

Kommittédirektiv

Förutsättningar för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Beslut vid regeringssammanträde den 26 augusti 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet (parterna) har tillsammans lämnat ett förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som kan stärka den svenska partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen. Då parterna har föreslagit att arbetslöshetsförsäkringen ska göras om för att delvis vara kollektivavtalad ser regeringen ett behov av att utreda förutsättningarna samt för- och nackdelar med ett sådant förslag.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera vilka skäl som ligger till grund för parternas förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och kartlägga och redovisa vilka centrala, rättsliga och andra, frågeställningar och avvägningar som uppkommer med anledning av parternas förslag
- utifrån redovisad kartläggning analysera och bedöma förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Uppdraget enligt den första punkten ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 15 december 2024.

Dagens arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen ingår i de sociala trygghetssystemen och är en omställningsförsäkring när den arbets sökande är mellan arbeten.

Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken genom att ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften under lågkonjunkturer och verkar därmed även som en automatisk stabilisator. Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i dag i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelser finns också i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

För försäkringens legitimitet är dess samordning med övriga sociala trygghetsförmåner relevant. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras huvudsakligen av staten via arbetsmarknadsavgiften som arbetsgivare och egenföretagare betalar och till en mindre del via finansieringsavgiften som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Finansieringsavgiften är en del av den medlemsavgift som respektive arbetslöshetskassa tar ut från sina medlemmar. Resten av medlemsavgiften används för att finansiera en arbetslöshetskassas förvaltningskostnader och övriga utgifter. Arbetslöshetskassorna handhar arbetslöshetsförsäkringen. De ska pröva rätten till och betala ut arbetslöshetsersättning.

I Sverige är i dag ca 3,9 miljoner personer medlemmar i en arbetslöshetskassa. Alfa-kassan hanterar de ärenden som är kopplade till personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa och handhar arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till en viss yrkeskategori eller bransch som gäller för de övriga arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna ska enligt lag samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Samverkan sker främst genom organisationen Sveriges a-kassor. Organisationen har en viktig roll i att ge arbetslöshetskassorna goda förutsättningar att handlägga och bedöma ärenden enhetligt.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. IAF utövar även tillsyn över Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden i samband med arbetslöshetsförsäkringen och över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Parternas förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Parterna, dvs. Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet, har förhandlat om anställningsskydd och omställning. Parternas förhandlingar har omfattat frågor som rör anställningsskyddsregler, omställningssystem samt arbetslöshetsförsäkringen. Avsikten från parternas sida har varit att ta ett helhetsgrepp om faktorer som i kombination kan skapa flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.

Parternas förhandlingar har resulterat i en överenskommelse om trygghet, omställning och anställningsskydd. Den 4 december 2020 begärde parterna gemensamt att regeringen ska reformera arbetsrätten i enlighet med principöverenskommelsen (A2020/02524).

Parterna har tillsammans inom ramen för sin principöverenskommelse presenterat ett förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som kan stärka den svenska partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med parternas förslag är att göra arbetslöshetsförsäkringen mer försäkringsmässig, ge ett påtagligt bättre skydd till den försäkrade samt minska arbetsgivarnas kostnader.

Parterna redogör för vissa utgångspunkter i förslaget om att utreda förutsättningarna om en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Parterna menar bl.a. att det finns en överfinansiering av den offentliga arbetslöshetsförsäkringen genom att staten tar in mer i arbetsmarknadsavgift och avgifter från arbetslöshetskassorna än vad som utbetalas på området. För att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska bli verklighet förutsätts, enligt parternas förslag, dels att det sker en växling av en del av arbetsgivaravgiften mot en ny kollektivavtalad avgift, dels att det finns en statligt finansierad buffertfond för att kunna möta eventuella konjunkturedgångar.

Arbetslöshetsförsäkringen skulle enligt parternas förslag även i fortsättningen kunna administreras av arbetslöshetskassor, men parterna föreslår att ersättningsvillkoren utarbetas genom förhandling mellan parterna. I frågan om hur tillsyn och kontroll ska utföras har parterna inte ett konkret förslag. Parterna ser en fördel med att även offentliganställda löntagare omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Företagare och anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtal föreslås inte omfattas av parternas försäkringsmodell.

