

Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

*Slutbetänkande av Förutsättningsutredningen
– en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:86

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1079-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1080-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 26 augusti 2021 att tillkalla en särskild utredare avseende förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (dir. 2021:64). Överdirektör Francisca Ramsberg förordnades fr.o.m. den 1 december 2021 som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Förutsättningsutredningen – en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (A 2021:06).

Utredaren Fredrik Karlman förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 januari 2022. Utredaren Lisa Ahlström förordnades som sekreterare och enhetschefen Johan Hedelin som huvudsekreterare fr.o.m. den 1 april 2022. Lisa Ahlström entledigades den 13 december 2022. Utredaren Cecilia Vestin förordnades som sekreterare fr.o.m. den 13 februari 2023. Departementssekreteraren Klas Lindström förordnades som sekreterare inledningsvis fr.o.m. den 16 maj 2023 t.o.m. den 30 juni 2023 samt återigen fr.o.m. den 1 januari 2024 t.o.m. den 30 juni 2024.

Som referensgrupp till utredningen förordnades fr.o.m. den 25 april 2022 välfärdsekonomen Thomas Andréén, LO-ekonomen Niklas Blomqvist, stabschefen Hanna Finmo, numera chefekonomen Torbjörn Hällö, avdelningschefen Carina Lindfelt, förhandlaren Karin Nordin, biträdande förhandlingschefen Matilda Nyström Arnek, förbundsjuristen Markus Sjöstedt och förhandlingschefen Per Widolf.

Ämnesrådet Jenny Oretun Wilnier, numera kanslirådet Erik Ronnle och ämnesrådet Hans Sacklén förordnades att som sakkunniga ingå i utredningen fr.o.m. den 9 maj 2022.

Den 27 juni 2023 entledigades Erik Ronnle. Samma dag förordnades numera kanslirådet Anderas Vigren att biträda utredningen som expert. Från och med den 9 oktober 2023 entledigades

Andreas Vigren som expert samtidigt som han förordnades att ingå i utredningen som sakkunnig. Den 30 september 2024 entledigades Andreas Vigren som sakkunnig.

Den 19 december 2023 entledigades Jenny Oretun Wilnier och samma dag förordnades departementssekreteraren Elida Ramsten att ingå i utredningen som sakkunnig.

Chefjuristen Jonas Ardhe, biträdande kassaföreståndaren Alexander Augst, rättsliga experten Emelie Cedergren, utredaren Anna Fransson, biträdande generaldirektören tillika enhetschefen Annelie Westman och kvalificerade handläggaren Martin Sandblom förordnades att biträda utredningen som experter fr.o.m. den 5 september 2022.

Den 8 november 2022 entledigades Annelie Westman och från och med samma dag förordnades enhetschefen Jessica Idbrant att biträda utredningen som expert.

Den 7 februari 2023 entledigades Martin Sandblom och från och med samma dag förordnades kvalificerade handläggaren Henrik Elmefur att biträda utredningen som expert. Den 20 februari 2024 entledigades Henrik Elmefur och förordnades kvalificerade handläggaren Johanna Baygon att biträda utredningen som expert.

Den 27 juni 2023 entledigades Jonas Ardhe.

Den 31 augusti 2023 överlämnade utredningen sitt delbetänkande *Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2023:41).

Härmed överlämnar Förutsättningsutredningen slutbetänkandet *Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2024:86). Utredningens uppdrag är därigenom slutfört.

Stockholm den 17 december 2024

Francisca Ramsberg

Johan Hedelin
Fredrik Karlman
Cecilia Vestin

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Utredningen	31
1.1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1.1 En överenskommelse är utredningsuppdragets utgångspunkt	31
1.1.2 Utredningsuppdraget har inneburit att vidareutveckla en idéskiss	32
1.1.3 De förslagsställande parterna sätter i praktiken de yttre ramarna för utredningsuppdraget	33
1.1.4 Utgångsläget för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förändras	34
1.1.5 Utredningen har haft en referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter	35
1.1.6 Utredningens expertgrupp och sakkunniga har bistått utredningen i genomförandet av utredningsarbetet	35
1.1.7 Utredningen har haft kontakter med organisationer och myndigheter som berörs	36
1.1.8 Utredningen har tagit initiativ till två rundabordssamtal.....	37
1.1.9 Utredningen har använt befintlig statistik men även tagit fram ny statistik.....	38
1.2 Disposition av utredningens betänkanden	39
1.2.1 Delbetänkandet utgör en integrerad del av utredningens redovisning av sitt uppdrag	41
1.2.2 Slutbetänkandet redovisar en möjlig tankemodell för en kollektivavtalad försäkring	42

2	Utredningens principiella ställningstaganden.....	45
2.1	En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster förändrar inte de ställningstaganden som utredningen gjorde i sitt delbetänkande	46
2.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör fungera som andra avtalsförsäkringar och dess villkor avtalas mellan parterna	47
2.2.1	Alla arbetstagare på arbetsplatser med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring bör omfattas	48
2.2.2	Villkoren för kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör i huvudsak avtalas mellan parterna.....	48
2.2.3	Den statliga arbetslöshetsersättningen kan komma att uppfattas som ett golv.....	49
2.2.4	Det bör i princip vara möjligt för parterna att indexera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	50
2.2.5	De allmänna villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning bör inte ändras	50
2.3	Nuvarande arbetslöshetskassor bör handlägga och betala ut ersättningen	51
2.3.1	Det är möjligt för nuvarande arbetslöshetskassor att betala ut en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	52
2.3.2	En arbetslöshetskassa kan inte vara part i ett kollektivavtal.....	52
2.3.3	Det finns regler som går att tillämpa i förhållandet mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser	53
2.3.4	Vissa frågor bör avtalsregleras mellan kollektivavtalsstiftelser och arbetslöshetskassor	54
2.4	Finansieringen bör delas mellan stat och parter	55
2.4.1	Staten bör inte ansvara för det kollektivavtalade systemets förpliktelser.....	55

2.4.2	Statlig kompensation bör varken lämnas engångsvis på förhand i en buffertfond eller via arbetsgivaravgiften	56
2.4.3	Eventuell statlig kompensation bör betalas ut via Kammarkollegiet.....	57
2.5	Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör vara hållbar oavsett vilka som ansluter sig	58
2.6	Rätten till fri rörlighet inom EU bör gälla även i den kollektivavtalade försäkringen	59
2.7	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätter ändringar i inkomstskattelagen	59
2.8	Statlig och kollektivavtalad ersättning behöver samordnas.....	61
2.8.1	En och samma inkomst bör inte få räknas dubbelt	62
2.8.2	Den som fått lön enligt flera olika kollektivavtal bör få sina ersättningsvillkor sammanvägda	63
3	Utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	65
3.1	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ger arbetsmarknadens parter både rådighet och ansvar	66
3.1.1	Vissa regler i lagen om arbetslöshetsförsäkring bör kunna frångås genom kollektivavtal (dispositivitet)	67
3.1.2	Flertalet villkor bör kunna bli föremål för anpassning genom kollektivavtal	68
3.1.3	Arbetslöshetskassorna bör i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring betala ut medel som härrör delvis från arbetsgivare, delvis från staten.....	69
3.1.4	Arbetslöshetsförsäkringen bör som i dag vara delvis egenfinansierad genom medlemsavgifter.....	71
3.2	Arbetslöshetskassorna bör fortsatt betala ut arbetslöshetsersättning samlat till individen.....	72

3.3	Kollektivavtalsstiftelser bör förmedla finansiering till arbetslöshetskassorna	74
3.4	Staten kan kompensera arbetsgivare med kollektivavtal motsvarande den besparing en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medför	75
3.5	Staten har viktiga roller även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	76
3.5.1	Möjliggöra en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genom nödvändiga regeländringar	76
3.5.2	Betala eventuell kompensation till berörda arbetsgivare	76
3.5.3	Svara för statlig arbetslöshetsersättning till de som inte omfattas av kollektivavtal	77
3.5.4	Svara för arbetsmarknadspolitiken i övrigt	77
3.5.5	Fortsatt utöva tillsynsverksamhet	77
4	Arbetslöshetsersättning från en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	79
4.1	En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning förväntas som huvudregel bli mera förmånlig för ersättningstagaren jämfört med den statliga	79
4.2	Kollektivavtalad ersättning innebär i praktiken en skyldighetsreglering	80
4.3	Hos den arbetslöse bör den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen beskattas på samma sätt som annan arbetslöshetsersättning	81
4.4	Ersättning från kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra underlag för allmän pensionsavgift men inte omfattas av jobbskatteavdrag	81
4.5	Skattereduktionen för medlemsavgifter bör kvarstå även i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	82

4.6	Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör medföra pensionsrätt	83
4.6.1	Pensionen beror på den pensionsgrundande inkomsten	83
4.6.2	Ingen lagändring behövs för att pensionsrätt ska föreligga av en kollektivavtalad försäkring	84
4.7	Arbetslöshetsersättning räknas inte med vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst	85
5	Arbetslöshetskassornas roll i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	87
5.1	Att arbetslöshetskassorna skulle administrera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring följer av lagen om arbetslöshetskassor (LAK)	88
5.2	Arbetslöshetskassornas administration bör fortsatt finansieras med medlemsavgifter som de själva fastställer	89
5.2.1	Arbetslöshetskassorna har redan lagliga möjligheter att differentiera medlemsavgiften.....	90
5.2.2	Arbetslöshetskassorna saknar i dag praktiska förutsättningar att differentiera medlemsavgifter baserat på kollektivavtal.....	90
5.2.3	Nuvarande avgiftsregler bör inte ändras om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs	91
5.3	Arbetslöshetskassorna blir utgivare av kollektivavtalad ersättning	92
5.3.1	Den som betalar ut ersättning ska göra skatteavdrag och lämna uppgifter till Skatteverket.....	92
5.3.2	Det är redan i dag arbetslöshetskassorna som anses vara utbetalare av arbetslöshetsersättning.....	93
5.3.3	Arbetslöshetskassorna ska göra skatteavdrag och lämna inkomstuppgifter till Skatteverket.....	94

5.4	Beslut om kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör vara överklagbara	94
5.4.1	Det finns särskilda regler om överklagande i ärenden om arbetslöshetsersättning	95
5.4.2	Överklaganden av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör prövas i förvaltningsdomstol.....	95
5.5	Förvaltningslagen bör tillämpas vid handläggning av ärenden om kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	97
5.6	Samma regler för återkrav bör tillämpas för kollektivavtalad arbetslöshetsersättning som för statlig arbetslöshetsersättning	97
5.7	Tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen bör hållas samman inom ramen för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	100
5.7.1	Offentlig tillsyn bör inte skötas av parterna	100
5.7.2	Statens tillsynsintresse omfattar även den kollektivavtalade försäkringen	101
5.7.3	Offentlig tillsyn utesluter inte att kollektivavtalsparterna själva kontrollerar arbetslöshetskassorna	102
5.7.4	Kollektivavtalsreglerna och arbetslöshetskassornas mellanhavanden med kollektivavtalsstiftelser bör inte omfattas av offentlig tillsyn.....	103
5.7.5	Utredningen har inte identifierat regler för tillsynen som behöver ändras vid en kollektivavtalad försäkring	104
6	Statlig kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal m.m.....	107
6.1	Huvudprincipen för beräkning av kompensation till arbetsgivare bör vara en alternativkostnadsberäkning.....	108
6.1.1	Kompensationsnivån bör baseras på prognoser..	108
6.1.2	Det framräknade kompensationsbeloppet behöver räknas om till ersättningsregler.....	109

6.1.3	Arbetsgivare med kollektivavtal som inte ingår i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen m.m.....	110
6.2	Olika metoder kan användas för att fastställa kompensationen för efterföljande år	111
6.2.1	En utformning där kompensationsnivån fastställs genom en alternativkostnadsberäkning som görs om varje år.....	111
6.2.2	En utformning där kompensationsnivån efter införandeåret följer arbetslöshetsutvecklingen i stället för att en ny alternativkostnadsberäkning görs	112
6.2.3	En utformning där kompensationsnivån efter införandeåret följer utvecklingen av lönesummor från kollektivavtal i stället för att en ny alternativkostnadsberäkning görs ...	112
6.2.4	För- och nackdelar med de olika metoderna	112
6.3	Kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal bör utbetalas via Kammarkollegiet.....	114
6.3.1	Det finns redan en utbetalningsfunktion hos Kammarkollegiet för snarlika ersättningar	115
6.3.2	Erfarenheter från Kammarkollegiets utbetalningar	116
6.3.3	Statens kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal bör utbetalas genom Kammarkollegiet	117
6.3.4	Parternas finansieringsavgift bör inbetalas direkt till kollektivavtalsstiftelsen av arbetslöshetskassorna	120
6.4	Beskattningsfrågor med koppling till arbetsgivare i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	120
6.4.1	Lönebaserade premier till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkringen bedöms vara avdragsgilla	121
6.4.2	Statlig kompensation som betalas ut till arbetsgivare bedöms komma att beskattas som näringsbidrag.....	122

6.4.3	En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bedöms omfattas av befintliga regler om den statliga ålderspensionsavgift som staten ska betala.....	122
6.4.4	En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bedöms inte omfattas varken av arbetsgivaravgift, allmän löneavgift eller särskild löneskatt på förvärvsinkomster	123
6.4.5	Staten bör fortsatt betala den statliga ålderspensionsavgiften	124
6.4.6	Den statliga ålderspensionsavgiften bör beaktas när kompensationen till arbetsgivare fastställs.....	125
7	Kollektivavtalsstiftelser och administrationsbolag	127
7.1	Kollektivavtalsstiftelser bör svara för parternas utbetalning av medel till arbetslöshetskassorna.....	128
7.1.1	En kollektivavtalsstiftelse förutsätter ett kollektivavtal och dess stiftare tillskjuter inte själva några medel	129
7.1.2	Stiftelseförordnandet i en kollektivavtalsstiftelse kan ändras när som helst.....	131
7.1.3	Flertalet regler i stiftelselagen gäller även för kollektivavtalsstiftelser.....	131
7.1.4	Länsstyrelsen har tillsyn över kollektivavtalsstiftelser	132
7.2	De nya kollektivavtalsstiftelserna bör inkomstbeskattas på samma sätt som befintliga trygghetsstiftelser.....	133
7.2.1	Den befintliga lagstiftningstekniken har ifrågasatts.....	133
7.2.2	De nya kollektivavtalsstiftelserna bedöms inte omfattas av nuvarande regler om inskränkt skattskyldighet.....	134
7.2.3	Fullföljdskravet tillämpas för verksamheter med inskränkt skattskyldighet	135
7.2.4	Särskilda regler tillämpas redan i dag för trygghetsstiftelser.....	137

7.3	Administrationsbolag bör svara för parternas insamling av medel till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.....	138
7.3.1	Administrationsbolag finns redan i dag och har tillgång till nödvändiga uppgifter	138
7.3.2	Administrationsbolag bör sköta debitering av lönebaserade premier	140
7.3.3	Administrationsbolag bör bistå arbetsgivare med ansökan och utbetalning av statlig kompensation	140
7.3.4	Administrationsbolag bör lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna om kollektivavtalstäckning	141
7.3.5	Administrationsbolag skulle utföra tjänster åt arbetsgivare med kollektivavtal baserat på förutsättningar som beslutas av kollektivavtalsparterna.....	141
7.4	Frågor om mervärdesskatt i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	142
7.4.1	Gällande regler om mervärdesskatt	143
7.4.2	Administrationsbolagens förmedlingsavgifter bedöms vara föremål för mervärdesskatt	145
7.4.3	Huvudverksamheten i de nya kollektivavtalsstiftelserna – att lämna arbetslöshetsersättning – bedöms inte vara föremål för mervärdesskatt	146
7.4.4	Att kollektivavtalsstiftelsen förvaltar sina egna angelägenheter enligt stiftelseförordnandet bedöms inte vara föremål för mervärdesskatt.....	147
7.4.5	Parternas finansieringsavgifter bedöms inte bli föremål för mervärdesskatt.....	148
7.4.6	Om arbetslöshetskassor, kollektivavtalsstiftelser eller administrationsbolag utför uppdrag åt varandra bedöms detta typiskt sett bli föremål för mervärdesskatt	149

8	EU-rättsliga frågor vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	151
8.1	En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle omfattas av EU-regler om fri rörlighet	151
8.1.1	Regler i förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen som kan medföra tillkommande kostnader vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ..	152
8.1.2	Några tillämpningsfrågor av särskild betydelse vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring...	155
8.1.3	Staten förväntas i vissa fall få tillkommande kostnader för återbetalningsärenden	156
8.1.4	Inga tillkommande handläggningskostnader förväntas	158
8.1.5	Befintliga regler bör fortsätta tillämpas även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ..	158
8.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan utformas så att den blir förenlig med Sveriges internationella förpliktelser även i övrigt.....	159
8.2.1	Flertalet aktörer med anknytning till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen torde komma att bedriva ekonomisk verksamhet.....	159
8.2.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver inte medföra att företag eller medlemsstaten kommer i konflikt med konkurrensreglerna	160
8.2.3	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver inte medföra att statligt stöd lämnas	161
8.3	Personuppgiftsansvariga ansvarar för och förväntas kunna leva upp till kraven i den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR).....	166
8.3.1	Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter	166
8.3.2	Administrationsbolagens behandling av personuppgifter	168

8.3.3	Kollektivavtalsstiftelsernas behandling av personuppgifter	169
8.3.4	Kammarkollegiets behandling av personuppgifter	169
8.3.5	Utredningen ser inte något behov av nya regler utöver anpassning av relevanta registerförfattningar	170
9	Beräkningsbara ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	173
9.1	Arbetslöshetsersättningen förbättras för individer som omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	174
9.1.1	Individens ersättning vid ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad	175
9.1.2	Individens ersättning vid ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad	176
9.1.3	Medlemskap i en arbetslöshetskassa leder till högre arbetslöshetsersättning – både i det statliga och det kollektivavtalade systemet	177
9.2	Fem aktörer behöver samverka i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	178
9.2.1	Arbetslöshetskassorna betalar ut arbetslöshetsersättning till individen.....	179
9.2.2	Kollektivavtalsstiftelser förmedlar nödvändig finansiering till arbetslöshetskassorna.....	180
9.2.3	Administrationsbolag förmedlar lönebaserade premier till kollektivavtalsstiftelser	181
9.2.4	Arbetsgivare med kollektivavtal betalar lönebaserade premier.....	182
9.2.5	Statens kompensation bör motsvara den besparing en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medför	183
9.3	Antaganden och begränsningar med utredningens beräkningar	184
9.3.1	Utgångsläget är en statlig inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 34 000 kronor/månad.....	186

9.3.2	Samtliga beräkningar avser omkring 289 000 ersättningstagare.....	187
9.3.3	I beräkningarna antas kollektivavtalsstiftelserna gå jämnt ut varje år	188
9.4	Ekonomiska effekter med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad	189
9.4.1	Med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal uppgå till cirka 600 miljoner kronor	189
9.4.2	Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förväntas medlemsavgifterna för individen öka ..	195
9.4.3	Indexeras den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetsgivarnas utgifter.....	195
9.5	Ekonomiska effekter med ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad	197
9.5.1	Med ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal uppgå till cirka 900 miljoner kronor	198
9.5.2	Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förväntas medlemsavgifterna för individen öka ..	202
9.5.3	Indexeras den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetsgivarnas utgifter.....	203
9.6	Höjd finansieringsavgift för att minska utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal.....	205
9.6.1	Om taket är 40 000 kronor/månad behöver finansieringsavgiften höjas med cirka 700 miljoner kronor för att arbetsgivare med kollektivavtal inte ska få högre kostnader.....	206
9.6.2	Om taket är 45 000 kronor/månad behöver finansieringsavgiften höjas med cirka 1 miljard kronor för att arbetsgivare med kollektivavtal inte ska få högre kostnader.....	211

10	Konsekvensbeskrivning	217
10.1	Tillämpliga regler om konsekvensbeskrivning	217
10.2	Andra sätt att möta parternas önskemål än genom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	218
10.2.1	Ett höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen för alla ersättningstagare i befintlig arbetslöshetsförsäkring	219
10.2.2	En indexering av befintlig arbetslöshetsförsäkring	221
10.2.3	Ett stärkt skydd genom utbyggda trygghetsavtal... ..	222
10.2.4	Ett stärkt skydd genom utbyggda inkomstförsäkringar	226
10.3	Konsekvenser för enskilda i olika målgrupper	230
10.3.1	Ungefär en fjärdedel av de med arbetslöshetsersättning skulle få en förstärkt disponibel inkomst med det kollektivavtalade systemet	231
10.3.2	Den disponibla inkomsten förbättras mer för män än för kvinnor	232
10.3.3	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring gynnar äldre mer än yngre	232
10.3.4	Privatanställda arbetare kommer att påverkas mer positivt jämfört med tjänstemän	233
10.4	Offentligfinansiella effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med tak på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad	234
10.5	Konsekvenser för transparensen i arbetslöshetsförsäkringen.....	236
10.6	Arbetsutbudseffekter och drivkrafter till arbete.....	238
10.7	Konsekvenser för stabiliseringspolitiken	240
10.7.1	Kostnaderna ökar med arbetslösheten	242
10.7.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör inte urholkas i sämre tider	245
10.8	Institutionella konsekvenser för kollektivavtalsmodellen och den så kallade Gent-modellen.....	248

10.9	Konsekvenser för berörda aktörer.....	250
10.9.1	Konsekvenser för arbetslöshetskassorna.....	251
10.9.2	Konsekvenser för arbetslöshetskassornas medlemsavgifter	256
10.9.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	257
10.10	Konsekvenser för närliggande system.....	261
10.10.1	Konsekvenser för åtgärder med och utbetalning av aktivitetsstöd	261
10.10.2	Konsekvenser för arbetsmarknadspolitiken i övrigt.....	262
10.10.3	Effekter för det allmänna pensionssystemet	263
10.10.4	Konsekvenser för kompletterande fackliga inkomstförsäkringar.....	263
10.10.5	Konsekvenser för trygghetsavtalen.....	264
10.10.6	Konsekvenser för övriga försäkringsföretag	265
10.11	Konsekvenser för möjligheter till kontroll, motverkande av felaktiga utbetalningar etc.	265
10.12	Konsekvenser för små och medelstora företag.....	267
11	Behov av ändrad författningsreglering	271
11.1	Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra ersättning enligt lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring.....	271
11.1.1	Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör som huvudregel omfattas av samma regler som annan arbetslöshetsersättning	271
11.1.2	Själva ersättningsreglerna i lagen bör vara möjliga att avtala bort i kollektivavtal (dispositivitet)	272
11.1.3	En och samma inkomst bör inte få tillgodoräknas för både statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsersättning	274
11.2	Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) behöver endast mindre revideringar för att möjliggöra en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	275

11.3	Det behövs en ny regel i inkomstskattelagen (IL) om en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning ska kunna genomföras	276
11.3.1	Det behövs ändringar i IL för att möjliggöra att kollektivavtalsstiftelser används i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen	276
11.3.2	De nya kollektivavtalsstiftelserna bör tillföras det skattegynnade området	277
11.3.3	De nya kollektivavtalsstiftelserna behöver ett modifierat fullföljdskrav	279
11.4	Det behövs nya lagregler om Kammarkollegiet ska kunna fullgöra en utbetalningsfunktion avseende ersättning till arbetsgivare	280
11.4.1	Det finns redan regler för liknande utbetalningar hos Kammarkollegiet	280
11.4.2	Huvuddragen i en ny reglering bör motsvara befintlig reglering inom det grundläggande omställnings- och kompetensstödet men placeras i en ny lag	282
11.4.3	En takregel bör införas och taket bör utgöra en på förhand författningsreglerad andel av arbetsgivarens lönesumma	286
11.4.4	Det bör regleras att ersättning endast lämnas för en arbetsgivares faktiskt erlagda avgifter till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring....	287
11.4.5	Utbetalningsreglerna för Kammarkollegiet bör framgå i författning.....	288
11.4.6	Tiden mellan avgiftens erläggande och utbetalning av ersättning bör hållas låg	289

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:64	291
Bilaga 2	De förslagsställande parternas förhandlingsprotokoll ...	301

Sammanfattning

Utgångspunkten för utredningen är det förslag om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet tillsammans lämnade till regeringen. I förslaget framgår att skälen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bl.a. är att stärka partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen.

I ett särskilt protokoll från juni 2022 har de förslagsställande parterna tydliggjort sina förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Dels ska den ge ett påtagligt bättre skydd till den försäkrade än vad den statliga arbetslöshetsförsäkringen ger, dels ska den innebära en kostnadsreducering för arbetsgivarna.

I utredningens delbetänkande (SOU 2023:41) beskrevs förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I slutbetänkandet redovisar utredningen möjlig utformning av och alternativ för, liksom konsekvenser med ett sådant system.

Utredningens uppdrag och arbete

Innebörden av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring var inte närmare preciserad när utredningen fick sitt uppdrag och det saknades en enhetlig bild av vad en kollektivavtalad försäkring skulle kunna innebära eller hur en sådan skulle fungera. Utredningsuppdraget tog sin utgångspunkt i vad som kan beskrivas som en utvecklad idéskiss snarare än i en direkt bedömningsbar utformning.

För att kunna bedöma förutsättningarna för samt beräkna effekterna och konsekvenserna av en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen därför konkretiserat det ursprungliga förslaget genom att, i dialog med parterna, göra ett antal antaganden

om hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle kunna utformas.

Utredningens ansats var att först ta ställning till vilken övergripande utformning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som bäst, inom olika förutsättningar, motsvarar de förslagsställande parternas utgångspunkter samt därefter räkna på vilka effekter det skulle få vid olika alternativa genomföranden. Parternas ställningstaganden har därför utgjort en yttre ram för utredningsarbetet även om utredningen inom denna ram förhållit sig relativt fritt till de konkreta lösningarna.

Vidare har det varit en utmaning för utredningens arbete att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring till sin natur innebär att villkoren för försäkringen sätts av parterna i en förhandling – och därmed inte av staten. En ökad rådighet över arbetslöshetsförsäkringen är ett av de förslagsställande parternas huvudsyften med förslaget. Det medför dock att det inte går att göra bedömningar av en kollektivavtalad försäkrings effekter utan att göra antaganden om vilka överenskommelser parterna kan förväntas komma att träffa. Samtidigt bör en statlig utredning inte ha synpunkter på vad som bör stå i kollektivavtal. Här har därför en del gränsdragningsfrågor identifierats under utredningsarbetet. Utredningen har strävat efter att göra dessa avvägningar i samråd med parterna men vill likväl tydliggöra att alla antaganden om villkor m.m. som presenteras i betänkandet utgör räkneexempel och inte ska tolkas som att dessa nivåer förordas av utredningen. Utredningen föreslår heller inte att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs utan redovisar endast sina bedömningar etc. avseende förutsättningarna att genomföra en sådan.

Utredningen har löpande under arbetets gång samrått med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter. Diskussionerna och bidragen från referensgruppen har varit mycket värdefulla för utredningen.

Utredningens modell för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I slutbetänkandet redogör utredningen för ett flertal ställningstaganden som ligger till grund för den modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som utredningen tagit fram. Det

har gjorts för att kunna bedöma om det finns förutsättningar för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring samt för att kunna bedöma konsekvenserna av en sådan reform. Modellen är en vidareutveckling av det som utredningen presenterade i delbetänkandet.

Modellen innebär att arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (eller enskilda arbetsgivare genom hängavtal) skulle ha möjlighet att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Något förenklat skulle den statliga arbetslöshetsförsäkringen ersättas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen för de arbetstagare som omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Alla som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring och som omfattas av kollektivavtalet skulle omfattas av en sådan försäkring, oberoende av tillhörigheten till en facklig organisation.

Det skulle vara upp till de avtalslutande parterna att, inom vissa ramar, bestämma villkoren i en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. För att det ska vara någon mening med att genom kollektivavtal ändra villkoren i arbetslöshetsförsäkringen menar dock utredningen att de kollektivavtalade villkoren behöver vara generösare än den statliga försäkringen.

Även om det är upp till parterna att komma överens om villkoren anser utredningen att vilka kollektivavtal som skulle omfattas av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning måste kunna variera över tid. Olika parter bör kunna välja att gå in och ut ur sådana avtal efter hand utan att modellens hållbarhet äventyras. De som ingår i modellen bör därför inte överkompenseras och de som står utanför bör inte få merkostnader.

I utredningens modell skulle de nuvarande arbetslöshetskassorna handlägga ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som de behåller uppgiften att handlägga ärenden enligt den kvarvarande statliga arbetslöshetsförsäkringen. Den statliga arbetslöshetsersättningen skulle fortsatt betalas ut av arbetslöshetskassorna till de arbetstagare som inte skulle omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa skulle fortsatt ha betydelse för ersättningens storlek, oavsett kollektivavtal eller inte.

Det statsbidrag som arbetslöshetskassorna får i dag skulle enligt utredningens modell finnas kvar för att finansiera den ersättning

som arbetslöshetskassorna betalar ut till individer som inte omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen.

För att kunna administrera en framtida kollektivavtalad försäkring skulle parterna behöva etablera en eller flera kollektivavtalsstiftelser. Antalet stiftelser är beroende av hur många olika avtalskonstruktioner som görs.

Grundläggande villkor, sanktioner, återkrav samt frågor om omprövning och överklagande skulle enligt modellen inte gå att ändra genom kollektivavtal.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle innebära att parterna får ett finansieringsansvar

En eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle innebära att parterna får ett finansieringsansvar för försäkringen. Utredningen benämner parternas finansiering som partsbidrag. Partsbidraget skulle finansieras via premier de arbetsgivare som tecknat kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring betalar. Detta partsbidrag skulle finansiera arbetslöshetsersättningen till de individer som omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetskassorna betalar i dag en finansieringsavgift till staten för att delfinansiera arbetslöshetsförsäkringen. Finansieringsavgiften skulle finnas kvar men delas upp så att avgiften för dem som omfattas av den kollektivavtalade försäkringen tillgodosöks medan den andra delen fortsatt tillgodosöks staten. Parterna skulle själva kunna bestämma över storleken på deras del av finansieringsavgiften.

En statlig medfinansiering är sannolikt en förutsättning för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

En statlig medfinansiering får anses vara en förutsättning för att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska vara intressant för parterna. Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs skulle staten kunna kompensera arbetsgivare som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring enligt en slags alternativkostnadsmetod. Den skulle innebära att compensationen utgörs av den kostnadsminskning som staten får av att ett system för kollektivavtalad

arbetslöshetsförsäkring införs. Kostnadsminskningen motsvaras av statens minskade utgifter för den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Om ett system för kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs behöver staten inte längre betala ut ersättning för de arbetslösa som omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

För att möjliggöra förutsägbarhet bör kompensationen fastställas på förhand och utbetalningen regleras i förhållande till den totala lönesumman för de företag som ingår i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Det bör endast gå att få ersättning för faktiska avgifter. Utredningen skisserar flera olika metoder för att räkna upp kompensationsnivån till arbetsgivare för åren efter att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införts.

Den praktiska administrationen av kompensation till arbetsgivare bör handhas av Kammarkollegiet.

Ekonomiska effekter av en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningen har uppfattat att de förslagsställande parternas ambition är att en eventuell kollektivavtalad försäkring ska vara påtagligt förmånligare än den statliga. Eftersom en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle vara en del av framtida avtalsrörelser har utredningen inte haft någon fast utformning av det kollektivavtalade regelverket att arbeta utifrån. Däremot har utredningen i dialog med parterna bedömt det som lämpligt att redovisa samlade ekonomiska effekter avseende två taknivåer (40 000 kronor/månad samt 45 000 kronor/månad). En taknivå om 40 000 kronor/månad motsvarar parternas önskemål om att 70 procent av löntagarna kan erhålla 80 procent av den tidigare lönen. Nivån om 45 000 kronor/månad innebär att 80 procent av löntagarna kan erhålla 80 procent av den tidigare lönen.

Ekonomiska effekter av ett tak på 40 000 kronor/månad

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå utanför kollektivavtal) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå):

- beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättning uppgå till cirka 17,0 miljarder kronor,
- finansieringen via medlemsavgifter skulle motsvara cirka 7,0 miljarder kronor,
- arbetsgivarnas lönebaserade premier väntas uppgå till cirka 8,9 miljarder kronor och
- kompensationen från staten till samma arbetsgivare skulle uppgå till cirka 8,4 miljarder kronor.

Enligt utredningens beräkningar väntas ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad innebära utgifter för arbetsgivare med kollektivavtal på netto cirka 600 miljoner kronor under 2025 med beaktande av följd effekter.

Ekonomiska effekter av ett tak på 45 000 kronor/månad

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå utanför kollektivavtal) respektive 45 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå):

- beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättning uppgå till cirka 17,3 miljarder kronor,
- finansieringen via medlemsavgifter skulle motsvara cirka 7,1 miljarder kronor,
- arbetsgivarnas lönebaserade premier väntas uppgå till cirka 9,2 miljarder kronor och
- kompensationen från staten till samma arbetsgivare skulle uppgå till cirka 8,3 miljarder kronor.

Enligt utredningens beräkningar väntas ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad innebära utgifter för arbetsgivare med kollektivavtal på netto cirka 900 miljoner kronor under 2025 med beaktande av följd effekter.

Höjd finansieringsavgift kan minska utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle parterna själva kunna bestämma sin del av finansieringsavgiften. Denna avgift skulle kunna sättas separat från den statliga finansieringsavgiften. Avgiften skulle begränsa arbetsgivarnas kostnader, men leda till att arbetslöshetskassorna behöver höja sina medlemsavgifter i motsvarande utsträckning.

Arbetstagare påverkas olika

Ungefär en fjärdedel av de med arbetslöshetsersättning förväntas få en ökad disponibel inkomst med ett högre kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad och effekten är något tydligare för män än för kvinnor och för äldre än för yngre. Särskilt påverkas personer i arbetaryrken som haft en inkomst över det statliga taket och som inte har kompletterande inkomstförsäkring genom sitt fackförbund. Att en skillnad uppkommer mellan arbetare och tjänstemän beror i huvudsak på befintliga kollektivavtal om avgångsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen blir mer svåröverskådlig

Ett av motiven för de förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som genomförs den 1 oktober 2025 är att öka transparensen för den enskilde ersättningsstagaren. Utredningen är tveksam till om förutsägbarheten (framför allt för den enskilde arbetslöse) gällande ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skulle förbättras med en kollektivavtalad försäkring. Systemet riskerar att bli komplext, i synnerhet gäller detta om kollektivavtal om arbetslöshetsersättning med olika innehåll tecknas av olika parter på arbetsmarknaden. Utredningen noterar dock att de avtalsslutande parterna på den privata sidan har uttryckt en ambition att tillskapa enhetliga villkor.

Oklara arbetsutbudseffekter och drivkrafter till arbete

Det är enligt utredningen svårt att bedöma eventuella arbetsutbudseffekter och effekter på drivkrafterna till arbete av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Inte minst beror det på att en stor del av de som berörs redan omfattas av kompletterande inkomstförsäkring genom medlemskap i fackförbund. Vidare är sådana effekter omdiskuterade och forskningsresultaten på området inte alltid entydiga. Enligt utredningen bör dock effekterna på drivkrafterna till arbete av att höja taket endast för personer som omfattas av kollektivavtal inte överskattas.

Parterna skulle överta ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar – men staten kan inte avsäga sig det yttersta ansvaret

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen är en viktig konjunkturstabilisator skulle de avtalsbärande parterna vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring överta en del av ansvaret när det kommer till att stabilisera ekonomin. De förslagsställande parterna har uppgett att de är beredda att bära ett stabiliseringspolitiskt ansvar, men att kompensationen från staten är helt avgörande för deras möjligheter att kunna ta ett sådant ansvar.

Utbetalningarna i det kollektivavtalade systemet kommer att påverkas av arbetslösheten medan den statliga kompensationen – beroende på hur densamma utformas – inte nödvändigtvis kommer att följa med när kostnaderna ökar eller minskar. Enligt utredningen bör det undvikas att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen urholkas i sämre tider vilket innebär att parterna bör bygga upp en finansiell stabilitet i det kollektivavtalade systemet för att kunna klara av konjunkturfluktuationer.

Utredningen bedömer att det kollektivavtalade systemet i början inte kan vara särskilt hållbart eftersom ingen buffert kunnat byggas upp. Parterna kan därmed inte förväntas ta ett fullständigt stabiliseringspolitiskt ansvar utan statens ansvar blir i praktiken större i början. Kollektivavtalsstiftelserna kan dock själva successivt bygga upp reserver genom att premier och utbetalningar inte behöver balanseras årligen. Utredningen har inte ansett det möjligt med en statligt finansierad buffertfond eftersom utredningen anser att en sådan inte kan anses vara förenlig med budgetlagen (2011:203).

Staten svarar inte för parternas förpliktelser i ett kollektivavtalat system, lika lite avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som avseende andra avtalsförsäkringar. Om det kollektivavtalade systemet blir tillräckligt stort uppkommer emellertid ändå en förväntan på staten att vidta åtgärder vid finansieringsproblem. Utredningens bedömning är att det inte är möjligt att komma runt en sådan förväntan om ett kollektivavtalat system genomförs. Dessutom kan staten ytterst – i ett allvarligt ekonomiskt läge – bli tvungen att betala ut statlig arbetslöshetsersättning till samtliga individer om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver avvecklas. Det behöver beaktas redan när frågan om ändamålsenligheten av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring övervägs.

För att åstadkomma vad arbetsmarknadens parter eftersträvar har också andra lösningar belysts

Utredningen har inom ramen för konsekvensbeskrivningen närmare analyserat några alternativ till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En övergripande fördel med dessa alternativ är att de bygger på befintliga strukturer. De alternativ som analyserats närmare är framför allt: (i) generell takhöjning i den statliga arbetslöshetsförsäkringen, (ii) indexering av den statliga arbetslöshetsförsäkringen, (iii) generösare trygghetsavtal och (iv) kompletterande inkomstförsäkringar som omfattar fler på arbetsmarknaden. Även om dessa lösningar i ett individperspektiv kan vara jämförbara med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, uppfyller inget alternativ parternas önskemål fullt ut.

1 Utredningen

1.1 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Av utredningens direktiv framgår även att regeringen anser att arbetslöshetsförsäkringen ska vara ändamålsenligt utformad, effektiv och anpassas till nya förutsättningar på arbetsmarknaden. För att skapa en långsiktigt ändamålsenlig arbetslöshetsförsäkring förutsätts enligt direktivet en bred legitimitet.

Utredningens direktiv (dir. 2021:64) beslutades av regeringen den 26 augusti 2021 och arbetsmarknadsministern beslutade om förordnande av den särskilda utredaren från och med den 1 december samma år. Den 29 april 2022 antog utredningen namnet Förutsättningsutredningen – en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.¹

1.1.1 En överenskommelse är utredningsuppdragets utgångspunkt

Bakgrund till utredningsuppdraget är att Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetsförbundet gemensamt föreslagit att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som kan stärka den svenska partsmodellen och värna försäkringsbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen. För att kunna analysera och bedöma parternas förslag behöver, enligt utredningens direktiv, förutsättningarna för, och konsekvenserna av, en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utredas brett.

¹ Utredningsdirektivet återfinns som bilaga 1 till betänkandet.

Utredningen har i sitt delbetänkande redogjort för de förslagsställande parternas rapporter, förhandlingar och överenskommelser (se delbetänkandet kapitel 7). Under den tid som utredningen arbetat har de förslagsställande parterna även enats om sina utgångspunkter och förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i ett förhandlingsprotokoll till det nya huvudavtal som tecknades i juni 2022.²

Enligt de förslagsställande parterna vill de stärka kollektivavtalsmodellen genom stabila villkor i arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som arbetsgivarnas kostnader minskas. Den av de förslagsställande parterna förordade metoden för att åstadkomma detta innefattar bildandet av en eller flera kollektivavtalsstiftelser för att finansiera den kollektivavtalade ersättningen varigenom även en riskutjämning uppnås mellan olika kollektiv. Vidare förutsätter de förslagsställande 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 konjunkturnedgångar.

1.1.2 Utredningsuppdraget har inneburit att vidareutveckla en idéskiss

Innebörden av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring var inte närmare preciserad i utredningsdirektivet och det kunde då inte heller anses föreligga någon enhetlig och av alla omfattad bild av vad en kollektivavtalad försäkring skulle innebära och hur en sådan skulle fungera. Utredningsuppdraget tog alltså sin utgångspunkt i en idéskiss snarare än i en direkt bedömningsbar utformning. Här har utredningen ansett att en helt principiell eller teoretisk ansats – där för- respektive nackdelar med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ställs mot varandra – inte hade varit tillräckligt belysande. Det är nämligen inte möjligt att uttala sig om förutsättningarna finns för att genomföra en så stor förändring av arbetslöshetsförsäkringen utan att först räkna på konsekvenserna i olika dimensioner. Förutsättningarna beror naturligtvis även på vilken konkret utformning som väljs.

² Förhandlingsprotokollet återfinns som bilaga 2 till betänkandet. Det återgivna protokollet gäller mellan Svenskt Näringsliv och LO men likalydande finns mellan Svenskt Näringsliv och PTK. Utredningen har i den återgivna versionen maskerat alla personnamn av integritetsskäl.

Även om huvuddragen i en kollektivavtalad modell gick att härleda från parternas tidigare rapporter och förslag var uppdraget inte möjligt att utföra utan ett inledande arbete för att skapa en gemensam bild av vad för slags modell det var som skulle utredas och hur densamma skulle fungera.

Utredningsuppdraget har alltså inledningsvis krävt ett utvecklingsarbete som knappast är sedvanligt och som i huvudsak redovisades i delbetänkandet. Utredningens ansats var där att först ta ställning till vilken övergripande utformning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som bäst tar om hand de förslagsställande parternas utgångspunkter inom ramen för olika förutsättningar (se delbetänkandet kapitel 8 och 9) samt därefter konkret räkna på vilka effekter det skulle få vid olika alternativa genomföranden (se delbetänkandet avsnitt 11 och 12).

1.1.3 De förslagsställande parterna sätter i praktiken de yttre ramarna för utredningsuppdraget

För att ytterligare tydliggöra utredningens arbetssätt bör det framhållas att det av utredningsdirektivet framgår att ett motiv till att utredningen tillsatts är vad som framförts av de förslagsställande parterna. Eftersom utredningen ska utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har det för utredningen framstått som ofruktbart att fokusera arbetet på sådana lösningar som det kan antas saknas förutsättningar för parterna att senare vilja teckna kollektivavtal om. Parternas ställningstaganden har därför utgjort en yttre ram för utredningsarbetet även om utredningen inom denna ram förhållit sig relativt fritt till de konkreta lösningarna.³

Vidare ligger en svårighet i att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring till sin natur medför att regelverket för försäkringen inte kan påverkas av staten. Detta är i själva verket ett av de förslagsställande parternas huvudsyften med förslaget. Det medför emellertid också att det inte går att göra bedömningar av en kollektivavtalad försäkrings effekter utan att göra antaganden om vilka överens-

³ Ett exempel på det är att utredningen bedömt att vad parterna har betecknat som en nödvändig avgiftsväxling mellan å ena sidan avgifter enligt kollektivavtal och å andra sidan arbetsgivaravgifter, bättre kan åstadkommas genom en statlig utbetalning enligt en modell liknande den som redan tillämpas avseende grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

kommelser parterna kan förväntas komma att träffa. Samtidigt bör en statlig utredning inte ha synpunkter på vad som ska stå i kollektivavtal. Här uppkommer många gränsdragningsfrågor. Utredningen har försökt göra dessa avvägningar i samråd med parterna men vill likväl redan inledningsvis tydliggöra att alla antaganden om nivåer etc. i eventuella kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring utgör räkneexempel och inte ska tolkas som att dessa nivåer förordas av utredningen. Utredningen lämnar inte heller något förslag om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utan redovisar endast sina bedömningar avseende förutsättningarna att genomföra en sådan. Det görs baserat på den modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som utredningen presenterar.

1.1.4 Utgångsläget för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förändras

Reglerna för arbetslöshetsförsäkringen har förändrats under utredningstiden. När utredningen påbörjade sitt arbete tillämpades tillfälliga pandemiregler vilka sedan kom att permanentas. Av ännu större betydelse för arbetet har varit att beredning inom Regeringskansliet pågått under hela utredningstiden med anledning av införande av en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster. Beslut om en sådan förändring fattades av riksdagen i juni 2024 (se avsnitt 2.1).

När utredningen nu lämnar sitt slutbetänkande har utredningen valt att ta utgångspunkt i de nya regler som är beslutade trots att dessa ännu inte tillämpas. Det medför begränsningar då jämförelser med utgångsläget inte kan baseras på faktiska utfall utan måste göras genom att prognoser ställs mot andra prognoser. Fortfarande återstår en del arbete med förordningar etc. för en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster. I dessa delar har utredningen utgått från antaganden om vilka beslut som kommer att fattas avseende t.ex. taknivåer.

1.1.5 Utredningen har haft en referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter. Referensgruppen förordnades av arbetsmarknadsministern den 25 april 2022 och har varit sammansatt av deltagare från arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer. Arbetstagarorganisationerna har företrätt av representanter från de fackliga centralorganisationerna LO, TCO och Saco samt förhandlingsrådet PTK. Arbetsgivarorganisationerna har företrätt av representanter för Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner samt Arbetsgivarverket.

Referensgruppen har sammanträtt vid fjorton tillfällen och har genom det omfattande material som inför flertalet möten distribuerats givits möjlighet att följa utredningens arbete på djupet. Flera av de frågor som utredningen har diskuterat med referensgruppen är av karaktären att de normalt avgörs genom förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. I dessa frågor har referensgruppens medlemmar av naturliga skäl inte alltid kunnat lämna utförliga svar på frågor som utredningen haft. Generellt kan dock sägas att referensgruppens bidrag har varit mycket viktigt och värdefullt för utredningens arbete. Utredningen har varit tacksam för möjligheten att kunna diskutera och pröva olika vägval med referensgruppen under arbetets gång.

Därutöver har utredningen vid några tillfällen träffat ledande företrädare för de förslagsställande parterna liksom dessa parter egen utredare av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och flera av de medarbetare i berörda organisationer som utförde samma utredningsarbete.

1.1.6 Utredningens expertgrupp och sakkunniga har bistått utredningen i genomförandet av utredningsarbetet

En expertgrupp med kompetens från Arbetsförmedlingen, försäkringscentralen Fora, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Medlingsinstitutet, Skatteverket och Sveriges a-kassor utsågs den 13 september 2022. Inför avlämnande av delbetänkandet entledigades en av experterna eftersom arbetet i relevanta delar var slutfört.

Under utredningen har sammanträden med expertgruppen ägt rum vid sexton tillfällen.

Experter biträder enligt 6 § kommittéförordningen (1998:1474) i den omfattning som kommittén (utredningen) bestämmer. Experterna har inom ramen för sina respektive kompetensområden bistått utredningen i genomförandet av utredningsarbetet. Utredaren svarar dock självständigt för tolkningen och avgränsningarna av sitt utredningsuppdrag samt för de förslag som läggs fram.

Tre sakkunniga har förordnats av arbetsmarknadsministern från och med den 9 maj 2022. Sakkunniga ska enligt 5 § kommittéförordningen (1998:1474) i samma utsträckning som ledamöter få del av de handlingar som är avsedda för utredningen. De har rätt att närvara vid utredningens sammanträden och att delta i utredningens överläggningar. Utredningen har sammanträtt med de sakkunniga vid samtliga expertgruppens möten, där även de sakkunniga har medverkat och därutöver utan experter vid flera tillfällen.

Experter och sakkunniga har vid sina gemensamma möten löpande fått övergripande information om vad som framkommit vid möten med utredningens referensgrupp.

Förändringar i expertgruppen och bland de sakkunniga under arbetets gång framgår detaljerat i betänkandets missiv.

1.1.7 Utredningen har haft kontakter med organisationer och myndigheter som berörs

Av utredningens direktiv framgår att den ska samråda med företrädare för de små- och medelstora företagen och även föra en dialog med andra relevanta organisationer och myndigheter.

Under arbetet har de mest omfattande kontakterna vid sidan av SCB (se avsnitt 1.1.9) förevarit med Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och organisationen Sveriges a-kassor. Hos dessa har utredningen, utöver ett flertal möten, även deltagit i respektive organisations externa arrangemang för att sprida och ta emot information.

Utredningen har gjort studiebesök på en handfull olika arbetslöshetskassor samt haft ett särskilt möte med Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅA).

Möten har även förevarit med myndigheterna Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Försäkringskassan Kammarkollegiet, Medlingsinstitutet och Skatteverket.

Utredningen har slutligen haft kontakter med forskare på arbetsmarknadsområdet, t.ex. professor Anders Forslund, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), professor Anders Kjellberg, Lunds universitet och universitetslektor Jayeon Lee (f. Lindellee), Göteborgs universitet. Motsvarande kontakter har även förevarit inom rättsvetenskap med företrädare för relevanta specialområden, nämligen docent Jaan Paju, Stockholms universitet, jur. dr. h.c. Kerstin Ahlberg, Stockholms universitet, docent Vladimir Bastidas Venegas, Uppsala universitet och biträdande universitetslektor jur. dr. Caroline Johansson, Uppsala universitet.

1.1.8 Utredningen har tagit initiativ till två rundabordssamtal

Under ledning av den särskilda utredaren genomförde utredningen den 13 oktober 2022 ett rundabordssamtal med olika intressenter inom området. Vid mötet belystes och diskuterades frågor som:

- Är parternas förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring realistiska och möjliga att förena med varandra?
- Vad skulle vara de största vinsterna respektive de största förlusterna för det allmänna, för parterna, för arbetsmarknaden och för de försäkrade med att införa ett nytt system?
- Givet den historiska kontexten, hur skulle en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring klara en kraftig ekonomisk nedgång eller en ny pandemi?

Kort efter presentationen av delbetänkandet bjöd utredningen in till ytterligare ett rundabordssamtal den 5 september 2023 för att belysa och diskutera frågor som:

- Är de alternativ som skisseras i delbetänkandet realistiska och möjliga att genomföra?
- Vilka skulle vara de främsta fördelarna och de främsta nackdelarna för det allmänna, för parterna, för arbetsmarknaden och för de försäkrade utifrån det som skisserats i betänkandet?

Vid utredningens bägge rundabordssamtal lämnades utrymme för inledningar från företrädare från såväl akademi som från flera olika organisationer och myndigheter. Utredningen redogör närmare för vissa synpunkter som framfördes vid rundabordssamtalen i den fortsatta framställningen (se särskilt avsnitt 10.6, 10.7 och 10.8.⁴

Utredningen har under hösten 2023 även medverkat vid ett större arrangemang av SNS där frågan om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring diskuterades.⁵

1.1.9 Utredningen har använt befintlig statistik men även tagit fram ny statistik

I såväl delbetänkandet som i slutbetänkandet har utredningen använt stora mängder statistik. Det innefattar huvudsakligen statistiskt underlagsmaterial som erhållits från Statistiska Centralbyrån (SCB) och försäkringscentralen Fora (se delbetänkandet avsnitt 10.1). På uppdrag av utredningen har SCB gjort en specialkörning där myndighetens register har matchats med underlag från Fora där uppgifter om arbetsgivare samt kollektivavtal finns. Foras statistik, som omfattar hela den privata sektorn och delar av den offentliga sektorn, avser 2021 vilket var det år som fanns tillgängligt när körningen gjordes.⁶ Underlagen har använts för att beräkna de ekonomiska effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se kapitel 9 och delbetänkandet kapitel 12) samt för att beskriva hur många arbetstagare som skulle kunna omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se kapitel 10 i delbetänkandet). Även delar av konsekvensbeskrivningen i slutbetänkandet bygger på underlagsmaterialet från Fora och SCB (se kapitel 10).

Det finns en del brister i den befintliga statistiken som utredningen vill uppmärksamma. Statistik avseende kollektivavtal avser t.ex. år längre tillbaka i tiden än utredningens beräkningar i slutbetänkandet. Utredningen har i vissa fall behövt göra antaganden där det saknats statistik på en tillräckligt detaljerad nivå. Vidare bör hänsyn tas till att beräkningar baseras på prognoser.

⁴ Från de bägge rundabordssamtalen finns minnesanteckningar daterade 2022-11-17 respektive 2023-09-12 (utredningens aktbilaga 99 respektive 102).

⁵ Förutsättningar för en kollektivavtalad a-kassa, seminarium, SNS, 9 oktober 2023.

⁶ I vissa fall omfattar Foras uppgifter även offentlig sektor men i de fall uppgifter saknas har SCB antagit att kollektivavtal finns i de fall arbetsgivaren varit klassificerad som offentlig i SCB:s register.

