna som i grunden skiljer sig från det ordinarie regelverket. IAF har inte haft möjlighet att genom ärendegranskning granska tillämpningen av de tillfälliga reglerna närmare. Flera arbetslöshetskassor påpekar att Sveriges a-kassor har gjort ett gott arbete med att ge dem stöd i handläggningen av dessa ärenden, vilket förbättrat möjligheterna till en så lika hantering mellan arbetslöshetskassorna som möjligt. Arbetslöshetskassorna menar att de övriga ändringarna inte har inneburit några större förändringar i rättstillämpningens svårighetsgrad.

8.4 En snabb väg till inkomstrelaterad ersättning

Ett generösare medlemsvillkor sänker tröskeln för att bli medlem i en arbetslöshetskassa för potentiella medlemmar som upplever en risk att i närtid bli arbetslösa. Detta kan antas resultera i att fler blir medlemmar när arbetsmarknaden



försämrats. För den som tror sig kunna förutse risken att bli arbetslös kan däremot incitamentet att vara medlem minska med en kortare kvalificeringstid.

Ett generösare medlemsvillkor riskerar i allmänhet alltså att resultera i ett mer konjunkturberoende medlemsantal.

I förlängningen finns det också en risk för att förvärvsarbetande börjar räkna med att regelverket förändras på liknande sätt vid stora kriser med ökad risk för arbetslöshet, och därför väljer att inte vara medlemmar i lika stor utsträckning över tid. En situation där färre är med och betalar premierna under stora delar av sitt arbetsliv, utan där fler går med först vid en ökad risk för arbetslöshet skulle riskera den långsiktiga finansieringen av arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen.

Den tillfälliga regeländringen innebar att en ny medlem som snabbast kunde prövas för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning efter tre månader. Den tillfälliga ändringen av medlemsvillkoret innebar dessutom att arbetsvillkoret inte behövde uppfyllas under medlemstiden för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Följden var att det inte längre behövde finnas någon som helst koppling i tid mellan arbetsvillkor och medlemsvillkor. Det innebär sammantaget att det under den period som den tillfälliga regeln var på plats faktiskt gick att teckna sin försäkring efter det att arbetslösheten blivit ett faktum och ändå snabbt få ta del av den inkomstrelaterade ersättningen. Regelverket har i stor utsträckning och under lång tid försökt att motverka den situationen, och det är ett avsteg mot hur medlemsvillkoret i vanliga fall är konstruerat.

8.5 Större möjligheter att uppfylla arbetsvillkoret

De lägre kraven i arbetsvillkoret innebär att fler i arbetskraften uppfyller det, och det rör sig om personer som har arbetat i en ganska låg omfattning. IAF:s granskning indikerar att fler som i genomsnitt arbetat mindre också har beviljats arbetslöshetsersättning efter regeländringen.

Det innebär även att det skulle kunna bli vanligare att personer som inte har arbete som huvudsysselsättning kan uppfylla kraven i arbetsvillkoret. För en heltidsstuderande som jobbar extra vid sidan om studierna skulle det exempelvis kunna räcka med 14–15 timmars arbete per vecka för att uppfylla ett arbetsvillkor. Det torde vara en inte helt ovanlig situation. Konsekvensen blir då att något fler skulle kunna beviljas arbetslöshetsersättning efter till exempel avslutade studier. Att personer i den situationen i högre utsträckning omfattas av arbetslöshetsförsäkringen kan i viss mån ses som en förändring i förhållande till det ordinarie regelverket.



8.6 Höjt dagpenningtak minskar utbetalningar från privata inkomstförsäkringar

I Sverige finns det privata inkomstförsäkringar som kan ge ersättning för arbetslöshet vid sidan om arbetslöshetsförsäkringen. De kan vara tecknade enskilt eller kollektivt, främst genom medlemskap i en facklig organisation och ersätter skillnaden mellan taket för den inkomstrelaterade ersättningen och upp till 80 procent av tidigare inkomst.³⁹ En ersättningsökande som har haft en högre inkomst än över 25 000 kronor i månaden och som täcks av en privat inkomstförsäkring får begränsad påverkan på sin totala inkomst av det höjda taket för dagpenningen. Utan regeländringen skulle den ersättningsökande ha fått motsvarande belopp från sin privata inkomstförsäkring.