Historisk tillbakablick från tiden med arbetsmarknadsfonden

År 1989 förändrades arbetslöshetsförsäkringen (prop. 1987/88:114). Då var ambitionen att försäkringen skulle utgöra ett slutet system finansierat med arbetsgivaravgifter och i någon mån med egenavgifter, som betalades till en nyinrättad arbetsmarknadsfond. Tanken var att fonden skulle bygga upp ett överskott under goda år och att dessa skulle finansiera utbetalningar vid hög arbetslöshet, dvs. fungera som en buffert vid variationer i arbetslösheten. Arbetsmarknadsfonden inrättades under en tid av låg arbetslöshet. När arbetslösheten ökade väsentligt under 1990-talet ledde det till underskott i fonden som växte under en följd av år.

Arbetsmarknadsfonden redovisades vid sidan av inkomsterna och utgifterna på statens budget. Behållningar eller underskott i fonden påverkade därmed inte statens budgetsaldo. Däremot påverkades statens lånebehov eftersom underskotten behövde täckas med statliga upplåning via Riksgäldskontoret. När skillnaderna mellan statens budgetsaldo och statens lånebehov ökade försvårades ställningstagandet till budgetförslaget som inte ansågs heltäckande. Det var en av anledningarna till att regeringen fr.o.m. budgetförslaget för 1995/96 gjorde en övergång till bruttoredovisning som innebar att fonden avskaffades och att de inkomster och utgifter som tillhörde arbetsmarknadsfonden redovisades brutto på budgetens inkomstitlar och anslag. När budgetlagen infördes 1997 innehöll den bestämmelser som innebar krav på budgetens fullständighet i förhållande till statens lånebehov och att bruttoredovisning skulle vara huvudregel. Dessa bestämmelser gäller alltså.

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster

Arbetslöshetsförsäkringen har successivt förändrats över tid. Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen står inför betydande utmaningar och det finns brister på strukturell nivå men även i försäkringens detaljer. Regeringen har därför sett ett behov av att analysera och utreda nuvarande arbetslöshetsförsäkring med syftet att göra regelverket mer ändamålsenligt men också anpassa regelverket till nya förutsättningar och en förändrad arbetsmarknad.

I februari 2018 beslutade därför regeringen att tillkalla en särskild utredare att lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (dir. 2018:8). Utredaren skulle bl.a. analysera och föreslå hur fler skulle kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. I ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:34) utvidgades uppdraget i

enlighet med januariavtalet till att även omfatta bl.a. en särskild analys av och förslag för hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd. Utredningen överlämnade sitt betänkande Ett nytt regelverk för Arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) den 16 juni 2020. Utredningens förslag bereds för tillfället inom Regeringskansliet.

Uppdraget att kartlägga och analysera förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Regeringen anser att arbetslöshetsförsäkringen ska vara ändamålsenligt utformad, vara effektiv och anpassas till nya förutsättningar på arbetsmarknaden. Det är bl.a. utifrån det som den nuvarande reformeringen av försäkringen genomförs. En långsiktigt ändamålsenlig arbetslöshetsförsäkring förutsätter även bred legitimitet. Då parterna har föreslagit att arbetslöshetsförsäkringen ska göras om för att delvis vara kollektivavtalad ser regeringen ett behov av att utreda förutsättningarna samt för- och nackdelar med ett sådant förslag.

För att kunna analysera och bedöma parternas förslag behöver förutsättningarna för, och konsekvenserna av, en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utredas brett. Utgångspunkten ska vara att de nuvarande förbundsvisa arbetslöshetskassorna kvarstår. Men även andra modeller för administration och kontroll av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ska analyseras och bedömas.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring måste kunna fungera vid sidan av den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Den behöver därför förhålla sig till den statliga arbetslöshetsförsäkringen liksom till den statliga arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Arbetslöshetsförsäkringen har även kopplingar till andra kringliggande system, exempelvis sjukförsäkringen och ekonomiskt bistånd. Dessutom kommer förhållanden till EU-rätten och internationella åtaganden att beröras. Det finns t.ex. internationella åtaganden för arbetslöshetsförsäkringen om bl.a. unionsrättslig samordning av trygghetsförmåner samt om incitamenten på arbetsmarknaden genom Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetstagarorganisationen (ILO) och den europeiska balken om social trygghet (The European Code of Social Security). En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring måste även förhålla sig till socialavgiftssystemet och skattesystemet i övrigt.