I arbetet har utredningen dessutom använt statistik från Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Försäkringskassan, Företagarna, Svensk Försäkring och Medlingsinstitutet. Utredningen har kunnat konstatera att den befintliga statistiken inte alltid varit anpassad till de behov utredningen haft. Utredningen har då ofta behövt göra bedömningar av vad statistiken kan antas implicera om andra närliggande förhållanden, som statistikproducenten i och för sig inte har haft till avsikt att belysa. Sådan statistik har likväl bidragit till att utredningen kunnat göra bättre bedömningar av vissa förhållanden än annars.

1.2 Disposition av utredningens betänkanden

Enligt utredningsdirektivet (dir. 2021:64, s. 6 f.) ska utredningen omfatta bl.a. följande frågor:

- 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 (se delbetänkandet kapitel 7),
- utifrån kartläggningen analysera om och hur dessa skäl påverkas eller förändras med hänsyn till pågående arbete med det reformerade regelverket för arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 2.1),
- 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 (se avsnitt 2.4 samt delbetänkandet kapitel 5 och avsnitt 9.3.6 och 9.3.7),
- 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 (se delbetänkandet kapitel 8 och 13),
- 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, eko-

nomiska 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 (se avsnitt 2.2 och 3.5 samt kapitel 10),

- redovisa övriga relevanta frågeställningar och de samhällsekonomiska konsekvenser som parterna förslaget om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring aktualiserar (se kapitel 10 och 11),
- analysera och beskriva hur de grundläggande principer som den statliga arbetslöshetsförsäkringen bygger på ska kunna upprätthållas i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 2.2.5 och 11.1.2),
- lämna förslag på hur redovisade frågeställningar och konsekvenser bör analyseras och hanteras i ett fortsatt utredningsarbete (se delbetänkandet kapitel 13),
- analysera och bedöma förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med utgångspunkt i att nuvarande förbundsvisa arbetslöshetskassor kvarstår (se avsnitt 2.3 och delbetänkandet avsnitt 9.2),
- analysera och bedöma förutsättningar för alternativa modeller för administration och kontroll av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 2.3 och delbetänkandet avsnitt 9.2),
- analysera och bedöma förutsättningarna för att åstadkomma en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som innebär en kostnadsreducering för arbetsgivarna samtidigt som skyddet för den försäkrade förbättras påtagligt (se avsnitt 9.6),
- analysera och bedöma förutsättningarna för att garantera rättsäkerhet och legitimitet i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 10.8 och 10.11),
- analysera och redovisa möjliga konsekvenser av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring där fördelar och nackdelar i ett samhällsekonomiskt långsiktigt perspektiv särskilt ska framgå och vikten av långsiktigt hållbara statsfinansieringar beaktas (se av-

snitt 9.4 och 9.6 samt kapitel 10, särskilt avsnitt 10.4, 10.5, 10.6 och 10.7).

1.2.1 Delbetänkandet utgör en integrerad del av utredningens redovisning av sitt uppdrag

Delbetänkandet innehöll en bakgrundsbeskrivning av förhållandena på den svenska arbetsmarknaden (se delbetänkandet kapitel 2). Beskrivningen innefattade en redogörelse för arbetskraftens storlek, förekomsten av deltidsarbete, arbetslöshetens sammansättning och vilka som får arbetslöshetsersättning. Beskrivningen var kortfattad och syftade till att ge tillräcklig information om de storheter som utmärker arbetsmarknaden. I syfte att visa varför arbetslöshetsförsäkringen ser ut som den gör fanns även en övergripande beskrivning av bakgrunden till arbetslöshetskassornas och arbetslöshetsförsäkringens tillkomst (se delbetänkandet kapitel 3). Därefter följde en beskrivning av arbetslöshetskassornas roll i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen samt av hur finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen ser ut (se delbetänkandet kapitel 4). I delbetänkandet fanns även en beskrivning av varför den s.k. arbetsmarknadsfonden infördes i slutet av 1980-talet och varför den måste upplösas redan under 1990-talet (se delbetänkandet kapitel 5) och en sammanfattande beskrivning av fortfarande gällande regler och villkor för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (se delbetänkandet kapitel 6). Delbetänkandet innehöll vidare en redogörelse för de förslagsställande parternas förhandlingar, motiv och önskemål avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet kapitel 7).

I delbetänkandet återfanns vissa av utredningens rättsliga överväganden (se delbetänkandet kapitel 8) efterföljt av utredningens inledande ställningstaganden (se delbetänkandet kapitel 9). Därefter redovisades hur många arbetstagare som potentiellt sett skulle kunna komma att omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet kapitel 10).⁷ Fyra alternativa utformningar redovisades och de ekonomiska konsekvenserna för stat och

⁷ I sammanhanget vill utredningen uppmärksamma att tabell 10.1–10.3 i delbetänkandet är felaktigt rubriksatta. Tabellerna omfattar inte endast arbetsgivare utan även företag helt utan anställda, vilket är viktigt för tolkningen av de andelar som redovisas.

parter av dessa beräknades (se delbetänkandet kapitel 11 respektive 12).

Slutligen sammanfattades vad som återstod att utreda i slutbetänkandet och det gjordes en övergripande redovisning av hur utredningen planerade att göra detta (se delbetänkandet kapitel 13). Det är utredningens uppfattning att vad som framhölls i detta kapitel i allt väsentligt nu blir omhändertaget genom slutbetänkandet. Delbetänkandet utgör dock en integrerad del av utredningens samlade redovisning. Utredningen kommer därför inte att på nytt redovisa olika uppgifter eller argument som redan återfinns i delbetänkandet. Där det framstår som ändamålsenligt görs referenser tillbaka till delbetänkandet, men delbetänkandet ska även utan sådana referenser fortsatt anses äga giltighet.

I några delar där utredningen omvärderat ställningstaganden etc. som gjordes i delbetänkandet anges detta särskilt (se avsnitt 2.4.3, 2.7, 6.3.3, 6.3.4, 6.4.5 och 6.4.6).

1.2.2 Slutbetänkandet redovisar en möjlig tankemodell för en kollektivavtalad försäkring

Slutbetänkandet har disponerats enligt följande:

Inledningsvis har i detta kapitel redogjorts för utredningens direktiv och det genomförda utredningsarbetet (se kapitel 1).

I nästa kapitel redogörs för de principiella ställningstaganden som utredningen har gjort i olika frågor. Det innefattar såväl hänvisningar tillbaka till ställningstaganden som gjordes redan i delbetänkandet som nya ställningstaganden i slutbetänkandet (se kapitel 2). Utredningens ställningstaganden leder fram till utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I detta kapitel är utredningens ambition att ge en självständigt läsbar förklaring till och genomgång av hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle kunna fungera (se kapitel 3).

Därefter redogörs för olika uppkommande frågor hos, i nu nämnd ordning, arbets- och ersättningstagare (se kapitel 4), arbetslöshetskassor (se kapitel 5), arbetsgivare (se kapitel 6) och kollektivavtalslutande parter (se kapitel 7). Vissa EU-rättsliga frågor behandlas i ett eget kapitel (se avsnitt 8). Modellen siffersätts därefter, vilket även möjliggör att redovisa olika alternativa utformningar. I anslutning till detta redovisas de direkta ekonomiska konsekvenserna av

respektive alternativ i form av effekter såväl för ersättningstagare som för staten och för arbetsgivare (se kapitel 9).

Många konsekvenser av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är direkta och/eller avsedda. I konsekvensbeskrivningen beskrivs däremot de övriga konsekvenser som inte fångas upp i tidigare kapitel (se kapitel 10).

Avslutningsvis sammanställs de behov av ändrad författningsreglering som utredningen förutser om modellen ska bli verklighet (se kapitel 11). Utredningens uppdrag har däremot inte omfattat att lämna några konkreta lagstiftningsförslag. Således görs inte heller någon konsekvensbeskrivning avseende nödvändiga lagstiftningsförändringar.

2 Utredningens principiella ställningstaganden

I detta kapitel redogör utredningen för de ställningstaganden som sammantaget leder fram till den modell som utredningen tagit fram för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se kapitel 3). För modellens närmare innebörd redogörs därefter (se kapitel 4–8). Modellen kan tillämpas med ett obestämt antal alternativa utformningar varav utredningen beräknar två (se kapitel 9) vilka sedermera också konsekvensbeskrivs (se kapitel 10).

Olika alternativa utformningar bedöms, liksom själva modellen, förenliga med de ställningstaganden som görs i detta kapitel. Ställningstagandena i detta kapitel leder alltså inte med någon automatik till just de beräknade ersättningsnivåerna. Dessa utgör räkneexempel som utredningen, dock efter dialog med parterna, har valt.

Närmast nedan redovisas alltså utredningens principiella ställningstaganden med avseende på hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör utformas, i situationen att en sådan ska genomföras. Flertalet principiella ställningstaganden går att hänföra redan till utredningens delbetänkande. Enstaka ställningstaganden från delbetänkandet har utredningen omprövat när slutbetänkandet nu lämnas, vilket då uppmärksammas särskilt (se avsnitt 2.4.3 och 2.7).

2.1 En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster förändrar inte de ställningstaganden som utredningen gjorde i sitt delbetänkande

Utredningens bedömning Att en ny arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster nu genomförs påverkar inte utredningens bedömningar. Varken de förslagsställande parterna eller några andra parter på arbetsmarknaden som utredningen haft kontakt med har aviserat någon avsikt att gå ifrån den inkomstbaserade beräkningen inom ramen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Vad gäller nu gällande regelverk återfinns en redogörelse för detta i delbetänkandet (se delbetänkandet kapitel 6). Här bör endast noteras att den övre åldersgränsen i arbetslöshetsförsäkringen knyts till riktåldern för pension från och med den 1 januari 2026.¹ Riktåldern är fastställd till 67 år avseende tiden 2024–2030.²

Nya regler kommer att börja tillämpas den 1 oktober 2025, i enlighet med redan fattade beslut. I juni 2020 presenterade en utredning förslag till en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster innebärande att det s.k. arbetsvillkoret borde ersättas av ett inkomstvillkor (SOU 2020:37). Inkomstvillkoret föreslogs beräknas på inkomstuppgifter från Skatteverket och därigenom skulle inte längre uppgifter från den sökandes arbetsgivare behövas om arbetad tid. I delbetänkandet återfanns en närmare beskrivning av förslaget (se delbetänkandet avsnitt 3.4). En lagrådsremiss beslutades den 15 februari 2024 vilken i stora drag var i enlighet med vad utredningen hade föreslagit. Riksdagen biföll den 18 juni 2024 regeringens proposition om en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster. Lagändringarna börjar gälla den 1 oktober 2025.³

Som framgår i utredningens delbetänkande hade utredningen redan tidigare tagit sin utgångspunkt⁴ i förslaget om en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 9.4).

¹ Se 22 § fjärde stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i dess lydelse från nämnda datum (prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SfU25, rskr. 2021/22:331).

² Förordning (2024:299) om riktålder för pension år 2030, se även tidigare utfärdade förordningar enligt hänvisningar i samma förordning.

³ Prop. 2023/24:128, bet. 2023/24:AU9, rskr. 2023/24:267.

⁴ En inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring är även utgångspunkt för flertalet beräkningar i delbetänkandet, endast beräkningarna i avsnitt 9.5 och 12.6 hade andra utgångspunkter.

Att en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster nu genomförs påverkar således inte utredningens bedömningar. Det ligger där-
emot i sakens natur att kollektivavtalsparterna måste kunna variera
och förväntas komma att variera olika villkor om arbetslöshetsför-
säkringen blir kollektivavtalad.

Enligt direktivet ska utredningen utifrån sin kartläggning ana-
lysera om skälen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
påverkas eller förändras med hänsyn till pågående arbete med det
reformerade regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utred-
ningen finns ingen direkt sådan koppling. Varken de förslagsstäl-
lande parterna eller några andra parter på arbetsmarknaden som
utredningen haft kontakt med har aviserat någon avsikt att gå ifrån
den inkomstbaserade beräkningen inom ramen för en kollektiv-
avtalad arbetslöshetsförsäkring.

2.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör fungera som andra avtalsförsäkringar och dess villkor avtalas mellan parterna

Utredningens bedömning En kollektivavtalad arbetslöshetsför-
säkring skulle utgöra en avtalsförsäkring och andra avtalsförsäk-
ringar bör därför utgöra vägledning i många frågor. På ett över-
gripande plan blir den både privat- och offentligrättslig. Rätten
till ersättning följer i huvudsak privaträttsliga regler i kollektiv-
avtal, som träffats mellan parterna, medan ersättningen utbetalas
av arbetslöshetskassor som i huvudsak tillämpar offentligrätts-
liga regler.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring blir till sin natur en
avtalsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 8.1). Rätten till ersätt-
ning följer i huvudsak privaträttsliga regler medan ersättningen
utbetalas av arbetslöshetskassor som i huvudsak tillämpar offent-
ligrättsliga regler.

Eftersom utbetalningen tänks ske av arbetslöshetskassor finns
alltså en offentligrättslig komponent i utbetalningsledet. I övrigt
bör dock en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utformas som

en avtalsförsäkring med alla de konsekvenser det medför, bl.a. att den som utgångspunkt bör fungera som andra avtalsförsäkringar.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utgör inte en försäkringsrörelse (se delbetänkandet avsnitt 8.1.4 och 8.2.4) och omfattas därför inte av några särskilda regler för att säkra dess utbetalningar.⁵ Den kollektivavtalade försäkringens förmåga till framtida utbetalningar behöver följaktligen säkerställas på annat sätt (se delbetänkandet avsnitt 8.1.5).

2.2.1 Alla arbetstagare på arbetsplatser med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring bör omfattas

I det att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör fungera som andra avtalsförsäkringar ligger inledningsvis att den bör omfatta även alla de arbetstagare på en arbetsplats med kollektivavtal som inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen, vilket realiserar genom kollektivavtalets utfyllande verkan (se delbetänkandet avsnitt 8.1.2). Kollektivavtalets regler om arbetslöshetsförsäkring tänks däremot i huvudsak inte medföra utkrävbara rättigheter för de arbetslösa och villkoren skulle kunna ändras även retroaktivt (se delbetänkandet avsnitt 8.1.3).

2.2.2 Villkoren för kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör i huvudsak avtalas mellan parterna

Det är varken möjligt eller lämpligt att närmare redogöra för vilket innehåll kollektivavtalen bör ha utan detta ligger naturligen på parterna. Under utredningsarbetet har från de förslagsställande parterna framförts att man fullt ut vill styra såväl teknisk konstruktion som nivåer avseende ersättning och krav i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Parterna har dock i sina rapporter angivit att den försäkrade för att omfattas måste vara arbetslös, arbetsför, oförhindrad att ta ett arbete och i övrigt ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det motsvarar villkoren i nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Utredningen har inte sett någon anledning att i frågasätta parternas utgångspunkter i dessa delar utan har betraktat dem som utgångspunkter för utredningsuppdraget. De utgör närmast en förutsättning för

⁵ Se i sammanhanget även prop. 1984/85:77 s. 42–43 samt SOU 1983:5 s. 29 och 203.

att befintliga arbetslöshetskassor ska kunna hantera utbetalningen av kollektivavtalad ersättning och bör enligt utredningen tillämpas även i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se vidare avsnitt 3.1.1).

En kollektivavtalad försäkring medför även, vilket utredningen konstaterade redan i delbetänkandet, vissa krav på enhetlighet om nuvarande arbetslöshetskassor ska kunna svara för handläggningen. Det vore enligt utredningen inte rimligt att anta att arbetslöshetskassorna skulle kunna administrera vilket system som parterna än avtalar om (se delbetänkandet avsnitt 9.2.3).

För att ett villkor ska kunna varieras i förhållande till den statliga arbetslöshetsförsäkringen eller mellan olika kollektivavtal är det i praktiken en förutsättning att arbetslöshetskassorna kan hantera variationen utan att kostnaderna för den tillkommande administrationen blir oöverstigliga. Utredningen har uppfattat att det finns en ambition hos parterna att tillskapa likadana villkor avseende arbetslöshetsersättning i samtliga kollektivavtal. Utredningen konstaterar emellertid också att det i befintliga kollektivavtal ännu inte finns några helt enhetliga villkor mellan t.ex. arbetare och tjänstemän när det gäller avtalsförsäkringar.

2.2.3 Den statliga arbetslöshetsersättningen kan komma att uppfattas som ett golv

Ett naturligt antagande när det gäller det kollektivavtalade taket är att det bör vara högre än det statliga taket. Statliga regler skulle påverka parternas kollektivavtal framför allt genom att den statliga försäkringen och dess nivåer i praktiken skulle uppfattas som ett slags golv. Det framstår enligt utredningen som osannolikt att parterna skulle komma överens om regler som på det hela taget är mindre förmånliga ur arbetstagarens perspektiv än vad som erbjuds i den statliga försäkringen. Inriktningen i de förslagsställande parternas förslag har ju närmast varit den motsatta.

2.2.4 Det bör i princip vara möjligt för parterna att indexera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Enligt de förslagsställande parterna är risken för en urholkning av den statliga ersättningen en viktig utgångspunkt för förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och en av drivkrafterna för att parter ska vilja teckna sådana kollektivavtal. Utredningen har emellertid inte ansett att det ligger i dess uppdrag att överväga en indexering av den statliga arbetslöshetsförsäkringen.

Vad beträffar frågan om indexering av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning har utredningen inledningsvis behandlat den i delbetänkandet. Där konstateras att frågan om indexering, trots sin stora betydelse för de förslagsställande parterna, inte påverkar själva tekniken eller beräkningarna kring olika utformningar av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 9.3.4). Varje utformning blir långsiktigt dyrare med en indexering men en indexering förändrar inte de olika alternativens relativa kostnader eller hållbarhet.

Som utredningen framhöll redan i delbetänkandet skulle parterna ha möjlighet att indexera ersättningarna i en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det följer direkt av att de skulle fastställa tak- och golvnivåerna, som alltså skulle kunna knytas till ett index.

Givet att parterna avser indexera en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle dock skillnaderna mellan kollektivavtalad och statlig ersättning efter hand bli större, eftersom den senare i nuläget inte är indexerad. Det gäller för ersättningstagare i de olika systemen men skulle också påverka nettokostnaderna för arbetsgivare (se avsnitt 9.5.3).

2.2.5 De allmänna villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning bör inte ändras

Även om utredningens uppdrag är mycket omfattande är det även tydligt att vissa typer av grundläggande och generella frågor inte ingått i utredningens uppdrag. Övergången till en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster är, som framgår av förarbetena till densamma, inte avsedd att medföra någon förändring av de s.k. allmänna villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning, däribland

kravet på ett aktivt arbetssökande. De förslagsställande parternas förslag har inte heller innefattat några förändringar i dessa delar och utredningen har inte övervägt eventuella förändringar av de allmänna villkoren.

Utredningens analys och beskrivning av hur de grundläggande principer som den statliga arbetslöshetsförsäkringen bygger på i dag ska kunna upprätthållas i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ligger således integrerad i utredningens redovisning i övrigt. Utredningen ser inte framför sig att dessa principer skulle komma att skilja sig åt mellan en statlig respektive en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

2.3 Nuvarande arbetslöshetskassor bör handlägga och betala ut ersättningen

Utredningens bedömning De befintliga medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör betala ut kollektivavtalad ersättning till sina medlemmar och den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) till övriga (icke-medlemmar).

Av utredningens direktiv framgår som en utgångspunkt att de nuvarande arbetslöshetskassorna fortsatt ska administrera arbetslöshetsförsäkringen även om utredningen har möjlighet att pröva andra lösningar. Ett skäl till detta torde vara Gent-modellen (se delbetänkandet avsnitt 3.1).

Enligt utredningen finns också en avgörande skillnad i förhållande till nya avtalsförsäkringar i det att ett statligt skydd vid arbetslöshet redan erbjuds till alla. Enligt utredningen talar detta för att om möjligt integrera hanteringen av den nya avtalsförsäkringen i befintliga strukturer, om inte något hinder mot detta föreligger.

Skäl kan i och för sig anföras för att en kollektivavtalad försäkring bör administreras av parterna. Denna princip, som kan förefalla självklar när det handlar om andra avtalsförsäkringar, skulle emellertid i hög grad ändra förutsättningarna för den befintliga infrastrukturen i form av arbetslöshetskassor och indirekt även för den statliga arbetslöshetsförsäkringen.

2.3.1 Det är möjligt för nuvarande arbetslöshetskassor att betala ut en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningen har under arbetet uppmärksammat på olika problem med att låta en kollektivavtalad försäkring administreras av medlemsbaserade arbetslöshetskassor. Det är t.ex. inte samma personer som är medlemmar i arbetslöshetskassan respektive som omfattas av den kollektivavtalade försäkringen. Enligt utredningen är dock detta problem i princip inte annorlunda än problem som föreligger redan i dag, vilket har hanterats genom den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan).

Ett tillkommande problem är att en delmängd av arbetslöshetskassans medlemmar inte kommer nyttja samtliga delar av dess tjänster, vilket framför allt kan bli problematiskt i arbetslöshetskassor där denna andel kan förväntas bli hög. Betydelsen av ett sådant problem är emellertid helt beroende av vilken anslutning till den kollektivavtalade ersättningen som uppnås.

I ljuset av den allmänna ambition som speglar utredningsuppdraget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen inte sett ett behov av åtgärder som försvagar kopplingen till kollektivavtalsmodellen. De medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör enligt utredningen betala ut kollektivavtalad ersättning till sina medlemmar och den kompletterande arbetslöshetskassan till övriga (icke-medlemmar).

Sammanfattningsvis ser utredningen möjligheter att hantera den kollektivavtalade modellen inom ramen för befintliga arbetslöshetskassor (se delbetänkandet avsnitt 9.2).

Utredningen konstaterar dock att det i en framtid – om månatliga inkomstuppgifter finns tillgängliga hos parternas egna organ – kan finnas möjligheter att överväga huruvida partsorgan skulle kunna ombesörja utbetalning av en kollektivavtalad ersättning.

2.3.2 En arbetslöshetskassa kan inte vara part i ett kollektivavtal

En eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver utformas på vad som måste betecknas som rättsligt oprövad mark. I detta och följande avsnitt redogör utredningen för det möjliga förhållandet mellan kollektivavtal, kollektivavtalsstiftelse och arbets-

löshetskassor, särskilt hur kollektivavtalets villkor får genomslag i förhållande till arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser.

Relationen mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser bör vara privaträttslig och kollektivavtalets innehåll inflyter inte där med någon automatik. Förenklat kan man säga att varken arbetslöshetskassorna eller kollektivavtalsstiftelsen torde bli bundna av kollektivavtalet i sina inbördes mellanhavanden. Arbetslöshetskassorna har ju ingen koppling till kollektivavtalet. Kollektivavtalsstiftelsen är inrättad enligt ett kollektivavtal och är på den grunden naturligtvis förpliktigad att följa detsamma. Det har emellertid inte primärt avtalsrättslig grund utan hänger samman med dess uppdrag som det framgår av stiftelseförordnandet.

2.3.3 Det finns regler som går att tillämpa i förhållandet mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser

Om arbetslöshetskassornas ställning skulle beskrivas med någon befintlig civilrättslig term skulle de kunna anses ha ställning som *mellanmän* med ett ansvar såväl i förhållande till kollektivavtalsstiftelsen som till medlemmarna. Med mellanman avses den som har i uppdrag att självständigt rättshandla för en eller flera avtalsparter. Den som företräds betecknas vanligen som huvudman och motparten som tredje man, även om dessa bägge parter (huvudmannen och tredje man) har ett eget avtalsförhållande sig emellan. Från kretsen av mellanmän utesluts vanligen den som intar en företräddarställning på grund av lag eller förordnande av en myndighet, t.ex. förmyndare eller konkursförvaltare.⁶ När arbetslöshetskassorna betalar ut statlig arbetslöshetsersättning torde de således inte vara att betrakta som mellanmän.

Med den utformning som utredningen i slutbetänkandet redogör för – innebärande att arbetslöshetskassornas befattning med den kollektivavtalade försäkringen i huvudsak blir lagreglerad – blir det även oklart hur långt en liknelse med mellanmän kan och bör dras i sammanhanget. Enligt utredningen framstår det likväl som rimligt att hämta ledning med avseende på själva det inbördes rättsförhållandet mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser

⁶ Tiberger H & Dotevall R, *Mellanmansrätt*, 9 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 1997, s. 14–17.

i mellanmansregler, eftersom dessa relationer – det s.k. sysslomannaförhållandet – inte alls tänks bli lagreglerade.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att det inte är ovanligt att sysslomannaförhållandet lämnas väsentligen oreglerat av lagstiftaren, även om vissa situationer i förhållande till tredje man regleras. Detta skulle i så fall också bli situationen med den kollektivavtalade försäkringen. Att reglera förhållandet mellan kollektivavtalsstiftelser och arbetslöshetskassor skulle däremot framstå som avvikande i förhållande till hur motsvarande frågor brukar lösas på andra rättsområden och samhällssektorer.

2.3.4 Vissa frågor bör avtalsregleras mellan kollektivavtalsstiftelser och arbetslöshetskassor

Det får förmodas att arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsstiftelserna kommer vilja reglera sina mellanhavanden i skriftliga avtal. Det torde vara viktigt för arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsstiftelserna att tydliggöra bl.a. uppdragets varaktighet och hur det kan upphöra för att möjliggöra en rimlig planeringshorisont för bägge parter. Vidare framstår det som angeläget att tydliggöra att utbetalningarna bör utföras utan något arvode samt att arbetslöshetskassorna har rätt att erhålla förskott från kollektivavtalsstiftelsen avseende de medel de ska betala ut.⁷ Utifrån den kollektivavtalade försäkringens behov torde det även behöva regleras vilket regelverk arbetslöshetskassan bör tillämpa vid sina utbetalningar, hur och med vilken framförhållning detta regelverk och successiva ändringar i detsamma ska komma arbetslöshetskassorna till känedom och tillämpas av dessa, samt vilka finansieringsavgifter som ska betalas in till kollektivavtalsstiftelsen (se avsnitt 3.1.4).

⁷ Detta sägs mot bakgrund av att en sådan lösning kan uppfattas avvika från vad som gäller enligt Handelsbalken (HB) 18 kap. om sysslomän eller ombudsmän.

2.4 Finansieringen bör delas mellan stat och parter

Utredningens bedömning En delad finansiering är sannolikt en förutsättning för att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska vara intressant för parterna. En delad finansiering kan uppnås genom en statlig kompensation till parterna och kan utformas på olika sätt. Utredningen anser att en statlig kompensation inte bör ges i en buffertfond eller via arbetsgivaravgiften. Staten bör vidare inte ansvara för det kollektivavtalade systemets förpliktelser. Parterna bör bära den del av kostnaderna som följer av kollektivavtal och staten övriga delar. Eventuell statlig kompensation bör betalas ut via Kammarkollegiet.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen bör som utredningen har angivit i delbetänkandet och om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs, delas mellan stat och parter (se delbetänkandet avsnitt 9.3). Parterna bör svara för den del av kostnaderna som följer av kollektivavtal och staten för övriga delar. Den närmare innebörden av detta framgår i samband med diskussionen om beräkning av en eventuell kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal (se avsnitt 6.1).

2.4.1 Staten bör inte ansvara för det kollektivavtalade systemets förpliktelser

Staten bör inte åta sig att svara för parternas förpliktelser i ett kollektivavtalat system, lika lite avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som avseende andra avtalsförsäkringar. Om det kollektivavtalade systemet blir tillräckligt stort uppkommer ändå en förväntan på staten att gripa in vid finansieringsproblem. Det gäller även mera generellt i lågkonjunkturer eller kriser.

Utredningens bedömning är att det inte är möjligt att komma runt en sådan förväntan om en kollektivavtalad modell genomförs. Att en sådan förväntan kommer att uppstå behöver därför beaktas redan när frågan om ett eventuellt genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring övervägs.

2.4.2 Statlig kompensation bör varken lämnas engångsvis på förhand i en buffertfond eller via arbetsgivaravgiften

Den av de förslagsställande parterna förordade metoden för att åstadkomma lägre kostnader för arbetsgivare innefattar att det sker en växling av en del av arbetsgivaravgiften mot en ny kollektivavtalad avgift och en statligt finansierad buffertfond för att kunna möta eventuella konjunkturedgångar.

När det gäller en engångsvis överföring till en buffertfond utanför statsbudgeten redovisade utredningen redan i delbetänkandet att en sådan inte bedöms vara i linje med budgetlagens intentioner (se delbetänkandet avsnitt 9.3.6).

Utredningen anser vidare att en fonderad arbetslöshetsförsäkring – åtminstone i praktiken – skulle begränsa statens möjligheter att år för år pröva olika utgifter mot varandra inom ramen för den årliga budgetprocessen (se delbetänkandet avsnitt 9.3.7) vilket äventyrar fullständigheten i budgetbehandlingen.

Vidare är ett avgörande argument mot en sådan engångsöverföring att parterna när som helst kan ändra sådana löften om arbetslöshetsersättning som de har utställt i ett kollektivavtal medan där emot en statlig engångsöverföring framstår som oåterkallelig.

Utredningen har efter överväganden och även mot bakgrund av den tidigare välavvägda utredningen avseende grundläggande omställnings- och kompetensstöd (Ds 2021:16) bedömt att det inte framstår som ändamålsenligt med en differentierad arbetsgivaravgift, d.v.s. olika nivå beroende på huruvida ett företag har eller inte har kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 9.3.2).

En generell sänkning av arbetsgivaravgiften är naturligtvis fullt möjlig att genomföra samtidigt som en eventuell reform.⁸ Den skulle emellertid inte leda till full kompensation för arbetsgivare med kollektivavtal eftersom arbetsgivare utan kollektivavtal får samma sänkning (se delbetänkandet avsnitt 9.3.1).

Det är uppenbart för utredningen att arbetsgivaravgifterna har stor betydelse för de förslagsställande parterna genom att dessa utgör en central kostnadspost för arbetsgivare. Parternas ställningstaganden har utgjort en yttre ram för utredningsarbetet även om

⁸ Utredningen konstaterar att det är möjligt att förfoga över dessa avgiftsnivåer årligen inom ramen för budgetprocessen utan att den frågan behöver vara direkt kopplad till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

utredningen inom denna ram förhållit sig relativt fritt till de konkreta lösningarna. Utredningen har i denna del bedömt att vad parterna har betecknat som en nödvändig avgiftsväxling mellan å ena sidan avgifter enligt kollektivavtal och å andra sidan arbetsgivaravgifter, bättre kan åstadkommas genom en statlig utbetalning enligt en modell liknande den som redan tillämpas avseende grundläggande omställnings- och kompetensstöd (se kapitel 6).

Kostnadsnivån för arbetsgivare skulle därutöver kunna styras av parterna själva genom att de styr sina egna finansieringsavgifter (se avsnitt 3.1.4 och 6.3.4).

2.4.3 Eventuell statlig kompensation bör betalas ut via Kammarkollegiet

I delbetänkandet angavs att eventuell kompensation för kostnader som tas över av arbetsgivare i samband med en reform så långt möjligt borde förmedlas direkt till arbetslöshetskassorna. Kammarkollegiet borde endast ansvara för utbetalning av parternas andel av till arbetslöshetsförsäkringen inflytande finansieringsavgifter (se delbetänkandet avsnitt 9.3.5). Utredningen har emellertid omprövat detta tidigare ställningstagande när slutbetänkandet nu lämnas. Utredningens nya ställningstagande i dessa delar innebär att eventuell kompensation bör utbetalas av Kammarkollegiet (se avsnitt 6.3.3) medan finansieringsavgifterna bör tillkomma parterna genom en överföring direkt från arbetslöshetskassorna (se avsnitt 6.3.4). Parterna får på så vis även möjlighet att i kollektivavtal förfoga över nivån på sina egna finansieringsavgifter (se avsnitt 3.1.4), vilket medför en stärkt rådgighet över den kollektivavtalade försäkringen.

2.5 Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör vara hållbar oavsett vilka som ansluter sig

Utredningens bedömning Vilka kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsersättning måste kunna variera över tid och olika parter kunna välja att gå in och ur sådana avtal efter hand utan att modellens hållbarhet äventyras. De som ingår i modellen bör därför inte överkompenseras och de som står utanför bör inte få merkostnader.

Utredningen är sammanfattningsvis angelägen att parter som tecknar avtal om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring gör det av fri partsvilja och inte i praktiken blir intvingade i en modell som inte passar deras förutsättningar. Det förstärker behovet av att hitta en flexibel modell som klarar olika omfattning på anslutningen. Vilka kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsersättning måste alltså kunna variera över tid och olika parter kunna välja att gå in och ur sådana avtal efter hand utan att modellens hållbarhet äventyras (se delbetänkandet avsnitt 9.1). Även den delade finansieringen (se avsnitt 2.4) behöver vara följsam för sådana förändringar.

I utredningens möten har särskilt företrädare för offentliga arbetsgivare uppmärksammat behovet av att inte i praktiken tvinga in någon del av arbetsmarknaden i modellen. Statliga regler eller åtgärder får inte göra det omöjligt eller orealistiskt att stå utanför den kollektivavtalade modellen för en bransch eller sektor. De som ingår i modellen bör därför inte överkompenseras och de som står utanför bör inte få merkostnader.

Enhetliga villkor för själva arbetslöshetsersättningen medför inte nödvändigtvis en enhetlighet i premiesättningen i förhållande till berörda arbetsgivare. En helt enhetlig premiesättning utan hänsyn till olika sektorer eller branschers varierande arbetslöshetsrisk kan medföra att endast branscher med hög risk för arbetslöshet tar in villkor om arbetslöshetsförsäkring i sina kollektivavtal medan branscher med lägre arbetslöshetsrisk avstår från att ingå i en kollektivavtalad modell. Det minskar i så fall systemets hållbarhet. Å andra sidan kan alltför stora skillnader få motsvarande effekter genom att solidariteten urholkas. Här ligger alldeles uppenbart många viktiga avvägningar som måste överlämnas åt parterna.

2.6 Rätten till fri rörlighet inom EU bör gälla även i den kollektivavtalade försäkringen

Utredningens bedömning Samma regler som i dag gäller för att ta med sig arbetslöshetsersättning utomlands m.m. bör tillämpas även för en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning.

Utredningens sammantagna bedömning var redan i delbetänkandet att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, oavsett den närmare utformningen, bör anses omfattad av EU:s rörlighetsregler även om det då ännu inte var närmare utrett vilka regler en sådan försäkring skulle komma att bedömas mot (se delbetänkandet avsnitt 8.3.2).

Med den utformning som i slutbetänkandet används, innebärande att en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 11.1.1), bedömer utredningen att den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen skulle komma att omfattas av förordningen (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen på samma sätt som den statliga arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt utredningen bör alltså samma regler som gäller för att ta med sig den statliga ersättningen utomlands m.m. gälla även för den kollektivavtalade ersättningen (se avsnitt 8.1).

2.7 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätter ändringar i inkomstskattelagen

Utredningens bedömning En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör så långt möjligt behandlas på samma sätt som statlig arbetslöshetsersättning och arbetsgivare bör kunna dra av vad de betalar för den kollektivavtalade försäkringen. Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras behöver inkomstskattereglerna för vissa stiftelser ses över. Statliga ålderspensionsavgifter bör fortsatt betalas över statsbudgeten även med avseende på kollektivavtalad ersättning.

Delbetänkandets genomgång av behovet av förändrade skatteregler har följts upp med ett omfattande utredningsarbete inför slutbetänkandet. Utredningens utvecklade ställningstaganden i skattefrågor framgår i avsnitt 4.3–4.5, 6.4, 7.2 och 7.4 samt om rätt till pension respektive sjukpenning i avsnitt 4.6 och 4.7. Dessa ställningstaganden avviker inte från de utgångspunkter som slogs fast redan i delbetänkandet, nämligen att en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning så långt möjligt bör behandlas som nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, att arbetsgivare bör kunna dra av vad de betalar för den kollektivavtalade försäkringen samt att det finns behov av att se över skattereglerna för vissa stiftelser (se avsnitt 11.3 och delbetänkandet avsnitt 8.2).

Figur 2.1 Enligt utredningen lämplig skattebehandling av en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se inramning)

Ersättningsform	Skatteregler för mottagaren	SGI-grundande	Pensionsgrundande	Skatteregler etc. för utgivaren	Anmärkning
Lön	Beskattas som tjänsteinkomst	Ja	Ja	Arbetsgivaravgift och allmän löneavgift 31,42 %	Kan inte erhålla ersättning p.g.a. arbetslöshet
Avgångsvederlag		Nej			
Arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd				Statlig ålderspensionsavgift 10,21 %	11 kap. 36 § inkomstskattelagen
Flertalet avtalsförsäkringar (inklusive AGB)				Särskild löneskatt på förvärsinkomster 24,26 %	AGE avräknas från kompl. inkomstförsäkring
AGE					
Kompletterande inkomstförsäkring	Beskattas inte		Nej	Beskattas inte	RA 2007 ref. 25

Anm. Jfr figur 8.1 i utredningens delbetänkande.

Källa: Utredningens egna översiktliga sammanställning av regelverk.

Vad gäller inbetalning av den statliga ålderspensionsavgiften angavs dock i delbetänkandet att denna som utgångspunkt enklast borde göras av arbetslöshetskassorna som dock skulle kompenseras av de aktörer som finansierar utbetalningarna – staten respektive parterna i respektive del av försäkringen (se delbetänkandet kapitel 11). I denna del har utredningen omprövat sitt tidigare ställningstagande och menar att statliga ålderspensionsavgifter för all arbetslöshetsersättning

fortsatt bör betalas över statsbudgeten. Varken stats- eller partsbidrag bör då innefatta medel för den statliga ålderspensionsavgiften. De absoluta beloppen för stats- och partsbidrag blir i så fall lägre liksom arbetsgivarnas premier, vid en jämförelse med delbetänkandets hanteringssätt. Den eventuella kompensationen till arbetsgivare minskar också motsvarande den del av statliga ålderspensionsavgifter som härrör från den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringens högre ersättningsnivå. Indirekt medför den nya beräkningen även mindre förändringar av vissa skatteeffekter.

2.8 Statlig och kollektivavtalad ersättning behöver samordnas

Utredningens bedömning En gemensam beräkning med avseende på s.k. golv- och takregler bör omfatta både statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsersättning, även om nivåerna för golv och tak är olika. Om olika villkor gäller enligt olika kollektivavtal, och individen fått lön enligt flera av dessa, bör kollektivavtalens villkor sammanvägas. Ingen bör få tillgodoräkna sig en och samma inkomst två gånger.

Samordningen mellan statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör baseras på tre grundregler som vardera löser en typ av samordningsfråga.

- En grundläggande utgångspunkt bör enligt utredningen vara en gemensam beräkning med avseende på s.k. golv- och takregler oavsett var inkomsterna har intjänats och även om nivåerna för golv och tak är olika. Motsvarande bör naturligtvis gälla taknivåerna, d.v.s. det bör inte gå att få mera ersättning endast för att inkomsterna är utspridda både utom respektive inom relevant kollektivavtal. Utredningen har i delbetänkandet redovisat varför regelverket bör tillämpas som att den statliga ersättningen alltid ligger i botten på den ersättning individen får, när en individ erhåller både statlig och kollektivavtalad ersättning (se delbetänkandet avsnitt 11.3). Detta bör tillämpas även i samband med återkrav.

- Om olika villkor gäller enligt olika kollektivavtal, och individen fått lön enligt flera av dessa, bör kollektivavtalens villkor sammanvägas baserat på respektive inkomst storlek (se avsnitt 2.8.2).
- Avslutningsvis bör ingen få tillgodoräkna sig en och samma inkomst två gånger. Om arbetslöshetskassan utbetalar kollektivavtalad ersättning baserat på en viss tidigare inkomst så bör det därför utsläcka rätten att tillgodoräkna sig samma inkomst för statlig ersättning. Behovet av en regel mot dubbelräkning motiveras ytterligare närmast nedan (se avsnitt 2.8.1).

2.8.1 En och samma inkomst bör inte få räknas dubbelt

Enligt utredningen bör samordningen mellan kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning utformas på enklast möjliga sätt. En och samma arbetslöshetskassa hanterar utbetalningarna oavsett om dessa avser statlig eller kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Det möjliggör ett införande av en eventuell regel mot dubbel ersättning som skulle kunna tillämpas av arbetslöshetskassorna. Regeln bör i så fall framgå av lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Om arbetslöshetskassan utbetalar kollektivavtalad ersättning baserat på en viss tidigare inkomst så bör det alltså utsläcka rätten att tillgodoräkna sig samma inkomst för statlig ersättning. Motsatsen gäller också, även om det bör vara möjligt att reversera den statliga ersättningen för att möjliggöra utbetalning av den högre kollektivavtalade ersättningen, t.ex. om denna ersättningsrätt har förbisetts i handläggningen.

Det som inte bör få dubbleras är att samma inkomst räknas för att betala ut såväl statlig som kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Inget hindrar däremot att en person med rätt till kollektivavtalad ersättning samtidigt erhåller statlig ersättning för andra inkomster (se avsnitt 9.3.2).

Den närmare utformningen av en eventuell regel mot dubbel ersättning för en och samma inkomst behandlas nedan (se avsnitt 11.1.3).

2.8.2 Den som fått lön enligt flera olika kollektivavtal bör få sina ersättningsvillkor sammanvägda

Enligt de förslagsställande parterna är det inte avsikten att olika villkor ska gälla enligt olika kollektivavtal. Deras avsikt har varit att alla kollektivavtalsparter bör komma överens om och ha likadana villkor för arbetslöshetsförsäkringen. Det kan dock enligt utredningens bedömning inte uteslutas att olikheter uppkommer och därför behövs hanteringsregler även för denna situation.

Enligt utredningen framstår det inte som lämpligt att anse att något av kollektivavtalens regler skulle ta över det andras regler. Det skulle, om det för arbetstagaren mest förmånliga regelverket tillämpades, kunna medföra att parter träffar överenskommelser som kommer att finansieras av helt andra parter. Med motsatt princip, d.v.s. om det avtal med minst förmånliga regler tillämpas, riskerar parter att teckna avtal om förmåner som sedan inte tillämpas för alla på kollektivavtalet. En princip innebärande att man tillämpar det kollektivavtal merparten av inkomsten härrör från skulle vara relativt mindre problematisk, men likväl medföra i princip samma grundproblem.

Enligt utredningen bör frågan istället hanteras genom att individens ersättning beräknas på ett vägt medelvärde av sådana parametrar som skiljer sig åt mellan avtalen. Vikterna bör styras av hur stor del av inkomsten som härrör från respektive avtal. Om t.ex. en arbetstagare har två femtedelar av inkomsten från ett avtal med tak 35 000 kronor/månad och tre femtedelar från ett avtal med tak 40 000 kronor/månad så bör ersättningen beräknas som om ett gemensamt tak på 38 000 kronor/månad hade gällt.

Andelarna, baserat på vilka vägningen görs, bör beräknas baserat på inkomster under hela ramtiden, d.v.s. som huvudregel de senaste tolv månaderna. Hur kostnaderna sedermera fördelas mellan olika avtal och kollektivavtalsstiftelser får hanteras mellan parterna.

Motsvarande principer bör tillämpas när t.ex. antalet ersättningsdagar eller procentsatser skiljer sig åt mellan avtalen. Metoden går att tillämpa oavsett hur många avtal en individ har fått inkomster från.

Vid eventuella skillnader mellan kollektivavtal som inte går att hantera på detta sätt, d.v.s. om skillnaderna till sin natur är icke-kvantitativa, anser utredningen, för att utesluta att en arbetslöshetskassa tvingas göra utbetalningar som den sedermera inte kan få

ersättning för, att de för den arbetslöse minst förmånliga villkoren bör tillämpas.

Eventuella regler om sammanvägning enligt ovan behöver regleras i kollektivavtal.

3 Utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I detta kapitel redogörs översiktligt för den modell som utredningen tagit fram för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Modellen är utformad utifrån de principiella ställningstaganden som gjordes i föregående kapitel 2. I detta kapitel konkretiserar utredningen vad för slags modell de principiella ställningstagandena kan leda till. Detaljer kring skatter, avgifter, pensionsrätter, rättsliga förhållanden etc. i modellen diskuteras därefter i kapitel 4–8. Modellen ligger även till grund för de alternativa utformningar som presenteras i kapitel 9 och som konsekvensbeskrivs i kapitel 10.

Det är tänkt att kapitlet ska kunna läsas självständigt och utan att först ha tagit del av utredningens principiella ställningstaganden i föregående kapitel. I beskrivningen av modellen ingår en redogörelse för hur dagens aktörer i arbetslöshetsförsäkringen (d.v.s. de enskilda ersättnings- och arbetstagarna, arbetslöshetskassorna och staten) påverkas respektive hur tillkommande aktörers (arbetsgivare med kollektivavtal, arbetsmarknadens parter, administrationsbolag och kollektivavtalsstiftelser) uppgifter skulle komma att se ut.

3.1 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ger arbetsmarknadens parter både rådighet och ansvar

Utredningens bedömning För de individer som omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring ersätter den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen den statliga försäkringen. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle omfatta samtliga anställda vars arbetsgivare är bundna av kollektivavtal (inklusive hängavtal) om arbetslöshetsförsäkring och oavsett den enskildes fackmedlemskap.

Något förenklat kan man säga att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enligt utredningens modell innebär att parterna på arbetsmarknaden (arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer) ges möjlighet att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Om ett sådant avtal skulle tecknas ersätter den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen den statliga försäkringen för de arbetstagare som omfattas av kollektivavtalet. Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen blir till sin natur en avtalsförsäkring med vissa villkor reglerade i kollektivavtal (se avsnitt 2.2). Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att avtalstecknandet är frivilligt mellan parterna och att staten inte bör tvinga någon part på arbetsmarknaden att teckna ett avtal. Det bör följaktligen även i praktiken finnas ett alternativ till att inte teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

Genom att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring ökar de parter som tecknar ett sådant avtal sitt inflytande över arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som de också tar på sig ett ansvar för att finansiera en sådan försäkring. Genom de avtalstecknande parternas övertagande av finansieringen av delar av arbetslöshetsförsäkringen påverkas till viss del statens direkta möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik (vilket beskrivs närmare i avsnitt 10.7). Samtidigt kan konstateras att staten även framöver kommer att ta ett icke oväsentligt (indirekt) ekonomiskt ansvar bl.a. genom att betala ut kompensation till de arbetsgivare som tecknar avtal om arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 3.4 och 3.5).

När det gäller hur enskilda ersättningstagare påverkas är det relevant att initialt konstatera att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer att omfatta samtliga anställda vars arbetsgivare är bundna av kollektivavtal (inklusive hängavtal) om arbetslöshetsförsäkring. Den enskildes eventuella fackföreningsmedlemskap är därvid ovidkommande för om personen omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Däremot skulle det fortsatt vara möjligt att söka eller inte söka medlemskap i en arbetslöshetskassa. Ersättningen blir – på samma sätt som från den statliga arbetslöshetsförsäkringen – högre från den kollektivavtalade försäkringen för den som uppfyller ett helt eller halvt medlemsvillkor. Arbetslöshetskassorna skulle även framöver ta in medlemsavgifter.

3.1.1 Vissa regler i lagen om arbetslöshetsförsäkring bör kunna frångås genom kollektivavtal (dispositivitet)

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätter enligt utredningen att lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring delvis görs dispositiv, så att tillämpningen av vissa delar av lagen kan frångås genom kollektivavtal (se avsnitt 11.1.2). Genom ett sådant dispositivt statligt regelverk kan parternas kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring fokusera på det parterna vill ändra och någon heltäckande ny regelmassa behöver inte tillskapas för den kollektivavtalade försäkringen.

Möjligheten att teckna kollektivavtal som delvis avviker från reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle innebära att de parter som tecknar ett sådant avtal ges ett betydande inflytande över hur generösa försäkringsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen blir. Parterna behöver dock beakta vissa praktiska och ekonomiska realiteter hos arbetslöshetskassorna för att dessa ska ha möjlighet att handlägga en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. De yttre gränserna för vad som går att ändra för parterna styrs av vad arbetslöshetskassorna kan administrera utan orimliga kostnader, vilket naturligtvis i sin tur beror på hur förutsättningarna i form av tillgång till handläggningsunderlag etc. ser ut vid varje tid.

Alla delar av lagen om arbetslöshetsförsäkring bör inte göras dispositiva. Grundvillkoret – i dagens arbetslöshetsförsäkring likvälsom i den nya arbetslöshetsförsäkringen som baseras på inkomster – är att den arbetssökande för att kunna ta del av arbetslöshetsför-

säkringen måste vara arbetslös, arbetsför, oförhindrad att ta ett arbete och i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa krav skulle kvarstå även efter ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Att den enskilde ersättningstagaren uppfyller dessa krav skulle även i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kontrolleras av Arbetsförmedlingen, som meddelar eventuella avvikelser till arbetslöshetskassan.

De delar av lagen om arbetslöshetsförsäkring som inte bör omfattas av dispositivitet är bl.a. grundläggande villkor (se avsnitt 2.2.5), sanktioner, återkrav samt frågor om omprövning och överklagande (se avsnitt 5.4, 5.6 samt 11.1.2). Att rätten till arbetslöshetsersättning baseras på den ersättningssökandes inkomster och att samma inkomster ligger till grund för beräkningen av ersättningens storlek bör gälla även inom en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsersättning.

3.1.2 Flertalet villkor bör kunna bli föremål för anpassning genom kollektivavtal

Baserat på erfarenheter från de kompletterande inkomstförsäkringarna (se avsnitt 10.2.4) bedömer utredningen det troligt att främst taknivåerna och ersättningsperiodens längd kommer att förändras i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Samtidigt kan inte alla tänkbara och ändamålsenliga utformningar förutses. Det har lett utredningen till slutsatsen att vilka villkor som kan varieras ytterst bör vara en fråga mellan arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsparterna.

Utredningen har dock, baserat på kontakter med kollektivavtalsparter och arbetslöshetskassor, bedömt att åtminstone följande variabler skulle kunna ändras genom kollektivavtal i förhållande till den statliga arbetslöshetsförsäkringen:

- den högsta löneinkomst som ersätts (det s.k. taket),
- de inkomster som påverkar inkomstvillkoret, det vill säga den lägsta månadsinkomsten respektive den lägsta totala inkomsten över en tolv månadersperiod (ramtiden) som krävs för att uppfylla ett sådant villkor (det s.k. golvet),
- nivån på ersättningen i procent av tidigare inkomst samt storleken på avtrappningen av ersättningen över tid. Den procen-

tuella ersättningsnivån bör dock – i likhet med vad som har beslutats gälla i den inkomstbaserade försäkringen – inte kunna gå utöver 80, 60 respektive 50 procent av tidigare lön.

Utredningen anser inte att det behövs reglering som ställer krav på att kollektivavtalsregleringen ska medföra arbetslöshetsersättning på någon viss lägsta nivå. Det kan därför inte helt uteslutas att någon arbetslös skulle komma att erhålla lägre eller mera kortvarig ersättning enligt kollektivavtal än inom den statliga försäkringen. Sammantaget menar dock utredningen att villkoren i de kollektivavtalade lösningarna torde bli relativt mera förmånliga.

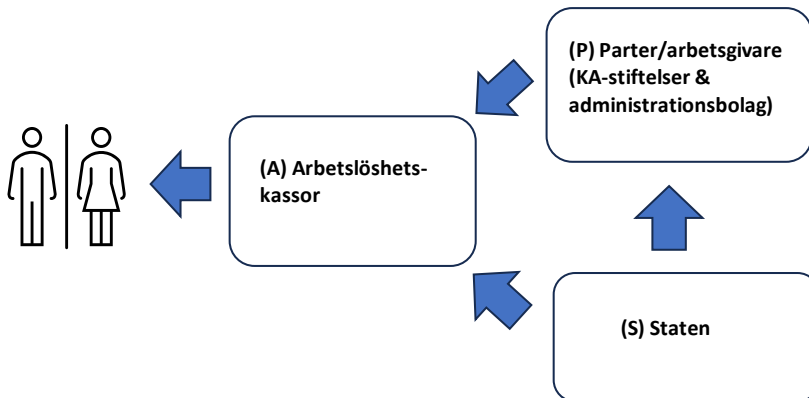
Som utredningen har framfört till parterna under utredningsarbetet har utredningen utgått från att parterna iakttar vad som gäller för arbetslöshetsförsäkringen enligt Sveriges internationella åtaganden (se delbetänkandet avsnitt 8.5.2 och 8.5.3).

3.1.3 Arbetslöshetskassorna bör i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring betala ut medel som härrör delvis från arbetsgivare, delvis från staten

För att ytterligare förklara utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har vi valt att inledningsvis konkretisera den utifrån de centrala aktörer som påverkas av en sådan försäkring enligt principskissen i figur 3.1 på nästa sida.