8.7 En betydligt generösare arbetslöshetsförsäkring för företagare

Till skillnad från de övriga regeländringarna innebär tillämpningen av reglerna om företagares arbetslöshet ett större mått av bedömning. Obegränsad vilandeläggning och undantag för marknadsföring är nya konstruktioner i försäkringen. Då det saknas förarbetsuttalanden och vägledande domar finns en risk för att likabehandlingen kan ha blivit lidande. IAF saknar dock indikationer i form av exempelvis domstolsärenden som tyder på rättsäkerhetsbrister. IAF bedömer dock att rekommendationerna i Sveriges a-kassors handläggarstöd är rimliga.

Det uttalade målet att möjliggöra återupptagande av verksamheter kan ses som ett avsteg från tanken på arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring. De införda regeländringarna motiverades bland annat med att många egenföretagare inom exempelvis kultur- och mediesektorn, där många frilansar för olika uppdragsgivare, drabbats hårt under coronapandemin.⁴⁰ Reglerna är allmängiltiga och inte direkt riktade till en viss bransch. Beroende på bransch och verksamhet torde det dock vara olika enkelt att tillfälligt upphöra med verksamheten.

I och med att ändringarna kommit att gälla flera år kommer företagare med säsongbetonade verksamheter att kunna få ersättning under naturliga uppehåll, vilket inte är möjligt enligt det ordinarie regelverket. Ändringarna, särskilt möjligheten till marknadsföring under tid med arbetslöshetsersättning, riskerar att

³⁹ Högre ersättning än så ska innebära ett avdrag från arbetslöshetsersättningen, 31§ ALF.

⁴⁰ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/04/tillatet-med-marknadsforingsatgarder-for-foretagare-med-a-kassa. Hämtat 2021-12-30.



göra det möjligt för vissa verksamheter att bedrivas ungefär som innan ändringarna, men nu med ekonomiskt stöd i form av arbetslöshetsersättning.

För de företagare som kan få arbetslöshetsersättning genom regeländringarna blir arbetslöshetsförsäkringen i princip lika tillgänglig som för anställda med tillfälliga anställningar. Samtidigt är det värt att notera att arbetslösa företagare oavsett de tillfälliga lättnaderna lyder under samma krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att aktivt söka lämpliga jobb vilket enligt arbetslöshetsförsäkringen uteslutande avser anställning.⁴¹

⁴¹ 44§ ALF och IAFFS 2015:3.



Källor

Författningar

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

(Omnämnda lagändringar: SFS 2020:217, 218, 219, 1250, 1251, 2021:63, 64, 65, 66, 1285, 1286 & 1287).

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK).

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

(Omnämnda förordningsändringar: SFS 2020:220, 221, 263, 428, 503, 523, 1103, 1252, 1253, 2021:65, 66, 315, 1288, 1289 & 1290).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (2015:3) om lämpligt arbete.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (2018:2) om arbetslöshetsförsäkring.

Rättsfall

HFD 2012 ref. 25.

IAF:s rapporter

IAF 2019:1, Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen.

IAF 2021:8, Arbetslöshetskassornas årsredovisningar och ekonomi 2020.

IAF 2021:16, Analys och utvärdering av långa handläggningstider.

Andra publikationer

Arbetsförmedlingen, Af-2021/0003 1533, Varsel under pandemin.

Övrigt

www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt. Hämtat 2021-12-30.

www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/tillatet-med-vissa-atgarder-for-arbetslosa-foretagare. Hämtat 2021-12-30.

www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/04/tillatet-med-marknadsforingsatgarder-for-foretagare-med-a-kassa. Hämtat den 2021-12-30.

Postadress:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

Telefon: 0150 - 48 70 00
Fax: 0150 - 48 70 02
E-post: iaf@iaf.se
Webbplats: www.iaf.se