En analys av förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer därför att aktualisera flera rättsliga och sakliga frågor

såväl som budgetära, samhällsekonomiska och administrativa frågor. Systemet med arbetsgivaravgifter, liksom skattesystemet i övrigt, är utformat så att skattskyldigheten inte påverkas av att den skattskyldige ingått civilrättsliga avtal, såsom kollektivavtal.

För att närmare kunna analysera och utreda förutsättningarna för samt bedöma konsekvenserna av vad en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle innebära behövs därför initialt en övergripande kartläggning och beskrivning av vilka frågeställningar, överväganden och konsekvenser som aktualiseras i och med parternas förslag.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka skäl, i förhållande till nuvarande arbetslöshetsförsäkring, som ligger till grund för parternas förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- utifrån kartläggningen analysera om och hur dessa skäl påverkas eller förändras med hänsyn till pågående arbete med det reformerade regelverket för arbetslöshetsförsäkringen
- analysera och bedöma hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och ett fonderat system förhåller sig till budgetlagen och därmed kraven på god budgetdisciplin samt god kontroll över statens finanser och som ett led i detta titta på och jämföra med historiska exempel såsom arbetsmarknadsfonden
- kartlägga och redovisa vilka centrala, rättsliga och andra, frågeställningar och avvägningar som uppkommer med anledning av parternas förslag och som behöver analyseras vidare för att kunna bedöma förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- i samband med en sådan kartläggning och redovisning redogöra för aspekter som bl.a. försäkringens målgrupp och omfattning, likvärdighet i relation till olika målgrupper, dess kostnad, ekonomiska incitament och drivkrafter till arbete, liksom försäkringens avgränsning, långsiktiga hållbarhet och relation till den statliga arbetslöshetsförsäkringen och andra relevanta socialförsäkringssystem samt god budgetdisciplin och kontroll över statens finanser
- redovisa övriga relevanta frågeställningar och de samhällsekonomiska konsekvenser som parternas förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring aktualiserar

- analysera och beskriva hur de grundläggande principer som den statliga arbetslöshetsförsäkringen bygger på ska kunna upprätthållas i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- lämna förslag på hur redovisade frågeställningar och konsekvenser bör analyseras och hanteras i ett fortsatt utredningsarbete.

Uppdraget att analysera och bedöma förutsättningar för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utifrån delbetänkandet behöver utredaren närmare analysera och utreda förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och även bedöma konsekvenserna av vad en sådan skulle innebära.

Utredaren ska därför utifrån redovisad kartläggning

- analysera och bedöma förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med utgångspunkt i att nuvarande förbundsvisa arbetslöshetskassor kvarstår
- analysera och bedöma förutsättningar för alternativa modeller för administration och kontroll av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen
- analysera och bedöma förutsättningarna för att åstadkomma en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som innebär en kostnadsreducering för arbetsgivarna samtidigt som skyddet för den försäkrade förbättras påtagligt
- analysera och bedöma förutsättningarna för att garantera rättssäkerhet och legitimitet i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- analysera och redovisa möjliga konsekvenser av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring där fördelar och nackdelar i ett samhälls-ekonomiskt långsiktigt perspektiv särskilt ska framgå och vikten av långsiktigt hållbara statsfinanser beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera, bedöma och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt fokus på samhälls-ekonomiska konsekvenser och offentligfinansiella effekter av samtliga delar av förslagen.

Utredaren ska redovisa konsekvenser för enskilda i olika målgrupper samt för berörda aktörer såsom arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, IAF,

Försäkringskassan, rättsväsendet och andra medlemsstater i Europeiska unionen.

Utredaren ska även redovisa konsekvenserna för närliggande system, möjligheten till kontroll samt arbetet med korrekta utbetalningar och motverkande av fusk.

Utredaren ska vidare analysera och redovisa om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), den europeiska balken om social trygghet (The European Code of Social Security) eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ och om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och medelstora företag ska också belysas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter (däribland parterna i överenskommelsen) och företrädare för de små- och medelstora företagen.

Utredaren ska även föra en dialog med andra relevanta organisationer och myndigheter.

Utredaren ska beakta relevant arbete och pågående utredningar inom Regeringskansliet och EU.

Uppdraget att kartlägga och analysera förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 15 december 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)