Pilarna mellan aktörerna i figuren nedan illustrerar de största och huvudsakliga flöden som uppstår i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Figur 3.1 Aktörer i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och huvudsakliga ekonomiska flöden mellan dessa



Den som blivit arbetslös ansöker om ersättning från en arbetslöshetskassa (A) och får ersättning från den. Pilen mellan arbetslöshetskassorna och ersättningstagare visar utbetalningen av arbetslöshetsersättning.

Eftersom arbetslöshetskassorna inte håller några egna medel för att betala ut arbetslöshetsersättning ansöker de i samband med utbetalning om medel hos den kollektivavtalsstiftelse som parterna har instiftat (P). Pilen mellan parter/arbetsgivare och arbetslöshetskassor illustrerar därmed de förstnämndas finansiering av arbetslöshetskassornas utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

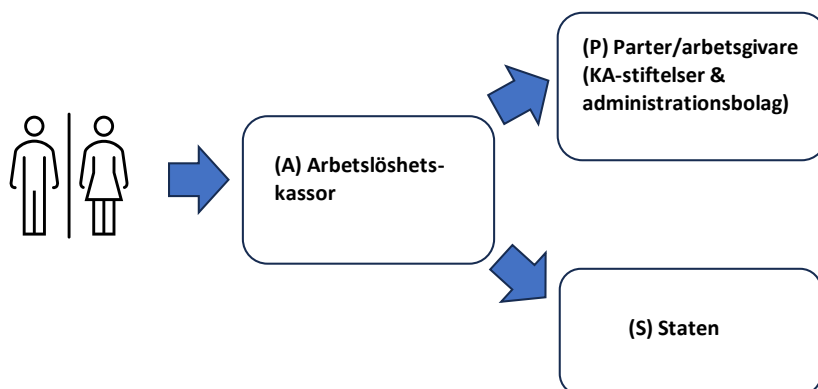
Pilen mellan staten (S) och parter/arbetsgivare (P) visar den kompensation som staten eventuellt utger till de arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

Slutligen visar pilen mellan staten (S) och arbetslöshetskassor (A) det fortsatta statsbidraget från staten till arbetslöshetskassorna för de ersättningstagare som helt eller delvis inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. För dessa arbetstagare ansöker alltså arbetslöshetskassan om medel till ersättningen från staten på samma sätt som i dagens arbetslöshetsförsäkring.

3.1.4 Arbetslöshetsförsäringen bör som i dag vara delvis egenfinansierad genom medlemsavgifter

Utöver dessa huvudsakliga flöden tillkommer även några mindre flöden i motsatt riktning i förhållande till pilarna i figuren ovan. De väsentligaste flödena redovisas i figur 3.2 nedan.

Figur 3.2 Mindre ekonomiska flöden i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring



Av figuren framgår att medlemmarna betalar en medlemsavgift till sin arbetslöshetskassa (A). Arbetslöshetskassorna betalar sedan en finansieringsavgift till parterna (P) samt en finansieringsavgift till staten (S).

Finansieringsavgifterna skulle som i dag medföra en egenfinansiering av arbetslöshetsförsäringen. I dag betalas hela avgiften till staten. Avgiften utgör, något förenklat, en schablonmässigt beräknad delfinansiering av statens kostnader för utbetalad arbetslöshetsersättning för varje medlem som finns i arbetslöshetskassan den sista dagen i månaden.

Vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör arbetslöshetskassorna betala avgiften till den del den belöper på den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäringen direkt till parternas kollektivavtalsstiftelse.

Finansieringsavgift skulle alltså betalas dels till kollektivavtalsstiftelsen (parternas finansieringsavgift), dels till staten (statens finansieringsavgift). Endast statens finansieringsavgift skulle ha

offentligrättslig karaktär medan parternas finansieringsavgift behöver regleras i civilrättsliga former. Arbetslöshetskassorna skulle bistå med underlag för att fastställa finansieringsavgiften i respektive system.

Med en sådan lösning ges möjlighet för parterna att själva fastställa nivån på sin finansieringsavgift. Parterna bör alltså i en kollektivavtalad försäkring själva ha möjlighet att fastställa nivån på sin egen finansieringsavgift för att säkra deras rådighet vid utformningen av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 9.6). Utredningen har dock utgått från att finansieringsavgiften fortsatt beräknas med utgångspunkt från den genomsnittliga dagpenningen i varje arbetslöshetskassa, som dock kommer att behöva beräknas separat för statlig respektive kollektivavtalad arbetslöshetsersättning.¹

Hanteringen av finansieringsavgiften till den kvarvarande statliga arbetslöshetsförsäkringen bör fungera som i dag men däremot inte utgå till den del som avser kollektivavtalad ersättning (se avsnitt 11.2). Statens finansieringsavgift kommer fortsatt vara offentligrättsligt reglerad medan parternas finansieringsavgift behöver regleras i förhållandet mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser (se avsnitt 2.3.4).

3.2 Arbetslöshetskassorna bör fortsatt betala ut arbetslöshetsersättning samlat till individen

Utredningens bedömning Den arbetslöse bör få statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsersättning i en och samma utbetalning från arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassornas medlemmar skulle precis som i dag få ett bättre försäkringsskydd jämfört med om de inte hade varit medlemmar. Även personer som inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle få högre ersättning som medlemmar. Finansieringsavgifter skulle fortsatt delfinansiera arbetslöshetsförsäkringen och bäras via medlemsavgifterna.

¹ I utredningens beräkningar i kapitel 9 och 10 har en schablonmässig metod använts eftersom det inte har varit möjligt att i mikrosimuleringsmodellen beräkna genomsnittlig dagpenning separat för statlig respektive kollektivavtalad arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassorna bör i likhet med i dag ansvara för utbetalning av arbetslöshetsersättning till de ersättningssökande (se avsnitt 2.3). I de fall där den sökande under kvalificeringsperioden (ramtiden) arbetat på arbetsplatser både med och utan kollektivavtal eller fått socialförsäkringsförmån som grundar arbetslöshetsersättning kommer de att få ersättning både från den kollektivavtalade och den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom arbetslöshetskassorna hanterar båda försäkringarna bör den enskilde få sin utbetalning i form av en klumpsumma.

Arbetslöshetskassorna skulle vidare precis som i dag ta in medlemsavgifter (se avsnitt 5.2).

Eftersom arbetslöshetskassorna inte skulle få något statsbidrag för att finansiera ersättning inom den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen skulle de behöva ansöka om bidrag från parternas kollektivavtalsstiftelser (partsbidrag) för att täcka kostnaderna för dessa utbetalningar. För att inte kravet på arbetslöshetskassan att hålla kapital ska öka är denna hantering så långt möjligt tänkt att utformas på liknande sätt som det nuvarande systemet med statsbidragsutbetalningen.

För alla de ersättningssökande som inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle arbetslöshetskassorna fortsatt ansöka om statsbidrag, precis som i dag.

Arbetslöshetskassorna behöver i så fall hantera flera ansökningsprocesser parallellt i stället för som i dag en enda process (ansökan om statsbidrag). Hur många ansökningsprocesser som arbetslöshetskassorna slutligen skulle behöva hantera beror på hur många kollektivavtalsstiftelser som parterna väljer att inrätta samt vilka olika kollektivavtal som parterna skulle teckna.

Ersättningen från parterna respektive från staten tänks även fortsättningsvis betalas ut till arbetslöshetskassan i direkt anslutning till att denna betalar ut ersättningen till den ersättningssökande.

Finansieringsavgiften skulle fortsatt – i likhet med hur det fungerar i dagens system – delfinansera arbetslöshetsförsäkringen.

De som är medlemmar i en arbetslöshetskassa skulle även inom ramen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, likt dagens arbetslöshetsförsäkring, få ett bättre försäkringsskydd (en större andel av tidigare lön i arbetslöshetsersättning) jämfört med om de inte hade varit medlemmar (se avsnitt 9.1.3). Även personer som

inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring får högre ersättning med ett medlemskap i en arbetslöshetskassa.

3.3 Kollektivavtalsstiftelser bör förmedla finansiering till arbetslöshetskassorna

Utredningens bedömning Kollektivavtalsstiftelsen bör överföra medel i form av partsbidrag för att finansiera kollektivavtalad arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassorna när dessa ska betala ut ersättning. Till kollektivavtalsstiftelsen överförs arbetslöshetskassorna, i motsatt riktning, den egenfinansiering (parternas finansieringsavgift) som arbetslöshetskassornas medlemmar bidrar med via sin medlemsavgift. Statsbidrag skulle fortsatt utgå för utbetalningar av statlig arbetslöshetsersättning.

De parter på arbetsmarknaden som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring behöver bilda en kollektivavtalsstiftelse för att finansiera den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 7.1). En kollektivavtalsstiftelse liknar i huvudsak en insamlingsstiftelse eftersom medel till stiftelsen är avsedda att tillhandahållas av någon annan än stiftaren. Tanken med kollektivavtalsstiftelsen är således att resurserna bör komma från de arbetsgivare som i kollektivavtal eller avtal av annat slag har åtagit sig att betala vissa avgifter till stiftelsen. Följaktligen gör ingen av parterna någon förmögenhetsöverföring till kollektivavtalsstiftelsen när kollektivavtalet tecknas utan stiftelsens utgifter finansieras löpande med de medel som arbetsgivarna betalar in. Stiftelserna förväntas efter hand ackumulera ett visst kapital som kan användas för att utjämna konjunktursvängningar.

Kollektivavtalsstiftelsen förväntas normalt inte själv kunna effektivt administrera insamling av premier från arbetsgivarna utan ett eller flera administrationsbolag tänks ansvara för att nödvändig finansiering, de inlutna premierna, förmedlas till kollektivavtalsstiftelsen (se avsnitt 7.3). Det bör emellertid inte föreligga något hinder för en kollektivavtalsstiftelse som vill hantera administrationen i annan ordning, t.ex. i egen regi.

Kollektivavtalsstiftelsen ansvarar för att det partsbidrag som bör finansiera arbetslöshetsersättning för det kollektivavtalade systemet överförs till arbetslöshetskassorna när dessa ska betala ut er-

sättning. Till kollektivavtalsstiftelsen överför arbetslöshetskassorna sedan den egenfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (parternas finansieringsavgift) som arbetslöshetskassornas medlemmar betalar via sin medlemsavgift.

Arbetslöshetskassornas tillgång till uppgifter om vilka av deras medlemmar som omfattas av en kollektivavtalad försäkring bygger på att de får uppgifter om detta från administrationsbolaget eller motsvarande. Det kan i sammanhanget konstateras att försäkringscentralen Fora redan i dag har en stark ställning som administratör av kollektivavtal och håller uppgifter om kollektivavtal för stora delar av arbetsmarknaden, både vad gäller privata arbetsgivare och arbetsgivare inom kommuner och regioner. Utöver detta håller Statens tjänstepensionsverk (SPV) uppgifter för statligt anställda.

3.4 Staten kan kompensera arbetsgivare med kollektivavtal motsvarande den besparing en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medför

Utredningens bedömning Arbetsgivare bör i efterhand kunna erhålla kompensation från staten för viss del av premiekostnaden till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

För att finansiera det kollektivavtalade systemet behöver arbetsgivare med kollektivavtal betala lönebaserade premier.

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna genomföras bör arbetsgivare i efterhand kunna erhålla kompensation från staten för viss del av premiekostnaden (se avsnitt 6.1 och 6.2). Kompensationen bör förmedlas via Kammarkollegiet (se avsnitt 6.3).

3.5 Staten har viktiga roller även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningens bedömning Även med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle staten – utöver att först vidta nödvändiga regeländringar – löpande behöva betala kompensation till berörda arbetsgivare, svara för statlig arbetslöshetsersättning till de som inte omfattas av sådan försäkring genom kollektivavtal och för arbetsmarknadspolitiken i övrigt samt utöva tillsynsverksamhet.

Staten kommer att ha ett flertal roller även med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Stora delar av statens ansvar har redan omtalats och därför kan detta avsnitt betraktas som en slags sammanfattning.

3.5.1 Möjliggöra en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genom nödvändiga regeländringar

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna genomföras behöver staten ändra olika lagregler inte minst när det gäller inkomstskattelagstiftningen (se avsnitt 11.3). Naturligtvis krävs också vissa ändringar i de lagar som i dag reglerar arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 11.1 och 11.2).

3.5.2 Betala eventuell kompensation till berörda arbetsgivare

Med ett ökat inflytande över arbetslöshetsförsäkringen tar de parter som tecknar kollektivavtal på sig ansvaret för att finansiera den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna genomföras krävs att staten är villig att kompensera arbetsgivare för deras tillkommande kostnader, i den utsträckning som statens kostnader minskar p.g.a. den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 6.1 och 6.2).

Enligt utredningen bör i så fall kompensationen till arbetsgivarna betalas ut på i huvudsak samma sätt som används för att kompensera arbetsgivarna för deras utgifter för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Det innebär bl.a. att kompensationen betalas ut via

Kammarkollegiet. För att erhålla ersättning förutsätts arbetsgivaren ha haft kostnader för en faktiskt erlagd avgift till den kollektivavtalade försäkringen (se avsnitt 6.3 och 11.4).

3.5.3 Svara för statlig arbetslöshetsersättning till de som inte omfattas av kollektivavtal

Staten skulle – om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs – ansvara för att alla de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring omfattas av en statlig arbetslöshetsförsäkring. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätter alltså att staten tar ett fortsatt ansvar för att försäkra de individer som inte kommer att omfattas av en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Att lämna dessa individer, som i dag omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, utan försäkringskydd vore enligt utredningen inte lämpligt.

3.5.4 Svara för arbetsmarknadspolitiken i övrigt

Staten förfogar fortsatt över arbetsmarknadspolitiken i alla övriga delar. Volymerna och kostnaderna i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen påverkas av vilken volym och när under arbetslösheten som staten beslutar att de arbetsmarknadspolitiska programmen ska sättas in. Förenklat uttryckt så avlastas den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen när arbetssökande som har dagar med arbetslöshetsersättning kvar går in i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det sker genom att dessa personer förbrukar sina ersättningsdagar inom ramen för aktivitetsstödet i stället för inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen (se kapitel 10.10.1).²

3.5.5 Fortsatt utöva tillsynsverksamhet

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs ansvarar staten fortsatt för att utöva tillsynsverksamhet på samma sätt som i dag (se avsnitt 5.7). Vissa delar av den kollektivavtalade arbetslös-

² Utredningen har dock inte haft i uppdrag att utreda samordningen mellan ersättningsreglerna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstöd, inte heller samordning av finansieringen av dessa system.

hetsförsäkringen kommer också att vara föremål för statlig tillsyn, särskilt de delar som omfattar arbetslöshetskassornas verksamhet som sådan, vilken även fortsättningsvis skulle vara lagreglerad.

4 Arbetslöshetsersättning från en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring uppkommer frågor om den enskilde ersättningstagarens rättigheter gällande den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen samt utkrävbarheten av dessa i förhållande till den egna arbetsgivaren och andra aktörer som ingår i den samlade administrationen av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 4.2).

I detta kapitel behandlas bl.a. detta men också andra frågor, som t.ex. hur den enskilde ersättningstagaren bör beskattas (se avsnitt 4.3 och 4.4) och om skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa bör kvarstå vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 4.5). Vidare behandlas frågan om ersättningen skulle vara pensionsgrundande eller sjukpenninggrundande (se avsnitt 4.6 och 4.7).

För att sätta de frågor som avhandlas i kapitlet i ett sammanhang inleds det med en kortare beskrivning av vad som kännetecknar den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen (se avsnitt 4.1).

4.1 En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning förväntas som huvudregel bli mera förmånlig för ersättningstagaren jämfört med den statliga

Kollektivavtal förutsätter att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kommer överens. För att det ska vara meningsfullt att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring krävs rimligtvis att ersättningen i en eller flera aspekter är förmånligare för i vart fall flertalet enskilda ersättningstagare, i jämförelse med den befintliga statliga arbetslöshetsförsäkringen. Vad som uppfattas bättre kan avse olika

faktorer men i praktiken har, även inom ramen för diskussionerna med utredningens referensgrupp, de konkreta diskussionerna ofta avsett ett högre tak.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förväntas alltså medföra att de individer som arbetar på en arbetsplats som tecknat kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring kommer att få ett högre tak i arbetslöshetsförsäkringen för sina inkomster från en sådan arbetsplats.

Inkomsttaket i den statliga försäkringen, alltså den högsta månadslön som ersätts med 80 procent, ska enligt regeringen höjas från dagens 33 000 kronor till 34 000 kronor den 1 oktober 2025. Det är inte utredningens sak att ha synpunkter på hur högt det kollektivavtalade taket ska vara, men i kapitel 9 finns beräkningar om vad alternativ med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad skulle innebära.

4.2 Kollektivavtalad ersättning innebär i praktiken en skyldighetsreglering

Den enskildes rätt till kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle följa av ett kollektivavtal som binder den tidigare arbetsgivaren (se delbetänkandet avsnitt 8.1.3). Utredningen utgår från att kollektivavtal om arbetslöshetsersättning i likhet med andra kollektivavtal kommer att följas av berörda avtalsparter. Den enskilde får dock, såvitt utredningen kan bedöma, inte någon privaträttsligt grundad fordran som kan göras gällande i förhållande varken till arbetslöshetskassan, kollektivavtalsstiftelsen eller administrationsbolaget.

Däremot har arbetslöshetskassan en skyldighet i förhållande till kollektivavtalsstiftelsen att betala ut ersättning till den arbetslöse, naturligtvis endast under förutsättning att arbetslöshetskassan har erhållit medel från kollektivavtalsstiftelsen för utbetalningen. Kollektivavtalsstiftelsen bör i sin tur vara bunden av kollektivavtalsvillkoren vilka har överenskommit av berörda parter på arbetsmarknaden. Kollektivavtalsstiftelsens bindning till kollektivavtalsvillkoren torde kunna åstadkommas antingen direkt (genom att stiftelsen inrättas genom samma kollektivavtal som reglerar ersättningen) eller indirekt (genom att det kollektivavtal som inrättar kollektivavtalsstiftelsen

hänvisar avseende ersättningsberäkningen till det eller de kollektivavtal som reglerar ersättningen).

Man kan på en övergripande nivå och förenklat uttrycka det som så att den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen baseras på en skyldighetsreglering snarare än på en rättighetsreglering.

4.3 Hos den arbetslöse bör den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen beskattas på samma sätt som annan arbetslöshetsersättning

Den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen bör enligt utredningen – om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs – jämföras med andra utbetalningar som arbetslöshetskassorna gör, vilket innebär att de bör utgöra (skattepliktig) inkomst av tjänst hos mottagaren (se avsnitt 2.7).

I samband med införandet av en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster har 11 kap. 36 § inkomstskattelagen och 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) formulerats så att dessa avser arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningen omfattar en sådan formulering även kollektivavtalad arbetslöshetsersättning, genom att begreppet arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle komma att omfatta även kollektivavtalad arbetslöshetsersättning (se avsnitt 11.1.1).¹

4.4 Ersättning från kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra underlag för allmän pensionsavgift men inte omfattas av jobbskatteavdrag

Den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen bör behandlas som annan arbetslöshetsersättning även med avseende på den allmänna pensionsavgiften.

¹ Enligt utredningen är det genom dessa regler även tydliggjort att det inte blir aktuellt med förmånsbeskattnings av arbetstagaren när arbetsgivarens premie för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen erläggs (jfr. prop. 1989/90:110 s. 335).

Eftersom 3 § i lagen om allmän pensionsavgift hänvisar till reglerna i 59 kap. socialförsäkringsbalken bedöms den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen även bli underlag för allmän pensionsavgift.

Arbetslöshetsersättningen kommer däremot inte grunda rätt till s.k. jobbskatteavdrag enligt 67 kap. 6 § inkomstskattelagen, eftersom den inte kommer att ingå i den definition av arbetsinkomster som framgår av denna paragraf. Det motsvarar hur arbetslöshetsersättning hanteras i dag och inom ramen för den beslutade inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen.

Den enskilde bör kunna tillgodogöra sig pensionsrättigheter med anledning av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen (se avsnitt 4.6) och för densamma kommer även behöva betalas statlig ålderspensionsavgift, vilket bör göras av staten (se avsnitt 6.4.5). Den tillkommande kostnaden för staten bör dock beaktas när eventuell kompensation till arbetsgivare beräknas (se avsnitt 6.4.6).

4.5 Skattereduktionen för medlemsavgifter bör kvarstå även i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I budgetpropositionen för 2022 aviserades att en skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa borde återinföras den 1 juli 2022.² Inom Finansdepartementet utarbetades och remitterades promemorian *Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa*. Skattereduktionen kom då att utgöra 25 procent av avgiften till arbetslöshetskassa under året vilket enligt propositionen utgjorde en rimlig avvägning mellan att uppmuntra medlemsanslutning och att begränsa förslaget negativa effekter på de offentliga finanserna.³

I propositionen angavs som skäl för ett återinförande framför allt att medlemskap i en arbetslöshetskassa är avgörande för vilken ersättning som kan lämnas vid arbetslöshet och att det ligger i samhällets intresse att underlätta och uppmuntra till att fler ansluter sig till arbetslöshetsförsäkringen eftersom det är viktigt att enskilda omfattas av ett försäkringsskydd vid arbetslöshet som i sin tur upprätthåller konsumtionsförmågan och köpkraften (se avsnitt 10.7). En hög anslutningsgrad bidrar, enligt propositionen, förutom till

² Prop. 2021/22:1, Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 11.3.

³ Prop. 2021/22:126.

ekonomisk stabilitet under lågkonjunkturer, även till att upprätthålla legitimiteten och försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen. I sammanhanget framhölls även erfarenheterna från covid-19-pandemin.⁴

Enligt utredningen kan och bör den befintliga skattereduktionen kvarstå i nuvarande form om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs. En och samma medlemsavgift till arbetslöshetskassan finansierar i så fall arbetslöshetskassornas administration av såväl som finansieringsavgifter till statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utan att detta enkelt går att separera med avseende på vad som avser vilket system.

Som regeln är utformad kommer skattereduktionen automatiskt att omfatta medlemsavgifterna även i de delar dessa används för att täcka kostnader som är förknippade med den kollektivavtalade försäkringen. Det innebär även att om medlemsavgifterna i någon mån skulle höjas med anledning av konsekvenser för arbetslöshetskassorna som hänger samman med den kollektivavtalade försäkringen (se avsnitt 9.4.2, 9.5.2 och 9.6) så kommer detta, sett från arbetstagarens perspektiv, delvis att absorberas genom skattereduktionen.

4.6 Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör medföra pensionsrätt

Som utredningen har angivit redan i sitt delbetänkande bör den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen ligga till grund för beräkning av pensionsrättigheter (se avsnitt 2.7 samt delbetänkandet avsnitt 8.2.1).

4.6.1 Pensionen beror på den pensionsgrundande inkomsten

Den allmänna pensionen regleras huvudsakligen i socialförsäkringsbalken. Bortsett från övergångsregler som fortfarande tillämpas i förhållande till tidigare pensionssystem så gäller i huvudsak följande: I 61 kap. socialförsäkringsbalken återfinns regler om pensionsrätt. Pensionsrätt räknas fram årligen för den försäkrade och ligger till grund för beräkning av inkomstpension och premiepension (2 §).

⁴ Prop. 2021/22:126.

Pensionsrätterna utgör som huvudregel fasta procentsatser av pensionsunderlaget (5–6 §§) vilket i sin tur, enligt 58 kap. 5 §, typiskt sett motsvarar den pensionsgrundande inkomsten (PGI).

Rätten till pension styrs alltså i huvudsak av den årligen beräknade pensionsgrundande inkomsten. Reglerna för denna beräkning framgår av 59 kap. socialförsäkringsbalken. Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas bl.a. vissa sociala förmåner såsom arbetslöshetsersättning vilken regleras särskilt i 59 kap. 13 §.

4.6.2 Ingen lagändring behövs för att pensionsrätt ska föreligga av en kollektivavtalad försäkring

Utredningen anser att en eventuell kollektivavtalad ersättning bör vara pensionsgrundande.

Med den utformning som skisseras i utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bedömer utredningen att dagens regelverk inte skulle behöva ändras. Enligt 59 kap. 13 § 8 socialförsäkringsbalken i dess beslutade framtida lydelse framgår att som inkomst av anställning ska olika preciserade sociala förmåner, däribland arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, vara pensionsgrundande.⁵

Utredningen konstaterar att flertalet andra avtalsförsäkringar är explicit undantagna från beräkning av pensionsrätt. Enligt 59 kap. 25 § socialförsäkringsbalken räknas således inte vissa ersättningar som utgör underlag för särskild löneskatt när den pensionsgrundande inkomsten fastställs. Det finns emellertid inget generellt verkande undantag för olika slags förmåner endast på den grunden att de utgör avtalsförsäkringar. I linje med utredningens principiella ställningstagande att den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen bör vara pensionsgrundande ser utredningen heller inte någon anledning att överväga ett sådant.

⁵ Paragrafen omfattar därutöver bland annat föräldrapenningförmåner, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, omställningsstudiebidrag och aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

4.7 Arbetslöshetsersättning räknas inte med vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst

Som utredningen har angivit redan i sitt delbetänkande bör den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen inte ligga till grund för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (se avsnitt 2.7 och delbetänkandet avsnitt 8.2.1).

Motsvarande gäller redan i dag för arbetslöshetsersättningen. Det anses gälla utan att något särskilt undantag förskrivs, vilket däremot görs med avseende på bl.a. ersättning som betalas ut i form av pension (25 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken).

Enligt 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken är sjukpenninggrundande inkomst den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. Av förarbetena framgår att det ska vara fråga om en beräknad framtida inkomst i pengar av eget arbete (prop. 2008/09:200 s. 439).

Generellt sett anses ersättningar som avser att täcka inkomstbortfall till följd av ett avbrott i förvärsarbetet, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning från arbetslöshetskassa, inte ingå i den sjukpenninggrundande inkomsten (RÅ 2010 ref. 37). Motsvarande har ansetts gälla avgångsvederlag som utgått efter det att en anställning upphört (RÅ 2004 ref. 145).

Sammanfattningsvis tar 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken sikte på en framåtriktad bedömning av vad den enskilde skulle ha tjänat om sjukdomsfallet inte hade inträffat, när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs.⁶ Den eventuella kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen skulle därför lika lite som den statliga arbetslöshetsersättningen komma att ingå vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, vilket överensstämmer med utredningens redan i delbetänkandet tillkännagivna avsikt. Några vidare överväganden behöver därför inte göras i frågan.

⁶ Jfr dock förslagen i SOU 2023:30 som fortsatt bereds i Regeringskansliet.

5 Arbetslöshetskassornas roll i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs skulle arbetslöshetskassornas roll delvis förändras. Den administration arbetslöshetskassorna utför idag är lagreglerad samtidigt som villkoren i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör vara avtalsreglerade.

Arbetslöshetskassorna skulle även i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ha rollen att handlägga ärenden och betala ut ersättning till de arbetssökande som är ersättningsberättigade. Det skulle gälla både för den kollektivavtalade samt – precis som idag – för den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Mot bakgrund av detta får anses att den så kallade Gent-modellen skulle kvarstå även om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs.¹

Med en kollektivavtalad försäkring uppkommer frågor om olika rättssäkerhetsgarantier och hur de bör säkerställas med avseende på den nya kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen. Inledningsvis ska därvid konstateras att en och samma person skulle kunna få utbetalt både kollektivavtalad och statlig ersättning vid ett och samma utbetalningstillfälle och enligt ett och samma beslut. Det skulle medföra vissa svårigheter t.ex. om ersättningen överklagas, eftersom det i praktiken skulle innebära ett offentlighetsrättsligt överklagande av en civilrättsligt grundad rättighet. Enligt utredningen löses denna typ av frågor bäst genom att den ersättningssökande tillförsäkras samma

¹ Denna modell innebär i korthet att fackliga organisationer närstående medlemsbaserade arbetslöshetskassor administrerar en arbetslöshetsförsäkring som understöds med offentliga medel. En sådan organisering av arbetslöshetsförsäkring anses bidra till en högre facklig organisationsgrad (se delbetänkandet avsnitt 3.1).

rättssäkerhetsgarantier med avseende på eventuell kollektivavtalad ersättning som redan idag med avseende på statlig ersättning.

Arbetslöshetskassorna skulle även i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ta ut medlemsavgifter. Dessa avgifter skulle i så fall behöva täcka även administrationen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och den finansieringsavgift till parterna som tas ut inom detta system. De kostnadsökningar som det eventuellt kan medföra mildras genom att medlemsavgifterna fortsatt bör medföra rätt till skattereduktion (se avsnitt 4.5).

Eftersom utredningen landat i slutsatsen att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om den genomförs bör administreras av de befintliga arbetslöshetskassorna anser utredningen det angeläget att även slå vakt om dessas karaktär av medlemsorganisationer. Det innebär att arbetslöshetskassorna precis som idag bör få fastställa sina egna medlemsavgifter, vilka dock även fortsättningsvis måste godkännas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

5.1 Att arbetslöshetskassorna skulle administrera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring följer av lagen om arbetslöshetskassor (LAK)

Enligt organisationen Sveriges a-kassor kommer samtliga arbetslöshetskassor, givet nu kända förutsättningar, att medverka med utbetalningar i en kollektivavtalsbaserad modell, om en sådan genomförs. Det anses gälla trots att andelen medlemmar som arbetar på kollektivavtal kan antas variera betydligt mellan olika arbetslöshetskassor och enskilda arbetslöshetskassor nästan uteslutande organiserar personer som inte omfattas av den kollektivavtalade försäkringen, t.ex. eftersom de är företagare.

Arbetslöshetskassorna har idag inte rätt att ägna sig åt annan verksamhet än den som framgår av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Det framgår av 6 § samma lag som när det gäller det tillåtna området hänvisar till 1 § som i sin tur anvisar verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Om begreppet arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring kommer att omfatta även kollektivavtalad arbetslöshetsersättning (se avsnitt 11.1.1), kommer arbetslöshetskassorna

således att behöva handlägga denna utan att någon ändring behöver göras i lagen om arbetslöshetskassor.²

Vid sidan av lagreglerna styrs arbetslöshetskassorna av sina stadgar. De stadgar för arbetslöshetskassor som utredningen studerat baserat på ett urval gjort av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) innehåller samtliga en skrivning om att föremålet för verksamheten är att betala ut eller utge ersättning till medlemmarna i enlighet med lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningen ger stadgarna alltså redan utrymme för sådan verksamhet som det här handlar om, under förutsättning att verksamheten kopplas till lagen om arbetslöshetsförsäkring på det sätt som utredningen ser framför sig.

5.2 Arbetslöshetskassornas administration bör fortsatt finansieras med medlemsavgifter som de själva fastställer

I utredningens delbetänkande slogs fast att arbetstagarnas avgifter till arbetslöshetsförsäkringen bör fungera i huvudsak som idag (se delbetänkandet avsnitt 9.3.5). Det handlar i huvudsak om medlemsavgifter bortsett från att den kompletterande arbetslöshetskassan har en avvikande avgiftsstruktur³. Utredningen har i sitt delbetänkande redovisat närmare uppgifter avseende medlems- respektive anslutningsavgifter och administrativa kostnader samt hur dessa samvarierar med avgifterna (se delbetänkandet avsnitt 4.6).

Enligt utredningen är det fortsatt och huvudsakligen det högre och mera förmånliga skyddet som följer av medlemskap i en arbetslöshetskassa som bör föranleda egenavgifter.

² Enligt utredningen är det inte klart huruvida en arbetslöshetskassa skulle kunna ha laglig möjlighet att stå utanför den kollektivavtalade modellen och således inte befatta sig med utbetalning av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Enligt utredningen förutsätter det i vart fall att den ändrar sina stadgar och där föreskriver att kassan inte ska betala ut kollektivavtalad arbetslöshetsersättning, på samma sätt som att arbetslöshetskassor i stadgarna avgränsar sitt verksamhetsområde till vissa yrkesgrupper. Det förutsätter i så fall också att IAF godkänner stadgeändringen vilket förutsätter särskilda skäl (se vidare 5 § tredje stycket LAK).

³ De som vill ha en inkomstbaserad ersättning betalar en anslutningsavgift för att vara ansluten till Alfa-Kassan, medan de som får grundersättning (utan att vara ansluten) betalar en administrationsavgift per utbetald ersättningsdag.

5.2.1 Arbetslöshetskassorna har redan lagliga möjligheter att differentiera medlemsavgiften

Enligt 41 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska en arbetslöshetskassa ta ut medlemsavgifter för att täcka kassans förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgiften och övriga utgifter. Om en arbetslöshetskassa vill ändra medlemsavgiften måste Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) enligt 43 § lagen om arbetslöshetskassor pröva en sådan ändring när den har beslutats. Arbetslöshetskassorna ansöker därför till IAF om att få ändra sin medlemsavgift.⁴

En arbetslöshetskassa får enligt 41 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.⁵

Idag har fyra arbetslöshetskassor differentierade avgifter: Byggnadsarbetarna, IF Metall, Livsmedelsarbetarna och Seko.

5.2.2 Arbetslöshetskassorna saknar i dag praktiska förutsättningar att differentiera medlemsavgifter baserat på kollektivavtal

Utredningen bedömer att det är sannolikt att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle medföra tillkommande kostnader för arbetslöshetskassorna.

Huruvida de medlemsbaserade arbetslöshetskassorna skulle vilja differentiera sina medlemsavgifter i ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen diskuterat med företrädare för flera olika arbetslöshetskassor. Några av dessa reste principiella invändningar avseende att medlemmar skulle få olika avgift utifrån kollektivavtalstäckning eller inte. Medlemmarnas acceptans för en differentierad avgift ifrågasattes också.

Arbetslöshetskassor som redan idag har en differentierad avgift beroende på fackföreringsmedlemskap bedömde dock inte att den befintliga differentieringen, som för övrigt är relativt begränsad i absoluta krontal, upplevs som problematisk utan kan förklaras baserat på de extra kostnaderna för fakturering.

⁴ Alfa-kassans avgifter fastställs av IAF baserat på förslag/underlag från Alfa-kassan. IAF har för ändamålet ett bemyndigande med grund i 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁵ Se vidare förarbetena till denna regel, prop. 1996/97:107, s.132.

Enligt utredningen finns alltså redan de legala förutsättningarna för en eventuell differentiering av medlemsavgiften. Det finns inget i förarbeten som indikerar att det skulle anses olämpligt med en differentiering som sammanhänger med faktiska kostnadsskillnader mellan medlemmar beroende på om dessa omfattas eller inte omfattas av den kollektivavtalade försäkringen.

Problemen ligger snarast i de praktiska förutsättningarna för en sådan differentiering. Arbetslöshetskassorna har i utgångsläget inte några uppgifter om huruvida en medlem arbetar på en arbetsplats med eller utan kollektivavtal. Om uppgiften ska ligga till grund för differentiering av medlemsavgiften måste den hämtas inte bara för varje ersättningsökande utan årligen för alla medlemmar, vilket medför ett mångfaldigt mera omfattande informationsutbyte, därtill avseende personuppgifter.

5.2.3 Nuvarande avgiftsregler bör inte ändras om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs

Utredningen har i arbetet med slutbetänkandet övervägt om de medlemsbaserade arbetslöshetskassorna, liksom den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) redan idag, borde kunna ta ut avgifter i samband med själva utbetalningen, när det är tydligt för arbetslöshetskassan vilka medlemmar som erhåller den högre ersättningen enligt kollektivavtal.

Dessa avgifter skulle i så fall kunna sättas på en nivå så att de täcker den extra kostnaden som anses uppkomma för handläggning av den kollektivavtalade ersättningen. Det skulle kunna fungera som en ventil som möjliggör för de arbetslöshetskassor som så önskar eller anser sig nödda därtill att kompensera sig för de extra tillkommande kostnaderna med en kollektivavtalad försäkring, utan att för den skull behöva höja medlemsavgiften generellt.

Av flera skäl har dock utredningen landat i att det inte vore en lämplig lösning. Mest uppenbart är att det går emot själva försäkringstanken att kostnaden för försäkringens administration betalas när skadefallet inträffar. Vidare torde de kostnader som kan hänföras endast till handläggningen av den kollektivavtalade försäkringen vara begränsade och svåra att beräkna, eftersom handläggningen

sker samlat. Bidragande till slutsatsen är också oklarheter om mervärdesskattebehandlingen av en sådan avgift.⁶

Utredningen har sammanfattningsvis prövat men inte funnit möjligheter till en separat finansiering av kostnaderna för att administrera den kollektivavtalade försäkringen genom en handläggningsavgift som tas ut i samband med utbetalning. Det är sammantaget inte motiverat att ändra avgiftsreglerna av detta skäl vilket dessutom skulle kunna äventyra arbetslöshetskassornas roll som medlemsorganisationer, genom att ställa olika grupper av medlemmar mot varandra när avgifterna fastställs. Enligt utredningen bör kostnaderna, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs, därför finansieras via medlemsavgiften.

5.3 Arbetslöshetskassorna blir utgivare av kollektivavtalad ersättning

Det är av stor praktisk betydelse vem som skulle anses utge ersättningen från den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Det styr nämligen både skyldigheten att lämna redovisning per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket liksom skyldigheten att göra skatteavdrag på utgiven ersättning.

5.3.1 Den som betalar ut ersättning ska göra skatteavdrag och lämna uppgifter till Skatteverket

Den som betalar ut ersättning för arbete, ränta, utdelning eller annan avkastning som är skattepliktig enligt inkomstskattelagen är enligt 10 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) skyldig att göra skatteavdrag. Av 2 § framgår särskilt att avdraget ska göras av den som betalar ut ersättningen.⁷ Den som är skyldig att göra skatteavdrag etc. ska enligt 26 kap. 2 § samma lag lämna en skattedeclaration.

Det är alltså den som har gett ut beloppet eller förmånen som ska lämna uppgift till Skatteverket. I regel är det arbetsgivaren eller uppdragsgivaren när det är fråga om lön, arvoden och förmåner. När det gäller sociala förmåner anses det vara den myndighet som

⁶ Medlemsavgifter till arbetslöshetskassor anses inte vara föremål för mervärdesskatt.

⁷ Preliminärskattens belopp styrs i princip av 11 kap. skatteförfarandelagen samt av skatte-tabeller som fastställs årligen av Skatteverket enligt regler i 12 kap. samma lag.

har beslutat om förmånen som ska lämna uppgiften. Detta uttalande torde primärt ta sikte på sådana situationer där en myndighet beslutar om ersättningen och en annan myndighet betalar ut densamma. Mera generellt gäller att i de fall utbetalningen sker genom förmedling av någon annan, t.ex. om löner betalas ut genom en banks försorg, anses det vara den som har lämnat förmedlingsuppdraget som ska redovisa utgiven ersättning per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen (prop. 2001/ 02:25 s. 175).

5.3.2 Det är redan i dag arbetslöshetskassorna som anses vara utbetalare av arbetslöshetsersättning

Enligt en regel i 8 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor ska Arbetsförmedlingen när den betalar ut statsbidrag till en arbetslöshetskassa hålla inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetalad ersättning. Även om arbetslöshetskassan inte har rätt att få ut dessa medel måste man se det som att Arbetsförmedlingen håller inne dem för arbetslöshetskassans räkning. Enligt en föreskrift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) framgår även att arbetslöshetskassorna ska redovisa sådana medel i sin balans- och resultaträkning.⁸

Enligt uppgift levererar organisationen Sveriges a-kassor till Skatteverket in individuppgifter som ska lämnas av arbetslöshetskassorna vilket således sker på uppdrag av respektive arbetslöshetskassa, som var och en är att anse som utbetalare och ansvarig för att redovisningen sker. Arbetsförmedlingen betalar för varje arbetslöshetskassas räkning in skatteavdraget till respektive arbetslöshetskassas skattekonto.

Det är sammanfattningsvis varje arbetslöshetskassa, varken Arbetsförmedlingen eller organisationen Sveriges a-kassor, som i skatterättslig mening är utbetalare av arbetslöshetsersättningen idag. Att Sveriges a-kassor och Arbetsförmedlingen utför vissa uppgifter för deras räkning ändrar inte denna bedömning.

⁸ 15 § tredje stycket IAFFS 2023:1.

5.3.3 Arbetslöshetskassorna ska göra skatteavdrag och lämna inkomstuppgifter till Skatteverket

Enligt utredningens bedömning kommer arbetslöshetskassorna vara att anse som utbetalare även av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning, om en sådan genomförs. Arbetslöshetskassornas befattning med den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen framstår nämligen enligt utredningen som helt jämförbar med nuvarande uppdrag i alla här relevanta avseenden.⁹

I sammanhanget bör kommenteras huruvida kollektivavtalsstiftelsen skulle kunna anses vara utbetalare av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen, på samma sätt som trygghetsstiftelser anses vara utbetalare av sina befintliga ersättningar till arbetslösa som omfattas av trygghetsavtalen. En avgörande skillnad är emellertid, enligt utredningen, att trygghetsstiftelserna till skillnad från vad som skulle gälla nu aktuella kollektivavtalsstiftelser, både beräknar och rent faktiskt betalar ut sådan ersättning.

Att den enskilde arbetsgivaren inte kan anses vara utbetalare framgår redan av att kostnaderna för utbetalningarna inte förs tillbaka till individuella arbetsgivare utan belastar dessa genom generella avgifter. Att betalningarna följer av ett kollektivavtal som binder varje enskilt företag är i det sammanhanget av underordnad betydelse.

5.4 Beslut om kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör vara överklagbara

Frågan om överklagande av arbetslöshetskassornas beslut har utredningen redan berört i sitt delbetänkande där slutsatsen drogs att dessa bör vara överklagbara i förvaltningsdomstol precis som i dag. Det bör enligt delbetänkandet även omfatta beslut till den delen de avser kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Utredningen ansåg sammanfattningsvis att det borde vara möjligt att låta en förvaltningsdomstol pröva frågor om kollektivavtalad arbetslöshetsersättning

⁹ Utredningen har övervägt behovet av en upplysningsbestämmelse men noterade därvid att vissa befintliga regler som medför avsteg från huvudregeln att utbetalaren ska göra skatteavdrag återfinns i 11 kap. 5–7 §§ skatteförfarandelagen. Kapitlet avser dock enligt sin rubrik ”Beräkning av skatteavdrag för preliminär skatt”. Mot den bakgrunden drar utredningen slutsatsen att det inte förefaller finnas någon lämplig placering i skatteförfarandelagen för en eventuell upplysningsbestämmelse och således knappast heller någon möjlighet att åstadkomma bättre tydlighet genom att överväga en sådan lösning.

medan däremot den motsatta lösningen – att t.ex. låta en skiljenämnd pröva statlig arbetslöshetsersättning – förefaller omöjlig (se delbetänkandet avsnitt 9.2.4).

5.4.1 Det finns särskilda regler om överklagande i ärenden om arbetslöshetsersättning

Nuvarande regler om överklaganden finns när det gäller själva ersättningen i 49–51 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Grundregeln i 49 § tar sikte på beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt samma lag och anger att dessa får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

När det avser överklagande av medlemskapsfrågor, medlemsavgifter etc. finns regler i 95–97 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Enligt grundregeln i 95 § får beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden enligt samma lag om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

De närmare formerna för överklagande är relativt utförligt reglerade i 101–110 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor respektive 53–60 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Skälen till denna särreglering har inte närmare undersökts – snarlika regler återfinns i 40–47 §§ förvaltningslagen (2017:900) som enligt redan fattade beslut kommer att tillämpas av arbetslöshetskassorna.¹⁰

5.4.2 Överklaganden av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör prövas i förvaltningsdomstol

Mot ovanstående bakgrund anser utredningen att samtliga överklaganden avseende rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa bör prövas av förvaltningsdomstol, även när det gäller kollektivavtalade förmåner. Trots att en sådan lösning i och för sig framstår som avvikande så måste redan utgångsläget i form av prövning av de medlemsbaserade arbetslöshetskassornas beslut i förvaltnings-

¹⁰ Sannolikt har det när regelverket tillkom ansetts att förvaltningslagen då inte var tillämplig på ärenden om arbetslöshetsersättning. Enligt förvaltningslagen 44 § är vidare tiden för överklagande endast tre veckor att jämföra med två månader inom arbetslöshetsförsäkringen (vilket även tillämpas inom socialförsäkringen).

domstol anses särpräglad. Det saknas heller inte förebilder i annan lagstiftning.¹¹

Några skäl kan troligen framföras mot att bredda förvaltningsdomstolarnas uppgifter till att även omfatta kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Rätten till överklagande i förvaltningsdomstol har emellertid funnits länge medan kvalificeringen av arbetslöshetskassorna som offentligt rättsliga aktörer har varit successiv. Först genom den nyligen behandlade propositionen om en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) kommer det regleras att arbetslöshetskassorna delvis omfattas av förvaltningslagens regler.

Domar i förvaltningsdomstol kommer inte utan särskild reglering att kunna utgöra exekutionstitlar. Enligt vad Högsta domstolen har uttalat i rättsfallet NJA 2013 s. 413 är en förvaltningsdomstols avgörande inte verkställbart när ett myndighetsbeslut som inte är direkt verkställbart har överklagats.¹²

Arbetslöshetskassorna och indirekt även kollektivavtalsstiftelserna förväntas således följa domarna oavsett detta. Om detta mot förmodan inte skulle ske kommer det i ett sådant hypotetiskt fall att kunna resultera i en civilrättslig tvist, där förvaltningsrättens dom endast utgör underlag. Som utredningen i delbetänkandet har tydliggjort är utredningens utgångspunkt att en sådan tvist inte med framgång kan väckas mot arbetslöshetskassan utan får bedömas enligt sedvanliga civil- och arbetsrättsliga regler (se vidare delbetänkandet avsnitt 8.1.3). En prövning i allmän domstol kan inte helt uteslutas eftersom dessa domstolar anses ha en generell förpliktelse att pröva sådana rättstvister som inte anses kunna prövas någon annan stans (se t.ex. NJA 2009 s. 625).

Vad särskilt gäller medlemskapsfrågor, medlemsavgifter etc. hänför de sig inte till någon särskild ersättningsform hos arbetslöshetskassan. Överklaganderegler i 49 § lagen om arbetslöshetsförsäkring respektive 95 § lagen om arbetslöshetskassor refererar generellt till beslut enligt respektive lag. Enligt utredningen medför det att även beslut som endast avser kollektivavtalad arbetslöshetsersättning kommer att vara överklagbara.

¹¹ T.ex. utgör underhållsstöd och lönegaranti offentligt rättsliga uttryck för i grunden underliggande civilrättsliga förpliktelser.

¹² Exempel på beslut av arbetslöshetskassor som är exekutionstitlar är sedan den 1 september 2022 beslut om återkrav, vilka därför kan lämnas direkt till Kronofogden för verkställighet av arbetslöshetskassorna (68 f § ALF). Se även IAFs rapport 2024:2, *A-kassorna och Kronofogden – Hanteringen av återkrav som inte betalas tillbaka*.

I 51 § lagen om arbetslöshetsförsäkring förekommer begreppet att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för det allmännas talan. Utredningen vill, även mera generellt, tydliggöra att det måste jämföras med ett sådant allmänt intresse även om IAF för talan i ett ärende som endast avser kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Detta inte minst med hänsyn till att allmänhetens förtroende för ersättningsreglerna knappast skiljer på om de medel som används är offentliga eller privata.

5.5 Förvaltningslagen bör tillämpas vid handläggning av ärenden om kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Som utredningen konstaterar i sitt delbetänkande har arbetslöshetskassorna anförtratts förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning. De har genom reglering och praxis kommit att jämföras med statliga myndigheter i flertalet avseenden.

Enligt redan fattade beslut kommer 10 kap. 1 § i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring som huvudregel medföra att förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas när arbetslöshetskassan handlägger ärenden enligt lagen. När förvaltningslagen tillämpas ska arbetslöshetskassan jämföras med en myndighet.¹³

Mot denna bakgrund och eftersom kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra sådan ersättning som utgår enligt regler i lagen om arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 11.1.1), skulle även handläggningen av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning komma att omfattas av förvaltningslagen.

5.6 Samma regler för återkrav bör tillämpas för kollektivavtalad arbetslöshetsersättning som för statlig arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetskassorna tillämpar regler om återkrav i 68–68 f §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Regler om inbetalning av uppburna m.fl. medel till statskassan finns i 94–94 e §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

¹³ Förarbeten till den nya regeln utgörs av prop. 2023/24:128 och Ds 2021:24.

Det finns en allmän princip inom den offentliga rätten att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras. Den anses som utgångspunkt innebära att ett beslut som en myndighet har meddelat som första instans och som till sin karaktär är gynnande för en enskild, inte senare får ändras av myndigheten till den enskildes nackdel. Tanken är att enskilda ska kunna inrätta sig efter olika beslut och känna trygghet i att de inte plötsligt ändras. Den enskilde bör alltså kunna förvänta sig att myndigheten inte tar tillbaka vad den har beviljat genom ett beslut, exempelvis en fortlöpande förmån.¹⁴

Numera är dessa grundläggande principer även kodifierade i 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Inom privaträtten anses motsvarande frågor delvis annorlunda reglerade. Huvudregeln har sedan gammalt ansetts vara att den betalande har rätt att kräva tillbaka det felaktigt eller för mycket erlagda. Avvägningen av de motstående intressen som gör sig gällande har dock lett till åtskilliga modifieringar. Detta särskilt i fall då den som tagit emot betalningen varit i god tro och förbrukat det uppburna beloppet eller annars har inrättat sig efter betalningen.¹⁵

När sedan särskilt gäller återbetalning av felaktigt utbetald lön har det ansetts vara avgörande om arbetstagaren har mottagit och förbrukat lönebeloppet i vad som brukar kallas god tro, d.v.s. om arbetstagaren varken har insett eller bort inse att löneutbetalningen var felaktig. I sammanhanget har bl.a. beaktats om det berott på speciella omständigheter i det enskilda fallet, såsom att avlöningsförhållandena varit svåröverblickbara och att det har varit komplicerat att med ledning av lönebeskedet förstå att fel hade begåtts, åtminstone inledningsvis. Ovanligt stora utbetalningar har i några fall ansetts böra föranleda arbetstagaren att närmare granska lönebeskedet varvid fel bort upptäckas.¹⁶

Principerna är således olika i privaträtten respektive den offentliga rätten. Man kan förenklat anse att grundprincipen inom privaträtten är att återbetalning ska ske medan grundprincipen i förvaltningsrätten snarast är den motsatta. På varje rättsområde har dock efter hand tillkommit så många undantag att regelverken kan anses ha glidit ihop, även om inte minst bevisfrågor säkerligen gör att frågor

¹⁴ Jfr HFD 2021 ref. 12.

¹⁵ Principen om *condictio indebiti* tar sikte på fall där någon betalat i den felaktiga tron att det fanns en betalningsskyldighet, som inte fanns. Det rör sig alltså om betalningar som skett av misstag, utan rättslig grund (se NJA 2015 s. 1072).

¹⁶ Se AD 2006 nr 105 och där gjorda hänvisningar.

bedöms olika. Det är t.ex. vanligen svårt att bevisa såväl ond som god tro vilket gör att huvudregeln ofta kan få företräde.

Det är troligt att grunden för eventuella återkrav skulle se olika ut beroende på om det avser kollektivavtalad eller statlig ersättning. I praktiken förefaller dock bedömningarna inte skilja sig så mycket åt avseende vilket resultat de ger.¹⁷ Enligt utredningen vore det därför lämpligt om än möjligen otraditionellt att låta även återkravsinstitutet i lagen om arbetslöshetsförsäkring tillämpas trots att den grundläggande fordran som återkrävs till sin natur är civil- och arbetsrättslig.

Enligt 68 f § lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle ett återkrav även i den del det avser kollektivavtalad arbetslöshetsersättning komma att utgöra en exekutionstitel. När arbetslöshetskassan erhållit medlen betalas i så fall den statliga delen in till statskassan enligt nuvarande rutiner och regler medan den del som avser kollektivavtalad ersättning hanteras inom ramen för det sysslomannaförhållande som finns mellan arbetslöshetskassan och kollektivavtalsstiftelsen (se avsnitt 2.3.3). Om inget annat är avtalat torde arbetslöshetskassan vara skyldig att oavkortat återbetala dessa medel till kollektivavtalsstiftelsen.

Utredningen utgår från att kollektivavtalsparterna har för avsikt att vid behov tillnära sina regler för återkrav till vad som idag tillämpas inom den statliga arbetslöshetsförsäkringen för att inte i onödan komplicera arbetslöshetskassornas administration av föreliggande frågor.

Ett återkrav av arbetslöshetsersättning kan samtidigt komma att omfatta kollektivavtalad och statlig ersättning. Vid utformning av återkravet förutsätts att man tillämpar samma principer som vid beräkning av ersättningen, framför allt att den ersättning som ligger i botten anses vara den statliga ersättningen (se avsnitt 2.8).

¹⁷ Lavin hävdade redan 1986 att återkravsreglerna gav myndigheterna större möjligheter att återkräva felaktiga utbetalningar än vad principen om *condictio indebiti* gjorde (Lavin R., *Återbetalning av social ersättning*, Norstedts, 1986, s. 40 f.).

5.7 Tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen bör hållas samman inom ramen för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

De förslagsställande parterna har i sin första rapport¹⁸ ansett att tillsynen över arbetslöshetskassornas hantering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen borde utövas av den i deras rapport föreslagna kollektivavtalsstiftelsen. Motivet för detta var enligt parterna att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är fristående från staten och att denna därför i sin helhet borde hanteras inom det kollektivavtalade systemet. Vidare ansågs kollektivavtalsstiftelsen få ett starkt intresse av att arbetslöshetskassorna bedrev en effektiv skadereglering i syfte att undvika onödigt höga kostnader. Utöver detta menade parterna att om statens kostnader till följd av parternas förslag om tillsyn skulle minska, så borde de medel som frigjordes tillföras den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.¹⁹

I utredningens delbetänkande gjordes bedömningen att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, även fortsättningsvis borde ha tillsynsansvaret för den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Frågan om hur tillsynsansvaret eller motsvarande funktion för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle utformas och regleras samt IAF:s roll i förhållande till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring lämnades till slutbetänkandet (se delbetänkandet avsnitt 13.5.5).²⁰

5.7.1 Offentlig tillsyn bör inte skötas av parterna

Offentlig tillsyn och tillsynsbegreppet har förändrats över tid. Begreppet tillsyn är också vagt i vissa aspekter. Tillsynen har vuxit fram utifrån de förutsättningar som givits av olika lagstiftning, definitioner, synsätt, praxis och förhållningssätt inom respektive område där den utövas. En slags definition som är aktuell i detta sammanhang torde vara att tillsynen är ett förvaltningspolitiskt styrmedel som används

¹⁸ Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning, juni 2020 (den s.k. Junirapporten).

¹⁹ a.a. s. 228.

²⁰ Vad gäller kostnader för tillsynen över en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring hänvisas till avsnitt 10.9.3.

för att i efterhand kontrollera att de politiska mål som konkretiserats i lagar och förordningar inom olika områden implementerats såsom avsågs.²¹

Tillsynens syfte är således ytterst att skydda medborgarnas gemensamma intressen. Sett till tillsynens grundfunktion enligt ovan bör den enligt utredningen inte bedrivas av arbetsmarknadens parter.

Där tillsyn av rent privaträttsliga förhållanden förekommer har det ofta vuxit fram på grund av särskilda omständigheter, där offentliga intressen på ett eller annat sett behövt omhändertas. Exempel på sådana särskilda omständigheter kan vara insyn och kontroll över tekniska installationer som är komplicerade och potentiellt samhällsfarliga vid en olycka, t.ex. kärnkraft. Tillsyn över kemikalier och läkemedel är andra exempel. Olika typer av kommunikationsmedel där olyckstillbud kan få stora konsekvenser, t.ex. luft- och järnvägstrafik, kan utgöra ytterligare exempel. Vidare kan en icke offentlig-rättslig organisations hantering av offentliga medel eller på grund av att viss verksamhet givits skattelättnader alternativt konsumentens svaga position i förhållande till en näringsidkare i vissa fall vara skäl för att bedriva offentlig tillsyn av privaträttsliga organisationer eller avtalsförhållanden.

De förslagsställande parterna har sedermera, vad gäller själva kontrollen av ersättningstagares arbetssökande, dragit slutsatsen att det mest realistiska alternativet är att Arbetsförmedlingens kontrollfunktion bör kvarstå.²² Att tillåta privaträttsliga organisationer att utöva någon form av övervakning av Arbetsförmedlingens kontrollfunktion bedömer utredningen mot den bakgrunden inte vara aktuellt.

5.7.2 Statens tillsynsintresse omfattar även den kollektivavtalade försäkringen

Det förefaller enligt utredningen också självklart att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF:s) tillsyn över arbetslöshetskassornas verksamhet som inte rör själva handläggningen av ersättningsärenden bör kvarstå så länge kassorna hanterar offentliga medel

²¹ Se t.ex. Johansson V, *Tillsyn och effektivitet – Statliga inspektörers yrkesroll och strategival*, Umeå, 2006, s. 23–32.

²² *Parternas tilläggsutredning om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – En modell för privat och offentlig sektor och vad en sådan kan innebära ekonomiskt, för villkor och befintligt system med arbetslöshetskassor*, september 2020, s. 29 (den s.k. Septemberrapporten).

i någon utsträckning. Detta bedöms också följa av den befintliga skrivningen i 89 § LAK, även om arbetslöshetskassorna utöver nuvarande arbetsuppgifter skulle administrera en kollektivavtalad försäkring. Nämda tillsyn innebär i sig en viss tillsyn över den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen eftersom arbetslöshetskassornas verksamhet i huvudsak skulle komma att omfatta medlemmar och ärenden som omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

Som framgått redan i delbetänkandet anser utredningen att IAF bör ha ett fortsatt tillsynsansvar för den kvarvarande handläggningen av ärenden enligt den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Rättssäkerhets- och legitimitetsaspekterna och i förlängningen demokrati är sammanfattningsvis enligt utredningen fortsatt viktiga att beakta när det gäller den offentliga tillsynen. Dessa aspekter omfattar både statens perspektiv respektive den enskilde ersättningstagarens behov. Utöver vad som redan nämnts angående detta, t.ex hanteringen av allmänna medel, så finns också fördelarna med en sammanhållen tillsyn för både arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens respektive roller i arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen anser således att argumentet om att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bara skulle vara ett intresse för de parter på arbetsmarknaden som avtalar om en sådan sammantaget inte väger lika tungt som statens intresse av någon form av insyn i detta sammanhang.

Det skulle praktiskt sett förefalla otympligt om tillsynen skulle artificiellt behöva avgränsas till att endast omfatta de statliga ersättingarna. Motsvarande skäl gör sig gällande här som vid överklagande av arbetslöshetskassornas beslut. Att ersättningstagares intressen tillvaratas av en i sammanhanget oberoende part kvarstår sammanfattningsvis som ett intresse även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

5.7.3 Offentlig tillsyn utesluter inte att kollektivavtalsparterna själva kontrollerar arbetslöshetskassorna

De förslagsställande parterna har främst lyft fram en effektiv resursanvändning som motiv för den tillsyn som de ville överta. Det är i nuläget oklart för utredningen om parterna anser att det sätt som

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) bedriver tillsyn på tillgodoser deras behov vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Om parterna anser att så inte är fallet kan de överväga att utforma och finansiera någon form av egna kontroller. En sådan kontroll skulle exempelvis kunna fokusera på riktigheten i de belopp som utbetalas till respektive arbetslöshetskassa som partsbidrag, liksom riktigheten i de uppgifter som behövs för att beräkna parternas finansieringsavgift.

Inget hindrar heller att parterna ställer krav på arbetslöshetskassor som vill medverka vid utbetalning av den kollektivavtalade ersättningen, innebärande t.ex. att de bör ha en fungerande intern kontroll eller bereda kollektivavtalsstiftelsen tillgång till handlingar etc. i den utsträckning det inte står i strid t.ex. med de förvaltningsrättsliga kraven om offentlighet och sekretess. Avvägningen i dessa delar får göras i en balans mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser.

Utredningen menar emellertid att parterna, oaktat ett eventuellt behov av egna kontroller vilka har civilrättslig karaktär och inte kan betecknas som en tillsynsverksamhet, fortsatt har intresse av att IAF utövar en offentligt grundad tillsyn över den samlade utbetalningen av arbetslöshetsersättning innefattande även den del av densamma som kan komma att bli kollektivavtalad.

5.7.4 Kollektivavtalsreglerna och arbetslöshetskassornas mellanhavanden med kollektivavtalsstiftelser bör inte omfattas av offentlig tillsyn

Exakt vad den offentliga tillsynen bör omfatta är i nuläget svårt att precisera. Utgångspunkt är nuvarande regler och nuvarande verksamhet hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Såsom tillsynen är utformad idag framstår det dock som önskvärt att någon form av ärendetillsyn, även avseende ärenden inom den kollektivavtalade försäkringen, kan fortgå i syfte att belysa generella problembilder, både vad gäller rättstillämpning och effektivitet samt felaktiga utbetalningar.

Det materiella innehållet i parternas kollektivavtal kommer dock inte att omfattas av offentlig tillsyn. En sådan tillsyn skulle strida mot grunderna i den svenska modellen, det vill säga att parterna tecknar kollektivavtal utan statens inblandning. Enligt utredningen

torde motsvarande gälla tolkningsfrågor som kan uppkomma med anledning av detta regelverk. En konstaterat (fastslagen) felaktig tillämpning av kollektivavtalsregler hos arbetslöshetskassorna måste dock kunna anses omfattad av tillsynsuppdraget om den skulle medföra en olikformig tolkning av regelverket.

Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer det att uppstå ett antal olika förhållanden mellan kollektivavtalsstiftelsen och arbetslöshetskassorna. Bl.a. gäller detta arbetslöshetskassornas inbetalningar av finansieringsavgift till kollektivavtalsstiften. Utredningen ser inte att denna hantering eller andra mellanförhållanden inom ramen för syssломannaförhållandet kan omfattas av tillsynen, utan utgör en rent civilrättslig fråga som IAF inte kan förväntas bedriva tillsyn av.

5.7.5 Utredningen har inte identifierat regler för tillsynen som behöver ändras vid en kollektivavtalad försäkring

Med hänsyn till hur övergripande regleringen av IAF:s tillsynsuppdrag är i utgångsläget och hur myndigheten idag tolkar sitt tillsynsuppdrag ser utredningen inte att närmare preciseringar behövs för att uppnå det resultat som enligt närmast ovan avses (se avsnitt 5.7.4).

Såvitt utredningen kan bedöma kommer den skyldighet som arbetslöshetskassorna har att lämna vissa uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), som regleras i 90 § lagen om arbetslöshetskassor och preciseras i 5 och 7 §§ förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, att även fortsatt vara tillräcklig för de uppgifter som IAF har inom statistiken kring arbetslöshetsförsäkringen.

Även arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till Statistiska centralbyrån som regleras i 94 g § lagen om arbetslöshetskassor och preciseras i 7 a § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor förväntas kunna kvarstå i nuvarande lydelse.

IAF hanterar slutligen vissa frågor om skadestånd till enskilda vid felaktig handläggning av en arbetslöshetskassa. Med beaktande av att förvaltningslagen skulle komma att omfatta handläggningen av den kollektivavtalade försäkringen och att bl.a. återkrav av sådan ersättning skulle komma att utgöra exekutionstitlar anser utredningen inte att det finns skäl att göra någon skillnad mellan den kollektivavtalade respektive den statliga försäkringen när det gäller statens ansvar vid vissa former av felaktig handläggning från arbets-

löshetskassornas sida. IAF kommer således även att handlägga motsvarande frågor avseende den kollektivavtalade ersättningen, vilka för övrigt i normalfallet torde vara svåra att skilja ut från dess nuvarande ansvar.

6 Statlig kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal m.m.

Vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle de arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring själva svara för finansieringen av försäkringen. Detta skulle vara i likhet med vad som gäller för andra avtalsförsäkringar. En sådan försäkring bör finansieras genom att arbetsgivare, efter fakturering från ett administrationsbolag, betalar en lönebaserad premie till en kollektivavtalsstiftelse.

Utredningen har utgått från att en statlig kompensation till dessa arbetsgivare, motsvarande de statliga kostnader som bortfaller p.g.a. den kollektivavtalade försäkringen, utgör en förutsättning för ett eventuellt genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I detta kapitel redovisas en möjlig utformning av sådan kompensation.

I kapitlet beskriver utredningen inledningsvis principerna för hur kompensationen till arbetsgivare bör beräknas samt underlagen för dessa beräkningar (se avsnitt 6.1). Därefter beskrivs alternativa metoder för att fastställa kompensationen till arbetsgivare år för år (se avsnitt 6.2).

I kapitlet finns vidare en genomgång av Kammarkollegiets möjliga roll, innefattande att sköta utbetalningen av den statliga kompensationen till arbetsgivare (se avsnitt 6.3).

Parterna bör, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs, även kunna styra nivån på sin finansieringsavgift (se avsnitt 3.1.4 och 9.6). Det ökar rådigheten över det kollektivavtalade systemet.

Avslutningsvis diskuteras hur kompensationen till arbetsgivare bör beskattas (se avsnitt 6.4).

6.1 Huvudprincipen för beräkning av kompensation till arbetsgivare bör vara en alternativkostnadsberäkning

Givet att staten förutsätts kompensera arbetsgivarna vid ett införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan compensationen beräknas som skillnaden i statens nettokostnader med det kollektivavtalade systemet jämfört med om staten skulle bära kostnaderna för den redan beslutade statliga inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen.

Statens nettokostnader bör enligt utredningen omfatta utgifter för statsbidraget till arbetslöshetskassor och utgifter för statlig ålderspensionsavgift minskat med de finansieringsavgifter som inbetalas till staten.¹ Utredningen har även analyserat förväntade indirekta effekter på bl.a. inkomstbeskattningen men dragit slutsatsen att dessa effekter är så små att de bör kunna bortses från.

6.1.1 Kompensationsnivån bör baseras på prognoser

Både nettokostnaden med respektive utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle komma att baseras på prognoser eftersom nivån för en eventuell kompensation behöver fastställas redan i statsbudgeten för det år som compensationen ska utbetalas.

Utredningens egna beräkningar har baserats på underlag som är framtagna med hjälp av SCB:s mikrosimuleringsmodell *Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar* (FASIT).²

Utredningen bedömer att beräkningarna även efter ett genomförande skulle behöva baseras på samma modell, med de begränsningar det medför. FASIT används för att göra ekonomiska framskrivningar och som underlag för dessa används offentliga prognoser. I huvudsak hämtas prognoser från Konjunkturinstitutet men även andra prognoser används, exempelvis Arbetsförmedlingens prognoser över inskrivna arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Vid

¹ Statens nettokostnader = Statsbidrag till arbetslöshetskassor + statliga pensionsavgifter – statens finansieringsavgift. (Formeln är densamma såväl med som utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I det förra fallet kommer såväl statsbidrag som statens finansieringsavgift att vara lägre och de statliga pensionsavgifterna högre än i det senare fallet.)

² FASIT beräknar effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll. Det är möjligt att beräkna hur förändringar i dessa system påverkar olika grupper i samhället samt vilken effekt de får på de offentliga finanserna. FASIT drivs och utvecklas av Statistiska Centralbyrån (SCB).

val av prognoser är det eftersträvansvärt att beräkningsmetoden i sig inte riskerar att i förlängningen påverka lönebildningen, och prognoserna därigenom blir självuppfyllande.

Utredningen har ansett det alltför komplicerat och att det skulle medföra alltför omfattande fördröjning av utbetalning om prognoserna i efterhand skulle stämmas av mot det verkliga utfallet.³ I stället bör ersättningsberäkningen för ett visst år bestämmas allra senast i budgetpropositionen för samma år, d.v.s. i praktiken baserat på det förslag som lämnas under hösten närmast föregående år. Det beaktar även att parterna behöver viss tid för att, i enlighet med regler i berörda kollektivavtal, i god tid innan årsskiftet fastställa sina lönebaserade avgifter för kommande år.

Vid tidpunkten för beräkningen finns möjlighet att beräkna kompensationen på något slags sammanvägt medelvärde, vilket skulle kunna vara en möjlighet för att tillskapa stabilare kompensationsnivå, än vad som kan erhållas baserat på en beräkning som endast baseras på ett enda år. Hur lång tidserie som då bör beaktas torde bäst kunna övervägas och bedömas närmare i tid till att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring eventuellt ska genomföras.

6.1.2 Det framräknade kompensationsbeloppet behöver räknas om till ersättningsregler

Det som framräknas på ovanstående sätt är endast den totala kompensation som staten bör utbetala under förutsättning att samtliga arbetsgivare med kollektivavtal ansluter sig till den kollektivavtalade modellen. Det är användbart för statens budgetering om hänsyn även tas till vilken anslutning som har uppnåtts till den kollektivavtalade modellen. För att göra denna beräkning kommer det alltså att behövas uppgifter om kollektivavtalsförhållanden.

Det framräknade beloppet är emellertid inte till någon hjälp vid beräkning av vilken utbetalning som Kammarkollegiet ska göra till en enskild arbetsgivare. För att fastställa utbetalningsregler för Kammarkollegiet förutsätts att den totala kompensationen som ska

³ Först under året efter utbetalningsåret kommer det vara möjligt att göra något slags avstämning och eventuella korrigeringar baserat på huruvida prognoserna slagit fel. Det ligger i sakens natur att eventuella korrigeringar då inte kan få genomslag på reglerna för kompensation förrän under andra året efter utbetalningsåret. En sådan eftersläpning måste enligt utredningen framstå som alltför lång för merparten av arbetsgivare.

utbetalas av staten sätts i relation till de prognosticerade lönesummorna för samtliga arbetstagare med kollektivavtal.

Den procentandel som därvid framkommer bör i princip, applicerad på det enskilda företagens lönesumma, utgöra taket för Kammarkollegiets utbetalning till den enskilde arbetsgivaren.

Naturligtvis bör ersättning lämnas endast under förutsättning att och i den utsträckning som arbetsgivaren har haft en motsvarande kostnad. Ersättningen får med andra ord som mest lämnas med summan av den lönebaserade premien och tillkommande förmedlingsavgift som faktiskt betalats under året.

6.1.3 Arbetsgivare med kollektivavtal som inte ingår i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Att vissa arbetsgivare har kollektivavtal utan regler om arbetslöshetsersättning hanteras genom att dessa arbetsgivare heller inte betalar några avdragsgilla premier som de kan begära kompensation för.

En fråga som kan uppkomma är om olika kollektivavtal sätter olika nivåer för den lönebaserade premien. En fråga som då behöver övervägas vid ett eventuellt införande är huruvida takregeln hos Kammarkollegiet skulle kunna fastställas med viss marginal utöver genomsnittsberäkningen. Marginalen skulle i detta fall syfta till att hantera att premien varierar mellan olika kollektivavtalsstiftelser. Det är samtidigt troligt att en sådan hantering kan leda till att alla lönebaserade premier successivt närmar sig ett sådant högre tak genom beteendeanpassning.

Generellt sett konstaterar utredningen att utrymmet för olika regler och nivåer i olika kollektivavtal framstår som begränsat av möjligheterna att få en kollektivavtalad försäkring att fungera väl. Därför torde, som de förslagsställande parterna har framhållit, en kollektivavtalad försäkring fungera som bäst med en bred anslutning och acceptans för relativt enhetliga premier. Huruvida sådana förutsättningar finns eller kan tillskapas är en fråga som berörda parter på arbetsmarknaden själva måste förfoga över.

6.2 Olika metoder kan användas för att fastställa kompensationen för efterföljande år

Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer statens ekonomiska åtagande för arbetslöshetsförsäkringen att minska. Utredningen anser som angivits ovan att denna minskning bör utgöra en utgångspunkt för att beräkna hur staten eventuellt kan kompensera arbetsgivare med kollektivavtal för deras ökade ekonomiska åtagande på ett sätt som i huvudsak motsvarar statens besparing.

Det finns dock olika sätt att fastställa kompensationsnivån för de efterföljande åren. Utredningen redovisar först ett alternativ där kompensationsnivån fastställs årligen utifrån statens förväntade besparing kommande år (se avsnitt 6.2.1). Därefter redovisar utredningen flera alternativ till en sådan årlig alternativkostnadsberäkning. Dessa innebär att den beräknade och utbetalade kompensationen det första året (införandeåret) får utgöra utgångspunkt även för kommande år. Efterföljande års kompensation skulle sedan korrigeras för vissa på förhand fastställda faktorer. En sådan uppräkningsmedför att endast vissa på förhand utpekade förändringar får genomslag på kompensationen till arbetsgivarna (se avsnitt 6.2.2 och 6.2.3).

6.2.1 En utformning där kompensationsnivån fastställs genom en alternativkostnadsberäkning som görs om varje år

Eftersom utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen varierar från år till år innebär det naturligen att statens besparing också skulle komma att göra det. Om staten förändrar taket för den statliga arbetslöshetsersättningen leder det till att alternativkostnaden förändras. Ett höjt statligt tak skulle resultera i att statens alternativkostnad utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ökar. Det skulle i sin tur medföra att kompensationen till arbetsgivare ökar. Givet att kompensationen fastställs genom en alternativkostnadsberäkning årligen tar beräkningarna även hänsyn till förväntade konjunkturförändringar genom att statens alternativkostnad typiskt sett förväntas öka om arbetslösheten förväntas stiga.

6.2.2 En utformning där kompensationsnivån efter införandeåret följer arbetslöshetsutvecklingen i stället för att en ny alternativkostnadsberäkning görs

Kompensationen för efterföljande år kan även fastställas utifrån utvecklingen av arbetslösheten. Det skulle i så fall innebära att kompensationen minskar när arbetslösheten minskar och vice versa.

Det går att föreställa sig varianter på tillvägagångssättet. T.ex. skulle den årliga kompensationen kunna räknas upp baserat på förändringen i arbetslösheten för en avgränsad grupp. Det skulle kunna utgöra en bättre beräkningsmetod om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen t.ex. bedöms ha ett skevt urval jämfört med arbetsmarknaden i stort. Alternativt kan kompensationen fastställas utan att inkludera personer som är långtidsarbetslösa (eftersom de antagligen saknar rätt till ersättning från den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen) eller genom att helt enkelt utgå från antalet personer som erhåller ersättning via arbetslöshetskassorna.

6.2.3 En utformning där kompensationsnivån efter införandeåret följer utvecklingen av lönesummor från kollektivavtal i stället för att en ny alternativkostnadsberäkning görs

Det är även möjligt att låta kompensationsnivån följa utvecklingen av lönesummor för anställda som arbetar på kollektivavtal. Det innebär att kompensationen minskar när lönesummorna minskar och vice versa.

Om kompensationen följer lönesummorna är det i princip ekvivalent med att taket för statens kompensation via Kammarkollegiet sätts som en fast procentsats av arbetsgivarens lönesumma. Detta kan även regleras i lagstiftning för att garantera stabilitet över åren. Arbetsgivare som ansöker om ersättning erhåller sedan, varje år, ersättning för sina avgifter till kollektivavtalsstiftelsen upp till detta tak.

6.2.4 För- och nackdelar med de olika metoderna

En självklar utgångspunkt är enligt utredningen att ett eventuellt kompensationssystem bör vara enkelt och transparent. Att fastställa ersättningen år för år baserat på en generell prognosmodell kräver

omfattande beräkningar i en mikrosimuleringsmodell som i och för sig är etablerad men samtidigt svårgenomtränglig och begränsat tillgänglig för allmänheten. Vissa andra uppräkningsmetoder kan dock bygga på allmänt tillgängliga statistiska uppgifter och faktiska lönesummor.

Den stora fördelen med en alternativkostnadsberäkning som görs om varje år är att den tar hänsyn till den faktiska utvecklingen av ekonomin och därför kan antas främja en samsyn mellan stat och parter avseende resursfördelning, uppräkningsmetoder etc. Den årliga beräkningen motverkar sammanfattningsvis att spänningar uppkommer p.g.a. den ekonomiska utvecklingen i en modell som ansetts vara i balans i utgångsläget, men där utvecklingen av ekonomin och/eller arbetslösheten tar en annan riktning än förväntat. Det kan medföra att kompensationen till arbetsgivare riskerar att alltför mycket avvika från arbetsgivarnas faktiska kostnader för den kollektivavtalade försäkringen.

Att knyta kompensationen till själva arbetslöshetens nivå framstår enligt utredningen i och för sig som logiskt och lättförklarad. Samtidigt har parternas ambition med modellen varit att den ska bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad vilket även torde innebära en lägre arbetslöshet. Det framstår därför som mindre lämpligt att koppla parternas kompensation just till arbetslösheten, vilket också har framförts till utredningen från arbetsgivarhåll. Det är vidare ett faktum att arbetslösheten kan mätas på ett antal olika sätt och med avseende på olika grupper.

En utgångspunkt som legat till grund för de förslagsställande parternas initiativ är att de vill kunna få ta del av vinningarna av en bättre fungerande arbetsmarknad och minskad arbetslöshet. De avtalsbärande parterna bör således ha inte bara ideella utan även ekonomiska incitament att få ned arbetslösheten. Enligt utredningen torde en koppling till lönesummorna vara bäst i detta avseende.

Enligt utredningen framstår dock den största risken med en sådan lösning att man kan få en inflationsdrivande effekt, helt enkelt genom att kompensationen till arbetsgivare blir större ju mera lönerna ökar. Hur praktiskt betydelsefull en sådan effekt skulle kunna bli har dock ifrågasatts i utredningens referensgrupp.

Enligt utredningen torde det också vara tydligt att en koppling till arbetslösheten kan medföra kontracykliska effekter medan en koppling till lönesummorna kan medföra procykliska effekter.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att alla modeller framstår som förknippade med såväl problem som möjligheter. Det framstår enligt utredningen som allra viktigast att den valda modellen är stabil.

Enligt utredningens bedömning torde en koppling av kompensationen till en fast procent av lönesumman medföra ett system som blir stabilare vid politiska förändringar av olika slag medan däremot en årlig beräkning av kompensationen torde leda till ett system som bättre klarar ekonomiska kriser av olika slag. Valet mellan dessa förefaller därför behöva medföra något slags avvägningar avseende vilket slags stabilitet som framför allt eftersträvas om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs. Frågan är helt grundläggande och bör enligt utredningen diskuteras vidare mellan stat och parter i det fortsatta beredningsarbetet. De alternativa scenarier som utredningen presenterar beräkningar för i kapitel 10 är tänkta att kunna utgöra underlag för en sådan diskussion (se avsnitt 10.7.1).

6.3 Kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal bör utbetalas via Kammarkollegiet

Av resonemangen i utredningens delbetänkande följer att varken en generell eller en riktad sänkning av arbetsgivaravgifterna utgör en lämplig form för kompensation till arbetsgivare som tar över tidigare statliga kostnader genom att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 9.3.1 och 9.3.2). I delbetänkandet skisserade utredningen i stället att statens eventuella bidrag till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring borde lämnas direkt till de arbetslöshetskassor som i sin tur betalar ut ersättningarna (se delbetänkandet avsnitt 9.3.3).

Avsikten var enligt delbetänkandet att så långt möjligt använda det befintliga statsbidraget till arbetslöshetskassorna för att kanalisera statens medel till arbetslöshetsförsäkringen, för att inte en relativt mera komplicerad fördelningsmodell hos Kammarkollegiet skulle behöva utformas. En utgångspunkt för utredningen var att inte onödigtvis låta medel som var slutligt avsedda för arbetslöshetskassorna ta vägen via parter eller arbetsgivare, och därigenom även begränsa volymen av tillkommande betalningsflöden. Det ansågs även utifrån ett statsstödsperspektiv angeläget att tydliggöra att

statens eventuella tillskott huvudsakligen förmedlas direkt till de arbetslösa.

Utredningen resonerade även att en del av den statliga finansieringsavgiften borde vidareförmedlas direkt till arbetsgivare och att detta skulle kunna ske inom ramen för upparbetade system hos Kammarkollegiet.

Utredningen har dock i det fortsatta utredningsarbetet omprövat sitt tidigare ställningstagande, vilket kommer att framgå nedan.

6.3.1 Det finns redan en utbetalningsfunktion hos Kammarkollegiet för snarlika ersättningar

Redan under arbetet med utredningens delbetänkande fanns ett system under upparbetning hos Kammarkollegiet för utbetalning av ersättning till arbetsgivare inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

Till följd av nämnda stödform är de arbetsgivare som från och med den 1 oktober 2022 betalar avgifter till en registrerad omställningsorganisation berättigade till ersättning med högst 0,15 procent av sina totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen och som är inrapporterade till Skatteverket.

Arbetsgivarna ansöker om ersättning för föregående årets avgift och det är också föregående års underlag för arbetsgivaravgifter som ligger till grund för ersättningens storlek. Ansökan om ersättning kan lämnas in enskilt till Kammarkollegiet, men för att underlätta hanteringen kan arbetsgivare samlat ansöka om ersättning via en registrerad omställningsorganisation eller ett administrationsbolag.

Den ersättningsmodell hos Kammarkollegiet som tillämpas för omställningsstödet innebär en koppling till lönesumman. Kammarkollegiet utbetalar en kostnadsbaserad ersättning med utgångspunkt från de avgifter som erläggs till trygghetsorganisationerna, dock begränsat av en takregel som är kopplad till lönesumman.

Utredningen har träffat Kammarkollegiet vid tre tillfällen, i januari respektive december 2023 samt i september 2024. Sammanfattningsvis har Kammarkollegiet vid dessa tillfällen förmedlat att myndigheten har byggt upp ett fungerande stöd för utbetalning av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet till arbetsgivarna. Det som varit utmärkande i just detta sammanhang är framför allt mängden ärenden.

Antalet ansökningar uppgick till drygt 100 000 för systemets första år (från oktober 2022). Första året var utbetalningarna preliminärt runt 589 miljoner kronor. Kammarkollegiet förväntade sig minst en fyrdubbling av utbetalda belopp för 2023, när utbetalningarna börjar att avse hela året. Dessa utbetalningar görs under resterande del av 2024.

Kammarkollegiet har behövt göra vissa anpassningar av processen i förhållande till hur myndigheten normalt brukar arbeta. Således har de egentliga besluten inte expedierats utan finns tillgängliga endast hos Kammarkollegiet. I stället har en underrättelse om beslut skickats till samtliga företag och detta har skett automatiskt via de administrationsbolag som ansökt om ersättning för arbetsgivares räkning.

Arbetsgivare ansöker nästan uteslutande om ersättning via en registrerad omställningsorganisation eller ett administrationsbolag⁴ även om det finns möjlighet att ansöka om ersättning enskilt.

I praktiken sker ansökan elektroniskt mellan Kammarkollegiet och nämnda ombud för arbetsgivare. Utbetalningen sker samlat till den organisation eller det administrationsbolag som gjort ansökan om ersättning. Dessa distribuerar sedan ersättningen vidare till de ersättningsberättigade företagen. Överlägset flest utbetalningar avser privat sektor och har i huvudsak hanterats genom ansökningar via försäkringscentralen Fora, som har hanterat flera olika kollektiv bestående av anslutna till olika trygghetsorganisationer.

Andra stora ombud för arbetsgivare har varit Statens Pensionsverk avseende den statliga sektorn, CIKO avseende ideella m.fl. organisationer (inklusive Svenska Kyrkan) samt Omställningsfonden avseende kommunalt och regionalt anställda.

6.3.2 Erfarenheter från Kammarkollegiets utbetalningar

Kammarkollegiet har dragit några slutsatser från de första årens hantering av systemet med det grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Några exempel på sådant som observerats är att:

- oväntat många arbetsgivare har visat sig ha kollektivavtal som endast omfattar en del av sina anställda,
- skatteregistren innehåller uppgifter per månad medan uppgifter om avgifter till omställningsorganisationer endast finns på årsbasis,

⁴ Det är dock varje arbetsgivare som i egentlig mening är sökande.

- fusioner och konkurser har medfört visst merarbete för Kammarkollegiet även om pengarna ändå har kunnat betalas ut på avsett sätt,
- omprövningsärenden har hittills endast uppkommit avseende situationer där arbetsgivaren tekniskt sett varit en annan i de kollektivavtalade systemen än i skatteregistren,
- utländska företag har i vissa fall inte kunnat erhålla ersättning även om de varit anslutna till och betalat avgifter till en omställningsorganisation. Det förefaller ha handlat om företag med anställda som arbetar helt eller delvis utomlands och som företaget således inte betalar arbetsgivaravgifter i Sverige för. Den ekonomiska effekten av detta har dock hittills varit liten.

6.3.3 Statens kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal bör utbetalas genom Kammarkollegiet

Utbetalningsmodellen har varit föremål för vidare diskussioner under arbetet med slutbetänkandet.

Enligt utredningen bör statsbidraget till arbetslöshetskassorna precis som i dag motsvara endast deras utbetalningar av statlig arbetslöshetsersättning. Utbetalningar av kollektivavtalad ersättning bör i stället på motsvarande sätt täckas, krona för krona, av ett s.k. partsbidrag som utbetalas av kollektivavtalsstiftelsen.

Den eventuella statliga kompensationen förmedlas i så fall helt med medel som betalas ut från Kammarkollegiet enligt en modell liknande den som tillämpats för omställningsstödet. I praktiken medför det att kompensationen till arbetsgivare som ansluter sig till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle komma att innefatta en täckning för faktiska avgifter.

I utredningens referensgrupp har från arbetsgivarhåll funnits vissa farhågor för om en modell likt den för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet verkligen är ändamålsenlig, eftersom den skulle kunna få effekten att arbetsgivarna tvingas ligga ute med stora summor innan de får kompensationen utbetald av Kammarkollegiet. Utredningen har tagit upp den farhågan med Kammarkollegiet. Myndigheten är medveten om att det har funnits kritik mot att arbetsgivare behövt vänta länge på utbetalning. Enligt Kammarkollegiet hade det under det första året inte varit möjligt

att göra utbetalningen tidigare, eftersom bl.a. kommunsektorns uppgifter erhöles i nära anslutning till den sista ansökningsdagen.

Uppgifter från samtliga omställningsorganisationer behövs för att möjliggöra olika samkörningar, som av bl.a. kontrollskäl måste föregå utbetalningen. Det är t.ex. inte uteslutet att olika avgifter tillämpas av en och samma arbetsgivare, exempelvis för arbetare respektive tjänstemän, eftersom dessa kan ha olika trygghetsavtal. Det är därför inte lämpligt att göra utbetalningar innan all inrapportering av erlagda avgifter har skett.

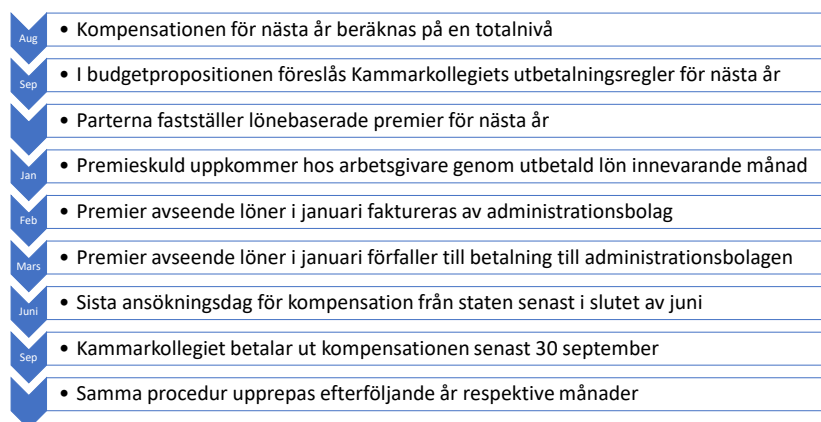
Kammarkollegiet har enligt utredningens bedömning utarbetat ett fungerande system för utbetalningar. Systemet hos Kammarkollegiet bedöms ha en i sammanhanget låg förvaltningskostnad och även eventuella utvecklingskostnader bedöms ha varit begränsade.⁵ Det bör vara möjligt att utveckla detta system med t.ex. fler utbetalningstillfällen än en gång per år, i vart fall om utbetalningarnas omfattning ökar i den utsträckning som skulle bli aktuellt om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring realiserats.

Enligt utredningen skulle det framstå som rimligt att utbetalning av ersättning redan vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring sker åtminstone kvartalsvis, för att minska den tid som arbetsgivare behöver vänta på utbetalning av kompensationen.

Ett konkret exempel i form av en tidslinje, som även förutsätter att såväl administrationsbolag som Kammarkollegiet behöver vardera tre månader för sin respektive handläggning (se avsnitt 11.4), presenteras i figuren på nästa sida.

⁵ Enligt Kammarkollegiet är det egenutvecklade system som används för utbetalningarna (SERA, SystemERsättningArbetsgivare) fortfarande relativt nytt och under utveckling, och det är inte ännu möjligt att ta ställning till huruvida de nya ersättningarna skulle gå att hantera i samma system eller, om det är möjligt, hur detta system i så fall behöver anpassas. (Uppgifter från Kammarkollegiet, utredningens aktbilaga 180.)

Figur 6.1 Tidslinje: När kompensation för premier som avser löner utbetalda i januari månad beräknas, beslutas, betalas ut etc.



Enligt utredningen är det ur kontrollsynpunkt angeläget att ersättning endast lämnas i efterhand för redan erlagda avgifter till en kollektivavtalsstiftelse. Faktureringen av lönebaserade premier styr således också möjligheterna till utbetalning av kompensation, genom att kompensation inte kan utbetalas innan avgiften är betald. Om all fakturering av avgifter till stiftelserna sker årsvis och vid ett och samma tillfälle för samtliga företag förefaller det svårt att undvika att fördröjningar uppkommer.

Utredningens sammantagna bedömning blir mot bakgrund av vad som framkommit ovan att utbetalningen av kompensationen till arbetsgivare vid en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör kunna utformas på samma sätt som ersättningen till arbetsgivare för avgifter till det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

Som tidigare angivits bör kompensation inte lämnas för faktiska avgifter som är högre än vad som medges av taket, vilket är reglerat som en procent av lönesumman. För det grundläggande omställnings- och kompetensstödet har enligt Kammarkollegiet takregeln normalt varit avgörande för utbetalningen eftersom avgifterna hittills varit satta högre.

Kammarkollegiet skulle, om en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning genomförs, få en viktig roll genom utbetalning av kompensationen till arbetsgivarna. Några särskilda avvägningar har inte

gjorts angående tillsyn över denna myndighets utbetalningar av kompensation till arbetsgivarna i fråga om det grundläggande omställnings- och kompetensstödet och utredningen anser inte att det behövs heller i detta sammanhang.

6.3.4 Parternas finansieringsavgift bör inbetalas direkt till kollektivavtalsstiftelsen av arbetslöshetskassorna

I delbetänkandet förutsågs att arbetslöshetskassornas finansieringsavgift skulle debiteras arbetslöshetskassorna av staten, även med avseende på den del av försäkringen som eventuellt blir kollektivavtalad. Parternas andel av finansieringsavgiften skulle sedan förmedlas vidare till dessa (se avsnitt 9.3.3).

Under arbetet med slutbetänkandet har övervägts en modell där parternas finansieringsavgift i stället betalas direkt från arbetslöshetskassorna till kollektivavtalsstiftelsen, utan att behöva ta vägen över Kammarkollegiet. Det skulle i så fall tydliggöra att medel som härrör från finansieringsavgiften inte är offentliga medel, utan härrör från medlemmarnas avgifter.

Utredningen har i slutbetänkandet valt att ta fasta på en sådan lösning vilket medför att parternas finansieringsavgift, med avvikelse från vad som förutsågs i delbetänkandet, får helt privaträttslig karaktär. Den skulle komma att utgöra en fråga mellan arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser (se avsnitt 2.3.4 och 3.1.4).⁶

Det medför även fördelen att berörda parter själva kan fastställa nivån på sin finansieringsavgift i kollektivavtal (se vidare avsnitt 9.6).

6.4 Beskattningsfrågor med koppling till arbetsgivare i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Arbetsgivare som betalar inkomstskatt kommer – om de inträder under ett kollektivavtal med arbetslöshetsförsäkring – att beskattas för den statliga kompensationen från Kammarkollegiet (se avsnitt 6.4.2) samtidigt som de har avdragsrätt för de lönebaserade premierna (se avsnitt 6.4.1). Den inkomstskattemässiga nettoeffekten av detta,

⁶ Någon avgift i egentlig mening handlar det knappast om utan parternas finansieringsavgift blir i praktiken en delvis reversering av de medel som redan utbetalats såsom partsbidrag. Inget torde hindra att överenskomma en nettobetaling om så föredras (se avsnitt 7.4.5).

jämfört med situationen att de inte hade omfattats av kollektivavtalet ifråga, blir antingen positiv eller neutral för arbetsgivaren. Kostnaden för premier (som är avdragsgilla) skulle alltså minska företagets inkomstskatt åtminstone lika mycket som (eller mera än) företagets inkomstskatt skulle öka med hänsyn till att den statliga kompensationen (vilken beskattas som lönebidrag) blir större.

Som utredningen angav redan i sitt delbetänkande bör ersättningar från en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behandlas på samma sätt som nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningen gäller motsvarande även de avgifter som någon annan än mottagaren belastas med p.g.a. ersättningen i fråga. Sådana kostnader bör enligt utredningen bäras av arbetsgivaren, vilket motiverar att diskussionen placerats i detta kapitel. Det kommer i praktiken att handla om den statliga ålderspensionsavgift som staten betalar avseende ersättningar som ska vara pensionsgrundande för mottagaren.

6.4.1 Lönebaserade premier till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bedöms vara avdragsgilla

Som utredningen har angivit redan i sitt delbetänkande bör arbetsgivare kunna dra av vad de betalar för den kollektivavtalade försäkringen vid inkomstbeskattningen (se delbetänkandet avsnitt 8.2.2). Arbetsgivarnas inbetalningar till kollektivavtalsstiftelsen bedömer utredningen alltså, även om de genomförs via ett administrationsbolag, skulle komma att utgöra avdragsgilla personalkostnader hos arbetsgivaren (16 kap. 1 § inkomstskattelagen, jfr RÅ 1999 not. 57). Motsvarande gäller även den förmedlingsavgift som erläggs till ett administrationsbolag.

Skattesatsen vid inkomstbeskattning av juridiska personer är enligt 65 kap. 10 § inkomstskattelagen 20,6 procent, vilket styr värdet av avdragsrätten för arbetsgivaren. En sådan avdragsrätt är numera även beaktad i utredningens olika beräkningar.

Avdragseffekten kommer inte kunna tillgodogöras inom offentlig sektor annat än när verksamheten bedrivs i en juridisk person som är skattskyldig för den bedrivna verksamheten, t.ex. ett aktiebolag, eftersom stat, kommun och regioner enligt 7 kap. 2 § inkomstskattelagen

inte är föremål för inkomstskatt.⁷ Det får dock begränsad betydelse sett i sitt sammanhang med inkomstbeskattningen som näringsbidrag av den statliga kompensation som utbetalas via Kammarkollegiet (se avsnitt 6.4.2).

6.4.2 Statlig kompensation som betalas ut till arbetsgivare bedöms komma att beskattas som näringsbidrag

Utredningen gör bedömningen att kompensation som utbetalas från Kammarkollegiet skulle komma att skatterettsligt jämföras med näringsbidrag enligt 29 kap. inkomstskattelagen. Med näringsbidrag avses enligt 29 kap. 2 § inkomstskattelagen stöd utan återbetalningsskyldighet⁸ som lämnas till en näringsidkare för näringsverksamheten av staten, Europeiska unionen, regioner, kommuner m.fl.⁹

Enligt reglerna i 29 kap. 4 och 5 §§ ska ett näringsbidrag som huvudregel tas upp som intäkt. Skattesatsen vid inkomstbeskattning av juridiska personer är enligt 65 kap. 10 § inkomstskattelagen som redan framhållits 20,6 procent.

Stat, kommun och regioner är inte föremål för inkomstskatt (7 kap. 2 § inkomstskattelagen). Dessa kommer således inte att erlägga någon inkomstskatt men erhåller å andra sidan inte heller någon motsvarande avdragsrätt (se avsnitt 6.4.1).

6.4.3 En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bedöms omfattas av befintliga regler om den statliga ålderspensionsavgift som staten ska betala

Efter redan beslutade ändringar hänvisar regeln i 2 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift till arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt redan befintliga regler i samma lag betalas den statliga ålderspensionsavgiften av staten.

⁷ I avsnitt 9.4 ff. har schablonmässigt antagits att 75 procent av premierna hänför sig till subjekt som är skattskyldiga enligt inkomstskattelagen och hänsyn har inte tagits till delägarbeskattade verksamheter (t.ex. enskilda näringsidkare och handelsbolag) även om dessa har anställda och kollektivavtal.

⁸ Som framgår av 29 kap. 3 § anses det inte utgöra återbetalningsskyldighet att ett stöd t.ex. kan krävas tillbaka om något uppenbarligen rubbar förutsättningarna för stödet eller företaget inte uppfyller villkoren för stödet eller föreskrifter som lämnats för detsamma.

⁹ I paragrafen återfinns även en uppräkningslista av stödformer vilka tydliggörs att de är avsedda att utgöra näringsbidrag. Utredningen har gjort bedömningen att det inte är nödvändigt att tillföra den eventuella statliga kompensationen till uppräkningslistan.

Utredningens beräkningar i delbetänkandet innebar att såväl statlig som kollektivavtalad arbetslöshetsersättning belastades med en statlig pensionsavgift på nuvarande nivå men att denna avgift betalades in av den arbetslöshetskassa som gjorde utbetalningen av arbetslöshetsersättning. Stats- respektive partsbidrag anpassades i delbetänkandet till denna kostnadsnivå hos arbetslöshetskassorna. Fördelen med denna lösning var enligt utredningen att pensionskostnaderna tydliggjordes för kollektivavtalsparterna.

Systemet med statlig ålderspensionsavgift visar sig emellertid ha inbyggda svagheter som gör det olämpligt att dessa avgifter betalas direkt av enskilda. Bl.a. ligger inbyggt i debiteringen flera års fördröjningar baserat på efterhandsavstämningar i förhållande till beslutade pensionsrättigheter. För en enskild aktör torde det vara angeläget att kunna bedöma kostnaderna när dessa uppkommer, inte endast flera år i efterhand. Debiteringen förutsätter dessutom årliga regeringsbeslut enligt 2 § förordningen (1998:1512) om statliga ålderspensionsavgifter m.m.

6.4.4 En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bedöms inte omfattas varken av arbetsgivaravgift, allmän löneavgift eller särskild löneskatt på förvärsinkomster

För löner erläggs som huvudregel arbetsgivaravgift enligt socialavgiftslagen (2000:980) samt därtill allmän löneavgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Som utredningen just konstaterat kommer dock en statlig ålderspensionsavgift att utgå med avseende på den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen. Oaktat att den statliga ålderspensionsavgiften skulle komma att betalas av staten medför det enligt 2 kap. 17 § socialavgiftslagen att några arbetsgivaravgifter inte skulle komma att utgå.¹⁰

Eftersom arbetsgivaravgift inte utgår kommer enligt 1 § första stycket lagen (1994:1920) om allmän löneavgift inte heller allmän löneavgift behöva betalas.

Ersättningen kommer heller inte att omfattas av regler om särskild löneskatt.¹¹ Särskild löneskatt ska enligt 1 § första stycket 1–5

¹⁰ Av formuleringen i socialavgiftslagen, som tar sikte på själva ersättningen och inte på vem som betalar den, följer enligt utredningen att ersättningen som sådan är avgiftsfri i alla led.

¹¹ Bestämmelser om särskild löneskatt på förvärsinkomster infördes i samband med skatte-reformen 1991 (prop. 1989/90:110 s. 379) med sikte på sådana inkomster som inte var för-månsgrundande.

lagen (1990:659) om särskild löneskatt på förvärvsinkomster betalas i stället för arbetsgivaravgifter av den som ger ut vissa särskilt preciserade ersättningar p.g.a. avtalsförsäkringar. Skattesatsen är lägre än summan av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift.¹²

Utredningen gör bedömningen att uppräknningen i 1 § lagen om särskild löneskatt på förvärvsinkomster i och för sig kan uppfattas anknyta nära till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Baserat på lagtextens lydelse i varje enskild punkt är det dock likväl uteslutet att en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle komma att omfattas av särskild löneskatt. Utredningen har då särskilt beaktat att de specifika benämningar som förekommer i paragrafen (avgångsbidragsförsäkring, trygghetsavtal etc.) måste anses vara så etablerade på svensk arbetsmarknad att de svårligen kan tolkas teleologiskt när de förekommer i en skatteförfattning.¹³

Även om reglerna om särskild löneskatt på förvärvsinkomster har utformats för att omfatta olika avtalsförsäkringar så är de formulerade med samma lagstiftningsteknik som i den s.k. katalogen i inkomstskattelagen (se avsnitt 7.2.1) och kan svårligen tolkas extensivt till nackdel för de skattskyldiga.

6.4.5 Staten bör fortsatt betala den statliga ålderspensionsavgiften

Utredningen har i sammanhanget övervägt alternativa hanterings-sätt för den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen, t.ex. att låta den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen omfattas av arbetsgivaravgifter men på en ny lägre nivå som motsvarar den statliga ålderspensionsavgiften. En särskild nivå på avgiften tillämpas redan för äldre. Samtidigt skulle i ett sådant alternativ statlig ålderspensionsavgift fortsatt betalas av staten, men då endast med avseende på den statliga arbetslöshetsersättningen.

Den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster har varit avsedd att omfatta inkomster som bland annat inte grundar pensionsrätt,

¹² Den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster ska inte sammanblandas med särskild löneskatt som tas ut på företagets pensionskostnader enligt lag (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader.

¹³ Vidare noterar utredningen att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen inte kan anses tecknad endast av arbetsgivare samt att utbetalare av densamma är arbetslöshetskassorna. Ersättningen utgår inte som komplement till sjukersättning eller aktivitetsersättning men avses däremot utgöra en kompensation för förlorad inkomst.

vilket enligt utredningen är svårt att förena med utredningens uppfattning att den kollektivavtalade ersättningen bör medföra pensionsrätt.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att reglerna om statliga ålderspensionsavgifter bör lämnas i nuvarande utformning även om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs. Det medför i så fall att staten skulle komma att behöva betala statlig pensionsavgift även för eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Det medför i så fall en ökad volym avseende statliga ålderspensionsavgifter.

6.4.6 Den statliga ålderspensionsavgiften bör beaktas när kompensationen till arbetsgivare fastställs

Den statliga ålderspensionsavgiften är enligt 1 och 2 §§ lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift f.n. 10,21 procent. Det är samma procentsats som gäller för ålderspensionsavgift enligt 2 kap. 26 § socialavgiftslagen.

Det är enligt utredningen angeläget att statskassan inte belastas med kostnaderna för en kollektivavtalad utbyggnad av arbetslöshetsförsäkring. Det gäller enligt utredningen även med avseende på eventuella tillkommande pensionskostnader.

Enligt utredningen bör därför de tillkommande statliga pensionsavgifter som staten skulle behöva betala p.g.a. en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring beaktas när kompensationen till arbetsgivare beräknas.

7 Kollektivavtalsstiftelser och administrationsbolag

I detta kapitel behandlas rollen för de parter på arbetsmarknaden som eventuellt skulle komma att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Själva kollektivavtalen tecknar dessa parter – arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer – sinsemellan. Dessa bör innehålla såväl ersättningsvillkor för de arbetslösa som regler om lönebaserade avgifter från berörda arbetsgivare.

Kollektivavtal regleras av befintliga stadganden i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som inte föranleder ytterligare överväganden från utredningens sida. Däremot behöver berörda parter bilda en eller flera kollektivavtalsstiftelser för att finansiera den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Som huvudregel förväntas också parterna vilja använda administrationsbolag för att underlätta hanteringen.

En kollektivavtalsstiftelse liknar i huvudsak en insamlingsstiftelse eftersom medel inte tillhandahålls av stiftare utan, i det här fallet, av de arbetsgivare som eventuellt tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Arbetsgivarna skulle bidra med medel till kollektivavtalsstiftelsen genom att betala in en lönebaserad premie.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis vad en kollektivavtalsstiftelse har för uppgifter inom ramen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Vidare beskrivs vad en sådan stiftelse är och hur den är tänkt att bildas (se avsnitt 7.1). Beskrivningen innefattar också hur kollektivavtalsstiftelsen beskattas och hur den lever upp till fullföljdskravet (som skulle utgöra ett krav för dess eventuella skattemässigt förmånliga status). Vissa lagändringar kan behövas för att kollektivavtalsstiftelser ska kunna användas inom ramen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 7.2).

Kollektivavtalsstiftelserna förväntas som huvudregel inte administrera insamlingen av premier från arbetsgivare själva utan ett eller flera administrationsbolag tänks biträda med att förmedla dessa till kollektivavtalsstiftelser (se avsnitt 7.3). I kapitlet beskrivs att administrationsbolag finns etablerade redan i dag och vilka uppgifter de har tillgång till avseende företag som tecknar kollektivavtal och anställda som omfattas av kollektivavtal. Det beskrivs också vilka uppgifter som administrationsbolag skulle kunna ha i en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Slutligen beskrivs vilka uppgifter administrationsbolagen behöver lämna till arbetslöshetskassorna för att kassornas handläggning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska möjliggöras.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för regler om mervärdesskatt enligt vilka eventuella förmedlingsavgifter som administrationsbolagen tar ut från arbetsgivare bedöms komma att omfattas av mervärdesskatt (se avsnitt 7.4).

7.1 Kollektivavtalsstiftelser bör svara för parternas utbetalning av medel till arbetslöshetskassorna

Utredningen har arbetat med utgångspunkten att parterna för att hantera sin del av administrationen av den kollektivavtalade försäkringen nybildar en eller flera kollektivavtalsstiftelser. Kollektivavtalsstiftelsens huvuduppgift blir att ansvara för finansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen medan uppbörden av medel för detta förväntas skötas av administrationsbolag. Kollektivavtalsstiftelsen kommer därutöver i praktiken att fylla en viktig funktion för att överbrygga konjunkturskillnader vilket sker genom viss fondering men även genom att olika grupper av arbetstagare upplever delvis olika konjunkturcykler. Inom ramen för kollektivavtalsstiftelsen förväntas även en omfördelning ske mellan olika kollektiv, vilka sammellan har större respektive mindre risk för arbetslöshet och/eller kortare respektive längre arbetslöshetsperioder.

7.1.1 En kollektivavtalsstiftelse förutsätter ett kollektivavtal och dess stiftare tillskjuter inte själva några medel

Med kollektivavtalsstiftelser menas i detta betänkande vanligen sådana stiftelser som omhändertar frågor om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten har varit att en eller flera kollektivavtalsstiftelser behövs för att hantera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Flera sådana kan alltså förekomma samtidigt beroende på hur berörda parter väljer att organisera sig.¹

En kollektivavtalsstiftelse liknar en insamlingsstiftelse i det avseendet att medel till stiftelsen är avsedda att tillhandahållas av någon annan än stiftaren. Tanken med kollektivavtalsstiftelser är att resurserna ska komma från olika arbetsgivare som i kollektivavtal eller avtal av annat slag har åtagit sig att betala vissa avgifter till stiftelsen.² Kollektivavtalsstiftelsen faller därför, enligt förarbetena till stiftelselagen, utanför den allmänna definitionen av stiftelsebegreppet.³ En anledning till att kollektivavtalsstiftelser är särreglerade i stiftelselagen är alltså att de annars inte skulle anses utgöra stiftelser. Enligt vad utredningen inhämtat från Länsstyrelsen i Stockholms län finns f.n. 25 kollektivavtalsstiftelser registrerade där och ytterligare 3 hos andra länsstyrelser.⁴

Som framgår av 1 kap. 2 § stiftelselagen bildas en vanlig stiftelse genom att egendom förvaltas som en *självständig förmögenhet*, att det finns ett *bestämt ändamål* samt att egendomen har *avskilts* från en eller flera stiftare. För kollektivavtalsstiftelsen gäller enligt 11 kap. 3 § följande kumulativa förutsättningar, vilket framför allt utelämnar kravet att egendomen ska ha avskilts *från stiftaren*:

¹ De förslagsställande parterna har till utredningen uttryckt att antalet kollektivavtalsstiftelser bör vara så litet som praktiskt är möjligt, för att uppnå ändamålsenlig stabilitet och utjämningsmöjligheter inom ett större kollektiv.

² Isoz H., *Stiftelselagen en kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1997, s. 255.

³ Prop. 1993/94:9 s. 54, se även Sundberg P., *Stiftelselag (1994:1220)*, 11 kap. 3 §, Karnov (JUNO).

⁴ Enligt förarbetena till stiftelselagen torde de stiftelser som vid stiftelselagens införande fanns för arbetstagare inom den offentliga sektorn i allmänhet ha utgjort "vanliga" stiftelser och inte kollektivavtalsstiftelser, baserat på att en eller flera av de parter som träffat kollektivavtalet om förmögenhetsbildningens inrättande också avskilt medlen till densamma (prop. 1993/94:9 s. 54). Utredningen konstaterar emellertid att flera av dessa stiftelser numera har registrerats som kollektivavtalsstiftelser av länsstyrelserna.

1. en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation i kollektivavtal förordnar att pengar som arbetsgivare enligt kollektivavtal eller annat avtal tillskjuter, skall som en självständig förmögenhet främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och
2. någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet.

De rättsliga förutsättningarna för att det ska föreligga en kollektivavtalsstiftelse bör i övrigt enligt förarbetena till stiftelselagen i huvudsak överensstämma med vad som gäller för insamlingsstiftelser. Det måste således föreligga ett skriftligt stiftelseförordnande, i detta fall intaget i ett kollektivavtal som har träffats mellan en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation, med angivande av ett bestämt ändamål. Ändamålet ska vara varaktigt. Vidare ska det finnas ett åtagande från någon som har förklarat sig villig att förvalta pengarna i enlighet med stiftelseförordnandet.⁵

För att en kollektivavtalsstiftelse ska föreligga krävs det att stiftelseförordnandet är intaget i ett kollektivavtal. Med kollektivavtal avses enligt 23 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) ett skriftligt avtal mellan å ena sidan en arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och å andra sidan en arbetstagarorganisation, om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det måste för att en kollektivavtalsstiftelse ska föreligga vara fråga om ett kollektivavtal som har träffats mellan en arbetsgivarorganisation och en *central* arbetstagarorganisation. Det innebär att avtalet på arbetstagersidan måste vara träffat på förbunds nivå.⁶

⁵ Prop. 1993/94:9 s. 54.

⁶ Prop. 1993/94:9 s. 226–227. Att ett stiftelseförordnande är intaget i ett kollektivavtal medför däremot inte nödvändigtvis att stiftelsen utgör en kollektivavtalsstiftelse. Om stiftelseförordnandet innefattar löfte om att stiftarens egendom ska avskiljas för stiftelsen blir det i stället en vanlig stiftelse (Isoz H., *Stiftelselagen en kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1997 s. 255, se även prop. 1993/94:9 s. 54).

7.1.2 Stiftelseförordnandet i en kollektivavtalsstiftelse kan ändras när som helst

Kollektivavtalsstiftelser anses ha en annorlunda roll att spela jämfört med vanliga stiftelser. Mot den bakgrunden föreskrivs det i 11 kap. 4 § andra stycket första meningen att stiftarna och en kollektivavtalsstiftelse utan hinder av bestämmelserna i 6 kap. genom skriftlig överenskommelse får ändra eller upphäva stiftelseförordnandet.⁷

Här införs alltså den principiella skillnaden i förhållande till vanliga stiftelser att stiftaren – dock endast tillsammans med samtliga övriga stiftare och själva stiftelsen – i princip utan begränsningar får ändra i stiftelseförordnandet. Anledningen till att den tillkommande möjligheten finns är enligt förarbetena att det, med hänsyn till den roll kollektivavtalsstiftelserna är avsedda att ha, bör vara möjligt för stiftarna att i samspel med stiftelsen anpassa föreskrifterna för stiftelsen till den utveckling som sker i samhället. Det kan t.ex. ske organisatoriska förändringar på arbetstagsarsidan som innebär att en viss grupp destinatärer som hittills har omfattats av en äldre kollektivavtalsstiftelses ändamålsbestämmelser upphör att göra det. För att en sådan grupp arbetstagare inte ska bli utan skydd vid t.ex. uppsägningar på grund av arbetsbrist kan det krävas att det sker ett upphävande av ändamålet för en del av den ifrågavarande stiftelsens förmögenhet i syfte att överföra denna till en annan kollektivavtalsstiftelse.⁸

Som den avfattats är emellertid den tillkommande ändringsmöjligheten väsentligen vidare och torde i princip kunna användas för ändringar som sker oavsett vilket skälet för dessa är, under förutsättning att kollektivavtalsparterna och stiftelsen är överens. Eftersom kollektivavtalsparterna typiskt sett torde ha förbehållit sig rätten att utse styrelse eller motsvarande i stiftelsen borde det i praktiken ofta vara tillräckligt att kollektivavtalsparterna är överens.

7.1.3 Flertalet regler i stiftelselagen gäller även för kollektivavtalsstiftelser

Av 11 kap. 4 § första stycket framgår vilka regler i stiftelselagen som gäller för en kollektivavtalsstiftelse. Man kan baserat på den i och för sig anse att flertalet regler i stiftelselagen faktiskt gäller även

⁷ Isoz H., *Stiftelselagen – en kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1997, s. 256.

⁸ Prop. 1993/94:9, s. 229–230.

för kollektivavtalsstiftelser. Det är samtidigt riktigt att konstatera att helt grundläggande regler som tillämpas på andra stiftelsebildningar inte tillämpas på kollektivavtalsstiftelser.

En kollektivavtalsstiftelse kan på samma sätt som vanliga stiftelser ha antingen egen eller anknuten förvaltning. I praktiken torde omfattande samordningsfördelar kunna finnas mellan verksamheten i administrationsbolag och kollektivavtalsstiftelse. Det skulle kunna tala för att ge en kollektivavtalsstiftelse anknuten förvaltning, genom att som dess förvaltare helt enkelt förordna administrationsbolaget. Mervärdesskattereglerna kan emellertid komma att göra en sådan ordning mindre ekonomiskt fördelaktigt (se avsnitt 7.4.6).

7.1.4 Länsstyrelsen har tillsyn över kollektivavtalsstiftelser

Kollektivavtalsstiftelser står i princip och som huvudregel under tillsyn av en länsstyrelse (9 kap. 1–2 §§) men länsstyrelsens faktiska tillsynsbefogenheter är begränsade. Dessa kan delvis jämföras med vad som gäller vissa andra stiftelser som kan sägas stå under vad man skulle kunna beteckna som begränsad tillsyn, däribland t.ex. stiftelser som bildats av eller tillsammans med ett offentligt rättssubjekt eller som förvaltas av en statlig myndighet.⁹

Tillsynen över en kollektivavtalsstiftelse är således begränsad till att t.ex. lämna råd och upplysningar (3 § andra stycket), skilja obehöriga förvaltare eller styrelseledamöter från sina uppdrag (5 § första stycket 1) alternativt begära hos domstol att dessa ska skiljas från sina uppdrag (6 § första och andra styckena) samt att i behövlig omfattning förordna nya styrelseledamöter (7 §) eller förvaltare (8 §).

Utredningen har inte funnit behov av någon särskild ordning för tillsynen av kollektivavtalsstiftelser inom ramen för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen utan bedömer att den nuvarande stiftelse-tillsynen kan fylla de behov som finns. Krav ställs ju även på registrering hos Kammarkollegiet som även förutsätts kunna besluta om avregistrering (se avsnitt 11.4.2). Utformningen av regler för inskränkt skattskyldighet (se avsnitt 11.3) väntas också medföra att de nya kollektivavtalsstiftelsernas verksamhet skulle komma att bedrivas inom relativt tydliga ramar.

⁹ Isoz H., *Stiftelselagen – en kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1997, s. 201–202.

7.2 De nya kollektivavtalsstiftelserna bör inkomstbeskattas på samma sätt som befintliga trygghetsstiftelser

I delbetänkandet angav utredningen bland annat att skattereglerna för kollektivavtalsstiftelser kunde behöva ändras om en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs. En allmän utgångspunkt för regler om inskränkt skattskyldighet är att skattegynnandet ska vara begränsat till stiftelser som i skälig omfattning aktivt främjar ett eller flera allmännyttiga ändamål och dessutom i endast ringa eller mycket ringa omfattning främjar andra ändamål (se delbetänkandet avsnitt 8.2.3). Detta återspeglas i vad som betecknas ändamålskravet (7 kap. 4 § inkomstskattelagen), verksamhetskravet (7 kap. 5 §) och fullföljdskravet (7 kap. 6 §).

7.2.1 Den befintliga lagstiftningstekniken har ifrågasatts

Bestämmelserna om beskattning av allmännyttiga stiftelser är såväl till sitt materiella innehåll som till den lagtekniska utformningen i stort sett oförändrade sedan 1942.¹⁰ Dessa bestämmelser byggde dessutom delvis på äldre lagstiftning. Förutsättningarna för att en stiftelse ska omfattas av undantag från beskattning uppfattas i dag många gånger som otidsenliga och de är, trots en relativt omfattande praxis, svåra att tillämpa (SOU 2009:65, s. 45).

Utöver de mera generella undantagen för allmännyttiga föreningar och stiftelser finns fortsatt undantagsbestämmelser för vissa andra juridiska personer, särskilt angivna kategorier av subjekt eller enskilt namngivna subjekt i 7 kap. 15–18 §§ inkomstskattelagen. Dessa bestämmelser brukar ofta gå under beteckningen katalogen. Den lagstiftningsteknik som där används – att uttryckligen namnge vissa subjekt – är inte invändningsfri då det finns ett grundläggande krav på (skatte)lagstiftningen att bestämmelserna så långt möjligt bör vara generella.¹¹

Frågan om katalogens lämplighet från konstitutionell synpunkt berördes redan 1995 i Stiftelse- och föreningsskattekommitténs betänkande *Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella före-*

¹⁰ Till grund för dessa låg ett betänkande av 1936 års skattekommitté (SOU 1939:47).

¹¹ Jfr Strömberg H., *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., s. 39.

ningar (SOU 1995:63) men utredningens förslag ledde inte till lagstiftning och katalogen kvarstår i sina huvuddrag fortsatt i dag.

Under 2009 föreslog en utredning omfattande moderniseringar av regelverket, däribland generella regler för att omfatta de avsedda ändamålen. Under en rubrik diskuterade den utredningen t.ex. subjekt som har till syfte att lämna skydd vid arbetslöshet, sjukdom eller olycksfall och ansåg att dessa borde regleras av en gemensam lagregel och även undantas från fullföljdskravet (SOU 2009:65 s. 251–253).

7.2.2 De nya kollektivavtalsstiftelserna bedöms inte omfattas av nuvarande regler om inskränkt skattskyldighet

Enligt huvudregeln i 6 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen är svenska stiftelser obegränsat skattskyldiga för inkomstskatt. Skatteförutsättningarna för just kollektivavtalsstiftelser har sällan varit föremål för något särskilt intresse. De utredningar som genomförts (se t.ex. SOU 2009:65) fokuserar på andra – antalsmässigt vanligare – typer av stiftelser. Även rättspraxis avser i hög grad andra typer av stiftelser.

I katalogen finns särskilt en undantagsregel som är av betydelse för kollektivavtalsstiftelserna. Av 7 kap. 16 § inkomstskattelagen framgår att vissa juridiska personer är skattskyldiga bara för inkomst p.g.a. innehav av fastighet, vilket bl.a. avser stiftelser som bildats enligt avtal mellan organisationer av arbetsgivare och arbetstagare med ändamål att lämna avgångsersättning till arbetstagare som blivit arbetslösa eller att främja åtgärder till förmån för arbetstagare som blivit eller löper risk att bli arbetslösa eller att lämna understöd vid utbildning eller att lämna permitteringslönersättning (7 kap. 16 § sjunde strecksatsen inkomstskattelagen).¹²

Nyss nämnda undantagsregel är uppenbart avsedd att tillämpas av kollektivavtalsstiftelser men har givits en lydelse som är bredare. Anledningen synes vara lagstiftarens vilja att ett antal vid tidpunkten för lagstiftningens tillkomst existerande stiftelser som inte uppfyllde definitionen på kollektivavtalsstiftelse likväl borde omfattas. Som framgått av vad utredningen tidigare redovisat (se avsnitt 7.1.1) före-

¹² Samma regel gäller även för bland annat arbetslöshetskassor (7 kap. 16 § femte strecksatsen inkomstskattelagen) och personalstiftelser enligt tryggandelagen (7 kap. 16 § sjätte strecksatsen inkomstskattelagen) samt för bolag eller andra juridiska personer som utslutande har till uppgift att lämna permitteringslönersättning (7 kap. 16 § åttonde strecksatsen inkomstskattelagen). Se prop. 1971:162 och prop. 1974:130; jfr prop. 1999/2000:2, del 2, s. 89; se även RÅ 1999 not. 56 och RÅ 1999 not. 57.

faller numera aktuella stiftelser anses betraktade som kollektivavtalsstiftelser.

Undantagsregeln i 7 kap. 16 § sjunde strecksatsen inkomstskattelagen torde i sin nuvarande formulering inte komma att omfatta en sådan kollektivavtalsstiftelse som erbjuder kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, framför allt eftersom en sådan inte omfattas av lagtextens ordalydelse.

7.2.3 Fullföljdskravet tillämpas för verksamheter med inskränkt skattskyldighet

Fullföljdskravet har en särställning i sammanhanget eftersom det även innefattar en temporal aspekt och hindrar att medel läggs på hög för att tillgodose det skattegynnade ändamålet endast i en framtid. Kravet har uttryckts som ett aktivitetskrav. Enligt fullföljdskravet förutsätts mycket förenklat att över en femårsperiod 75–80 procent av fullföljdsinkomsten används för det skattegynnade ändamålet.

I 7 kap. 18 § inkomstskattelagen anges att bestämmelserna i katalogen (7 kap. 15–17 §§) är tillämpliga på stiftelser bara om fullföljdskravet i 7 kap. 6 § är uppfyllt. Fullföljdskravet kan beskrivas som ett aktivitetskrav. Det ställer krav på stiftelsen att använda de intäkter som är undantagna från beskattning för allmännyttiga ändamål.

Kravet är utformat så att stiftelsen under beskattningsåret i skälig omfattning ska använda sina intäkter för ett eller flera allmännyttiga ändamål, men hänsyn får även tas till hur intäkterna sammantaget har använts sett över en period av flera beskattningsår. Fullföljdskravet ska anses uppfyllt även om stiftelsen under beskattningsåret inte har använt sina intäkter i tillräcklig omfattning, om detta förhållande kan anses vara tillfälligt.¹³

I äldre förarbeten angavs att det var svårt att uppställa exakta regler för vad som utgör en skälig omfattning men att sedvanliga avsättningar för ökande av en stiftelses kapital inte skulle påverka skattefriheten (prop. 1942:134 s. 51). Efter hand har likväl olika former av andelsberäkningar vunnit mark. Med avseende på ett överklagat förhandsbesked utlät sig t.ex. Regeringsrätten (för övrigt inte enhälligt) på sådant sätt om det överklagade förhandsbeskedet att det tolkades som att normalt sett i genomsnitt 20 men inte 30 procent

¹³ Promemorior *Vissa skattefrågor gällande ideella föreningar, registrerade trossamfund och kollektivavtalsstiftelser*, Dnr Fi2016/04212/S1 s. 15.

avkastningen årligen kan fonderas (RÅ 1958 fi 1574). I ett senare avgörande godtogs en fondering på 25 procent (RÅ 1967 fi 136–137). Rättsfallet RÅ 2001 ref. 17 har sedermera uttolkats som att om cirka 75–80 procent av avkastningen har använts till det allmännyttiga ändamålet i genomsnitt under det aktuella beskattningsåret och de fyra närmast föregående beskattningsåren är fullföljdskravet uppfyllt.

Det poängteras dock att detta inte bör uppfattas som några bindande normer, utan prövningen kan modifieras i det enskilda fallet. Strängare krav bör dock enligt doktrin knappast kunna komma i fråga.¹⁴

Begreppet fullföljdsinkomst

Fullföljdskravet ställer alltså krav på att en andel av influtna medel ska förbrukas. Denna typ av andelsberäkningar är naturligtvis väldigt känsliga för vilken nämnare som används, d.v.s. för fullföljdsinkomsten.

Fullföljdskravet beräknas som en andel av fullföljdsinkomsten; enligt 7 kap. 7 § inkomstskattelagen utgörs den som huvudregel av sådana intäkter som enligt 3 § inte ska tas upp till beskattning, dock med undantag för schablonintäkter enligt 42 kap. 43 § och kapitalvinster. Indelningen i inkomstslag från 1928 års numera upphävda kommunalskattelag tillämpas här fortsatt vilket innebär att som kapitalavkastning betecknas vad som historiskt sett ingick i inkomstslaget kapital medan som kapitalvinst betecknas vad som historiskt sett ingick i inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet. De förra inkomsterna ska alltså ingå vid beräkningen av fullföljdsinkomsten medan de senare ska uteslutas. Fullföljdsinkomsten för aktuella kollektivavtalsstiftelser skulle därför potentiellt sett kunna bestå av

- lönebaserade premier som erhålls från anslutna arbetsgivarföretag, vilka tänks bli förmedlade via ett administrationsbolag (se avsnitt 7.3),
- ersättningar stiftelsen betingar sig för sin förvaltning, vilket utredningen dock inte har avsett bör förekomma (se avsnitt 7.1.1),

¹⁴ Gunne C., Daverús M. & Märilin C., *Beskattning av stiftelser och ideella föreningar*, 2023, version 4, JUNO, s. 66.

- eventuellt stöd från staten, vilket utredningen anser vore otänkbart (se avsnitt 2.4.2),
- finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna¹⁵ vilka härrör från arbetstagarnas medlemsavgifter (se avsnitt 3.1.4 och 6.3.4),
- kapitalinkomster exklusive kapitalvinst, t.ex. räntor, utdelningar, och liknande, exklusive t.ex. realisationsvinster.

Redan av konstruktionen som kollektivavtalsstiftelse följer att det är uteslutet med eventuella tillskott från stiftarna, d.v.s. från parterna själva. Medel för förvaltningen av en stiftelse tas regelmässigt från dess egen förmögenhet. I en kollektivavtalsstiftelse härrör förmögenheten inte från stiftarna. Sammanfattningsvis ser utredningen framför sig att kollektivavtalsstiftelsernas fullföljdsinkomst primärt skulle bestå av lönebaserade premier från arbetsgivare, finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsstiftelsens egen kapitalinkomst exklusive eventuella kapitalvinster.

7.2.4 Särskilda regler tillämpas redan i dag för trygghetsstiftelser

Eftersom verksamheten i de befintliga trygghetsstiftelserna är kraftigt konjunkturkänslig har det ansetts lämpligt att reglera ett särskilt undantag från fullföljdskravet för vissa stiftelser (prop. 2016/17:192) för att säkra att dessa inte i ett exceptionellt konjunkturläge förlorar sin inskränkta skattskyldighet. Undantaget är formulerat så att fullföljdskravet fortsatt gäller men i praktiken mildras genom att beräkningen av fullföljdsinkomsten görs på ett annat sätt än vanligt, genom att vissa poster inte kommer att ingå. Genom att kravet på användning av resurser är uttryckt som en andel av fullföljdsinkomsten modereras därigenom fullföljdskravet.

Av förarbetena till denna undantagsreglering framgår bl.a. följande. Kollektivavtalsstiftelserna är en del av den svenska arbetsmarknadsmodellen, och bidrar genom sin verksamhet till att de nämnda målen med den svenska arbetsmarknadsmodellen uppnås. Stiftelserna finansieras genom avgifter som betalas av de anslutna arbetsgivarna. Syftet

¹⁵ Finansieringsavgiften ska ses som fullföljdsinkomst förutsatt att den inte omfattas av undantaget i 7 kap. 7 § inkomstskattelagen beträffande bidrag som lämnas i kapitaliserings-syfte (prop. 2013/14:1 del 1A s. 315).

med avgiftsinbetalningarna är såväl att täcka behoven av att finansiera den löpande verksamheten som att bygga upp ett kapital som kan användas när belastningen på verksamheten är högre på grund av att arbetslösheten ökar.¹⁶

Av 7 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen framgår numera, mot bakgrund av övervägandena som återgivits närmast ovan, ett särskilt undantag med sikte på trygghetsstiftelserna för att säkra att dessa inte i ett exceptionellt konjunkturläge förlorar sin inskränkta skattskyldighet.

Utredningen har bedömt att ett motsvarande behov kan föreligga för nu aktuella kollektivavtalsstiftelser (se avsnitt 11.3).

7.3 Administrationsbolag bör svara för parternas insamling av medel till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

Vid inrättandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har förutsatts, av utredningen och av de förslagsställande parterna, att ett eller flera administrationsbolag administrerar och förmedlar de lönebaserade premier som arbetsgivare med kollektivavtal betalar för att systemet ska kunna finansieras.

7.3.1 Administrationsbolag finns redan i dag och har tillgång till nödvändiga uppgifter

Såvitt utredningen erfarit finns i dag huvudsakligen två olika strukturer för administrationen av kollektivavtal: försäkringscentralen Fora och Statens tjänstepensionsverk (SPV). Utöver dessa finns även ett antal valcentraler som främst hanterar valet av leverantörer för tjänstepensionen: Collectum (tjänstemän inom PTK), Pensionsvalet (vissa anställda inom kommun, region, kommunalförbund, kommunförbund eller kommunala företag samt arbetare och tjänstemän inom Kooperationen) och Valcentralen (vissa anställda inom kommun, region eller kommunala företag, finansbranschen, försäk-

¹⁶ Promemoriorian *Vissa skattefrågor gällande ideella föreningar, registrerade trossamfund och kollektivavtalsstiftelser*, Dnr Fi2016/04212/S1, s. 3.

ringsbranschen, piloter, vissa statsanställda, Praktikertjänst samt företag utan kollektivavtal).¹⁷

För privatanställda används i huvudsak försäkringscentralen Fora för hantering av premier som arbetsgivarna betalar till följd av kollektivavtal. Fora ägs gemensamt av Svenskt Näringsliv och LO. Bolaget säkerställer att kollektivavtalade förmåner blir korrekt hanterade, beräknade, fakturerade och överförda. Fora har 235 000 företag som kunder och 4 miljoner individer omfattas av de försäkringar som Fora administrerar. Kunderna består av företag som är medlemmar i arbetsgivarorganisationer både inom och utanför Svenskt Näringsliv samt de företag som tecknat hängavtal utan att vara medlemmar i en arbetsgivarorganisation. Den totala premie- och avgiftsvolymen uppgår till drygt 21 miljarder kronor per år.¹⁸ Fora erbjuder även arbetsgivare hantering och administration av återbetalning av omställningsmedel från staten (Kammarkollegiet). Utifrån vad som är känt för utredningen tar Fora ut en avgift på 1,5 procent av förmedlade medel.

För statligt anställda betalar arbetsgivarna in premier till Statens tjänstepensionsverk (SPV), som ansvarar för att hantera, beräkna och betala ut tjänstepensioner och andra avtalsförmåner för anställda inom staten och tidigare statliga verksamheter som bolagiserats.¹⁹

Kommuner och regioner använder sig av olika administrationsbolag för hanteringen av kollektivavtal, men har inte bildat något eget bolag för ändamålet. Enligt kollektivavtalet tecknar arbetsgivarna vissa försäkringar hos Afa²⁰ och premierna för dessa hanteras via Fora på motsvarande sätt som för privata sektorn. Försäkringsgivare för Tjänstegrupplivförsäkringen (TGL) är KPA²¹, som också fakturerar premien för denna.²²

Omställningsfonden administrerar själv fakturering av egna och vissa andra avgifter samt söker som tidigare omtalat ersättning på

¹⁷ Dahlgren m.fl., *Tjänstepensioner*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020, s. 29, samt respektive företags webbplatser.

¹⁸ Uppgifter från Fora, <https://www.fora.se/om-fora/om-oss/>, läst 2024-04-08.

¹⁹ Uppgifter från SPV, <https://www.spv.se/om-spv/var-verksamhet/>, läst 2024-04-08.

²⁰ Afa Försäkring ägs av Svenskt Näringsliv, LO och PTK och försäkrar 5 miljoner arbetstagare genom kollektivavtalsreglerade försäkringar.

²¹ KPA AB ägs till 60 procent av Folksam och till 40 procent av SKR Företag AB.

²² AB 24, Allmänna bestämmelser (del av huvudöverenskommelsen), 39 § och uppgifter från SKR, utredningens aktbilaga 156.

uppdrag av arbetsgivare hos Kammarkollegiet inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.²³

Enligt utredningen illustrerar den utbredda användningen av administrationsbolag eller motsvarande att ett behov av en sådan funktion vanligen anses föreligga. Det torde hänga samman med administrativa fördelar när uppbörderna av medel till olika avtalsförsäkringar samordnas. Sådana fördelar är även avgörande för att utredningen utgått från att administrationsbolag vanligen förväntas komma att användas vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, utan att för den skull utesluta att några parter kan välja att administrera uppbörderna på annat sätt eller i annat än aktiebolagsform.

7.3.2 Administrationsbolag bör sköta debitering av lönebaserade premier

Administrationsbolagets uppgift bör vara att samla in lönebaserade premier, vilket är ett arbete som baseras på att bolaget även håller reda på vilka arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Utredningen har för sina beräkningar och illustrationer tagit utgångspunkt i en förväntad modell där administrationsbolaget hämtar in lönebaserade premier som vidarebefordras till en kollektivavtalsstiftelse. Avgiftsskyldigheten, nivån på avgiften och administrationsbolagets rätt att uppbära dessa medel förutsätts följa av kollektivavtal.

7.3.3 Administrationsbolag bör bistå arbetsgivare med ansökan och utbetalning av statlig kompensation

Administrationsbolag bör även bistå arbetsgivare med att söka ersättning hos Kammarkollegiet för erlagda lönebaserade premier, vilket sker på ungefär samma sätt som inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

På uppdrag av samma arbetsgivare tänks administrationsbolaget uppbära från Kammarkollegiet utbetalda medel samt fördela dessa vidare till respektive arbetsgivare.

Administrationsbolaget tänks också rent praktiskt bistå Kammarkollegiet med att underrätta respektive arbetsgivare om de beslut

²³ Uppgifter från Omställningsfonden, <https://www.omstallningsfonden.se/arbetsgivare/premiefakturering/>, läst 2024-04-08.

om kompensation som fattats. I formell mening torde man kunna se frågan på det sättet att Kammarkollegiet underrättar sökandens ombud (administrationsbolaget) som i sin tur underrättar sökanden.²⁴

7.3.4 Administrationsbolag bör lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna om kollektivavtalstäckning

Det är avgörande för att kunna genomföra ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring att administrationsbolaget kan bistå arbetslöshetskassorna med uppgifter om den ersättningsökande omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Administrationsbolaget eller den som utför motsvarande uppgifter inom ramen för kollektivavtalet är vanligen den enda aktör som har tillgång till samlade uppgifter om vilka företag som har tecknat kollektivavtal och behöver dela med sig av dessa uppgifter till arbetslöshetskassorna för att möjliggöra deras handläggning.

7.3.5 Administrationsbolag skulle utföra tjänster åt arbetsgivare med kollektivavtal baserat på förutsättningar som beslutas av kollektivavtalsparterna

Vad gäller kostnaderna för administrationsbolagets arbete har från försäkringscentralen Fora inhämtats att dess arbete med att ombesörja ansökningar och utbetalningar av grundläggande kompetens- och omställningsstöd uppgår till cirka 13 miljoner kronor avseende investering i nya system och övriga kostnader för det första utbetalningstillfället.²⁵ Kostnaden för framtida utbetalningar har beräknats till som mest 15–20 kronor per försäkringsavtal.²⁶

Utredningen har inte någon särskild uppfattning om hur ägandet av administrationsbolag bör se ut. Det kan konstateras att någon äganderelation eller motsvarande mellan administrationsbolag och kollektivavtalsstiftelsen inte är avsedd. En kollektivavtalsstiftelse kan vidare per definition inte ha några ägare. Däremot torde det

²⁴ Det är tydligt att något slags fullmakt torde behövas för att kunna ansöka om medel åt berörda arbetsgivare samt uppbära dessa medel från Kammarkollegiet.

²⁵ Varav TSL 5,5 miljoner kronor, TRR 4,0 miljoner kronor och TRS 3,5 miljoner kronor.

²⁶ Utbetalningar sker till drygt 100 000 företag vilket innebär att de årliga kostnaderna skulle kunna uppskattas till högst 2 miljoner kronor årligen, om Fora antas vara representativt för samtliga delar av arbetsmarknaden.

i och för sig inte vara uteslutet att en kollektivavtalsstiftelse även äger ett administrationsbolag.

Kollektivavtalsstiftelsens koppling till administrationsbolag etc. är frågor som olika kollektivavtalsparter och kollektivavtalsstiftelser måste få lösa på olika sätt och som parterna redan har mångåriga erfarenheter av. I den nu skisserade modellen är det emellertid klart att administrationsbolaget inte har något uppdrag varken från kollektivavtalsstiftelsen eller från arbetslöshetskassorna. Snarare utgör uppgifter om kollektivavtalsförhållanden en förutsättning för arbetslöshetskassornas möjlighet att utföra sina utbetalningar, vilka utgör ett led i att arbetsgivare med kollektivavtal fullgör sina förpliktelser enligt samma avtal.

Administrationsbolagets uppdrag är alltså primärt åt enskilda arbetsgivare som använder dess tjänster som ett led i det kollektivavtal som kollektivavtalsparterna har träffat. I nu aktuell del innefattar uppdraget i praktiken att vidarebefordra pengar till kollektivavtalsstiftelsen samt att bistå arbetsgivare med ansökan om statlig ersättning. Dessa arbetsgivare finansierar också de uppgifter som utförs enligt det kollektivavtal som dessa är bundna av.

Kollektivavtalsparternas huvudsakliga uppgift kan slutligen sägas vara att genom kollektivavtalet ge förutsättningar för uppdraget från arbetsgivare till administrationsbolaget samt att löpande balansera inbetalningarna via administrationsbolaget till de förpliktelser som uppkommer genom kollektivavtalet.

7.4 Frågor om mervärdesskatt i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Efter en grundläggande redogörelse för mervärdesskattereglerna och nationell rättspraxis (se avsnitt 7.4.1) behandlas var för sig olika moment i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Inledningsvis behandlas frågan om moms på förmedlingsavgift som administrationsbolaget tänks ta ut från arbetsgivare (7.4.2). Därefter flyttas fokus till kollektivavtalsstiftelsen och vi analyserar själva huvudfunktionen i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, d.v.s. att förmedla ersättningar vid arbetslöshet (7.4.3) liksom den administration som skulle uppkomma hos kollektivavtalsstiftelserna, innefattande även kapitalplacering (7.4.4). Vidare behandlas finansieringsavgift som

kollektivavtalsstiftelsen erhåller från arbetslöshetskassorna (7.4.5). Avslutningsvis redogörs för några situationer som skulle kunna vara föremål för mervärdesskatt, särskilt om administrationsbolag skulle komma att ta på sig uppgifter som naturligen faller inom ramen för t.ex. kollektivavtalsstiftelsens ansvarsområde (7.4.6).

7.4.1 Gällande regler om mervärdesskatt

I mervärdesskattelagen (2023:200) finns i 4 kap. 2 § regler om vad som avses med beskattningsbar person och ekonomisk verksamhet.²⁷ Bedömningen av mervärdesskattefrågan i nu relevanta sammanhang sammanhänger i praktiken ofta med vilket samband som anses föreliggande mellan å ena sidan olika avgifter och å andra sidan med dessa avgifter sammanhängande prestationer. Kravet på ett direkt samband mellan ersättningen och tjänsten har utvecklats av EU-domstolen.²⁸ I huvudsak beskrivs denna gränsdragning mest utförligt i Skatteverkets web-baserade rättsliga vägledning som nedan ska översiktligt refereras.

Skatteverkets befintliga rättsliga vägledning²⁹

För att beskattningsbara transaktioner i form av leverans av varor och tillhandahållande av tjänster ska bli föremål för mervärdesskatt krävs att det finns en prestation som utförs mot ersättning. Det krävs att det finns ett direkt samband mellan den ersättning som betalas och själva leveransen av varan eller tillhandahållandet av tjänsten. Det ska alltså finnas ett rättsförhållande som innebär ett ömsesidigt utbyte av prestationer mellan parterna.

Vid bedömningen av huruvida det är fråga om en transaktion som sker mot ersättning spelar det däremot ingen roll om avgiften överstiger eller understiger självkostnadspriset.³⁰ Begreppet beskatt-

²⁷ I tidigare gällande mervärdesskattelag (1994:200) återfanns i huvudsak motsvarande regler i 4 kap. 1 §. Större delen av praxis hänvisar tillbaka till denna lag.

²⁸ Se bl.a. målen 154/80 punkt 12, 102/86 punkterna 11–12, C-16/93 punkterna 12–13, C-246/08 punkterna 43–45, 230/87 punkterna 11–12, C-283/12 punkt 37, C-410/17 punkt 31 och C-344/22 punkterna 36–39.

²⁹ Den rättsliga vägledningen återfinns på Skatteverkets hemsida under följande sökväg: Vägledning » 2024 » Mervärdesskatt » Mervärdesskattens tillämpningsområde » Kravet på ersättning » Det ska finnas ett direkt samband mellan ömsesidiga prestationer.

³⁰ Mål C-412/03 punkt 22, C-285/10 punkt 25, C-151/13 punkterna 36 och 37, C-263/15 punkt 45, C-520/14 punkt 26 och C-94/19 punkt 29.

ningsbar transaktion mot ersättning är heller inte beroende av för vilket ändamål som varan eller tjänsten förvärvas.

Den beskattningsbara personen som gör transaktionen ska göra det mot en bestämd ersättning för just denna transaktion gentemot förvärvaren såsom konsument.³¹ Att ersättningen fastställs på ett schablonmässigt sätt och på årsbasis i syfte att täcka ett bolags driftskostnader påverkar inte att det direkta sambandet mellan den beskattningsbara transaktionen och ersättningen är uppfyllt.

Det direkta sambandet påverkas inte heller av att ett avtal innehåller klausuler som tillåter en justering av ersättningen på grund av ändrade förutsättningar, dock under förutsättning att ersättningsnivån är bestämd på förhand och enligt tydligt fastställda kriterier som garanterar att ersättningen täcker bolagets driftskostnader.³²

Nationell rättspraxis om mervärdesskatt

Inledningsvis ska konstateras att många situationer kan vara föremål för mervärdesskatt och även där man inte typiskt sett hade förväntat sig det. Tillämpningen förefaller sammantaget extensiv.

Hos fackföreningar har t.ex. kanslisamverkan där ett fackförbund anställde kanslipersonalen ansetts innebära ett tillhandahållande av tjänster till övriga fackförbund. Genom att kostnaderna för verksamheten efter vissa grunder fördelades mellan de tre förbunden fick vidare de aktuella tjänsterna anses tillhandahållna mot ersättning.³³

Även den mättningsverksamhet avseende ackordskontroll som en fackförening bedrev och finansierade genom särskilda mättningsavgifter vilka debiterades samtliga arbetstagare på avtalet ansågs vara föremål för mervärdesskatt.³⁴

Att tjänster endast erbjuds till självkostnadspris respektive därunder (med underskott) har inte ansetts medföra att verksamhet inte kan omfattas av mervärdesskatt.³⁵

I sammanhanget finns exempel inom förhandlingsverksamhet där verksamheten inte ansetts vara föremål för mervärdesskatt. I de

³¹ Brödtexten har utformats baserat på hur frågan beskrivs i Skatteverkets rättsliga vägledning. Av EU-praxis framgår dock mera precist att den beskattningsbara personen som gör transaktionen ska göra det mot en bestämd ersättning för just denna transaktion samt att tjänsten eller varan också ska konsumeras av någon.

³² Se målen C-174/14 punkterna 36–38 och C-182/17 punkterna 37–38.

³³ RÅ 2001 ref. 34 I.

³⁴ RÅ 1997 ref. 16.

³⁵ RÅ 1996 not. 168 respektive RÅ 1997 ref. 16.

fallen har det saknats ett direkt samband mellan ersättning och tillhandahållen tjänst. Det handlade i det ena fallet om en verksamhet som drevs som led i en förhandlingskartell för att tillgodose kartellens syfte och där den ersättning förbundet uppbar för verksamheten hade sin grund i det sätt på vilket förhandlingsverksamheten organiserats inom kartellen och i kartellens stadgar, inte i något kontraktsförhållande mellan förbundet och kartellen eller övriga förbund.³⁶ I det andra fallet handlade det om en hyresgästförening som uppbar förhandlingsersättning enligt avtal med en hyresvärd.³⁷

Högsta Förvaltningsdomstolen har ansett att en trafikförsäkringsförening inte tillhandahöll några tjänster mot ersättning. Föreningens verksamhet var i huvudsak knuten till den obligatoriska trafikförsäkringen. Medlemskap i föreningen var obligatoriskt för försäkringsgivare med tillstånd att meddela trafikförsäkring. Verksamheten bestod i skadereglering, debitering och indrivning av trafikförsäkringsavgifter från ägare av oförsäkrade fordon. Intäkterna var främst trafikförsäkringsavgifter och kostnaderna var till övervägande del skadekostnader och administrationskostnader. Intäkterna täckte bara en del av föreningens kostnader som till återstående del betalades av medlemmarna. Verksamheten ansågs ha sin grund i lagstiftning och inte i ett kontraktsförhållande mellan föreningen och dess medlemmar. Kostnadsersättningen från medlemmarna kunde därför inte anses vara ersättning för några av föreningen till medlemmarna tillhandahållna tjänster.³⁸

7.4.2 Administrationsbolagens förmedlingsavgifter bedöms vara föremål för mervärdesskatt

Ovan framgår sammantaget att administrationsbolag utför uppgifter åt de arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal, vilka även tänks stå för finansieringen av administrationsbolagets verksamhet genom förmedlingsavgifter (se avsnitt 7.3.5). Utredningen bedömer därför att förmedlingsavgift som administrationsbolag förväntas ta ut av arbetsgivare skulle komma att belastas med moms. Administrationsbolaget får i sin tur dra av den (ingående) moms som uppkommer i

³⁶ RÅ 2001 ref. 34 II.

³⁷ RÅ 2001:51.

³⁸ RÅ 2005 ref. 74.

sin verksamhet, i den utsträckning avdragsrätt i bolagets verksamhet föreligger.³⁹

7.4.3 Huvudverksamheten i de nya kollektivavtalsstiftelserna – att lämna arbetslöshetsersättning – bedöms inte vara föremål för mervärdesskatt

Enligt utredningen bedöms själva huvudverksamheten att lämna stöd till arbetstagare vid arbetslöshet etc. inte ses som sådan verksamhet som är föremål för mervärdesskatt.

Som tidigare framhållits krävs att det finns ett direkt samband mellan den ersättning som betalas och själva tillhandahållandet av tjänsten för att en transaktion ska bli föremål för mervärdesskatt. Det ska alltså finnas ett rättsförhållande som innebär ett ömsesidigt utbyte av prestationer mellan parterna. Utredningen bedömer att det här inte finns något direkt samband mellan arbetsgivarnas inbetalningar till kollektivavtalsstiftelsen (via administrationsbolaget) och dess tillhandahållna tjänster, och därmed finns det heller inget tillhandahållande mot ersättning.

I målet RÅ 2009 ref. 54 konstaterades att huvudverksamheten enligt omställningsavtalet hos trygghetsstiftelserna inte var föremål för mervärdesskatt, eftersom verksamheten inte ansågs vara ekonomisk i mervärdesskattereglernas mening. Enligt utredningen finns det betydande likheter mellan vad som prövades i domen och den verksamhet som skulle förädlas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Liksom i domen belastar arbetsgivarnas avgifter till stiftelsen arbetsgivarna kollektivt.⁴⁰

Utredningen konstaterar även att den kollektivavtalade förstärkningen av arbetslöshetsförsäkringen finansieras med tillgängligt löneutrymme för arbetstagarna. Om medlen inte används för en kollektivavtalad försäkring hade de i stället betalats ut som lön vilket inte heller hade medfört momsintäkter till statskassan. Utgången att verksamheten inte är föremål för mervärdesskatt framstår således inte som orimligt utifrån allmänna utgångspunkter. Motsatt utgång hade

³⁹ I utredningens kalkyler har förmedlingsavgiften redovisats exklusive moms.

⁴⁰ Ovanstående utesluter inte att en kollektivavtalsstiftelse, om den köper in tjänster, kan komma att drabbas av icke önskvärda momseffekter avseende dessa inköp, vilket även det framgår av RÅ 2009 ref. 54.

däremot de facto medfört att löneutrymmet belastas med moms om det nyttjas för annat än kontant utbetalning.

7.4.4 Att kollektivavtalsstiftelsen förvaltar sina egna angelägenheter enligt stiftelseförordnandet bedöms inte vara föremål för mervärdesskatt

Kollektivavtalsstiftelsen har, liksom varje stiftelse, ett åtagande att förvalta sitt kapital. En kollektivavtalsstiftelse har däremot inte någon uppdragsgivare i egentlig mening, lika lite som andra stiftelser. Inte heller själva förvaltningen av medel i kollektivavtalsstiftelsen görs på uppdrag av någon. Rättspraxis har tidigare avvisat invändningar att en kollektivavtalsstiftelse inte skulle kunna jämföras med en vanlig stiftelse i skattehänseende (RÅ 1999 not. 56).

Att förvaltning av egen förmögenhet inte ses som ekonomisk verksamhet enligt mervärdesskattelagen framgår av rättspraxis.⁴¹

Enligt utredningen framstår det även i övrigt som otänkbart att en kollektivavtalsstiftelse skulle vara föremål för mervärdesskatt endast på den grunden att kollektivavtalsstiftelsen i egen regi och utan att betinga sig ersättning från någon annan omhändertar olika administrativa åtgärder som utgör ett led i huvudverksamheten och som omfattas av uppdraget, som uppdraget framgår av stiftelseförordnandet.

I sammanhanget bör anmärkas att det finns regler om uttagsbeskattning när betalning borde ha krävts för en tjänst som har levererats utan ersättning. Enligt utredningen är det dock svårt, i praktiken omöjligt, att föreställa sig en situation där det borde ha erlagts betalning för att en kollektivavtalsstiftelse utför en uppgift som ligger inom ramen för dess eget uppdrag.

Utredningen har inte anledning att dra onödigt långtgående växlar till beskattningen av stiftelser mera generellt men konstaterar att just kollektivavtalsstiftelser bildas enligt kollektivavtal, vilka enligt 23 § första stycket medbestämmandelagen omfattar anställningsvillkor eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. I nu sagda kontext menar utredningen att relevanta frågor om mervärdesskatt svårligen kan uppkomma om inte kollektivavtalsstiftelsen i någon form betingar sig ersättning för utförandet av upp-

⁴¹ Mål C-155/94.

draget som framgår av dess stiftelseförordnande. Det gäller enligt utredningen inte bara den del av verksamheten som innefattar kapitalplacering utan även övriga delar av förvaltningen, särskilt den uppenbart nödvändiga administrationen för att ombesörja och kontrollera utbetalningar från stiftelseförmögenheten – i detta sammanhang till arbetslöshetskassorna.

7.4.5 Parternas finansieringsavgifter bedöms inte bli föremål för mervärdesskatt

Utredningen har övervägt andra beteckningar än just finansieringsavgift för överföringen från arbetslöshetskassor till kollektivavtalsstiftelser, eftersom det enligt utredningen inte handlar om en avgift för någonting alls, utan endast utgör ett bidrag till delvis finansiering av den kollektivavtalade ersättningen, vars erbjudande redan enligt ovan (se avsnitt 7.4.3) inte är föremål för mervärdesskatt. Med hänsyn till begripligheten har utredningen ändå valt att hålla fast vid begreppet finansieringsavgift, som ju även tillämpas för motsvarande medel som inbetalas till staten för att bidra till finansieringen av den statliga delen.⁴²

Parternas finansieringsavgift kommer alltid att vara väsentligt mindre än parternas bidrag till arbetslöshetsförsäkringen (partsbidraget). Parternas finansieringsavgift har över huvud taget ingen självständig innebörd utan blir meningsfull och begriplig endast sett i ett sammanhang där partsbidraget ingår. Ett enkelt sätt att uttrycka detta på är att arbetslöshetskassorna får disponera medel motsvarande finansieringsavgiften i avvaktan på att medel för att täcka densamma inflyter via medlemsavgifter.

Utredningen anser mot ovanstående bakgrund att det står klart att finansieringsavgiften, oaktat sin benämning, inte kan vara föremål för mervärdesskatt.

Finansieringsavgiften utgör en finansiering av den skattefria verksamheten i kollektivavtalsstiftelsen. Finansieringsavgiften kan därvid i princip jämföras med inbetalningar från arbetsgivare och blir liksom dessa en del i de medel som stiftelsen är satt att förvalta. Det medför även att stiftelsen inte fritt förfogar över dem annat än inom ramen

⁴² Inte heller i det sammanhanget anses finansieringsavgiften utgöra en ersättning för någon tjänst och den belastas inte med någon mervärdesskatt i dag (jfr fotnot till avsnitt 6.3.4).

för stiftelseförordnandet, vilket även det illustrerar att finansieringsavgiften inte utgör ersättning för något slags tjänst.

7.4.6 Om arbetslöshetskassor, kollektivavtalsstiftelser eller administrationsbolag utför uppdrag åt varandra bedöms detta typiskt sett bli föremål för mervärdesskatt

Sammanfattningsvis anser utredningen att, inom den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassor och kollektivavtalsstiftelser endast utför sina egna uppgifter och inte torde bli föremål för mervärdesskatt, till skillnad mot vad som förväntas gälla för administrationsbolaget med avseende på dess finansieringsavgifter.

Arbetslöshetskassan utför bara egna uppgifter enligt sina stadgar och kollektivavtalsstiftelsen hanterar endast sina egna uppgifter som de framgår av stiftelseförordnandet. Endast administrationsbolaget skulle driva verksamhet på uppdrag av någon annan och följaktligen bedöms endast förmedlingsavgifterna omfattas av mervärdesskatt.

Avgörande för dessa bedömningar måste enligt utredningen vara huruvida en aktör endast handhar sina egna uppgifter i modellen eller om tjänster dessutom utförs åt någon annan, utanför ramen för det egna uppdraget. Den kollektivavtalade försäkringen är helt ny och det finns därför knappast någon sedvanlig fördelning av arbetsuppgifterna mellan olika aktörer att ha som referensram. Utgångspunkten för bedömningen kan därför inte gärna bli någon annan än respektive aktörs uppdrag som det går att utläsa ur stiftelseförordnande respektive stadgar samt av relevanta författningsregler.

Som utredningen har angivit bör arbetslöshetskassornas uppdrag omfatta att hantera även kollektivavtalad ersättning. Kollektivavtalsparterna förfogar, även löpande, över hur kollektivavtalsstiftelsens stiftelseförordnande formuleras.

Enligt utredningen framstår det därför som osannolikt att någonting som dessa bägge aktörer utför inom ramen för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna anses tillhandahållas åt någon annan. Att ta befattning med den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen kommer sammanfattningsvis att ligga både i en kollektivavtalsstiftelses och i en arbetslöshetskassas uppdrag och någon självklar fördelning av arbetsuppgifter dem emellan går inte att urskilja.

När det däremot gäller administrationsbolaget torde det, utöver förmedlingsavgifterna (se avsnitt 7.4.2), vara föremål för mervärdesskatt t.ex. om bolaget åtar sig att handlägga stiftelsens utbetalningar till arbetslöshetskassor, vilket uppenbarligen är en fråga som primärt ankommer på kollektivavtalsstiftelsen.

8 EU-rättsliga frågor vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I detta kapitel behandlas några EU-rättsliga frågor som inte bedöms medföra något lagstiftningsbehov men där regelverkens komplexitet ändå motiverar en närmare förklaring av hur en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enligt utredningen passar in eller bör tillämpas. Gemensamt för dem är att det kan kvarstå ett relativt större utredningsbehov, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska införas. Det handlar inledningsvis om frågor kopplade till själva arbetslöshetsersättningens rörlighet (8.1), därefter om EU-fördragets regler om konkurrens och statsstöd (8.2) samt slutligen om den allmänna dataskyddsförordningen, GDPR (8.3).

8.1 En kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle omfattas av EU-regler om fri rörlighet

I delbetänkandet var utredningens sammantagna bedömning att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle komma att omfattas av EU:s rörlighetsregler. Det gällde enligt utredningens bedömning oavsett om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen skulle vara relevant eller inte (se delbetänkandet avsnitt 8.3.2).

Som utredningens modell har utformats i slutbetänkandet skulle den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen utgöra ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det torde även medföra att den anses omfattad av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004, på samma sätt som den befintliga statliga arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningen kommer därigenom

också bl.a. rätten till fri rörlighet inom EU m.m. automatiskt att gälla i den kollektivavtalade försäkringen, på samma sätt som inom den statliga försäkringen (se avsnitt 2.6).

Eftersom såvitt känt, i utgångsläget endast Sverige förväntas tillämpa en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, uppkommer några olika frågor vilket motiverar att den praktiska tillämpningen och konsekvenserna beskrivs närmare av utredningen, vilket görs nedan. Framställningen kan dock av samma skäl avgränsas till vissa bedömningar som har betydelse för statens kostnader, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle införas.

8.1.1 Regler i förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen som kan medföra tillkommande kostnader vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Det är i huvudsak tre olika slags förfaranden som kan aktualiseras när det gäller ärenden med någon koppling till utlandet, för det första regler om export av arbetslöshetsersättning, för det andra regler om sammanläggning av fullgjorda arbets- och försäkringsperioder mellan olika länder och för det tredje regler om återbetalning mellan länder när en person har varit gränsarbetare.

Export av arbetslöshetsersättning

Med export avses att en individ tar med sig sin redan beviljade arbetslöshetsersättning från ett land (exportlandet) för att söka arbete i ett annat land. För att ha möjlighet att exportera sin arbetslöshetsersättning måste den enskilde ha beviljats ersättningen senast på avresedagen. Export av arbetslöshetsersättning från Sverige kräver att den enskilde uppfyllt de svenska villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Den enskilde måste också uppfylla de särskilda villkor som gäller för export av arbetslöshetsersättning enligt förordning (EG) 883/2004. Möjligheten att exportera sin svenska arbetslöshetsersättning är begränsad till tre månader.

I Sverige är det Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som fattar beslut om export av svensk arbetslöshetsersättning. För att kunna fatta beslut behöver IAF uppgifter från Arbetsförmed-

lingen och arbetslöshetskassan. Vid bedömningen av om ersättningsrätt föreligger utgår IAF från informationen från arbetslöshetskassan.

Antal perioder med exporterad arbetslöshetsersättning har under femårsperioden 2018–2022 årligen uppgått till cirka 150, beräknat som ett genomsnitt. Motsvarande ersättningar har uppgått till drygt 6,5 miljoner kronor per år, också räknat som ett genomsnitt.

Eftersom beräkning och finansiering sker av exportlandet, där ersättningen redan har beviljats, påverkas det andra landet i huvudsak endast genom att personen skriver in sig på en offentlig arbetsförmedling eller motsvarande där. Några ekonomiska transaktioner länderna emellan uppkommer inte eftersom exportlandet fortsatt betalar ut ersättningen. Frågan om export av arbetslöshetsersättning behöver därför inte beröras närmare av utredningen, varken situationen när export sker till eller från Sverige. Det bör avslutningsvis förtydligas att en individ som är berättigad till kollektivavtalad arbetslöshetsersättning i Sverige fortsätter att erhålla denna vid export, och att denna ersättning finansieras via den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

Sammanläggning av arbete som utförts i olika länder

Regler om sammanläggning i förordningen (EG) 883/2004 innebär att man kan få tillgodoräkna försäkrad och arbetad tid etc. i ett annat land än det land där man söker ersättning. Enligt artikel 61 i förordning (EG) 883/2004 ska således en svensk arbetslöshetskassa, vid prövning gällande förvärv, bibehållande, återfående eller varaktighet av arbetslöshetsförmåner, beakta de försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare som fullgjorts enligt varje annan medlemsstats lagstiftning, som om de hade fullgjorts enligt svensk lagstiftning. Frågan om sammanläggning kan bli aktuell hos en svensk arbetslöshetskassa både om ersättning söks hos kassan och om en medlem avser söka ersättning utomlands.

I det första fallet prövar arbetslöshetskassan frågan om ersättning med underlag som utfärdats i ett annat land. I genomsnitt under åren 2018–2022 har det handlat om knappt 200 unika ersättningsstagare årligen och utbetalda belopp, där ersättningen alltså betalas

ut i Sverige (av en svensk arbetslöshetskassa), har summerat till i genomsnitt drygt 13 miljoner kronor årligen.

I det senare fallet ska den svenska arbetslöshetskassan själv utfärda underlag avseende i vilken utsträckning personen har arbetat och varit försäkrad i Sverige. Dock ska den svenska arbetslöshetskassan inte själv pröva ersättningsfrågan. Vad gäller omfattningen av sådana ärenden återkommer utredningen till detta nedan (se avsnitt 8.1.3).

Återbetalning mellan länder när en person har varit gränsarbetare

Med gränsarbetare avses förenklat personer som under arbete utomlands har kvar en mer eller mindre tydlig anknytning till bosättningslandet. Enligt artikel 65 i förordning (EG) 883/2004 har gränsarbetare eller oäkta gränsarbetare rätt till arbetslöshetsersättning i sitt bosättningsland. Det gör att personer betalar in sociala avgifter i ett land (arbetslandet) men får arbetslöshetsersättning i ett annat (bosättningslandet). För att balansera dessa kostnader mellan länderna ska det tidigare arbetslandet ersätta den behöriga institutionen i bosättningslandet för utbetalda förmåner under de tre (eller fem) första månaderna.

Beloppet för återbetalningen från det tidigare arbetslandet ska maximalt vara det belopp som den enskilde hade haft rätt till enligt det landets (det tidigare arbetslandets) lagstiftning. Det är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som tar emot och skickar fakturor för Sveriges räkning.¹ Arbetslöshetskassorna lämnar uppgifter till IAF som underlag. Hanteringen är omständlig och inom Norden har länderna kommit överens om att det inte sker någon återbetalning. I stället anser man att kostnaderna tar ut varandra i det långa loppet. Inflytande medel från övriga länder tillfaller statskassan, som ju även finansierar utbetalningen genom statsbidraget till arbetslöshetskassor, som fullt ut ersätter arbetslöshetskassan för dess utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, artikel 70.

8.1.2 Några tillämpningsfrågor av särskild betydelse vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Inledningsvis ska sägas att personer som är utsända från ett företag i sitt hemland fortfarande omfattas av det utsändande landets arbetslöshetsförsäkring, även om de befinner sig och utför själva arbetet utomlands. Sådana personer kan vara omfattade av svenska kollektivavtal trots att de i praktiken arbetar utomlands. Enligt utredningen kan det inte råda någon tvekan om att dessa personer både skulle komma att och bör omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen i Sverige. Motsvarande torde som huvudregel gälla även vid export av arbetslöshetsersättning från Sverige. I ett sådant sammanhang får det sägas vara avsikten att den del av ersättningen som härrör från arbete på kollektivavtal bör kunna exporteras på samma sätt som övrig ersättning. Kostnaden för det kollektivavtalade systemet blir ju heller inte högre av att ersättningen exporteras. Inte heller vid export till Sverige av arbetslöshetsersättning från ett annat land torde kostnaderna i den kollektivavtalade försäkringen öka.

Däremot konstaterar utredningen att det med anledning av sammanläggningsärenden skulle kunna uppkomma ytterligare utgifter för återbetalning som det finns anledning för utredningen att uppmärksamma (se avsnitt 8.1.3).

När en arbetslöshetskassa i Sverige ska betala ut arbetslöshetsersättning i ett sammanläggningsärende

När en arbetslöshetskassa i Sverige genom sammanläggning beaktar arbete som har utförts utomlands har arbetet utomlands typiskt sett inte utförts enligt ett kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.² Det utländska arbetet eller den utländska inkomsten kommer därför (endast) ligga till grund för statlig arbetslöshetsersättning. Det arbete som utförs på kollektivavtal i Sverige kommer däremot naturligtvis att omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen, under förutsättning att kollektivavtalet innehåller villkor om arbetslöshetsförsäkring.

² Om t.ex. i en framtid ett flertal länder skulle införa kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan frågan uppkomma i Sverige hur sådana situationer ska behandlas. En sådan hypotetisk utveckling är dock inget utredningen har belyst.

När en utländsk arbetslöshetskassa eller motsvarande ska betala ut arbetslöshetsersättning i ett sammanläggningsärende

Som underlag för sammanläggning när ersättningen utbetalas i ett annat land än Sverige ska den svenska arbetslöshetskassan lämna underlag till utlandet om arbetad/försäkrad tid i Sverige.

En fråga uppkommer i sammanhanget om det ska förfaras på något särskilt sätt med de inkomster och det arbete som i Sverige omfattas av den kollektivavtalade försäkringen, jämfört med övriga inkomster som omfattas av den statliga arbetslöshetsförsäkringen? Enligt utredningen ska det inte ske, utan den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ska i detta avseende redovisas på samma sätt som den statliga försäkringen.

I förordningen hänvisas genomgående till lagstiftningen i de olika länderna, Eftersom en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle komma att betalas ut av arbetslöshetskassor enligt lagregler har utredningen ansett att densamma måste jämföras med en lagstiftad försäkring, även om själva ersättningsnivån inte följer av lagstiftning.

Det blir således inte någon skillnad för arbetslöshetskassorna eller för individerna med avseende på intygen om sammanläggning eftersom det som ska redovisas inte är vilken ersättning en person ska ha utan hur personen ifråga har arbetat och vad han eller hon har tjänat och varit försäkrad för. I de blanketter som används för sammanläggningsärenden finns således inte och behöver heller inte finnas några uppgifter eller fält för huruvida arbetet har skett på kollektivavtal eller inte.

Några kostnader uppkommer heller inte för den kollektivavtalade försäkringen, om uppgifter som hänför sig till densamma skulle framgå av sammanläggningsintyget. Enligt utredningen skulle dock statens kostnader kunna öka något när det gäller ärenden om återbetalning, vilket behandlas närmast nedan (se avsnitt 8.1.3).

8.1.3 Staten förväntas i vissa fall få tillkommande kostnader för återbetalningsärenden

Om arbetslöshetsersättning betalas ut i annat land baserat på att en person arbetat i Sverige men bott i ett annat land kommer arbetslöshetsersättningen i det andra landet (arbetslandet) att motsvara

den statens ersättning. Detta belopp faktureras sedan, i vissa fall, Sverige. Om det i utlandet utbetalade beloppet är högre än den motsvarande svenska ersättningen hade varit, betalar dock Sverige som mest vad som hade betalats ut till den arbetslöse vid ersättning enligt svenska regler.

Som redan framhållits innebär nämligen detta regelverk att ersättningsbeloppet begränsas genom att det inte får överskrida det ersättningsbelopp som gäller vid arbetslöshet enligt svenska regler. När det senare beloppet beräknas är det enligt utredningen nödvändigt att beakta även möjligheten till kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Om då den kollektivavtalade försäkringen ger högre ersättning än den statliga kan beloppet som Sverige ska återbetala bli högre.

Sammanfattningsvis, i fall där den utländska ersättningen är högre än den svenska statliga ersättningen hade varit, kan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medföra ökade kostnader för svenska staten jämfört med i dag.

Tabell 8.1 Sveriges återbetalningar till andra länder enligt förordning (EG) 883/2004 artikel 65.6–7

Kronor respektive år

År	Totalt utbetalt alla länder
2018	6 888 000
2019	7 128 000
2020	9 112 000
2021	6 476 000
2022	12 847 000
2023	7 486 000
Genomsnitt 2018–2023	8 323 000

Not: Inga återbetalningar görs mellan de nordiska länderna.

Källa: IAF/Arbetsförmedlingens ekonomisystem (utredningens aktbilaga 182).

För att närmare bedöma hur mycket återbetalningarna skulle öka vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behövs, utöver en mängd svenska uppgifter som inte finns sammanställda, även detaljerade uppgifter om ersättningsvillkoren i samtliga berörda länder samt antaganden om vilka ersättningsvillkor kollektivavtalen skulle innefatta. Det är sammanfattningsvis inte möjligt för utredningen att göra någon precis bedömning. Baserat på omfattningen av nu-

varande återbetalningar, vilka uppgår till i genomsnitt drygt 8 miljoner kronor årligen, torde dock ökningen vara begränsad.

Enligt utredningen vore det inte ändamålsenligt eller ekonomiskt försvarbart att bygga upp någon särskild kompensationsmodell för så pass begränsade tillkommande kostnader. Under förutsättning att kostnaderna kan beräknas bör det dock enligt utredningen inte vara uteslutet att statens kostnadsökning skulle kunna beaktas inom ramen för beräkningen av kompensation till arbetsgivare.

8.1.4 Inga tillkommande handläggningskostnader förväntas

Det kan inte uteslutas att antalet ärenden om export, sammanläggning eller återbetalning mellan länder kan tänkas öka endast på den grunden att den möjliga ersättningen till individen ökar i vissa situationer. Så kan bli fallet genom att den högre ersättningen ökar benägenheten att göra ansökningar om ersättning. En sådan effekt är dock enligt utredningen inte möjlig att hänföra till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen som sådan, utan den skulle kunna uppkomma även med en statlig arbetslöshetsförsäkring.

Bortsett från ovanstående effekt förväntas emellertid inte antalet ärenden om sammanläggning, export eller återbetalning mellan länderna att öka med anledning av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Enligt utredningen uppkommer därigenom inte några ytterligare kostnader varken för arbetslöshetskassorna eller för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 10.9.3).

8.1.5 Befintliga regler bör fortsätta tillämpas även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Befintliga regler om export, sammanläggning och återbetalning mellan länder kommer sammanfattningsvis att tillämpas även fortsatt.

Dessa regler, som Sverige i allt väsentligt inte kan ändra ensidigt, kommer inte vara dispositiva på samma sätt som själva ersättningsrätten. Parternas beslut om nivåer t.ex. för det kollektivavtalade taket kommer indirekt att få genomslag på de återbetalningar som staten blir skyldig att göra till andra länder, i enlighet med vad som redan beskrivits ovan.

De kollektivavtalsslutande parterna behöver således till skillnad från vad utredningen angav i sitt delbetänkande – inte i kollektivavtalet förhålla sig på något särskilt sätt till möjligheterna att ta med sig arbetslöshetsersättningen utomlands utan det kommer automatiskt att vara möjligt inom ramen för unionsrätten. Från dessa möjligheter har parterna inte möjlighet att avtala om något avsteg.

8.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan utformas så att den blir förenlig med Sveriges internationella förpliktelser även i övrigt

Enligt sitt direktiv ska utredningen analysera och redovisa eventuella 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. Sveriges internationella förpliktelser, däribland inom ILO, eller frågor om t.ex. föreningsfrihet bedöms inte lägga hinder i vägen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, vilket utredningen tidigare har redovisat (se delbetänkandet avsnitt 8.5). I detta avsnitt fokuseras i stället på EU:s konkurrens- och särskilt statsstödsregler.

8.2.1 Flertalet aktörer med anknytning till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen torde komma att bedriva ekonomisk verksamhet

Utredningen har i delbetänkandet diskuterat frågan om en kollektivavtalad försäkring utgör en ekonomisk verksamhet i EU-rättens mening och därigenom skulle komma att omfattas av konkurrens- och statsstödsregelverken (se delbetänkandet avsnitt 8.4.1).

Baserat på den utformning som utredningens modell för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har i slutbetänkandet och med utgångspunkt från den sammanfattning av praxis som gjordes redan i delbetänkandet är det inte uppenbart att själva kollektivavtalsstiftelsens verksamhet måste bedömas som ekonomisk verksamhet när det gäller tillämpningen av konkurrens- och statsstödsreglerna. Det kan dock heller knappast uteslutas.

Att de företag som eventuellt får medel direkt från Kammarkollegiet som huvudregel driver sådan ekonomisk verksamhet framstår däremot enligt utredningen som självklart. Det torde inte minst därför vara svårt att tillföra medel någonstans i modellen utan att dessa förr eller senare hittar vägen över någon aktör som anses bedriva ekonomisk verksamhet. Detta eftersom i vart fall flertalet aktörer med anknytning till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen torde komma att bedömas som ekonomiska enheter i konkurrens- och statsstödsreglernas mening.

Enligt utredningen bör man därför, i likhet med inför genomförandet av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet, utgå från att verksamheterna utgör ekonomiska verksamheter (vilket i sammanhanget även betecknas som företagsverksamheter). Det bör anmärkas att denna bedömning saknar kopplingar till bedömningen av ekonomisk karaktär i andra regelverk, t.ex. skattereglerna.

8.2.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver inte medföra att företag eller medlemsstaten kommer i konflikt med konkurrensreglerna

Som utredningen redan konstaterat i delbetänkandet är det inte primärt konkurrensreglerna som förefaller problematiska i förhållande till en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 8.4.4). Vad gäller kollektivavtal har EU-domstolen³ med anledning av en kollektivavtalad pensionsordning – vilken bedömdes utgöra en ekonomisk verksamhet enligt konkurrensreglerna och innefattade såväl obligatorisk anslutning som ensamrätt – konstaterat följande:

Kollektivavtal som har slutits mellan de organisationer som företräder arbetsgivarna respektive arbetstagarna har visserligen en viss inreboende konkurrensbegränsande inverkan. Det socialpolitiska syftet med sådana avtal skulle emellertid allvarligt äventyras om arbetsmarknadens parter gemensamma strävan att vidta åtgärder som förbättrar anställnings- och arbetsförhållandena skulle omfattas av artikel 85.1 i fördraget. Det framgår således av en ändamålsenlig och sammanhängande tolkning av fördragets samtliga bestämmelser att avtal som slutits inom ramen för kollektiva förhandlingar mellan arbetsmarknadens

³ Domstolens dom den 21 september 1999 i mål C-67/96, Albany International BV ./ Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, p. 59–60.

parter i dessa syften inte skall anses omfattas av artikel 85.1 i fördraget, på grund av deras beskaffenhet och syfte.

Konkurrensreglerna utgör beteenderegler för företag. Det är således inte möjligt att bedöma en modell i förhållande till konkurrensreglerna utan hänsyn till olika aktörers åtgärder inom ramen för densamma. Utredningen ser dock sammanfattningsvis inga skäl till varför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle medföra att företag skulle behöva komma i konflikt med konkurrensreglerna i artikel 101 (tidigare artikel 85) eller artikel 102 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt utredningen kan inte heller statens åtgärder förväntas behöva bli sådana att motsvarande beteenden av företag eller sammanslutningar av företag tvingas fram eller uppmuntras i strid med artikel 106.1 FEUF.

Att någon aktör i något sammanhang betar sig på sådant sätt att reglerna likväl överträds, kan dock aldrig helt uteslutas i en decentraliserad och pluralistisk modell. Redan av delbetänkandet framgår dock att det framför allt är statsstödsfrågorna som behöver belysas närmare inom ramen för arbetet med slutbetänkandet, vilket görs vidare nedan.

8.2.3 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver inte medföra att statligt stöd lämnas

Enligt utredningen görs den EU-rättsliga bedömningen av statsstödsfrågan enklast och bäst genom en praktisk ansats, där en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring jämförs med andra åtgärder på arbetsmarknadsområdet som Sverige redan har genomfört. I figur 8.1 på nästa sida återfinns därför en översiktlig jämförelse av den kompensation som lämnas eller skulle komma att lämnas till

- arbetsgivare inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet,
- enskilda arbetstagare i samband med etableringsjobb, respektive
- arbetsgivare med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring, i den situationen att utredningens skisserade modell skulle genomföras.

Figur 8.1 Jämförelse av grundläggande omställnings- och kompetensstöd (omställningsstöd), etableringsjobb och kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

	Omställningsstöd	Etableringsjobb	Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
Huvudsakligt upplägg	Genom det extra åtagande som AG med KA gör uppkommer en besparing för staten vilken återförs till samma AG via Kammarkollegiet. Ersättningen motsvarar hela avgiften till omställningsorganisationen upp till ett tak (max 0,15 % av lönesumman).	Staten betalar ut ersättning som ersätter lön samt finansierar socialförsäkringsförmåner när en AT får ett etableringsjobb hos en AG med KA. Pengarna betalas direkt till arbetstagaren men kan antas minska AG:s lönekostnad.	Genom det extra åtagande som AG med KA gör uppkommer en besparing för staten vilken återförs till samma AG via Kammarkollegiet. Ersättningen motsvarar avgiften till kollektivavtalsstiftelsen upp till ett tak (en andel av lönesumman).
Faktisk/fiktiv besparings effekt?	Besparingen är fiktiv eftersom den statliga utgiften tidigare aldrig har existerat. Det grundläggande kompetens- och omställningsstödet var en helt ny reform.	Besparingen är potentiell eftersom vi svårigen kan veta något säkert om statens kostnader för berörda individer om de inte skulle ha fått ett etableringsjobb.	Besparingen är faktisk eftersom den statliga utgiften för arbetslöshetsersättning funnits sedan länge och nivån inte ändras p.g.a. en eventuell kollektivavtalad försäkring.
Totala mängden omfördelade medel	2,9 mdr ersättning till företag med kollektivavtal och 0,15 mdr kostnader för den statliga omställningsorganisationen år 2026 och 2027 (se BP 2025, uo 14, tabell 3.54)	4,2 mdr brutto över en femårsperiod, d.v.s. i genomsnitt 0,8 mdr/år enligt EU-kommissionens beslut den 16 maj 2022 i ärende SA.100209 (2022/N).	Beroende av tak på 40 eller 45 tkr beräknas den compensation som skulle utbetalas via Kammarkollegiet komma att uppgå till 8,4 respektive 8,3 mdr årligen (se kap 9).
Varaktighet	Permanent	Fem år enligt statsstödsbeslutet.	Permanent
Beräknad andel privat medfinansiering	0 % eftersom företagen i praktiken förväntas kunna få ersättning för hela avgiften till omställningsorganisationen.	Mindre än 50 % med hänsyn taget till hur intervallen är utformade och de tillkommande ofinansierade socialförsäkringsrättigheterna	Över 40 % om beräkningen görs endast avseende det KA systemet samt med hänsyn till medlemsavgifterna.
Vem tar emot medlen?	Arbetsgivaren (AG)	Arbetstagaren (AT)	Arbetsgivaren (AG)

Not. Innehållet i figuren har fokuserats kring sakförhållanden som erfarenhetsmässigt ofta brukar vara betydelsefulla i statsstöds-ärenden. AT=arbetstagare. AG=arbetsgivare. KA=kollektivavtal.

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

Vid den statsstödsrättsliga bedömningen av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet och den ersättning som där lämnas till arbetsgivare vilka erlägger avgifter till en registrerad trygghetsorganisation togs utgångspunkt i att ersättningen skulle motsvara vad dessa arbetsgivare bekostade för sitt åtagande samt vara på en nivå som motsvarar statens finansiering av den offentliga omställningsorganisationen.⁴ I den meningen skulle ersättningen medföra konkurrens- och kostnadsneutralitet för arbetsgivare med respektive utan kollektivavtal. Mot den bakgrunden ansågs åtgärden inte vara selektiv och/eller inte medföra något gynnande och därigenom inte träffas av statsstödsregelverket (se delbetänkandet avsnitt 8.4.2).

Etableringsjobb

Av förarbetena till reformen med etableringsjobb framgår att dessa utbetalningar bedömdes utgöra statsstöd i fördragens mening.⁵

Det är däremot enligt utredningen svårt att dra slutsatser baserat på systemet för etableringsjobb som fick sin rättsliga grund i ett beviljat undantag enligt artikel 107.3 c) FEUF ("vissa näringsverksamheter eller vissa regioner"). Enligt utredningen framstår det heller inte som lämpligt att basera ett permanent system för arbetslöshetsförsäkring på ett tidsbegränsat undantag.

Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

En avgörande skillnad ligger i utgångsläget för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet, vilket är ett annat än avseende den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Med det grundläggande omställnings- och kompetensstödet handlade det om en lösning – trygghetsavtal – som redan erbjöds arbetstagare med kollektivavtal men som nu skulle tillkomma alla arbetstagare. Vad gäller den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen handlar det i stället om en utbyggnad från en enhetlig nivå riktad endast till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Att motsvarande vill-

⁴ Ds 2021:16 s. 115–116.

⁵ Ds 2019:13 s. 32. Se även EU-kommissionens beslut den 16 maj 2022 i ärende SA.100209 (2022/N) varigenom undantag för åtgärden beviljades.

kor inte ska tillkomma arbetstagare utan kollektivavtal är själva den bärande innebörden av förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen syftar till skillnad från det grundläggande omställnings- och kompetensstödet till att arbetstagare med kollektivavtal ska erhålla ett bättre skydd än arbetstagare utan kollektivavtal. Det behöver dock enligt utredningen inte utesluta att en ersättning som lämnas till arbetsgivare kan vara neutral, om den endast motsvarar de extra kostnader som uppstår för staten när en arbetstagare arbetar utanför kollektivavtal. Det förutsätter naturligtvis att kostnaderna för det skydd som erbjuds genom kollektivavtal kan bedömas tillförlitligt i jämförelse med det skydd som erbjuds alla arbetstagare och som ytterst bör bekostas av staten.

Den grundläggande regeln om statsstöd återfinns i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) artikel 107.1:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

De krav som framgår av artikel 107.1 är enligt fast praxis kumulativa. Det innebär att de alla måste vara uppfyllda för att något ska anses utgöra statsstöd.

Etableringsjobben bedömdes uppenbarligen medföra både selektivitet och gynnande medan däremot det grundläggande omställnings- och kompetensstödet i vart fall inte bedömdes innefatta bägge dessa rekvisit. Frågan blir då vilken av dessa förebilder som är mest relevant att anknyta till när den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bedöms?

Sammanfattningsvis kan man baserat på figur 8.1 konstatera att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen – vid en jämförelse med de övriga bägge systemen – märker ut sig framför allt genom att medföra en stor volym samtidigt som det är tydligare än i övriga fall att företaget med kollektivavtal faktiskt tar på sig en reell kostnad som staten annars hade behövt bära.

Enligt utredningen framstår, vilket illustreras av figur 8.1, likheterna som påtagliga mellan å ena sidan en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och å andra sidan det befintliga

grundläggande omställnings- och kompetensstödet, som alltså inte bedömdes utgöra statsstöd.

Gemensamt för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen och det grundläggande omställnings- och kompetensstödet gäller bl.a. följande. Även om ett offentligt tillskott förmedlas till enskilda arbetsgivare med kollektivavtal motsvaras dessa överföringar i bägge fallen av kostnader som staten i annan ordning bestrider för arbetstagare utan kollektivavtal. Vad gäller det grundläggande omställnings- och kompetensstödet handlar det då om kostnaden för själva verksamheten i den offentliga omställningsorganisationen medan det vad gäller den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen handlar om den statliga arbetslöshetsersättning som betalas ut direkt till arbetstagare utan kollektivavtal. Eftersom de arbetsgivare som tar emot ersättningar från Kammarkollegiet endast får dessa om de redan har haft motsvarande utgifter för avgifter till en trygghetsorganisation respektive till en kollektivavtalsstiftelse, kommer ingen del av tillskottet att gynna företaget utan endast dess arbetstagare.

Motsvarande gynnande tillkommer genom den statliga arbetslöshetsförsäkringen även arbetstagare utan kollektivavtal, vilket medför att åtgärden heller inte framstår som selektiv. Arbetsgivare med kollektivavtal bär ju själva, om än kollektivt, alla de kostnader som går utöver vad som följer av den statliga arbetslöshetsförsäkringen. De bekostar därigenom själva, genom att ta löneutrymme i anspråk, det bättre skyddet för arbetstagare med kollektivavtal.

Således brister enligt utredningen de rekvisit som ska vara uppfyllda för att ett statsstöd ska anses föreligga vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enligt den modell som utredningen har skisserat. Utbetalningarna från Kammarkollegiet sätter endast arbetsgivare med kollektivavtal i samma ställning som om dessa hade låtit staten ensam finansiera och anordna arbetslöshetsersättning till företagets avgående medarbetare.

Som utredningen påtalat i delbetänkandet kan dock säkerhetsavståndet till statsstödsreglerna framstå som begränsat med hänsyn till de stora osäkerheter som är förknippade med förevarande bedömningar, vilka i sin tur hänger samman med den svenska arbetsmarknadens särdrag och det utredda förslagets oprövade natur. En avstämning med EU-kommissionen under hand skulle därför kunna övervägas även om anmälningsskyldighet för åtgärden inte föreligger, eftersom densamma inte bedöms utgöra statsstöd.

8.3 Personuppgiftsansvariga ansvarar för och förväntas kunna leva upp till kraven i den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) lägger huvudansvaret för lagligheten i personuppgiftsbehandling på den personuppgiftsansvarige.

Det är inte utredningen som har att avgöra huruvida den nödvändiga personuppgiftshanteringen hos olika aktörer vid en kollektivavtalad försäkring är rättsligt godtagbar eller vilken grund som ska åberopas härför. Bedömningen måste göras av respektive personuppgiftsansvarig.

Utredningen har emellertid ansett det ändamålsenligt att analysera huruvida den tillkommande personuppgiftsbehandling vilken framstår som oundviklig i en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan antas vara möjlig att genomföra inom ramen för det befintliga regelverket och om något särskilt författningsstöd skulle underlätta eller tydliggöra bedömningarna av personuppgiftsfrågorna.

8.3.1 Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter

I arbetslöshetskassornas verksamhet behandlas i dag först och främst personuppgifter som behövs för att kunna hantera medlemskap och inbetalningar av medlemsavgiften. För de medlemmar som ansöker om arbetslöshetsersättning behandlas personuppgifter för att kunna utreda och betala ut arbetslöshetsersättning. Exempel på personuppgifter som arbetslöshetskassorna behandlar vid hanteringen av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen är namn, personnummer, adress, arbete, lön, utbildning, inkomst, datum för registrering och avregistrering hos Arbetsförmedlingen samt uppgifter om aktivitetsrapportering och program. Vid en genomgång av information från ett antal arbetslöshetskassors webbplatser har framkommit att arbetslöshetskassorna också behandlar personuppgifter bl.a. för att ta fram olika former av statistiska rapporter och interna kvalitetsuppföljningar samt när personer gett sitt samtycke för att finnas på

listor för att kunna ta del av e-postutskick som flera arbetslöshetskassor erbjuder.

Arbetslöshetskassorna lämnar i första hand vidare personuppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetslöshetskassor. De personuppgifter som lämnas är t.ex. antal utbetalda ersättningsdagar, storleken på dagpenningen och vilka perioder en sökande har varit arbetslös. Arbetslöshetskassan lämnar också uppgifter om utbetald ersättning och preliminär skatt till Skatteverket. Eftersom arbetslöshetskassorna använder en bank för att betala ut arbetslöshetsersättning lämnar de uppgifter till den om ersättningsmottagarens identitet, belopp och kontouppgifter.

Arbetslöshetskassan är skyldig att göra anmälan till polisen vid misstanke om brottslighet enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet får arbetslöshetskassan också lämna uppgifter om utbetald ersättning till Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen och Skatteverket samt till kommuner.

Arbetslöshetskassorna lämnar efter samtycke också ut personuppgifter till inkomstförsäkringsbolag, omställningsorganisationer, fackförbund, banker och andra arbetslöshetskassor. Samtycke från en individ anses dock vara en mindre stabil grund för personuppgiftsbehandling och kan när som helst återkallas av den enskilde. Integritetsskyddsmyndigheten avråder från att basera personuppgiftsbehandling på grunden samtycke i första hand och råder i stället att välja någon annan rättslig grund om det är möjligt. Orsakerna till detta är enligt Integritetsskyddsmyndigheten flera, bl.a. eftersom samtycket måste vara frivilligt och ingås under jämlika former.

En ny uppgift som skulle komma att behövas i arbetslöshetskassornas handläggning blir om den sökande (helt eller delvis) har arbetat på en arbetsplats som omfattas av kollektivavtal. Utredningen har inledningsvis gjort bedömningen att uppgift om kollektivavtalstäckning till skillnad mot t.ex. en uppgift om fackföreningstillhörighet inte utgör känsliga personuppgifter enligt definitionen i artikel 9.1 GDPR.

Den hantering som utredningen förutser innebär att en arbetslöshetskassa får del av en medlems kollektivavtalsförhållanden först när och om denne ansöker om arbetslöshetsersättning.

Genomgången visar att den rättsliga grund som åberopas för hanteringen varierar. Särskild betydelse tillmäts emellertid grunden rättslig förpliktelse. Rättslig förpliktelse innebär sammanfattningsvis att det finns lagar eller regler som gör att den personuppgifts-ansvariga måste behandla vissa personuppgifter i sin verksamhet.

8.3.2 Administrationsbolagens behandling av personuppgifter

Det eller de administrationsbolag som behövs i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring föreslås få en rad nya uppgifter vid en kollektivavtalad försäkring. Bolaget föreslås bl.a. administrera och förmedla de lönebaserade premier som arbetsgivare med kollektivavtal betalar för att systemet ska kunna finansieras. Bolagets uppgift är både att samla in premierna samt att hålla reda på vilka arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Utöver detta kan också löpande administration och förmögenhetsförvaltning åt kollektivavtalsstiftelserna komma ifråga.

Administrationsbolagen skulle behöva både samla in, behandla och lagra personuppgifter genom sin roll inom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En helt tillkommande hantering är att administrationsbolagen förväntas lämna uppgifter om huruvida en person omfattas av kollektivavtal och i så fall vilket kollektivavtal till arbetslöshetskassorna.

Behandling av personuppgifter med stöd av en rättslig förpliktelse innebär sammanfattningsvis att det finns lagar eller regler som gör att den personuppgiftsansvariga måste behandla vissa personuppgifter i sin verksamhet. Administrationsbolag har ansett att rättslig förpliktelse även kan innefatta kollektivavtalade förpliktelser. Denna grund bedöms mot den bakgrunden vara användbar för administrationsbolagen även vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Även om administrationsbolagen får nya uppgifter torde dessa vanligen komma att utföras baserat på samma slags personuppgifter som används av bolagen redan i utgångsläget och på samma sätt som i utgångsläget. Jämfört med tillkommande uppgifter hos arbetslöshetskassorna förefaller de uppkommande frågorna relativt mindre

svårbedömda. Administrationsbolagen är också färre till antalet och torde därför redan ha byggt upp omfattande kompetens och erfarenhet av dataskyddsförordningen som kan utnyttjas vid tillförandet av nya uppgifter med anledning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

8.3.3 Kollektivavtalsstiftelsernas behandling av personuppgifter

Kollektivavtalsstiftelserna kommer enligt utredningens bedömning troligtvis inte behöva behandla personuppgifter vid arbetslöshetskassornas ansökningar om framför allt partsbidrag. Detta eftersom dessa uppgifter bör kunna behandlas aggregerat utan enskilda personuppgifter. I kontrollsyfte kan det inte uteslutas att personuppgifter behöver utbytas i vissa situationer eller stickprovsvis. Detta har inte analyserats av utredningen.

8.3.4 Kammarkollegiets behandling av personuppgifter

Kammarkollegiet handlägger i dag vitt skilda typer av ärenden som omfattar personuppgiftshantering. Handläggning av ärenden och beslutsfattande i dessa sker i dag främst med stöd av de rättsliga grunderna allmänt intresse, rättslig förpliktelse eller myndighetsutövning.

Som uppgivits tidigare anser utredningen att en eventuell kompensation från staten till arbetsgivare i sin helhet bör betalas ut via Kammarkollegiet. Myndigheten får därmed en ny uppgift i förhållande till i dag vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Uppgiften blir konkret att betala ut ersättning till arbetsgivare med kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsersättning, efter enskild eller kollektiv ansökan (t.ex. via Fora).

Utredningens bedömning är att utbetalningen som huvudregel inte kräver behandling av personuppgifter annat än om arbetsgivaren är en enskild näringsidkare som identifieras med sitt personnummer. Anknytande frågor som likväl uppkommer med avseende på t.ex. angivna kontaktpersoner förutsätts hanteras på lämpligt sätt och Kammarkollegiet förutsätts redan ha väl etablerade rutiner för sin personuppgiftshantering, som ju även i hög grad skulle likna vad

som redan förekommer inom det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

8.3.5 Utredningen ser inte något behov av nya regler utöver anpassning av relevanta registerförfattningar

Den tillkommande personuppgift som står i centrum för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen är frågan om en individ omfattas av kollektivavtal och i så fall av vilket sådant avtal.

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring tillkommer tre aktörer som inte finns i den nuvarande hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen: en eller flera kollektivavtalsstiftelser, ett eller flera administrationsbolag och Kammarkollegiet.

Kollektivavtalsstiftelser, administrationsbolag och Kammarkollegiet kommer på olika sätt att hantera personuppgifter. En bedömning av huruvida detta är möjligt enligt EU:s dataskyddsförordning GDPR behöver därmed göras. Den bedömningen ankommer på den som är personuppgiftsansvarig.

Utredningen bedömer att de nya aktörerna, liksom befintliga arbetslöshetskassor, kan antas ha tillräcklig kompetens för att själva bedöma och driva behandlingen av personuppgiftsbehandling inom ramen för de regler som uppställs av den allmänna dataskyddsförordningen.

För att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten måste det finnas en rättslig grund för densamma. I dataskyddsförordningen finns sex rättsliga grunder, varav minst en ska vara uppfylld för varje personuppgiftsbehandling. De rättsliga grunderna framgår av artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) och är följande:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.

e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Grunderna a)–f) ovan som medger personuppgiftsbehandling är alternativa vilket innebär att det räcker att en av grunderna föreligger.

Verksamheten hos arbetslöshetskassorna skulle komma att utgöra myndighetsutövning, till skillnad från vad som skulle komma att gälla bl.a. hos administrationsbolagen. Reglerna i dataskyddsförordningen är emellertid i flertalet fall formulerade så att det inte får någon direkt betydelse huruvida verksamheten innefattar myndighetsutövning eller inte, inte heller huruvida den drivs i privaträttslig eller offentligrättslig form.

Sammantaget bedömer utredningen att den nödvändiga personuppgiftsbehandlingen torde gå att inrymma under dessa alternativa rekvisit. Därvid tar utredningen särskilt fasta på att administrationsbolag har ansett att rättslig förpliktelse även kan innefatta kollektivavtalade förpliktelser. Utredningen anser alltså att den tillkommande personuppgiftsbehandling vilken framstår som oundviklig i en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan antas vara möjlig att genomföra inom ramen för det befintliga regelverket. Något särskilt behov av nytt författningsstöd på nationell nivå för att möjliggöra personuppgiftsbehandlingen har inte uppmärksamrats.

Utredningen utgår däremot från att relevanta registerförfattningar, exempelvis förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, kommer att behöva ses över inför ett eventuellt genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

9 Beräkningsbara ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I detta kapitel redovisar utredningen några beräkningsbara ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, givet ett antal antaganden. Vidare redovisas en uppskattning av hur medlemsavgifterna till en genomsnittlig arbetslöshetskassa skulle förändras om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle genomföras. Modellen som presenteras i kapitel 3–8 ligger till grund för utredningens samtliga beräkningar som presenteras i detta kapitel.

Samtliga presenterade räkneexempel bedöms, liksom själva modellen, vara förenliga med de principiella ställningstaganden som gjorts i slutbetänkandet (kapitel 2). De medför däremot inte något ställningstagande för något alternativ framför ett annat. Ställningstagandena leder alltså inte, lika lite som presentationerna i detta kapitel, med någon automatik till just de nivåerna avseende varken ersättning eller andra villkor som nu presenteras. Det som presenteras utgör i stället räkneexempel som utredningen har utformat i dialog med den partssammansatta referensgruppen.

För att kunna presentera alternativa utformningar av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som möter de förslagsställande parternas önskemål har utredningen haft en dialog med referensgruppen och bl.a. presenterat ekonomiska effekter givet olika antaganden samt bett referensgruppen beskriva hur utformningen bör se ut. De beräkningar som utredningen presenterat har omfattat ett antal räkneexempel i syfte att redovisa på vilka sätt justeringar av inkomstvillkoret, förändrad avtrappning samt höjda tak påverkar utgifterna för ett kollektivavtalat system. Av utredningens räkneexempel medförde ett höjt tak den största utgiftskillnaden. Den näst största utgiftskillnaden gavs av en långsammare avtrappning av ersättningsnivåerna.

Utredningen noterar emellertid att de ekonomiska effekterna är avhängiga hur stora eller hur små justeringar som görs och att andra justeringar och andra räkneexempel skulle leda till andra resultat.

Eftersom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring blir en del av framtida avtalsrörelser där parterna tar fram förhandlingsmål och krav har utredningen inte haft någon fast utformning av det kollektivavtalade regelverket att arbeta utifrån. Däremot har utredningen – givet den partsammansatta referensgruppens synpunkter – bedömt det som lämpligt att redovisa samlade ekonomiska effekter avseende två nya taknivåer (40 000 kronor/månad samt 45 000 kronor/månad).

Samtliga beräkningar har som utgångsläge regelverket för den nya beslutade inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 9.3.1). Vid utredningens beräkningar är den enda skillnaden i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen jämfört med den statliga just taknivåerna – allt annat är lika. Det utesluter inte att parterna i en framtida modell kommer att kunna variera även andra parametrar.

Vidare redogör utredningen för hur de förslagsställande parterna kan justera sin del av finansieringsavgiften och hur detta i så fall påverkar de samlade ekonomiska effekterna och även medlemsavgiften för individen (se avsnitt 9.6).

9.1 Arbetslöshetsersättningen förbättras för individer som omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

De förslagsställande parternas ambition är att den kollektivavtalade försäkringen ska vara påtagligt förmånligare än den statliga. För att kunna bedöma effekterna av ett förmånligare system belyser utredningen två olika möjliga taknivåer i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Bägge är baserade på Medlingsinstitutets lönestatistik (från 2022); den första för att möta de förslagsställande parternas uttryckta mål att 70 procent av löntagarna ska erhålla 80 procent av den tidigare lönen (40 000 kronor/månad). Nivån om 45 000 kronor/månad används för att motsvara att 80 procent av löntagarna ska erhålla 80 procent av den tidigare lönen.

Enligt Medlingsinstitutets lönestatistik (från 2022) har 50 procent av löntagarna en lön upp till 34 000 kronor/månad vilket inne-

bär att resterande 50 procent skulle tjäna på ett höjt kollektivavtalat tak, givet antagandet att ingen har en kompletterande inkomstförsäkring. Utredningen har varit tvungen att göra antagandet att löntagare saknar kompletterande inkomstförsäkringar eftersom det saknas såväl individdata som studier som tar hänsyn till täckningsgraden eller omfattningen av de fackliga inkomstförsäkringarna. Det innebär att inkomsteffekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring sannolikt är överskattade.

9.1.1 Individens ersättning vid ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad

I tabellen närmast nedan redogör utredningen för skillnaden för individer som varit medlemmar i en arbetslöshetskassa i 12 månader eller längre och som arbetat på en arbetsplats med ett kollektivavtal respektive på en arbetsplats utan ett kollektivavtal. Utredningen har valt månadsinkomster både inom och utanför inkomstintervallet 34 000–45 000 kronor, d.v.s. det inkomstintervall som påverkas av de kollektivavtalade taknivåer utredningen presenterar.

Om det kollektivavtalade taket är 40 000 kronor/månad förbättras arbetslöshetsersättningen för individer som arbetar på kollektivavtal och har lön över samma tak, eftersom de får ersättning från det kollektivavtalade systemet. Belopp i tabellen med fetmarkerad text illustrerar att individen har slagit i det kollektivavtalade taket (40 000 kronor/månad) respektive det statliga taket (34 000 kronor/månad) och därmed når upp till den högsta möjliga arbetslöshetsersättningen i respektive system.

Notera att tabellen endast visar den högsta möjliga ersättningen en individ skulle kunna få i det kollektivavtalade systemet respektive i det statliga systemet. En individ kan således få lägre ersättning än vad som framgår av tabellen närmast nedan beroende på det s.k. medlemsvillkoret (se avsnitt 9.1.3). Som beskrivits tidigare är effekten av det kollektivavtalade systemet troligen överskattad p.g.a. förekomsten av de kompletterande inkomstförsäkringarna.

Tabell 9.1 Ersättning över tid för personer med minst 12 månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa, vid ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad och ett statligt tak på 34 000 kronor/månad

Kronor per månad

	Genomsnittlig månadslön under ramtiden (vanl. 12 mån)	Statlig arbetslöshetsersättning med ett statligt tak på 34 000 kronor/månad			Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad		
		Dag 1–100 (80 %)	Dag 101–200 (70 %)	Dag 201–300 (65 %)	Dag 1–100 (80 %)	Dag 101–200 (70 %)	Dag 201–300 (65 %)
Exempel A	14 300	11 440	10 010	9 295	11 440	10 010	9 295
Exempel B	28 600	22 880	20 020	18 590	22 880	20 020	18 590
Exempel C	33 600	26 880	23 520	21 840	26 880	23 520	21 840
Exempel D	39 500	27 200	23 800	22 100	31 600	27 650	25 675
Exempel E	43 300	27 200	23 800	22 100	32 000	28 000	26 000
Exempel F	51 200	27 200	23 800	22 100	32 000	28 000	26 000
Exempel G	55 000	27 200	23 800	22 100	32 000	28 000	26 000
Exempel H	65 000	27 200	23 800	22 100	32 000	28 000	26 000

Not. Fetmarkerad text innebär att individen har slagit i taket för den inkomst som ersätts.

Källa: Egna beräkningar.

9.1.2 Individens ersättning vid ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad

Utredningen redovisar även vid vilket givet tillfälle individen i respektive exempel A–H slår i ett ännu högre kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad. Det statliga taket är i exemplet oförändrat 34 000 kronor/månad.

Av tabellen framgår att ett tak på 45 000 kronor/månad förbättrar arbetslöshetsersättningen ytterligare jämfört med ett tak på 40 000 kronor/månad. Det gäller för individer som arbetar på kollektivavtal och har lön över 40 000 kronor/månad och därmed får högre ersättning från det kollektivavtalade systemet.

Som redan beskrivits ovan redogörs endast för den högsta möjliga ersättningen en individ skulle kunna få i det kollektivavtalade systemet respektive i det statliga systemet. Arbetslöshetsersättningen kan bli lägre än vad som framgår av tabellen närmast nedan beroende på det s.k. medlemsvillkoret (se avsnitt 9.1.3). Precis som innan är effekten av det kollektivavtalade systemet troligen över-

skattad p.g.a. förekomsten av de kompletterande inkomstförsäkringarna.

Tabell 9.2 Ersättning över tid för personer med minst 12 månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa, vid ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad och ett statligt tak på 34 000 kronor/månad

Kronor per månad

	Genomsnittlig månadslön under ramtiden (vanl. 12 mån)	Statlig arbetslöshetsersättning med ett statligt tak på 34 000 kronor/månad			Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning med ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad		
		Dag 1–100 (80 %)	Dag 101–200 (70 %)	Dag 201–300 (65 %)	Dag 1–100 (80 %)	Dag 101–200 (70 %)	Dag 201–300 (65 %)
Exempel A	14 300	11 440	10 010	9 295	11 440	10 010	9 295
Exempel B	28 600	22 880	20 020	18 590	22 880	20 020	18 590
Exempel C	33 600	26 880	23 520	21 840	26 880	23 520	21 840
Exempel D	39 500	27 200	23 800	22 100	31 600	27 650	25 675
Exempel E	43 300	27 200	23 800	22 100	34 640	30 310	28 145
Exempel F	51 200	27 200	23 800	22 100	36 000	31 500	29 250
Exempel G	55 000	27 200	23 800	22 100	36 000	31 500	29 250
Exempel H	65 000	27 200	23 800	22 100	36 000	31 500	29 250

Not. Fetmarkerad text innebär att individen har slagit i taket för den inkomst som ersätts.

Källa: Egna beräkningar.

9.1.3 Medlemskap i en arbetslöshetskassa leder till högre arbetslöshetsersättning – både i det statliga och det kollektivavtalade systemet

I ett försök att illustrera hur nivån på arbetslöshetsersättningen kan variera har utredningen även sammanställt den högsta tänkbara ersättningen för individer som antingen uppfyller ett helt medlemsvillkor, ett halvt medlemsvillkor eller varken uppfyller ett helt eller ett halvt medlemsvillkor.¹ Underlagen avser endast dag 1–100 i arbetslöshetsperioden och ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad.

¹ Enligt 4–5 §§ lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring krävs minst ett års medlemskap i en arbetslöshetskassa för 80 procent av tidigare inkomst (helt medlemsvillkor) och för 60 procent av tidigare inkomst krävs medlemskap minst sex månader inom ramtiden (halvt medlemsvillkor). De som inte uppfyller något medlemsvillkor överhuvudtaget eller inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa får 50 procents ersättning, enligt 6 § lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring.

Av tabellen framgår bl.a. att medlemskap i en arbetslöshetskassa ger en högre arbetslöshetsersättning jämfört med att inte vara medlem – oavsett om individen erhåller en kollektivavtalad eller en statlig arbetslöshetsersättning.

Tabell 9.3 Ersättning dag 1–100 vid ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad och ett statligt tak på 34 000 kronor/månad efter ett helt medlemsvillkor, ett halvt medlemsvillkor samt varken ett helt eller halvt medlemsvillkor

Kronor per månad

	Genomsnittlig månadslön under ramtiden (vanl. 12 mån)	Helt medlemsvillkor		Halvt medlemsvillkor		Varken helt eller halvt medlemsvillkor	
		Dag 1–100 (80 %)		Dag 1–100 (60 %)		Dag 1–100 (50 %)	
		Med KA*	Utan KA**	Med KA*	Utan KA**	Med KA*	Utan KA**
Exempel A	14 300	11 440	11 440	8 580	8 580	7 150	7 150
Exempel B	28 600	22 880	22 880	17 160	17 160	14 300	14 300
Exempel C	33 600	26 880	26 880	20 160	20 160	16 800	16 800
Exempel D	39 500	31 600	27 200	23 700	20 400	19 750	17 000
Exempel E	43 300	34 640	27 200	25 980	20 400	21 650	17 000
Exempel F	51 200	36 000	27 200	27 000	20 400	22 500	17 000
Exempel G	55 000	36 000	27 200	27 000	20 400	22 500	17 000
Exempel H	65 000	36 000	27 200	27 000	20 400	22 500	17 000

Not. Fetmarkerad text innebär att individen har slagit i taket för den inkomst som ersätts.

* Individer som arbetar på kollektivavtal.

** Individer som inte arbetar på kollektivavtal.

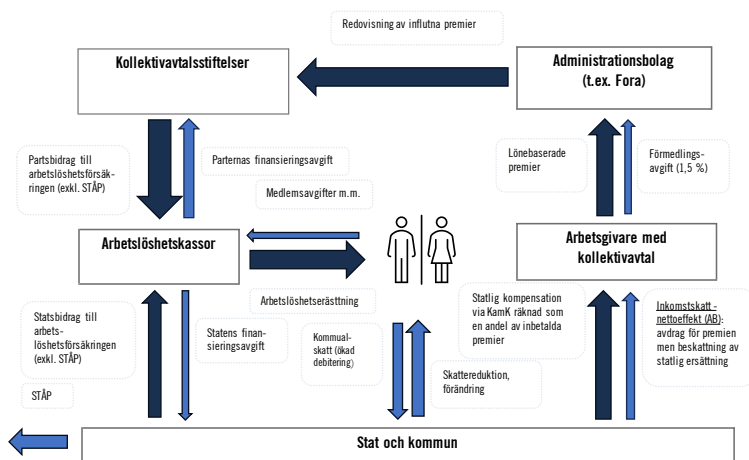
Källa: Egna beräkningar.

9.2 Fem aktörer behöver samverka i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

För att närmare illustrera hur det finansiella flödet ser ut i den tänkta utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen tagit fram en figur som visar olika inkomst- och utgiftsposter (både brutto- och nettoutgifter) som följer av modellen. Den kan sägas utgöra en vidareutveckling av den enklare figur som presenterades redan i kapitel 3. Den är även en vidareutveckling av de figurer som presenterades i kapitel 11 i delbetänkandet, en skillnad är dock att figuren i delbetänkandet var på individnivå medan denna

figur speglar hela systemet. Figuren omfattar i huvudsak fem aktörer (arbetslöshetskassor, kollektivavtalsstiftelser, administrationsbolag, arbetsgivare med kollektivavtal samt stat och kommun) samt överföringar mellan dessa.

Figur 9.1 Finansiella flöden i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring



Nedan följer en övergripande beskrivning av respektive aktör tillsammans med de finansiella flödena till och från respektive aktör vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

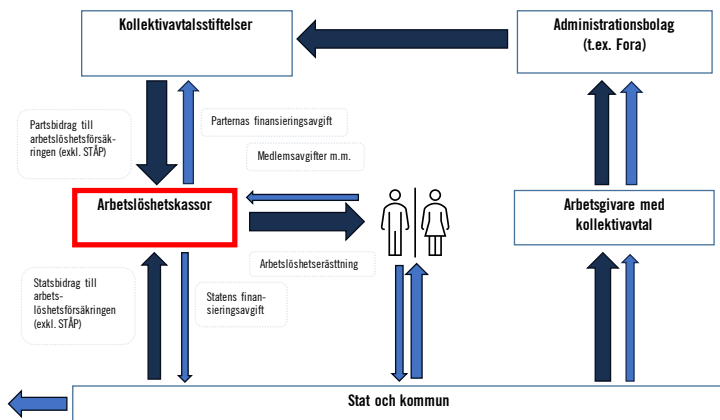
9.2.1 Arbetslöshetskassorna betalar ut arbetslöshetsersättning till individen

Arbetslöshetskassorna bör i likhet med i dag ansvara för utbetalning av arbetslöshetsersättning till individen. De kommer precis som i dag att ta in medlemsavgifter.

Det är stats- och partsbidrag som bör täcka utgifterna för arbetslöshetsersättningen, d.v.s. ersättningen till individen. Partsbidraget kommer att finansiera de individer som omfattas av kollektivavtal (inklusive hängavtal) samtidigt som statsbidrag kommer att finansiera de individer som inte gör det.

Finansieringsavgiften kommer – i likhet med dagens system – att delfinansera arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna kommer att bistå med underlag för att fastställa finansieringsavgiften i respektive system. Finansieringsavgiften kommer att betalas delvis till kollektivavtalsstiftelsen (parternas finansieringsavgift) och delvis till staten (statens finansieringsavgift). Arbetslöshetskassorna bör fortsatt ta ut medlemsavgifter av sina medlemmar som dels bör finansiera kassornas administrationskostnader, dels finansieringsavgiften.

Figur 9.2 Finansiella flöden till och från arbetslöshetskassorna

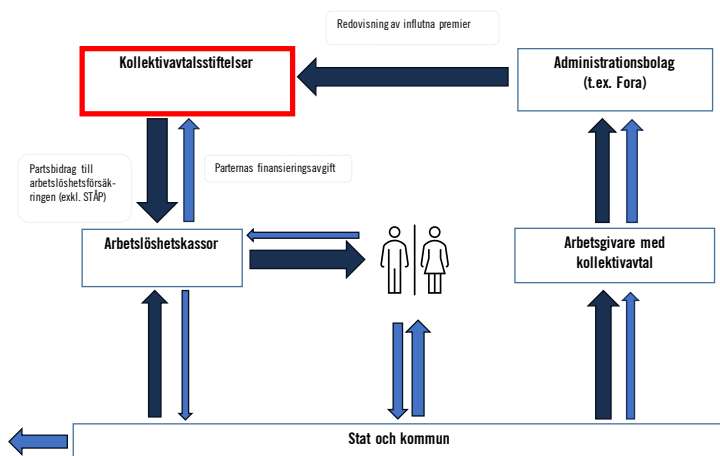


9.2.2 Kollektivavtalsstiftelser förmedlar nödvändig finansiering till arbetslöshetskassorna

Kollektivavtalsstiftelser ansvarar för att det partsbidrag som bör finansiera arbetslöshetsersättningen för det kollektivavtalade systemet överförs till arbetslöshetskassorna. Det är även kollektivavtalsstiftelser som erhåller parternas finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna.

Utöver ett finansiellt flöde mellan arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsstiftelser kommer administrationsbolag ansvara för att finansieringen via de lönebaserade premierna förmedlas till kollektivavtalsstiftelser.

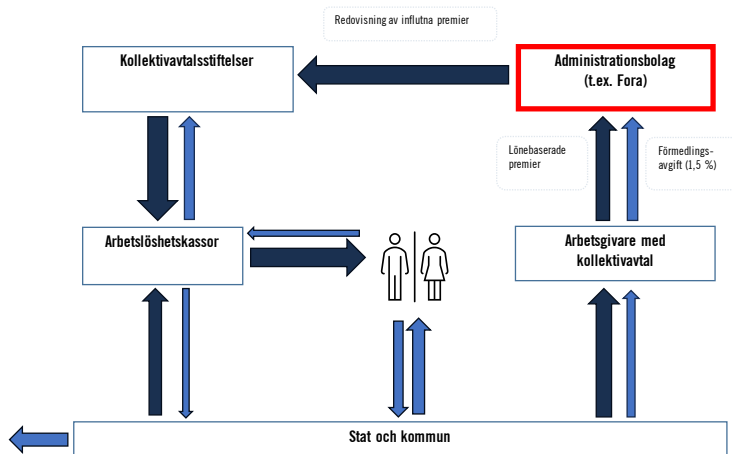
Figur 9.3 Finansiella flöden till och från kollektivavtalsstiftelser



9.2.3 Administrationsbolag förmedlar lönebaserade premier till kollektivavtalsstiftelser

Administrationsbolag administrerar och förmedlar de lönebaserade premier som arbetsgivare med kollektivavtal betalar för att finansiera systemet. Det är administrationsbolag som förmedlar nödvändig finansiering till kollektivavtalsstiftelser och tar ut avgifter från arbetsgivare med kollektivavtal. Avgiften uppgår i utredningens beräkningar till 1,5 procent av de lönebaserade premierna, vilket utredningen bedömer ger utrymme för viss marginal.

Figur 9.4 Finansiella flöden till och från administrationsbolag



9.2.4 Arbetsgivare med kollektivavtal betalar lönebaserade premier

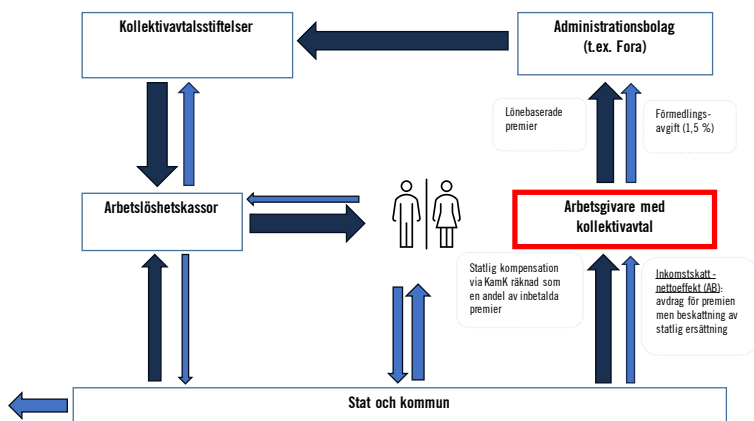
Arbetsgivare med kollektivavtal bör erhålla kompensation från staten motsvarande statens besparing av att parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen för individer som arbetar på kollektivavtal.

För att finansiera det kollektivavtalade systemet bör arbetsgivare med kollektivavtal betala lönebaserade premier som administrationsbolagen sedan förmedlar vidare. De lönebaserade premierna bör fastställas i kollektivavtal. Om det inte redan finns medel i kollektivavtalsstiftelser behöver premierna på totalnivå minst uppgå till skillnaden mellan partsbidraget och parternas finansieringsavgift (se avsnitt 9.3.3). Arbetsgivare med kollektivavtal betalar även en förmedlingsavgift till administrationsbolaget.

Beträffande inkomstskatten uppkommer i allmänhet en positiv kalkylmässig nettoeffekt totalt sett för aktiebolag, p.g.a. skillnaden mellan beskattning av den statliga kompensationen till arbetsgivare med kollektivavtal (främst aktiebolag) och de avdrag samma arbetsgivare kan göra för de lönebaserade premierna. När de lönebaserade premierna är större än den statliga kompensationen kan nämligen arbetsgivare med kollektivavtal antas betala mindre inkomstskatt på

komensationen än vad deras inkomstskatt minskar eftersom de får göra avdrag med avseende på sina premier.

Figur 9.5 Finansiella flöden till och från arbetsgivare med kollektivavtal



9.2.5 Statens kompensation bör motsvara den besparing en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medför

Statens kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal bör – som tidigare beskrivits – fastställas i huvudsak genom att beräkna statens besparing av att parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäringen för individer som arbetar på kollektivavtal.

Statlig kompensation bör enligt utredningen – vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – beräknas som skillnaden i statens nettokostnader med det kollektivavtalade systemet jämfört med om staten skulle bära kostnaderna för en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring, oavsett om personen i fråga har arbetat på kollektivavtal eller inte. Ersättningen till arbetsgivare med kollektivavtal bör förmedlas via Kammarkollegiet (se kapitel 6).

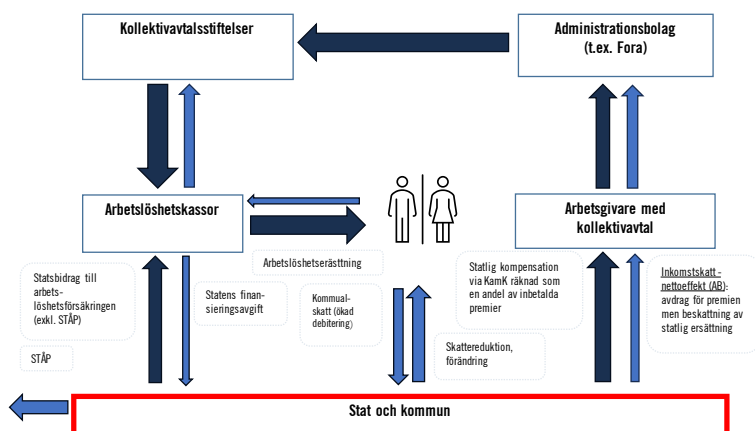
När de lönebaserade premierna är större än den statliga kompensationen kan arbetsgivare med kollektivavtal antas betala mindre inkomstskatt på kompensationen än vad deras inkomstskatt minskar eftersom de får göra avdrag med avseende på sina premier. Det innebär att staten i allmänhet får en ökad utgift.

Förändrad skattereduktion i figur 9.6 avser den förändrade utgiften staten får avseende den skattereduktion individer erhåller för sina medlemsavgifter till arbetslöshetskassor (se avsnitt 4.5).

När taket höjs i arbetslöshetsförsäkringen ökar hushållens inkomster vilket medför att inbetalningarna av kommunalskatt ökar.

Staten bör fortsatt betala ett statsbidrag till arbetslöshetskassorna liksom den statliga ålderspensionsavgift som tas ut på arbetslöshetsersättningen.²

Figur 9.6 Finansiella flöden till och från stat och kommun



9.3 Antaganden och begränsningar med utredningens beräkningar

Utredningens beräkningar som presenteras i kapitlet bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell, FASIT³, som används för att göra ekonomiska framskrivningar och som underlag för dessa används offentliga prognoser. För att beräkna utgifterna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen kompletterat FASIT med en ny modul, som innehåller uppgifter från Fora om huruvida arbetsgivare har kollektivavtal och aggregerade inkomstuppgifter på månadsbasis från SCB. Det nuvarande

² Staten betalar statlig ålderspensionsavgift även för ersättning i det kollektivavtalade systemet (se avsnitt 6.4.5 och 6.4.6).

³ FördelningsAnalytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar.

arbetsvillkoret är ersatt med ett inkomstvillkor och även övriga delar i den nya lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring har, liksom den aviserade statliga taknivån på 34 000 kronor/månad, inarbetats i den nya modulen. Det innebär att de flesta beräkningarna avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring görs jämfört med en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 34 000 kronor/månad. Beräkningarna baseras alla på STAR-urvalet⁴ som består av cirka 2 100 000 individer och 960 000 familjehushåll.⁵

Eftersom FASIT används för att göra ekonomiska framskrivningar som baseras på offentliga prognoser vill utredningen poängtera att beräkningarna är behäftade med viss osäkerhet. Utredningen redovisar i huvudsak utgifter för arbetslöshetsersättning och statlig ålderspensionsavgift samt intäkter från finansieringsavgiften 2025. Även om utredningen inte ser framför sig att ett genomförande av en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring vore möjlig så snart, använder utredningen sig av 2025 som beräkningsår för att kunna använda så aktuella prognoser som möjligt i beräkningarna. Utredningen vill dessutom i vissa beräkningar kunna illustrera utvecklingen om den prognosticeras ytterligare några år framåt. Det innebär att effekterna av en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, har inarbetats av utredningen redan från den 1 januari 2025 trots att de är beslutade att gälla först från den 1 oktober 2025.

Alla beräkningar i slutbetänkandet avser en situation där alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) har kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Alla arbetsgivare med kollektivavtal och alla som arbetar hos dessa arbetsgivare antas alltså vara anslutna till det kollektivavtalade systemet. Antagandet görs för att uppskatta de totala utgifterna och de samlade effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.⁶

Det är endast arbetslöshetsersättningen som förändras i respektive beräkning. Andra ersättningar, exempelvis aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, beräknas på samma sätt som i dag, vilket medför att dessa ersättningar inte inkluderas i de ändrade utgifter som utred-

⁴ I delbetänkandet baserades beräkningarna i stället på MSTAR vilket består av cirka 92 000 individer och 42 000 familjehushåll.

⁵ SCB (2022). FASIT användarhandledning 2022, s. 175–176.

⁶ I sitt delbetänkande har utredningen även, med delvis andra förutsättningar, redovisat äldre beräkningar för situationen att vissa branscher eller sektorer skulle stå utanför en kollektiv arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 12.4 och 12.5).

ningen beräknar.⁷ Ingen hänsyn tas vidare i kapitlet till dynamiska effekter till följd av ett högre tak i arbetslöshetsersättningen.

Slutligen antas fortsatt att ingen ersättningstagare har en kompletterande inkomstförsäkring (se avsnitt 9.1).

9.3.1 Utgångsläget är en statlig inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 34 000 kronor/månad

I följande avsnitt redogör utredningen för några av de ekonomiska effekterna av en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med ett tak på 34 000 kronor/månad. Det innebär att effekterna av en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, har inarbetats av utredningen redan från den 1 januari 2025 trots att de är beslutade att gälla först från den 1 oktober 2025.

Av tabellen nedan framgår att med en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med ett tak på 34 000 kronor/månad för alla ersättningstagare väntas utgifterna för arbetslöshetsersättningen uppgå till cirka 16 miljarder kronor.

Utgifterna för den statliga ålderspensionsavgiften skulle uppgå till cirka 2 miljarder kronor vilket också motsvarar inbetalningen till ålderspensionssystemet. Givet dagens metod att fastställa finansieringsavgiften skulle den uppgå till cirka 5 miljarder kronor, vilket alltså helt tillfaller staten.

Tabell 9.4 Beräknade ekonomiska effekter av en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med ett tak på 34 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	2025
Arbetslöshetsersättning (utgift)	16,2
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,7
Finansieringsavgift (intäkt)	4,9

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

⁷ För att isolera effekterna av arbetslöshetsersättning har posten statlig ålderspensionsavgift beräknats manuellt.

9.3.2 Samtliga beräkningar avser omkring 289 000 ersättningstagare

I tabellen närmast nedan redovisas hur många individer som beräknas erhålla arbetslöshetsersättning med en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring samt hur många som omfattas av respektive system. Det är dessa individer samtliga beräkningar avser.

Tabell 9.5 Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och/eller utanför det kollektivavtalade systemet, 2025

	2025
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	133 000
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	110 000
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	46 000
Totalt	289 000

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta tusental vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

I utredningens beräkningar väntas cirka 289 000 individer erhålla arbetslöshetsersättning någon gång under 2025. Som tidigare beskrivits erhåller vissa individer ersättning från båda systemen. Det gäller individer som har inkomster både inom och utanför det kollektivavtalade systemet däribland individer som, utöver inkomst från arbetsgivare, även mottagit exempelvis föräldrapenning eller sjukpenning.

Av de som antas erhålla arbetslöshetsersättning under 2025 beräknas 133 000 individer (46 procent) få ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 46 000 individer (16 procent) endast erhåller ersättning utanför det kollektivavtalade systemet, d.v.s. från staten. Övriga 110 000 individer (38 procent) får ersättning från båda systemen.

9.3.3 I beräkningarna antas kollektivavtalsstiftelserna gå jämnt ut varje år

I avsnitt 9.2 beskriver utredningen fem aktörer som behöver samverka vid införandet av en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En av aktörerna är en eller flera kollektivavtalsstiftelser som ansvarar för att det partsbidrag som bör finansiera arbetslöshetsersättningen för det kollektivavtalade systemet överförs till arbetslöshetskassorna. Det är även kollektivavtalsstiftelser som bör motta parternas finansieringsavgift (se avsnitt 9.2.2).

I utredningens samtliga beräkningar antas att kollektivavtalsstiftelserna kommer att gå jämnt ut, d.v.s. partsbidragets storlek minskat med parternas finansieringsavgift motsvarar de lönebaserade premiernas storlek. Det beror i huvudsak på att utredningen inte ansett det möjligt med en statligt tillhandahållen buffertfond (se avsnitt 2.4.2).

Om kollektivavtalsstiftelserna själva bygger upp en buffertfond kommer premier och utbetalningar inte längre behöva balansera årligen. Utredningen vill poängtera att det är möjligt för kollektivavtalsstiftelserna att fondera medel så länge de uppfyller fullföljdskravet (se avsnitt 7.2.3), vilket utredningen anser bör modifieras i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 11.3).

Under utredningsarbetet har den partssammansatta referensgruppen påtalat att en fondering är viktig för att kunna bygga upp en stabilitet i det kollektivavtalade systemet och hantera konjunkturfuktuationer.

Utredningen instämmer i detta. Det har emellertid inte varit okomplicerat för utredningen att räkna på hur stor en buffertfond skulle behöva vara för att möjliggöra en stabilitet i premienivån över åren (jfr dock avsnitt 10.7.1) eftersom detta beror på allt annat i modellen, inte minst hur den statliga kompensationen beräknas för år efter införandeåret (se avsnitt 6.2).

9.4 Ekonomiska effekter med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad

I följande avsnitt redogör utredningen för de ekonomiska effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå).

Avsnittet inleds med en redovisning av de samlade ekonomiska effekterna och de ekonomiska flödena. Därefter följer en beskrivning av hur medlemsavgifterna till arbetslöshetskassor kan komma att påverkas.

9.4.1 Med ett kollektivavtalat tak på 40 000 kronor/månad beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal uppgå till cirka 600 miljoner kronor

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning⁸ att öka med cirka 700 miljoner kronor under 2025, från cirka 16,2 miljarder kronor (se avsnitt 9.3.1) till cirka 17,0 miljarder kronor.

Eftersom utbetalningarna ökar – till följd av höjd taknivå i den kollektivavtalade delen – påverkas såväl kommunernas skatteintäkter som den statliga ålderspensionsavgiften. Utgifterna för statlig ålderspensionsavgift ökar med cirka 100 miljoner kronor samtidigt som kommunerna får ökade skatteintäkter med 200 miljoner kronor.

⁸ Denna post motsvarar utbetalningar för arbetslöshetsersättning till individerna.

Tabell 9.6 Beräknade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 34 000 kr/mån (jfr avsnitt 9.3.1)
	2025	2025
Arbetslöshetsersättning (utgift)	17,0	0,7
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,7	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	5,1	0,2
Kommunalskatt (intäkt)**	..	0,2

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Finansieringen av arbetslöshetsersättningen sker delvis genom en finansieringsavgift. Utredningen har räknat fram finansieringsavgiften på total nivå enligt gällande regelverk där medlemstalet hos samtliga arbetslöshetskassor multipliceras med 131 procent av den genom FASIT simulerade genomsnittliga dagpenningen. Beräkningarna visar att intäkterna från finansieringsavgiften till följd av det nya systemet ökar med omkring 200 miljoner kronor.

Parternas utbetalade arbetslöshetsersättning – d.v.s. partsbidraget⁹ – skulle komma att motsvara cirka 13 miljarder kronor och parternas del av finansieringsavgiften beräknas uppgå till cirka 4 miljarder kronor. Notera att inga effekter på kommunernas skatteintäkter redovisas i tabell 9.7, dessa framgår emellertid av tabell 9.6.

⁹ Staten kommer fortsatt att betala statsbidrag till arbetslöshetskassorna som bör motsvara statens utgifter för arbetslöshetsersättning.

Tabell 9.7 Beräknade utgifter/inkomster med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad för staten respektive för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster	Skillnad mot en inkomst-baserad ersättning med tak på 34 000 kr (jfr avsnitt 9.3.1)
	2025	2025
Statlig arbetslöshetsförsäkring		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	12,1
Statlig ålderspensionsavgift, stat (utgift)*	0,4	1,2
Statlig ålderspensionsavgift, KA (utgift)*	1,3	1,3
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	3,6
Ersättning+STÅP – finansieringsavgift	4,6	11,0
Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	12,8	12,8
Finansieringsavgift (intäkt)	3,9	3,9
Ersättning – finansieringsavgift***	8,9	8,9

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

** Motsvarar finansiella flöden till och från kollektivavtalsstiftelser.

*** Motsvarar de lönebaserade premierna.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Om alla arbetsgivare ingår i det kollektivavtalade systemet motsvarar partsbidraget cirka 75 procent av utgifterna

Som beskrivs ovan beräknas stats- och partsbidraget för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning uppgå till 17 miljarder kronor, varav cirka 4 miljarder kronor i statsbidrag och cirka 13 miljarder kronor i partsbidrag. Partsbidraget motsvarar cirka 75 procent av stats- och partsbidraget och finansieras via en eller flera kollektivavtalsstiftelser. Eftersom kollektivavtalsstiftelsen erhåller en finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna (cirka 4 miljarder kronor) motsvarar det finansiella flödet från administrationsbolaget till kollektivavtalsstiftelsen endast parternas nettoutgift för partsbidraget. Partsbidraget minskat med parternas finansieringsavgift utgör i beräkningarna de lönebaserade premier arbetsgivare med kollektivavtal betalar (12,8–3,9=8,9 miljarder kronor).

Administrationsbolaget erhåller finansiering från arbetsgivare med kollektivavtal som i sin tur kompenseras av staten. Statens kompensation fastställs genom att beräkna statens besparing av att

parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen för individer som arbetar på kollektivavtal (cirka 8 miljarder kronor¹⁰). Notera att kompensationen till arbetsgivare med kollektivavtal påverkas av vilken taknivå parterna använder. Det beror på att staten ansvarar för att den statliga ålderspensionsavgiften betalas för all ersättning, även till individer med kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Det innebär att om en högre ersättning betalas ut till individer med kollektivavtalad arbetslöshetsersättning kommer en högre statlig ålderspensionsavgift att behöva betalas in av staten.

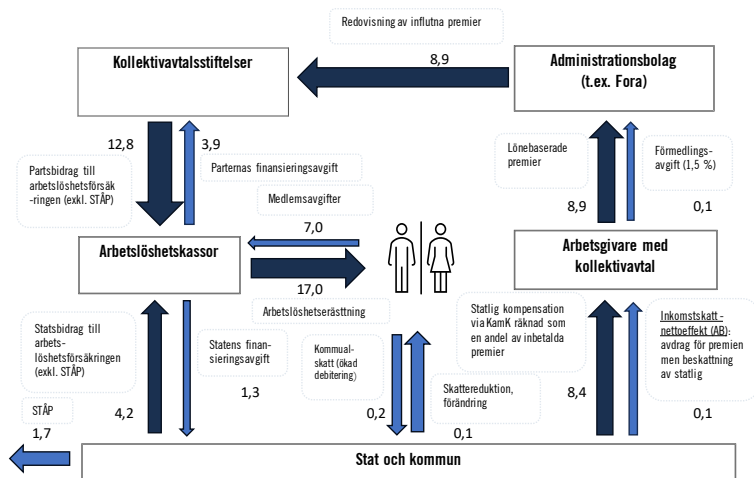
Därutöver kommer arbetsgivare med kollektivavtal att betala skatt på den statliga kompensationen samtidigt som de har avdragsrätt för de lönebaserade premierna. Eftersom de lönebaserade premierna är större än kompensationen från staten erhåller arbetsgivare med kollektivavtal en beräknad positiv skatteeffekt därigenom (offentliga arbetsgivare får inte del av den effekten).

Av figuren på nästa sida framgår även att kommunerna får ökade intäkter via kommunalskatten samtidigt som statens utgifter för skattereduktion för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor ökar.

¹⁰ Utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle statens kostnader uppgå till 13 miljarder kronor ($16,2 + 1,7 - 4,9 = 13$) vilket kan jämföras med kostnader på 4,6 miljarder kronor ($4,2 + 0,4 + 1,3 - 1,3 = 4,6$) med det kollektivavtalade systemet. Kompensationen motsvarar besparingen, det vill säga $13 - 4,6 = 8,4$ miljarder kronor. När statens besparing räknas fram tas hänsyn till att staten också finansierar statlig ålderspensionsavgift (1,3 miljarder kronor) för ersättningar från det kollektivavtalade systemet.

Figur 9.7 Beräknade finansiella flöden vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad, alla arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor



Enligt utredningens beräkningar får arbetsgivare med kollektivavtal samlade ekonomiska effekter för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) omfattas – som uppgår till cirka 600 miljoner kronor 2025. De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal (lönebaserade premier, beräknad skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag). Det innebär att parterna inte bär hela kostnaden av det höjda kollektivavtalade taket vilket bl.a. beror på den positiva skatteeffekten för arbetsgivare med kollektivavtal.

Tabell 9.8 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	2025
Utfall för staten	
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,7
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,1
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3
Nettoeffekt staten	13,2
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal	
Lönebaserade premier (utgift)	8,9
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,1
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,6

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Statens samlade ekonomiska effekter, om alla arbetsgivare med kollektivavtal ansluts till systemet, beräknas motsvara cirka 13 miljarder kronor, vilket också framgår av tabellen närmast ovan. Statens nettoeffekter är beräknade genom att summera utgifterna (statsbidrag till arbetslöshetskassor¹¹, statlig ålderspensionsavgift för både statlig och kollektivavtalad ersättning, statlig kompensation till arbetsgivare, skatteavdrag framför allt för aktiebolag samt förändring av skattereduktion för avgifter till arbetslöshetskassor) och sedan minska summan med intäkterna (statlig finansieringsavgift samt inkomstskatt framför allt från aktiebolag som följer av att kompensationen jämföras med näringsbidrag).¹² Siffran kan jämföras

¹¹ Statsbidraget till arbetslöshetskassor motsvarar utgifter för arbetslöshetsersättning för staten, se tabell 9.8.

¹² Notera att kommunalskatteförändringen inte tillskrivs staten utan antas tillfalla kommunerna.

med de kostnader för arbetslöshetsförsäkringen som staten hade haft i avsaknad av en kollektivavtalad försäkring (se avsnitt 9.3.1).

9.4.2 Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förväntas medlemsavgifterna för individen öka

I dagsläget finns 24 arbetslöshetskassor i Sverige. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika arbetslöshetskassorna till exempel angående antalet medlemmar och antalet arbetslösa medlemmar (i både relativa och absoluta tal). Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) var den lägsta medlemsavgiften till en arbetslöshetskassa 130 kronor 2023 samtidigt som den högsta var 175 kronor samma år.

Utredningen har räknat fram en genomsnittlig medlemsavgift efter ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, dock utan att hänsyn tagits till att olika förutsättningar finns mellan arbetslöshetskassor. Det innebär att beräkningarna utgör uppskattningar. I utredningens räkneexempel uppgår den genomsnittliga medlemsavgiften till 150 kronor under 2025, givet taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå). En eventuell avgiftshöjning mildas av skattereduktionen som uppgår till 25 procent. I räkneexemplet antas att alla medlemmar är med och finansierar den höjda taknivån.

9.4.3 Indexeras den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetsgivarnas utgifter

Enligt de förslagsställande parterna är möjligheterna till indexering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ett av flera bakomliggande skäl till att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förordats (se delbetänkandet avsnitt 7.2).

Vilken faktor som borde användas för en eventuell indexering av taket och golvet i arbetslöshetsförsäkringen är inte självklart. Å ena sidan ska arbetslöshetsförsäkringen fungera som stabilisator och därför bör hänsyn till prisutvecklingen tas. Å andra sidan är arbetslöshetsförsäkringen en inkomstförsäkring vilket kan tala för att en uppräknings i stället bör göras med hänsyn till löneutvecklingen.

Utredningen har valt att basera en eventuell indexering på löneutvecklingen för att dels undvika att arbetslöshetsförsäkringen urholkas när lönerna stiger, dels att det är ett önskemål som framgår av de förslagsställande parternas förhandlingsprotokoll (se bilaga 2).

I räkneexemplen nedan används utfallet för 2023 avseende den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken, för samtliga år.¹³ Utredningen har valt att använda senast tillgängliga faktiska utfall för löneutvecklingen efter samråd med den partssammansatta referensgruppen.

Som beskrivits ovan beräknas de samlade ekonomiska effekterna för arbetsgivare med kollektivavtal för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) omfattas – uppgå till cirka 600 miljoner kronor under 2025.¹⁴ Skulle det kollektivavtalade systemet – med ett tak på 40 000 kronor/månad – dessutom indexeras med den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken beräknas utgifterna 2025 att öka med cirka 100 miljoner kronor, från 600 miljoner kronor till 700 miljoner kronor. För 2026 och 2027 beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal att öka med 200 miljoner kronor respektive år. Jämförelsen görs i förhållande till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) som inte är indexerad.

Statens samlade ekonomiska effekter förblir väsentligen oförändrade även om enskilda poster som t.ex. statlig ålderspensionsavgift förändras något. Förändringen i statlig ålderspensionsavgift medför att även kompensationen till arbetsgivare med kollektivavtal förändras.

¹³ Enligt Konjunkturinstitutet uppgick den procentuella förändringen i timlönerna till 3,8 procent 2023.

¹⁴ De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal (lönebaserade premier, beräknad skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag).

Tabell 9.9 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en indexerad kollektivavtalad taknivå på i utgångsläget 40 000 kronor/månad, 2025–2027

Miljarder kronor

År	2025		2026		2027	
	Urspr. nivå	Ny nivå, med indexering	Urspr. nivå	Ny nivå, med indexering	Urspr. nivå	Ny nivå, med indexering
Utfall för staten						
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,4	8,3	8,4	8,4	8,5	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Nettoeffekt staten	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal						
Lönebaserade premier (utgift)	8,9	9,0	8,8	8,9	8,7	8,9
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,4	8,3	8,4	8,4	8,5	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,6	0,7	0,4	0,6	0,3	0,5

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

9.5 Ekonomiska effekter med ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad

I följande avsnitt redogör utredningen för de ekonomiska effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 45 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå).

Avsnittet inleds med de samlade ekonomiska effekterna och de ekonomiska flödena. Därefter följer en beskrivning av hur medlemsavgifterna till arbetslöshetskassor kan komma att förändras.

9.5.1 Med ett kollektivavtalat tak på 45 000 kronor/månad beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal uppgå till cirka 900 miljoner kronor

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 45 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning öka med cirka 1 miljard kronor 2025, från cirka 16,2 miljarder kronor (se avsnitt 9.3.1) till cirka 17,3 miljarder kronor.

Tabell 9.10 Beräknade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 34 000 kr (jfr avsnitt 9.3.1)
	2025	2025
Arbetslöshetsersättning (utgift)	17,3	1,1
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,8	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	5,2	0,3
Kommunalskatt (intäkt)**	..	0,4

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Eftersom utbetalningarna ökar – till följd av höjd taknivå i den kollektivavtalade delen – påverkas såväl kommunernas skatteintäkter som den statliga ålderspensionsavgiften. Utgifterna för statlig ålderspensionsavgift ökar med omkring 100 miljoner kronor samtidigt som kommunerna får ökade skatteintäkter med cirka 400 miljoner kronor.

Finansieringen av arbetslöshetsersättningen sker delvis genom en finansieringsavgift. Utredningen har räknat fram finansieringsavgiften på total nivå enligt gällande regelverk där medlemstalet hos samtliga arbetslöshetskassor multipliceras med 131 procent av den genom FASIT simulerade genomsnittliga dagpenningen. Beräkningarna visar att intäkterna från finansieringsavgiften till följd av det nya systemet ökar med drygt 300 miljoner kronor.

Den utbetalade kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen – som motsvarar partsbidraget – beräknas komma att uppgå till cirka 13 miljarder kronor och parternas del av finansieringsavgiften beräknas uppgå till cirka 4 miljarder kronor. Notera att inga effekter på kommunernas skatteintäkter redovisas i en närmast nedan, dessa framgår emellertid av närmast föregående tabell.

Tabell 9.11 Beräknade utgifter/inkomster med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad för staten respektive för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 34 000 kr (jfr avsnitt 9.3.1)
	2025	2025
Statlig arbetslöshetsförsäkring		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	12,1
Statlig ålderspensionsavgift, stat (utgift)*	0,4	1,2
Statlig ålderspensionsavgift, KA (utgift)*	1,3	1,3
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	3,6
Ersättning+STÅP – finansieringsavgift	4,7	11,0
Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	13,2	13,2
Finansieringsavgift (intäkt)	4,0	4,0
Ersättning – finansieringsavgift***	9,2	9,2

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

** Motsvarar finansiella flöden till och från kollektivavtalsstiftelser.

*** Motsvarar de lönebaserade premierna.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Om alla arbetsgivare ingår i det kollektivavtalade systemet motsvarar partsbidraget cirka 76 procent av utgifterna

Som beskrivs ovan beräknas stats- och partsbidraget för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning uppgå till cirka 17 miljarder kronor, varav cirka 4 miljarder kronor i statsbidrag och cirka 13 miljarder kronor i partsbidrag. Partsbidraget motsvarar cirka 76 procent av stats- och partsbidraget och finansieras via en eller flera kollektivavtalsstiftelser. Eftersom kollektivavtalsstiftelsen erhåller en finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna (cirka 4 miljarder kronor) motsvarar det finansiella flödet från administrationsbolaget till kollek-

tivavtalsstiftelsen endast parternas nettoutgift för partsbidraget. Partsbidraget minskat med parternas finansieringsavgift utgör i beräkningarna de lönebaserade premier arbetsgivare med kollektivavtal betalar ($13,2-4,0=9,2$ miljarder kronor).

Administrationsbolaget erhåller finansiering från arbetsgivare med kollektivavtal som i sin tur kompenseras av staten. Statens kompensation fastställs genom att beräkna statens besparing av att parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen för individer som arbetar på kollektivavtal (cirka 8 miljarder kronor¹⁵). Notera att kompensationen till arbetsgivare med kollektivavtal påverkas av vilken taknivå parterna använder. Det beror på att staten ansvarar för att den statliga ålderspensionsavgiften även betalas för individer med kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Det innebär att om en högre ersättning betalas ut till individer med kollektivavtalad arbetslöshetsersättning kommer en högre statlig ålderspensionsavgift att betalas in till staten.

Därutöver kommer arbetsgivare med kollektivavtal att betala skatt på den statliga kompensationen samtidigt som de har avdragsrätt för de lönebaserade premierna. Eftersom de lönebaserade premierna är större än kompensationen från staten erhåller arbetsgivare med kollektivavtal en beräknad positiv skatteeffekt därigenom (offentliga arbetsgivare får inte del av den effekten).

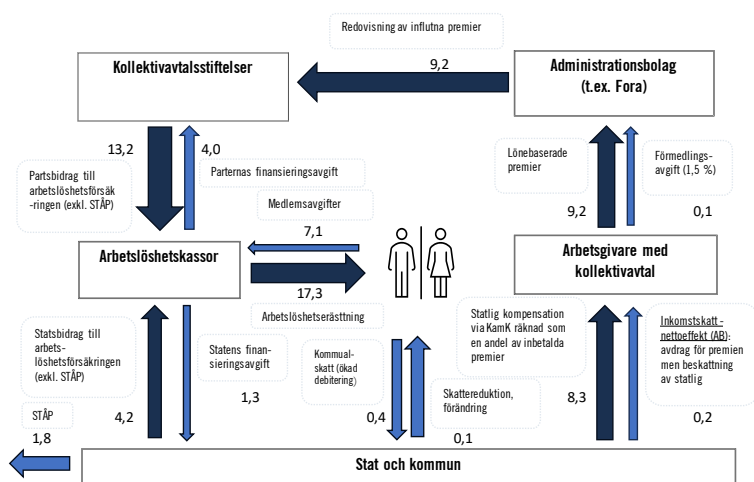
Av figuren på nästa sida framgår även att kommunerna får ökade intäkter via kommunalskatten samtidigt som statens utgifter för skattereduktion för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor ökar. Enligt utredningens beräkningar får arbetsgivare med kollektivavtal samlade ekonomiska effekter för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal omfattas – som uppgår till cirka 900 miljoner kronor 2025. De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal (lönebaserade premier, beräknad skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag). Det innebär att parterna inte bär hela kostnaden

¹⁵ Utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle statens kostnader uppgå till 13 miljarder kronor ($16,2+1,7-4,9=13$) vilket kan jämföras med kostnader på 4,7 miljarder kronor ($4,2+0,4+1,3-1,3=4,7$) med det kollektivavtalade systemet. Kompensationen motsvarar besparingen, det vill säga $13-4,7=8,3$ miljarder kronor. När statens besparing räknas fram tas hänsyn till att staten också finansierar statlig ålderspensionsavgift (1,3 miljarder kronor) för ersättningar från det kollektivavtalade systemet.

av det höjda kollektivavtalade taket vilket bl.a. beror på den positiva skatteeffekten för arbetsgivare med kollektivavtal.

Figur 9.8 Beräknade finansiella flöden vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, alla arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

Statens samlade ekonomiska effekter om alla arbetsgivare med kollektivavtal ansluts till systemet kommer att motsvara cirka 13 miljarder kronor, vilket framgår av tabell på nästa sida. Statens nettoeffekter är beräknade genom att summera utgifterna (statsbidrag till arbetslöshetskassor¹⁶, statlig ålderspensionsavgift för både statlig och kollektivavtalad ersättning, statlig kompensation till arbetsgivare, skatteavdrag framför allt för aktiebolag samt förändring av skattereduktion¹⁷) och sedan minska summan med intäkterna (statlig finansieringsavgift samt inkomstskatt framför allt från aktiebolag som följer av att kompensationen jämföras med näringsbidrag).¹⁸

¹⁶ Statsbidraget till arbetslöshetskassor motsvarar utgifter för arbetslöshetsersättning för staten, se tabell 9.12.

¹⁷ Här avses skattereduktionen för medlemsavgiften till arbetslöshetskassorna.

¹⁸ Notera att kommunalskatteförändringen inte tillskrivs staten utan antas tillfalla kommunerna.

Siffran kan jämföras med de kostnader för arbetslöshetsförsäkringen som staten hade haft i avsaknad av en kollektivavtalad försäkring (se avsnitt 9.3.1).

Tabell 9.12 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	2025
Utfall för staten	
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,8
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,3
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,2
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3
Nettoeffekt staten	13,2
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal	
Lönebaserade premier (utgift)	9,2
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,3
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,2
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,9

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

9.5.2 Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förväntas medlemsavgifterna för individen öka

Precis som vid ett tak på 40 000 kronor/månad har utredningen räknat fram en genomsnittlig medlemsavgift vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring även med ett tak på 45 000 kronor/månad. Som tidigare beskrivits finns i dagsläget 24 arbetslöshetskassor i Sverige och enligt IAF var den lägsta medlemsavgiften till en arbetslöshetskassa 130 kronor 2023 samtidigt som den högsta var 175 kronor samma år.

Enligt utredningens räkneexempel uppgår den genomsnittliga medlemsavgiften till 150 kronor under 2025, vilket avser medlems-

avgiften givet ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor (statlig taknivå) respektive 45 000 kronor (kollektivavtalad taknivå). I räkneexemplet antas att alla medlemmar är med och finansierar den höjda taknivån och ingen hänsyn tas till att olika förutsättningar finns mellan arbetslöshetskassor. Enligt utredningens räkneexempel blir det ingen skillnad i medlemsavgiften med taknivåerna 40 000 kronor respektive 45 000 kronor. En eventuell avgiftshöjning mildas av skattereduktionen som uppgår till 25 procent.

9.5.3 Indexeras den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetsgivarnas utgifter

Som framgår i avsnitt 9.4.3 är möjligheterna till indexering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ett av flera bakomliggande skäl till att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förordats (se delbetänkandet avsnitt 7.2).

Precis som vid ett tak på 40 000 kronor/månad har utredningen i räkneexemplen med ett tak på 45 000 kronor/månad valt att indexera med utfallet för 2023 avseende den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken, för samtliga år.¹⁹

Utredningen har valt att basera en eventuell indexering på löneutvecklingen för att dels undvika att arbetslöshetsförsäkringen urholkas när lönerna stiger, dels att det är ett önskemål som framgår av de förslagsställande parternas förhandlingsprotokoll (se bilaga 2).

¹⁹ Enligt Konjunkturinstitutet uppgick den procentuella förändringen i timlönerna till 3,8 procent 2023.

Tabell 9.13 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en indexerad kollektivavtalad taknivå på i utgångsläget 45 000 kronor/månad, 2025–2027

Miljarder kronor

År	2025		2026		2027	
	Ursp. nivå	Ny nivå, med indexering	Ursp. nivå	Ny nivå, med indexering	Ursp. nivå	Ny nivå, med indexering
Utfall för staten						
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,3	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Nettoeffekt staten	13,2	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal						
Lönebaserade premier (utgift)	9,2	9,2	9,1	9,2	9,0	9,1
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,3	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,9	0,9	0,7	0,8	0,6	0,7

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Som beskrivits i avsnitt 9.5.1 beräknas de samlade ekonomiska effekterna för arbetsgivare med kollektivavtal för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) omfattas – uppgå till cirka 900 miljoner kronor under 2025.²⁰ Skulle det kollektivavtalade systemet – med ett tak på 45 000 kronor/månad – indexeras med den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken²¹ beräknas utgifterna att öka med mindre än 50 miljoner kronor 2025. För 2026

²⁰ De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal (lönebaserade premier, beräknad skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag).

²¹ Eftersom utredningen redovisar underlagen i miljarder kronor och med en decimal innebär det att ökningen inte syns i tabellen.

och 2027 beräknas utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal att öka med cirka 100 miljoner kronor respektive år. Jämförelsen görs i förhållande till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 45 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) som inte är indexerad.

Statens samlade ekonomiska effekter förblir väsentligen oförändrade även om enskilda poster som t.ex. statlig ålderspensionsavgift förändras.

9.6 Höjd finansieringsavgift för att minska utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal

Utredningen har på olika sätt försökt hitta vägar för att möta de förslagsställande parternas önskan om att minska utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal samtidigt som en högre ersättning utgår till fler arbetslösa (se bilaga 2 samt delbetänkandet avsnitt 7.2). I följande avsnitt redovisar utredningen hur de avtalsbärande parterna själva kan fastställa nivån på den egna finansieringsavgiften så att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen inte medför några ökade utgifter för arbetsgivare med kollektivavtal. Genom en ökad finansieringsavgift kan dessa arbetsgivare undvika ökade kostnader av systemet.

Ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle samtidigt leda till lägre kostnader för parternas trygghetsstiftelser (se avsnitt 10.10.4). Lägre kostnader för trygghetsstiftelserna skulle även leda till lägre kostnader för arbetsgivare med kollektivavtal. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle därmed, genom att kostnader avlastas från trygghetsstiftelserna, enligt utredningen de facto uppfylla även önskemålet om att kostnaderna för arbetsgivare ska minska. Utredningen har haft möjlighet att enligt vissa begränsningar kvantifiera den effekten för den största utbetalaren, Trygghetsrådet (se avsnitt 10.2.3).

Beräkningarna nedan görs med avseende på bägge de taknivåer utredningen har räknat på, nämligen 40 000 kronor/månad (se avsnitt 9.6.1) och 45 000 kronor/månad (se avsnitt 9.6.2).

9.6.1 Om taket är 40 000 kronor/månad behöver finansieringsavgiften höjas med cirka 700 miljoner kronor för att arbetsgivare med kollektivavtal inte ska få högre kostnader

Som tidigare beskrivits beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättningen med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 40 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) att uppgå till 17 miljarder kronor, en ökning med cirka 700 miljoner kronor under 2025.

Fastställer de avtalsbärande parterna själva nivån på finansieringsavgiften skulle den kunna beräknas och uppgå till cirka 6 miljarder kronor för att det presenterade kollektivavtalade systemet ska gå runt. Det motsvarar en höjd finansieringsavgift med 700 miljoner kronor.²² Parternas finansieringsavgift liksom ökningen av den samma tillfaller endast arbetsgivare med kollektivavtal.

Tabell 9.14 Beräknade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad med en alternativ finansieringsavgift för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster när arbetsgivare med kollektivavtal beräknar finansieringsavgift med multiplikator 1,55	Skillnad i förhållande till en beräkning med en multiplikator 1,31 (vilket tillämpas i dag, se avsnitt 9.4.1)
	2025	2025
Arbetslöshetsersättning (utgift)	17,0	0,0
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,7	0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	5,8	0,7
Kommunalskatt (intäkt)**	..	0,0

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Utredningen har räknat fram finansieringsavgiften enligt gällande regelverk med den skillnaden att medlemsantalet hos samtliga arbetslöshetskassor multiplicerats med 155 procent av den genom FASIT

²² Enligt dagens finansieringsavgiftsberäkning med en uppräkningsfaktor på 1,31 procent skulle finansieringsavgiften uppgå till 5,1 miljarder kronor jämfört med 5,8 miljarder kronor i räknexemplet ovan (5,8–5,1=700).

simulerade genomsnittliga dagpenningen i stället för med 131 procent (som är dagens uppräkningsfaktor).

Den alternativa beräkningen avser endast parternas finansieringsavgift. Statens finansieringsavgift förblir densamma vilket framgår av tabellen närmast nedan. Av tabellen nedan framgår även att parternas finansieringsavgift uppgår till cirka 5 miljarder kronor, en ökning med 700 miljoner kronor jämfört med dagens nivåer.

Tabell 9.15 Beräknade utgifter/inkomster med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad för staten respektive med en alternativ finansieringsavgift för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster när arbetsgivare med kollektivavtal beräknar finansieringsavgift med multiplikator 1,55		Skillnad i förhållande till en beräkning med en multiplikator 1,31 (vilket tillämpas i dag, se avsnitt 9.4.1)
	2025	2025	
Statlig arbetslöshetsförsäkring			
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	0,0	0,0
Statlig ålderspensionsavgift, stat (utgift)*	0,4		0,0
Statlig ålderspensionsavgift, KA (utgift)*	1,3		0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3		0,0
Ersättning+STÅP – finansieringsavgift	4,6		0,0
Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**			
Arbetslöshetsersättning (utgift)	12,8	0,0	0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	4,6	0,7	0,7
Ersättning – finansieringsavgift***	8,2		0,7

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

** Motsvarar finansiella flöden till och från kollektivavtalsstiftelser.

*** Motsvarar de lönebaserade premierna.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

De lönebaserade premierna och förmedlingsavgiften motsvarar den statliga kompensationen

Som beskrivs ovan beräknas stats- och partsbidraget för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning uppgå till cirka 17 miljarder kronor, varav cirka 4 miljarder kronor i statsbidrag och cirka 13 miljarder kronor i partsbidrag. Partsbidraget motsvarar cirka 75 procent av stats- och partsbidraget totalt och finansieras via en

eller flera kollektivavtalsstiftelser. Eftersom kollektivavtalsstiftelsen erhåller en finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna (cirka 5 miljarder kronor) motsvarar det finansiella flödet från administrationsbolaget till kollektivavtalsstiftelsen endast parternas nettoutgift för partsbidraget. Partsbidraget minskat med parternas finansieringsavgift utgör i beräkningarna de lönebaserade premier arbetsgivare med kollektivavtal betalar ($12,8 - 4,6 = 8,2$ miljarder kronor).

Administrationsbolaget erhåller finansiering från arbetsgivare med kollektivavtal som i sin tur kompenseras av staten. Statens kompensation fastställs genom att beräkna statens besparing av att parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen för individer som arbetar på kollektivavtal (cirka 8 miljarder kronor)²³. Notera att statens kompensation inte påverkas av den förändrade finansieringsavgiften utan förblir densamma som vid den nuvarande finansieringsavgiftsberäkningen. Utredningen vill understryka att kompensationen från staten inte överstiger utgifterna för arbetsgivare med kollektivavtal.

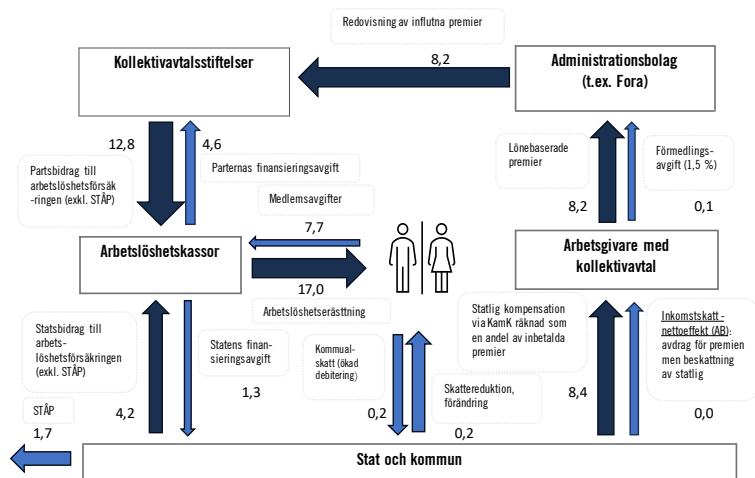
Därutöver kommer arbetsgivare med kollektivavtal att betala skatt på den statliga kompensationen samtidigt som de har avdragsrätt för de lönebaserade premierna. I det här fallet kommer skatten på den statliga kompensationen och avdrageffekten för de lönebaserade premierna att ta ut varandra vilket innebär att skatteeffekten blir noll (offentliga arbetsgivare ingår inte i beräkningen).

Av figuren på nästa sida framgår även att kommunerna får ökade intäkter via kommunalskatten samtidigt som statens utgifter för skattereduktion för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor ökar.

²³ Utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle statens kostnader uppgå till 13 miljarder kronor ($16,2 + 1,7 - 4,9 = 13$) vilket kan jämföras med kostnader på 4,6 miljarder kronor ($4,2 + 0,4 + 1,3 - 1,3 = 4,6$) med det kollektivavtalade systemet. Kompensationen motsvarar besparingen, det vill säga $13 - 4,6 = 8,4$ miljarder kronor. När statens besparing räknas fram tas hänsyn till att staten också finansierar statlig ålderspensionsavgift (1,3 miljarder kronor) för ersättningar från det kollektivavtalade systemet.

Figur 9.9 Beräknade finansiella flöden vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad med en alternativ finansieringsavgift, alla arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

Enligt följande beräkning kommer parternas samlade ekonomiska effekter för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) omfattas – att uppgå till närmare noll kronor under 2025. De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera parternas utgifter (lönebaserade premier, skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag).

Statens samlade ekonomiska effekter om alla arbetsgivare med kollektivavtal ansluts till systemet beräknas att motsvara cirka 13 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 9.16 på nästa sida. Statens nettoeffekter är beräknade genom att summera utgifterna (statsbidrag till arbetslöshetskassor, statlig ålderspensionsavgift för både statlig och kollektivavtalad ersättning, statlig kompensation till arbetsgivare, skatteavdrag framför allt för aktiebolag samt förändring av skattereduktion) och sedan minska summan med intäkterna (statlig

finansieringsavgift samt skatt framför allt från aktiebolag).²⁴ Siffran kan jämföras med de kostnader för arbetslöshetsförsäkringen som staten hade haft i avsaknad av en kollektivavtalad försäkring. Notera att statens samlade ekonomiska effekt har förändrats till följd av parternas nya och högre finansieringsavgift som påverkar skatte-reduktionen för medlemsavgifter. En högre finansieringsavgift finansieras i räkneexemplet av höjda medlemsavgifter.

Tabell 9.16 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 40 000 kronor/månad, alternativ finansieringsavgift, 2025

Miljarder kronor

	2025
Utfall för staten	
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,7
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,0
Förändring skattereduktion (utgift)	0,2
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3
Nettoeffekt staten	13,2
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal	
Lönebaserade premier (utgift)	8,2
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,4
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,0
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,0

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Vid en höjd finansieringsavgift – i enlighet med beräkningarna i detta avsnitt – bedöms de genomsnittliga medlemsavgifterna öka från 150 kronor till 163 kronor.²⁵ Även här kommer höjningen att mildras av skattereduktionen som uppgår till 25 procent. Höjningen

²⁴ Notera att kommunalskatteförändringen inte tillskrivs staten utan antas tillfalla kommunerna.

²⁵ Medlemsavgifterna beräknas genom att summera arbetslöshetskassornas administrationskostnader och finansieringsavgiften och sedan dividera summan med antalet medlemmar, $(1\,900\,000\,000 + 5\,829\,000\,000) / 3\,950\,000 = 163$.

beror på att det är medlemsavgifterna som finansierar arbetslöshetskassornas administrationskostnader och finansieringsavgift. Precis som tidigare antas att alla medlemmar är med och finansierar den höjda taknivån i räkneexemplet.

9.6.2 Om taket är 45 000 kronor/månad behöver finansieringsavgiften höjas med cirka 1 miljard kronor för att arbetsgivare med kollektivavtal inte ska få högre kostnader

Som tidigare beskrivits beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättningen med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 34 000 kronor/månad (statlig taknivå) respektive 45 000 kronor/månad (kollektivavtalad taknivå) att uppgå till cirka 17 miljarder kronor, en ökning med cirka 1 miljard kronor under 2025.

Fastställer de avtalsbärande parterna själva på finansieringsavgiften skulle den kunna beräknas och uppgå till cirka 6 miljarder kronor för att det presenterade kollektivavtalade systemet ska gå runt. Det motsvarar en höjd finansieringsavgift med cirka 1 miljard kronor.²⁶ Parternas finansieringsavgift liksom ökningen av densamma tillfaller endast arbetsgivare med kollektivavtal.

²⁶ Enligt dagens finansieringsavgiftsberäkning med en uppräkningsfaktor på 1,31 procent skulle finansieringsavgiften uppgå till 5,2 miljarder kronor jämfört med 6,2 miljarder kronor i räkneexemplet ovan ($6,2 - 5,2 = 1,0$).

Tabell 9.17 Beräknade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad med en alternativ finansieringsavgift för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster när arbetsgivare med kollektivavtal beräknar finansieringsavgift med multiplikator 1,55	Skillnad i förhållande till en beräkning med en multiplikator 1,31 (vilket tillämpas i dag, se avsnitt 9.5.1)
	2025	2025
Arbetslöshetsersättning (utgift)	17,3	0,0
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,8	0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	6,2	1,0
Kommunalskatt (intäkt)**	..	0,0

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Utredningen har räknat fram finansieringsavgiften enligt gällande regelverk med den skillnaden att medlemsantalet hos samtliga arbetslöshetskassor multiplicerats med 164 procent av den genom FASIT simulerade genomsnittliga dagpenningen i stället för med 131 procent (som är dagens uppräkningsfaktor).

Den alternativa beräkningen avser endast parternas finansieringsavgift. Statens finansieringsavgift förblir densamma vilket framgår av tabellen på nästa sida. Av tabellen framgår även att parternas finansieringsavgift uppgår till cirka 5 miljarder kronor, en ökning med 1 miljard kronor jämfört med dagens nivåer.

Tabell 9.18 Beräknade utgifter/inkomster med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad för staten respektive med en alternativ finansieringsavgift för arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster när arbetsgivare med kollektivavtal beräknar finansieringsavgift med multiplikator 1,55	Skillnad i förhållande till en beräkning med en multiplikator 1,31 (vilket tillämpas i dag, se avsnitt 9.5.1)
	2025	2025
Statlig arbetslöshetsförsäkring		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	0,0
Statlig ålderspensionsavgift, stat (utgift)*	0,4	0,0
Statlig ålderspensionsavgift, KA (utgift)*	1,3	0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	0,0
Ersättning+STÅP – finansieringsavgift	4,7	0,0
Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	13,2	0,0
Finansieringsavgift (intäkt)	5,0	1,0
Ersättning – finansieringsavgift***	8,2	1,0

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

** Motsvarar de lönebaserade premierna.

*** Motsvarar finansiella flöden till och från kollektivavtalsstiftelser.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

De lönebaserade premierna och förmedlingsavgiften motsvarar (i princip) den statliga kompensationen

Som beskrivs ovan beräknas stats- och partsbidraget för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning uppgå till cirka 17 miljarder kronor, varav cirka 4 miljarder kronor i statsbidrag och cirka 13 miljarder kronor i partsbidrag. Partsbidraget motsvarar cirka 76 procent av stats- och partsbidraget totalt och finansieras via en eller flera kollektivavtalsstiftelser. Eftersom kollektivavtalsstiftelsen erhåller en finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna (cirka 5 miljarder kronor) motsvarar det finansiella flödet från administrationsbolaget till kollektivavtalsstiftelsen endast parternas nettoutgift för partsbidraget. Partsbidraget minskat med parternas finansieringsavgift utgör de lönebaserade premier arbetsgivare med kollektivavtal betalar ($13,2 - 5 = 8,2$ miljarder kronor).

Administrationsbolaget erhåller finansiering från arbetsgivare med kollektivavtal som i sin tur kompenseras av staten. Statens kompensation fastställs genom att beräkna statens besparing av att parterna övertar ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen för individer som arbetar på kollektivavtal (cirka 8 miljarder kronor)²⁷. Notera att statens kompensation inte påverkas av den förändrade finansieringsavgiften utan förblir densamma som vid den nuvarande finansieringsavgiftsberäkningen.

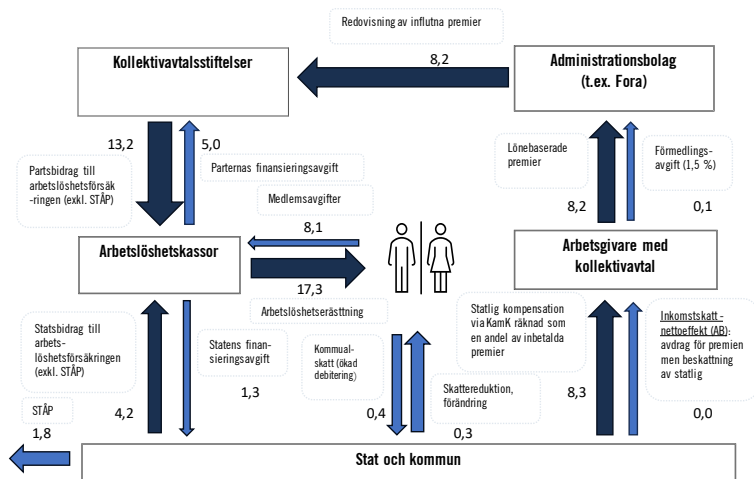
Därutöver kommer arbetsgivare med kollektivavtal att betala skatt på den statliga kompensationen samtidigt som de har avdragsrätt för de lönebaserade premierna. I det här fallet kommer skatten på den statliga kompensationen och avdragseffekten för de lönebaserade premierna att ta ut varandra vilket innebär att skatteeffekten blir noll (offentliga arbetsgivare ingår inte i beräkningen).

Av figuren nedan framgår även att kommunerna får ökade intäkter via kommunalskatten samtidigt som statens utgifter för skatte-reduktion för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor ökar.

²⁷ Utan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle statens kostnader uppgå till 13 miljarder kronor ($16,2 + 1,7 - 4,9 = 13$) vilket kan jämföras med kostnader på 4,7 miljarder kronor ($4,2 + 0,4 + 1,3 - 1,3 = 4,7$) med det kollektivavtalade systemet. Kompensationen motsvarar besparingen, det vill säga $13 - 4,7 = 8,3$ miljarder kronor. När statens besparing räknas fram tas hänsyn till att staten också finansierar statlig ålderspensionsavgift (1,3 miljarder kronor) för ersättningar från det kollektivavtalade systemet.

Figur 9.10 Beräknade finansiella flöden vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad med en alternativ finansieringsavgift, alla arbetsgivare med kollektivavtal, 2025

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

Enligt följande beräkning kommer parternas samlade ekonomiska effekter för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (inklusive hängavtal) omfattas – att uppgå till närmare noll kronor under 2025. De samlade ekonomiska effekterna är beräknade genom att summera parternas utgifter (lönebaserade premier, skatt för framför allt aktiebolag samt förmedlingsavgift) och sedan minska summan med intäkterna (statlig kompensation samt skatteavdrag framför allt hos aktiebolag).

Statens samlade ekonomiska effekter om alla arbetsgivare med kollektivavtal ansluts till systemet beräknas att motsvara cirka 13 miljarder kronor, vilket framgår av tabell närmast nedan. Statens nettoeffekter är beräknade genom att summera utgifterna (statsbidrag till arbetslöshetskassor, statlig ålderspensionsavgift för både statlig och kollektivavtalad ersättning, statlig kompensation till arbetsgivare, skatteavdrag framför allt för aktiebolag samt förändring av skatte-reduktion) och sedan minska summan med intäkterna (statlig finan-

sieringsavgift samt skatt framför allt från aktiebolag).²⁸ Siffran kan jämföras med de kostnader för arbetslöshetsförsäkringen som staten hade haft i avsaknad av en kollektivavtalad försäkring. Notera att statens samlade ekonomiska effekt har förändrats till följd av parternas nya och högre finansieringsavgift vilket påverkar skattereduktionen för medlemsavgifter och således även statens utgifter.

Tabell 9.19 Beräknad nettoeffekt för staten respektive arbetsgivare som ingår i det kollektivavtalade systemet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, alternativ finansieringsavgift, 2025

Miljarder kronor

	2025
Utfall för staten	
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,8
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,3
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,0
Förändring skattereduktion (utgift)	0,3
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3
Nettoeffekt staten	13,3
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal	
Lönebaserade premier (utgift)	8,2
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,0
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,3
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,0

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Vid en höjd finansieringsavgift enligt ovan bedöms de genomsnittliga medlemsavgifterna öka från 150 kronor till 172 kronor.²⁹ Höjningen kommer att mildras av skattereduktionen som uppgår till 25 procent. Alla medlemmar antas finansiera den höjda taknivån i räkneexemplet.

²⁸ Notera att kommunalskatteförändringen inte tillskrivs staten utan antas tillfalla kommunerna.

²⁹ Medlemsavgifterna beräknas genom att summera arbetslöshetskassornas administrationskostnader och finansieringsavgiften och sedan dividera summan med antalet medlemmar, $(1\,900\,000\,000 + 6\,231\,000\,000) / 3\,950\,000 = 172$.

10 Konsekvensbeskrivning

I kapitel 2–9 har utredningen redogjort för sina principiella ställningstaganden, för utformningen av en kollektivavtalad modell och slutligen för beräkningsbara effekter av att införa en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I detta kapitel kommer utredningen att belysa vissa centrala konsekvenser som kan tänkas uppkomma av att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs.

Många konsekvenser har beskrivits redan i tidigare kapitel, särskilt i kapitel 9. Dit hör inte minst de omedelbart mätbara konsekvenserna för såväl de offentliga finanserna som för arbetsgivare med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i skrivande stund i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Riksdagen har dock den 18 juni 2024 fattat beslut om en ny lag (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring.

10.1 Tillämpliga regler om konsekvensbeskrivning

Enligt utredningens direktiv ska konsekvenserna redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Där framgår att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen (14 §). Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande (16 §).

Kommittéförordningen hänvisar i övrigt till förordning (2024:183) om konsekvensutredningar som dock enligt sina övergångsbestämmelser inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

Flertalet regler i den tidigare gällande förordningen (2007:1244) om konsekvensbeskrivning vid regelgivning, vilken i stället fortsatt ska tillämpas av utredningen enligt övergångsbestämmelser, tar sikte på situationer där föreskrifter ska meddelas, vilket inte är aktuellt för utredningen. Reglerna i 6 och 7 § har ett något bredare täckningsområde och tar sikte mera allmänt på förslag om reglering. Utredningen gör dock endast en översiktlig genomgång av det eventuella behovet av regelförändringar (se kapitel 11) och flertalet förändringar om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs skulle återspeglas i kollektivavtal vars föreskrifter inte omfattas av regler om konsekvensbeskrivning vid en eventuell ändring.

Enligt utredningen är det två punkter i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensbeskrivning vid regelgivning som har omedelbar relevans för utredningen, nämligen att en konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, samt en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Kapitlet inleds med dessa övergripande frågor (se avsnitt 10.2) varefter dispositionen av konsekvensbeskrivningen görs baserat på sådana konsekvenser som särskilt omskrivs i utredningens direktiv.

10.2 Andra sätt att möta parternas önskemål än genom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

En konsekvensutredning ska enligt 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensbeskrivning vid regelgivning innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, samt en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Redan av utredningens direktiv framgår att de förslagsställande parterna anser att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan stärka den svenska partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen. Parterna upplever att dagens arbetslöshetsförsäkring inte är tillräckligt försäkringsmässig och att skyddet vid arbetslöshet inte är tillräckligt bra vid eventuell arbetslöshet. De anser vidare att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska medföra en kostnadsreducering för arbetsgivare.

Enligt utredningens bedömningar går det delvis att möta de förslagsställande parternas önskemål om en förbättrad arbetslöshetsförsäkring för individen genom att staten höjer taket för alla ersättningstagare (se avsnitt 10.2.1), d.v.s. både för de som arbetar med och utan kollektivavtal. Ett annat sätt skulle vara om den statliga arbetslöshetsförsäkringen indexerades (se avsnitt 10.2.2). I båda fallen skulle staten finansiera kostnaderna för den förbättrade arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen redovisar även ytterligare två åtgärder som skulle ha delvis motsvarande effekter som parterna efterfrågar, men som redan i utgångsläget primärt disponeras av parterna på arbetsmarknaden. Det handlar om en vidareutveckling av befintliga trygghetsavtal (se avsnitt 10.2.3) respektive av kompletterande inkomstförsäkringar (se avsnitt 10.2.4).

Ytterligare ett alternativ är slutligen att inte göra någonting alls men då tillgodoses inte parternas önskemål.

10.2.1 Ett höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen för alla ersättningstagare i befintlig arbetslöshetsförsäkring

I detta avsnitt redovisas de offentligfinansiella effekterna av ett höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen redovisar här endast effekter av en taknivå på 45 000 kronor/månad eftersom ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring troligen kan dröja. Därmed blir det högre taket mest relevant utifrån parternas avsikt att deras försäkring ska vara påtagligt förmånligare än den statliga. Effekterna av en taknivå på 40 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare förväntas naturligtvis bli mindre.

Med ett inkomstvillkor samt en taknivå på 45 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare skulle utgifterna för arbetslöshetsersättning öka med cirka 1,4 miljarder kronor 2025, från 16,2 miljarder kronor till cirka 17,6 miljarder kronor. Ett höjt tak från 34 000 kronor/månad till 45 000 kronor/månad medför ökade utgifter även för statlig ålderspensionsavgift med cirka 100 miljoner kronor.¹

¹ Utredningen redovisar inga underlag avseende allmän pensionsavgift som i princip betalas av alla skattskyldiga som omfattas av socialförsäkring. Vid sammanställning av de offentligfinansiella effekterna skulle den allmänna pensionsavgiften redovisas som en intäkt i ålderspensionssystemet samtidigt som skattereduktionen av densamma skulle redovisas som en utgift för staten.

Det medför även ökade intäkter från finansieringsavgift, statlig inkomstskatt samt kommunalskatt.

Tabell 10.1 Offentligfinansiella effekter av en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 45 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare, 2025

Miljarder kronor

	Totala utgifter eller inkomster	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 34 000 kronor/månad
	2025	2025
Staten		1,1
arbetslöshetsersättning (utgift)	17,6	1,4
statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,8	0,1
statlig skatt (intäkt)**	..	0,1
finansieringsavgift (intäkt)	5,2	0,3
Kommunerna		0,5
kommunalskatt (intäkt)**	..	0,5
Ålderspensionssystemet	1,8	0,1
Totalt offentlig sektor		0,5

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna eller staten utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

Sammantaget medför det höjda taket från 34 000 kronor/månad till 45 000 kronor/månad en offentligfinansiell försvagning med cirka 500 miljoner kronor 2025.²

Beräkningarna ovan är statiska och tar inte hänsyn till beteendeffekter som kan uppstå till följd av att reglerna ändras. Exempelvis kan höjda ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen göra att individer blir mindre benägna att börja arbeta, samtidigt som en högre ersättning under en längre tid kan ha en positiv effekt på matchningen på arbetsmarknaden. Utredningen resonerar vidare om tänkbara konsekvenser för arbetsutbudet i avsnitt 10.6. När hushållens inkomster påverkas får det även effekt på den totala konsumtionen och därigenom även på statliga intäkter från konsumtionsskatter.

² Notera att även utgifter för exempelvis aktivitetsstödet påverkas om detta höjs till samma tak som i arbetslöshetsförsäkringen.

Det är dock inte något som utredningen har kunnat beakta i beräkningarna.

10.2.2 En indexering av befintlig arbetslöshetsförsäkring

Som framgår i avsnitt 9.4.3 och 9.5.3 är möjligheterna till indexering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ett av flera bakomliggande skäl till att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förordats av de förslagsställande parterna (se även bilaga 2 samt delbetänkandet avsnitt 7.2).

Utredningen har valt den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken för indexering av taket och golvet, även om vilken faktor som borde användas i arbetslöshetsförsäkringen inte är självklart.

I räkneexemplen nedan används utfallet för 2023 avseende den procentuella förändringen i timlönerna enligt konjunkturlönestatistiken, för samtliga år.³ Utredningen har valt att använda senast tillgängliga faktiska utfall för löneutvecklingen efter samråd med utredningens partssammansatta referensgrupp.

En eventuell indexering av arbetslöshetsersättningen påverkar inte bara utgifterna för arbetslöshetsersättningen utan även andra delar av statens budget. Utredningens räkneexempel redovisar emellertid endast direkta ekonomiska effekter för arbetslöshetsersättning, statlig ålderspensionsavgift, finansieringsavgift samt kommunalskatteförändringar.

Det är en inkomstbaserad statlig arbetslöshetsförsäkring med ett tak på 34 000 kronor/månad för alla ersättningstagare som indexeras i beräkningarna nedan. Både golvet (d.v.s. den lägsta inkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret) och taket i arbetslöshetsersättningen indexeras vilket på en och samma gång medför minskade utgifter i vissa delar men ökade utgifter i andra. Nettoeffekten innebär dock en utgiftsökning. Utredningen redovisar prognoser för 2025–2027 för att illustrera hur den ekonomiska effekten skulle kunna komma att se ut från år till år.

Med ett inkomstvillkor samt en taknivå på 34 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare skulle utgifterna för arbetslöshetsersätt-

³ Enligt Konjunkturinstitutet uppgick den procentuella förändringen i timlönerna till 3,8 procent 2023.

ningen öka med 200 miljoner kronor 2025, från 16,2 miljarder kronor till cirka 16,4 miljarder kronor. För 2026 och 2027 skulle utgifterna för arbetslöshetsersättningen i stället öka med 400 miljoner kronor respektive 700 miljoner kronor. Jämförelsen görs i förhållande till en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring med taknivå på 34 000 kronor/månad respektive år.

Tabell 10.2 Beräknade ekonomiska effekter av en indexerad statlig arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på i utgångsläget 34 000 kronor/månad, 2025–2027

Miljarder kronor

	2025		2026		2027	
	Ursp. nivå	Skillnad, indexering	Ursp. nivå	Skillnad, indexering	Ursp. nivå	Skillnad, indexering
Arbetslöshetsersättning (utgift)	16,2	0,2	16,1	0,4	16,0	0,7
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	1,7	0,0	1,6	0,0	1,6	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	4,9	0,1	5,0	0,1	5,1	0,2
Kommunalskatt (intäkt)**	..	0,1	..	0,2	..	0,3
ÅP-systemet (intäkt)	1,7	0,0	1,6	0,0	1,6	0,1

* Egna beräkningar.

** Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

10.2.3 Ett stärkt skydd genom utbyggda trygghetsavtal

Att göra de kollektivavtalade trygghetsavtal som numera finns inom de flesta arbetsmarknadssektorer generösare skulle också kunna vara ett alternativ till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Trygghetsstiftelsernas eller omställningsorganisationernas verksamhet regleras genom kollektivavtal och den juridiska formen för organisationerna är kollektivavtalsstiftelser, vars syfte är att ge stöd vid omställning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Avtalen omfattar numera i princip alla arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. De finansieras via avgifter som arbetsgivarna betalar.

Arbetsgivarna kompenseras av staten för betydande delar av avgifterna till trygghetsstiftelserna eller omställningsorganisationerna. Det sker via Kammarkollegiet. Den verksamhet som arbetsgivarna kompenseras för avser i huvudsak olika former av icke ekonomiskt stöd från trygghetsstiftelser till arbetstagare för att komma åter in på arbetsmarknaden. De ekonomiska ersättningar till tidigare arbetstagare som beskrivs nedan omfattas dock inte av den statliga kompensationen.

De flesta trygghetsavtal inom privat sektor ger någon form av kompletterande ersättning utöver den statliga arbetslöshetsersättningen på den del av lönen som överstiger takbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen under vissa förutsättningar som varierar mellan avtalen. Denna ersättning kallas i flera avtal för avgångsersättning, förkortat AGE. Även för anställda inom offentlig sektor ger trygghetsavtalen möjlighet till avgångsersättning. För privatanställda arbetare erbjuds inga avgångsersättningar utan i stället avgångsbidrag (AGB), som är ett engångsbelopp.

Avgångsersättning

För privatanställda tjänstemän krävs, något förenklat, att den ersättningsökande ska ha fyllt 40 år och arbetat i fem år på en arbetsplats för att kunna ta del av avgångsersättning (AGE). För offentliganställda är villkoren något generösare. Trygghetsrådets (privatanställda tjänstemän) och Trygghetsstiftelsens (statligt anställda) ersättningar täcker upp till 70 procent av den tidigare inkomsten som överstiger taket i arbetslöshetsförsäkringen. Omställningsfondens (kommun- och regionanställda) ersättning täcker upp till 80 procent av den tidigare inkomsten som överstiger taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Avgångsersättningen är skattepliktig men inte pensions- eller sjukpenninggrundande. Ersättningen toppar upp arbetslöshetsersättningen eller aktivitetsstödet under de dagar den omfattar.

Trygghetsstiftelsernas eller omställningsorganisationernas kostnader för avgångsersättning är beroende av taket i arbetslöshetsförsäkringen och sjönk, enligt uppgift, kraftigt när taket i arbetslöshetsförsäkringen höjdes år 2020. Av de organisationer som utredningen

träffat⁴ gör Trygghetsrådet de största utbetalningarna av avgångsersättning (AGE). Utbetalningarna omfattar mellan 250–300 miljoner per år enligt Trygghetsrådet. Ungefär 40 procent av de som skrivs in vid Trygghetsrådet får AGE och i genomsnitt betalas ersättningen ut mellan 6–7 månader. Den största andelen av de som får AGE är mellan 50 och 59 år.

Utredningen har efterfrågat uppgifter från Trygghetsrådet för att kunna kvantifiera konsekvenser för utbetalningarna av AGE av en takhöjning enligt utredningens två exempel. Trygghetsrådet har gjort beräkningar (enligt det nuvarande regelverket för arbetslöshetsförsäringen) på ett snitt av tre representativa år och har kommit fram till att den ungefärliga genomsnittliga årliga kostnadsreduktionen förväntas bli:

- 60 miljoner kronor vid en höjning av taket i arbetslöshetsförsäringen till 40 000 kronor/månad och
- 90 miljoner kronor vid en höjning av taket i arbetslöshetsförsäringen till 45 000 kronor/månad.⁵

Utbetalningarna av avgångsersättningar från Trygghetsstiftelsen och Omställningsfonden var relativt låga 2021. Trygghetsstiftelsen betalade totalt ut cirka 15 miljoner kronor (en halvering från föregående år) och Omställningsfonden betalade ut cirka 3 miljoner kronor. Den relativt låga volymen på Trygghetsstiftelsens utbetalningar beror huvudsakligen på låg arbetslöshet inom den statliga sektorn medan Omställningsfondens begränsade volymer beror både på en låg arbetslöshet inom den kommunala sektorn och på att lönerna inom sektorn för de som drabbas av arbetslöshet vanligtvis är låga och ofta ryms inom taket för den offentliga arbetslöshetsförsäkringen.⁶

⁴ Trygghetsrådet (TRR), Trygghetsfonden (TSL), Trygghetsstiftelsen och Omställningsfonden, vilka även utgör de fyra största organisationerna på området.

⁵ Uppgifter från Trygghetsrådet (TRR), utredningens aktbilaga 184.

⁶ Uppgifter från Omställningsfonden, utredningens aktbilaga 51.

Avgångsbidrag (AGB)

Avtalsförsäkringarna för privatanställda arbetare innehåller inte någon möjlighet till avgångsersättning utan i stället finns en möjlighet till avgångsbidrag (som förkortas AGB).

Avgångsbidraget är utformat som ett engångsbelopp som kan betalas ut till den som är minst 40 år och som blir uppsagd på grund av arbetsbrist, sjukdom eller har avslutat en tidsbegränsad anställning. För att ha rätt till avgångsbidrag behöver den som blir arbetslös ha arbetat i minst 50 månader under fem år på ett eller flera företag som tecknat kollektivavtal. Beloppet som kan lämnas i avgångsbidrag bestäms utifrån ålder och arbetstid. För 2024 ligger beloppet mellan 40 230 kr och 58 490 kr.⁷ Avgångsbidraget påverkas inte om taket i arbetslöshetsersättningen höjs, vilket däremot avgångsersättningen gör. Beloppet är skattepliktigt.

För- och nackdelar med utvecklade trygghetsavtal som alternativ till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningen bedömer att det redan i dag hade varit tekniskt möjligt för parterna att teckna kollektivavtal om mera omfattande avgångsersättningar, vilka i praktiken skulle kunna motsvara de utbetalningar som skulle kunna ges med en kollektivavtalad försäkring. Det är nämligen samma arbetstagare som omfattas av trygghetsavtalen som tänks omfattas av den kollektivavtalade försäkringen, d.v.s. personer som arbetar på kollektivavtal oavsett om de är fackliga medlemmar eller inte.

För att öka täckningsgraden av en sådan lösning med generösare trygghetsavtal skulle dock kravet på tidigare arbete troligen behövas ses över. Kravet på tidigare arbete är i dag högre ställt i dessa system jämfört med inkomstvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Om inte parterna kommer överens om att göra dessa villkor mer generösa kommer bl.a. de som är under 40 år och har arbetat mindre än fem år inom ett kollektivavtal i många fall inte att omfattas. Det gör att en lösning med utvecklade trygghetsavtal kan riskera att gynna främst grupper som är mera etablerade på arbetsmarknaden och som sannolikt löper lägre risk att bli öppet arbetslösa jämfört med övriga.

⁷ Uppgifter från Trygghetsfonden, TSL, <https://tsl.se/omstallningsstod/ekonomiskt-stod-agb>, läst 2024-11-25.

Lösningen skulle också kräva att arbetsgivarna betalade en högre premie än i dag, vilket för med sig ökade kostnader för arbetsgivarna. Hur stor premieökningen blir är kopplad till hur mycket generösare trygghetsavtalen skulle bli.

Att använda trygghetsstiftelsernas upparbetade struktur och administration för en av parterna överenskommen ersättning torde dock sammanfattningsvis vara ett relativt enkelt sätt att ge fler ett högre tak i arbetslöshetsförsäkringen och som skulle omfatta alla på en arbetsplats med kollektivavtal. Trygghetsavtalen innehåller dock i dag skillnader när det gäller att kvalificera sig för att få avgångsersättning. Till exempel kan kvalificeringstiden vara lång och viss ålder krävas för att få ersättning enligt vissa avtal. I andra avtal räcker det med en relativt kortare kvalificeringsperiod. Också det faktum att alla organisationer inte tillhandahåller avgångsersättning utan i stället avgångsbidrag skapar en särskild komplikation i sammanhanget. Privatanställda arbetare, som får avgångsbidrag, skulle t.ex. inte omfattas av en lösning med utvecklade trygghetsavtal om inte kollektivavtalet ändrades till utbetalningar motsvarande AGE.

Utredningen har redogjort för beskattningen av AGE i delbetänkandet (avsnitt 8.2). Där framgår att särskild löneskatt (24,26 %) betalas för dessa ersättningar från trygghetsstiftelserna. I övrigt är ersättningen inte pensionsgrundande, vilket en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enligt utredningen bör vara (se avsnitt 4.6).

Såvitt utredningen kan bedöma bör den relativt höga skattebelastningen tillsammans med det faktum att ersättningarna inte blir pensionsgrundande utgöra viktiga argument för att parterna inte anser att utbyggda AGE-ersättningar skulle kunna betraktas som ett likvärdigt alternativ vid en jämförelse med den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkring som utredningen har haft i uppdrag att utreda. Parterna har själva också påtalat för utredningen att de med detta alternativ inte skulle få något inflytande över utformningen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

10.2.4 Ett stärkt skydd genom utbyggda inkomstförsäkringar

Ett alternativ till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring administrerad av arbetslöshetskassor skulle möjligen kunna vara att bygga ut de kompletterande fackliga inkomstförsäkringarna, som finan-

sieras genom fackföreningsavgifter, till att omfatta fler på arbetsmarknaden. En sådan lösning skulle, till skillnad från utvidgade trygghetsavtal, enbart omfatta de arbetstagare som är medlemmar i en fackförening som erbjuder en inkomstförsäkring.

Kompletterande inkomstförsäkringar erbjuds i dag huvudsakligen via medlemskap i fackliga organisationer och premien ingår i medlemsavgiften. Dessa försäkringar ersätter skillnaden mellan taket i den statliga inkomstförsäkringen och det inkomsttak som sätts i försäkringsvillkoren för den kompletterande inkomstförsäkringen. Ersättningen betalas ut som ett skattefritt nettobelopp i förhållande till den tidigare lönen och är inte pensionsgrundande. Ersättningen utgår oberoende av om den ersättningsökande får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd under de dagar försäkringsperioden omfattar.

Villkoren för inkomstförsäkringarna skiljer sig åt

Villkoren för de fackliga kompletterande inkomstförsäkringarna skiljer sig åt framför allt vad gäller takbeloppet och vilken tidsperiod som ersätts. Taket är i de flesta fall högre än de nivåer utredningen använt sig av som räkneexempel men ofta ersätts inte mer än 100–150 ersättningsdagar. Anledningen till att försäkringen i de flesta fall inte ersätter 300 dagar har uppgivits vara att detta väsentligen skulle öka kostnaderna för försäkringen. Flera fackföreningar erbjuder dock tilläggsförsäkringar som den enskilde medlemmen själv får betala, enligt en individuellt fastställd premie, för att förlänga antalet ersättningsdagar till 300.

De flesta kompletterande inkomstförsäkringar förutsätter att den sökande är berättigad till inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det förutsätter i sin tur att den sökande är medlem i en arbetslöshetskassa. Inkomstförsäkringen är dock oberoende av vilken arbetslöshetskassa som medlemmen tillhör.

I några enstaka fall kompenseras de som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa genom inkomstförsäkringen med ett belopp motsvarande skillnaden mellan det statliga taket (f.n. 33 000 kronor/månad⁸) och taket i den kompletterande inkomstförsäkringen.

⁸ Regeringen har aviserat att taket ska höjas från 33 000 kr/månad till 34 000 kronor/månad från den 1 oktober 2025.

Dessa personer får emellertid ingen kompensation för skillnaden mellan den icke-inkomstbaserade ersättningen (på 510 kronor om dagen vid tidigare heltidsarbete) och den inkomstbaserade ersättningen.

Den kompletterande inkomstförsäkringen täcker alltså normalt skillnaden mellan 80 procent av den tidigare inkomsten (om denna överstiger 34 000 kronor/månad) och vad som betalas ut i arbetslöshetsersättning. Av det följer att inkomstförsäkringarna blir av relativt större betydelse för den arbetslöse ju högre den tidigare lönen har varit samt att försäkringen inte har ett värde för arbetslösa som har en lön under det statliga taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Sammanfattningsvis kan sägas att LO-förbundens inkomstförsäkringar är något mindre generösa än TCO-förbundens och Saco-förbundens när det gäller antalet dagar som kompenseras. Det gäller också för den högsta möjliga inkomst som kan ersättas, där Saco-förbunden med vissa undantag har de mest generösa reglerna.

Tre LO-förbund med sammanlagt knappt 98 000 yrkesverksamma medlemmar har inte tecknat någon inkomstförsäkring för sina medlemmar; Byggnads, Fastighets och Musikernas. Fem av TCO:s medlemsförbund med sammanlagt knappt 35 000 yrkesverksamma medlemmar saknar också inkomstförsäkring; Försvarsförbundet, TULL-KUST, Polisförbundet, Scen- och film och Sveriges yrkesmusikersförbund (SYMF). Bland Sacoförbunden saknar fyra förbund med drygt 20 000 yrkesverksamma medlemmar en facklig inkomstförsäkring; Sveriges Tandläkarförbund⁹, Officersförbundet, Reservofficersförbundet och Sjöbefälsföreningen. Sammanlagt saknar alltså 153 000 yrkesverksamma medlemmar i en facklig organisation en inkomstförsäkring.¹⁰

Eftersom risken för arbetslöshet såväl som lönenivåer skiljer sig åt mellan olika grupper på arbetsmarknaden sätts premien olika beroende på vilka skadekostnader som kan förväntas i den kompletterande inkomstförsäkringen. De flesta fackföreningar har dock tecknat en kompletterande inkomstförsäkring för sina medlemmar och de som inte gjort det är, mycket förenklat, antingen medlemskollektiv

⁹ Sveriges Tandläkareförbunds medlemsförening Tjänstetandläkarna, som organiserar anställda tandläkare både inom privat och offentlig sektor, har dock en inkomstförsäkring, <https://tjanstetandlakarna.se/om-oss/>, läst 2024-10-22.

¹⁰ Uppgiften om antalet yrkesverksamma medlemmar (förutom uppgiften om Tjänstetandläkarna) har hämtats från Medlingsinstitutets rapport: Kollektivavtalsäckning och arbetsmarknadens organisationer, 2023, s. 30–32.

med hög risk för arbetslöshet alternativt med påtagligt låg sådan risk. I det förra fallet torde en orsak ofta vara att det är svårt att få ekonomisk bärighet i försäkringen medan i det senare fallet nyttan av inkomstförsäkring antagligen vore begränsad.

De största försäkringsgivarna för fackliga inkomstförsäkringar är Folksam Sak, Bliwa Inkomstförsäkring och Unionen Medlemsförsäkring.

För- och nackdelar med utbyggda inkomstförsäkringar som ett alternativ till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningen bedömer att det i princip skulle vara möjligt att teckna kompletterande inkomstförsäkring för fler fackligt anslutna medlemmar. Det är samtidigt svårt att bedöma den ekonomiska bärigheten och i vilken utsträckning denna skulle kunna förbättras genom ytterligare samarbete vid fackföreningarnas köp av försäkringslösningar. Precis som i alternativet med utbyggda trygghetsavtal skulle parterna inte heller med detta alternativ få något inflytande över den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Att använda inkomstförsäkringsbolagens upparbetade struktur och administration för en av fackförbunden tecknad inkomstförsäkring torde vara ett genomförbart sätt att ge fler ett högre tak i arbetslöshetsförsäkringen.

Ersättningen från inkomstförsäkringarna beskattas inte vilket får anses gynnsamt. Den är emellertid inte heller pensionsgrundande och omfattar endast de arbetstagare som är fackligt organiserade, trots att dessa torde ha lägre risk att bli arbetslösa.

Utbyggda kompletterande inkomstförsäkringar skulle sammanfattningsvis kunna ge ett högre tak under delar av arbetslösheten. Ett avgörande problem utifrån de utgångspunkter som finns för utredningens arbete är dock att arbetsgivarna antagligen inte skulle kunna bidra finansiellt i en sådan lösning, utan att inkomstförsäkringen tappar sina nuvarande skattefördelar. Om försäkringen anses ha samband med tjänsten framstår det nämligen som högst oklart om nuvarande skattebehandling av inkomstförsäkringarna, vilken följer av utgången i målet RÅ 2007 ref. 25, skulle kunna upprätthållas (se delbetänkandet avsnitt 8.2.1).

10.3 Konsekvenser för enskilda i olika målgrupper

Enligt utredningens direktiv ska utredningen redovisa konsekvenser för enskilda i olika målgrupper samt om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten.

Avsnittet omfattar redogörelser för vilka effekter en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan förväntas få för samtliga ersättningstagare, kvinnor och män samt för olika åldersgrupper. Det utredningen redovisar är räkneexempel som bygger på antaganden om vad som skulle kunna ingå i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Parterna kan naturligtvis välja helt andra nivåer om de tecknar avtal.

Beräkningarna är gjorda baserat på STAR-urvalet i FASIT. Samtliga beräkningar avser individer som på något sätt påverkas av det kollektivavtalade systemet med ett tak på 45 000 kronor/månad¹¹, d.v.s. individer som varit arbetslösa och fått arbetslöshetsersättning någon gång under året. Det medför vissa svårigheter att studera ekonomiska effekter efter exempelvis inkomstgrupper, så kallade decilgrupper.¹²

Underlagen baseras på individer som är 20 år eller äldre, som har haft en disponibel inkomst under året samt varit folkbokförda i Sverige (både den 1 januari och den 31 december). Notera att beräkningarna endast omfattar individer som får en förändrad disponibel inkomst på grund av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen.¹³

I likhet med tidigare har utredningen varit tvungen att göra antagandet att löntagare saknar kompletterande inkomstförsäkringar eftersom det saknas såväl individdata som studier vilka tar hänsyn till täckningsgraden eller omfattningen av de fackliga inkomstförsäk-

¹¹ Som tidigare beskrivits (se avsnitt 10.2.1) redovisar utredningen endast effekter av en taknivå på 45 000 kronor/månad eftersom ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ligger långt fram i tiden och därmed blir mest relevant för parternas avsikt att deras försäkring ska vara påtagligt förmånligare än den statliga. Effekterna av en taknivå på 40 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare förväntas naturligtvis bli mindre.

¹² När inkomstgrupperna fastställs summeras individens månadsinkomster till årsinkomster. Det innebär att en individ med relativt höga inkomster årets tre första månader skulle kunna hamna i inkomstgrupper med låga inkomster utan att för den delen representera individer med låga inkomster.

¹³ Med disponibel inkomst avses summan av individens alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och negativa transfereringar (exempelvis återbetalning av studielån). Den disponibla inkomsten kan vara positiv eller negativ menmen individer med en disponibel inkomst som är noll selekteras bort. Den är negativ om de negativa transfereringarna är större än inkomster och positiva transfereringar (t.ex. individer som har återbetalning av studieskulder eller betalar fastighetsavgift men inte har några inkomster).

ringarna. Det innebär att inkomsteffekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring troligen är överskattade.

10.3.1 Ungefär en fjärdedel av de med arbetslöshetsersättning skulle få en förstärkt disponibel inkomst med det kollektivavtalade systemet

I ett försök att redovisa hur den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäringen påverkar individer har utredningen räknat på hur berörda individers disponibla inkomst skulle förändras. Av tabellen närmast nedan framgår att om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs – med ett tak på 45 000 kronor/månad – kommer cirka 71 500 individer att få i genomsnitt 790 kronor mer i månaden efter skatt (en ökning med 2 procent i genomsnitt). Det motsvarar ungefär en fjärdedel av de som haft arbetslöshetsersättning någon gång under 2025.¹⁴

Som tidigare beskrivits antas ingen ersättningstagare ha en kompletterande inkomstförsäkring vilket innebär att effekterna sannolikt är överskattade.

Tabell 10.3 Förändrad disponibel inkomst för berörda individer vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, 2025

Antal individer, kronor och procent

	Antal individer*	Årsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*	Månadsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**	Procentuell förändring
Totalt	71 500	9 400	790	2 %

* Avrundade till närmaste 100-tal.

** Avrundade till närmaste 10-tal.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

¹⁴ Som framgår i avsnitt 9.3.2 beräknas cirka 289 000 individer erhålla arbetslöshetsersättning någon gång under 2025, vilket innebär att av dessa får en fjärdedel förstärkt disponibel inkomst ($71\,500/289\,000=0,25$).

10.3.2 Den disponibla inkomsten förbättras mer för män än för kvinnor

Av de närmare 71 500 individer som påverkas av det kollektivavtalade systemet är cirka 39 procent kvinnor. Det kollektivavtalade systemet kommer stärka männens disponibla inkomst med 820 kronor i månaden och kvinnors disponibla inkomst med 730 kronor i månaden, vilket är nästan 100 kronor mindre i månaden än männens.

Tabell 10.4 Förändrad disponibel inkomst för berörda individer vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, 2025

Antal individer, kronor och procent

	Antal individer*	Årsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*	Månadsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**	Procentuell förändring
Kvinnor	27 600	8 800	730	2 %
Män	43 900	9 900	820	2 %
Totalt	71 500	9 400	790	2 %

* Avrundade till närmaste 100-tal.

** Avrundade till närmaste 10-tal.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

10.3.3 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring gynnar äldre mer än yngre

I tabellen närmast nedan redovisas hur det kollektivavtalade systemet påverkar den disponibla inkomsten för berörda individer i olika åldersgrupper. Som tidigare beskrivits baseras underlagen på individer som är 20–74 år, har haft en disponibel inkomst under året samt var folkbokförda i Sverige den 1 januari samt den 31 december. Notera att med berörda individer avses fortsatt individer som får en förändrad disponibel inkomst på grund av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen.

Av tabellen framgår att alla åldersgrupper påverkas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – mer eller mindre. De yngsta påverkas minst av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, medan de äldsta påverkas mest. De yngsta (20–24 år) som berörs får igenomsnitt 320 kronor mer i månaden, medan de äldsta (65–74 år) som berörs i genomsnitt får 1 090 kronor mer i månaden.

Tabell 10.5 Förändrad disponibel inkomst för berörda individer vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring efter ålder, 2025

Antal individer, kronor och procent

	Antal individer*	Årsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*	Månadsförändring, med kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**	Procentuell förändring
20–24 år	1 600	3 900	320	1 %
25–34 år	14 600	7 300	610	2 %
35–44 år	17 000	8 600	720	2 %
45–54 år	18 000	9 700	810	2 %
55–64 år	19 300	11 800	990	3 %
65–74 år	1 000	13 100	1 090	3 %
Totalt	71 500	9 400	790	2 %

* Avrundade till närmaste 100-tal.

** Avrundade till närmaste 10-tal.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

10.3.4 Privatanställda arbetare kommer att påverkas mer positivt jämfört med tjänstemän

En vanlig uppdelning när det kommer till den privata sektorn är den mellan arbetare och tjänstemän – även kollektivavtal tecknas separat för arbetare och tjänstemän. Utredningen har ingen möjlighet att beräkna hur mycket en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring påverkar arbetare och tjänstemän eftersom det i vissa fall saknas uppgifter om ersättningstagares tidigare arbetsgivare och/eller typ av kollektivavtal. Det medför att en sådan beräkning skulle missa ersättningstagare och därmed bli osäker.

Fastän utredningen inte har kunnat beräkna effekterna för arbetare respektive tjänstemän kan utredningen göra några bedömningar om möjliga effekter. Enligt utredningens bedömningar är de som skulle komma att tjäna mest på en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring:

- individer med inkomster över 34 000 kronor/månad,
- som inte är medlemmar i ett fackförbund med inkomstförsäkring för sina medlemmar, och

- som inte heller har rätt till s.k. avgångsersättning (AGE), vilket bl.a. saknas för privatanställda arbetare och yngre tjänstemän (se avsnitt 10.2.3).

Enligt utredningen förväntas det ovanstående sammantaget medföra att privatanställda arbetare skulle få allra störst nytta av den kollektivavtalade försäkringen. Det hänger samman med att dessa inte har rätt till avgångsersättning (AGE) som privatanställda tjänstemän och dessutom i högre utsträckning tillhör fackförbund som inte har tecknat kompletterande inkomstförsäkring. Som nämnts i avsnitt 10.2.3 påverkas inte avgångsbidraget (AGB) som privatanställda arbetare i vissa fall har rätt till av taket i arbetslöshetsförsäkringen. I övrigt bör nämnas att offentligt anställda i staten, kommuner och regioner i allt väsentligt har samma villkor för tjänstemän och arbetare när det gäller förmåner i de respektive trygghetsavtalen.

10.4 Offentligfinansiella effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med tak på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad

Som framgår i avsnitt 3.5 kommer staten att ha ett flertal roller även om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs. Staten skulle bl.a. fortsatt svara för statlig arbetslöshetsersättning till de som inte omfattas av kollektivavtal och om ett kollektivavtalat system ska kunna införas förutsätts även att staten är villig att kompensera arbetsgivare för deras tillkommande kostnader.

I tabellen närmast nedan har utredningen sammanställt de offentligfinansiella effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad jämfört med en statlig arbetslöshetsförsäkring med tak på 34 000 kronor/månad. I samtliga fall är arbetslöshetsförsäkringen inkomstbaserad.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle oavsett taknivåer på 40 000 kronor/månad eller 45 000 kronor/månad öka

statens utgifter med 200 miljoner kronor 2025, från 13 miljarder kronor till 13,2 miljarder kronor (se avsnitt 9.4.1 respektive 9.5.1).¹⁵

Tabell 10.6 Offentligfinansiella effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad för samtliga ersättningstagare, 2025

Miljarder kronor

	Totala inkomster och utgifter med endast en statlig arbetslöshetsförsäkring och tak på 34 000 kronor/månad		Totala inkomster och utgifter vid ev. införande av en kollektivavtalad ersättning med tak på 40 000 kronor/månad (fortsatt tak 34 000 kronor/månad för statlig ersättning)		Totala inkomster och utgifter vid ev. införande av en kollektivavtalad ersättning med tak på 45 000 kronor/månad (fortsatt tak 34 000 kronor/månad för statlig ersättning)	
	Utfall	Utfall	Skillnad	Utfall	Skillnad	
Staten	13,0	13,2	0,2	13,2	0,2	
Arbetslöshets ersättning (utgift)	16,2	4,2	12,0	4,2	12,0	
Statlig ålderspensionsavgift, stat (utgift)*	1,7	0,4	1,3	0,4	1,3	
Statlig ålderspensionsavgift, part (utgift)*	0,0	1,3	1,3	1,3	1,3	
Kompensation arbetsgivare med kollektivavtal (utgift)	0,0	8,4	8,4	8,3	8,3	
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	
Förändring skattereduktion (utgift)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Finansieringsavgift (intäkt)	4,9	1,3	3,6	1,3	3,6	
Kommunerna	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	
Kommunalskatt (intäkt)	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	
Ålderspensions-systemet	1,7	1,7	0,0	1,8	0,1	
Totalt offentlig sektor	11,3	11,2	0,1	11,1	0,2	

Anm. Uppgifterna redovisas med en decimal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt.

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

¹⁵ Som beskrivits tidigare redovisar utredningen inga underlag avseende allmän pensionsavgift som i princip betalas av alla skattskyldiga som omfattas av socialförsäkring. Vid sammanställning av de offentligfinansiella effekterna skulle den allmänna pensionsavgiften redovisas som en intäkt i ålderspensionssystemet samtidigt som skattereduktionen av densamma skulle redovisas som en utgift för staten.

Utgifterna ökar dels eftersom de lönebaserade premierna är större än kompensationen från staten och arbetsgivare med kollektivavtal erhåller en beräknad positiv inkomstskatteeffekt därigenom (offentliga arbetsgivare får inte del av den effekten), dels eftersom statens utgifter för skattereduktion för medlemsavgifter till arbetslöshetskassor ökar.

I huvudsak är modellen utformad så att statens kostnader inte påverkas av vilket tak de kollektivavtalslutande parterna sätter, ej heller av vilka andra villkor de väljer att tillämpa i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Att den statliga ålderspensionsavgift som staten finansierar kommer att öka hanteras i beräkningen av kompensationen till arbetsgivare. I tabell 10.6 på föregående sida blir också statens kostnader samma oavsett tak, vilket emellertid beror på avrundningar. Samma orsaker som medför en ökad kostnad för staten med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring medför nämligen också en viss, om än begränsad, fördyring för staten om t.ex. taket höjs. Detta eftersom en sådan höjning även förväntas resultera i högre medlemsavgifter och högre lönebaserade premier. Statens något ökade kostnader med ett högre tak beror alltså på skattereduktionen för medlemsavgifter och avdragen för lönebaserade premier. Dessa ökade kostnader följer redan av befintliga skatteregler.

Ovanstående beräkning tar inte hänsyn till positiva effekter för kommuner och regioner, motsvarande 200 miljoner kronor med taknivå 40 000 kronor/månad och 400 miljoner kronor med taknivå 45 000 kronor/månad.

Sammantaget medför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, oavsett taknivå på 40 000 kronor/månad respektive 45 000 kronor/månad, en offentligfinansiell förstärkning med omkring 200 miljoner kronor 2025. Förstärkningen beror först och främst på att kommuner och regioner får ökade intäkter via kommunalskatten, om ersättningarna till de arbetslösa blir högre.

10.5 Konsekvenser för transparensen i arbetslöshetsförsäkringen

Ett av motiven för de förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som genomförs den 1 oktober 2025 är att öka transparensen för den enskilde ersättningstagaren. Införandet av en kollektivavtalad

arbetslöshetsförsäkring innebär däremot att ytterligare komplexitet adderas till regelverket. Det är ett rimligt önskemål att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen behöver vara så pass transparent att den enskilde har möjlighet att informera sig om i vart fall grunderna för hur denna försäkring fungerar. Ett minimikrav i sammanhanget borde vara att den enskilde kan förstå om och när denne omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen samt vilket ekonomiskt utfall som kan förväntas.

I avsnitt 10.8 behandlas Gent-modellen och där framgår bl.a. att parterna förväntar sig att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska få en Gent-effekt. För att så ska bli fallet är det rimligt att anta att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är så pass transparent i sin utformning att den allmänna kännedomen om fördelarna med en sådan försäkring blir kända bland de som arbetar. Vid ett av utredningens rundabordssamtal lyftes också svårigheter med bristande transparens ur perspektivet att de enskilda arbetstagarna inte känner till arbetsgivarens kollektivavtalsbindning.

Arbetsmarknadens funktionssätt och i förlängningen möjligheten att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik kan också påverkas negativt av en bristande transparens i arbetslöshetsförsäkringen. Om den enskilde inte kan bedöma sitt konsumtionsutrymme utifrån ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen kan det bidra till att denne reducerar sin konsumtion på ett sätt som inte är positivt för samhällsekonomin. Den enskilde kan också vidta omställningsaktiviteter som inte är optimala i en sådan situation.

De förslagsställande parterna på den privata sidan av arbetsmarknaden har i och för sig uttryckt en ambition om att begränsa antalet kollektivavtal. Utredningen är likväl tveksam till om förutsägbarheten (framför allt för den enskilde arbetslöse) gällande ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skulle förbättras vid införandet av en kollektivavtalad försäkring. Systemet riskerar att bli komplext, i synnerhet gäller detta om kollektivavtal med sinsemellan olika villkor om arbetslöshetsersättning tecknas av olika parter på arbetsmarknaden.

10.6 Arbetsutbudseffekter och drivkrafter till arbete

Arbetsmarknadens funktionssätt kan analyseras och beskrivas utifrån olika ramar och teoretiska modeller. På en övergripande nivå handlar det om att beskriva hur utbudet av arbetskraft¹⁶ möter efterfrågan och om det görs på ett effektivt sätt (en arbetsmarknad i balans). En hög sysselsättning – antingen mätt som antal individer eller arbetade timmar – utgör en viktig del av en väl fungerande arbetsmarknad.

En hög sysselsättning kan förklaras av ett högt arbetskraftsdeltagande eller av en låg arbetslöshet. Trots en väl fungerande arbetsmarknad kommer det – oavsett konjunkturläge – att finnas personer som aktivt söker efter arbete på grund av att de är arbetslösa. Det sker dessutom ett ständigt in- och utflöde av personer på arbetsmarknaden, såsom studenter, sjukskrivna, individer som flyttar inom eller mellan länder samt personer som pensioneras.

Om arbetslösheten kan hanteras genom en effektiv sök- och matchningsprocess som medför att individer hittar arbete där deras kompetenser är användbara, kan en viss arbetslöshet trots allt bidra till en effektivare användning av samhällets resurser. Det finns där-
emot goda skäl att tro att arbetslösheten i många fall är ett resultat av att arbetsmarknaden inte är i balans och att arbetslösheten därmed är ineffektivt hög. Det uppstår s.k. sökfriktioner när det tar tid och är kostsamt för företag och arbetssökande att göra rekryteringar. För företag handlar det om rekryteringskostnader och för individen om utebliven inkomst samt den ansträngning arbetssökandet innebär.¹⁷

Både arbetssökande och företag med vakanser deltar i en sök- och matchningsprocess och effektiviteten i matchningsprocessen påverkas bl.a. av hur intensivt individer söker jobb. En högre sökaktivitet hos de arbetssökande kan tänkas öka sannolikheten för fler anställningar och medföra att arbetslösheten minskar. För att fler anställningar ska komma till stånd krävs dock inte bara arbetserbjudanden – utan dessa måste även accepteras av de arbetssökande. Ansträngningen att söka arbete påverkar möjligheten att få ett arbetserbjudande samtidigt som löneanspråket (reservationslönen) påverkar sannolikheten att acceptera det.¹⁸ Individers reservationslöner, d.v.s.

¹⁶ Arbetskraften består av sysselsatta och arbetslösa.

¹⁷ Långtidsutredningen (2011), s. 25–27. Finansdepartementet (2011), *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, s. 18–19.

¹⁸ Finansdepartementet (2011), *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, s. 18–19.

den lägsta lön som en individ är villig att arbeta för, beror bland annat på vilken ersättning individen får som arbetslös. Som utredningen tidigare beskrivit är de förslagsställande parternas avsikt att den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ska vara påtagligt förmånligare än den statliga. De förslagsställande parterna vill även göra arbetslöshetsförsäkringen mer försäkringsmässig och värna förutsägbarheten.¹⁹

Frågan om en generösare arbetslöshetsersättning har diskuterats utifrån olika perspektiv (högre ersättningsnivå, längre rätt till ersättning etc.). Det finns studier från framför allt 1990-talet som visar att en högre ersättningsnivå kan förlänga tiden i arbetslöshet. På senare år har dock frågan i någon mån varit omdiskuterad då nyare forskningsresultat har visat att en förlängning av antalet dagar med arbetslöshetsersättning inte påverkar tiden i arbetslöshet samt att sannolikheten att finna ett nytt arbete är oförändrad.²⁰ Att hitta en lämplig nivå på arbetslöshetsersättningen kan också ses som en värderingsfråga där fördelar med en generösare försäkring bör vägas mot nackdelar som risken för högre arbetslöshet. En lägre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen kan också bidra till oönskad yrkesväxling. Det bör också nämnas att en generös försäkring kan ge incitament till att personer tar arbeten som ger rätt till arbetslöshetsersättning och gör detta mera förmånligt vid en jämförelse med s.k. svartarbete.

Eftersom många fackförbund redan i dag erbjuder inkomstförsäkringar – som framför allt medför ett högre inkomsttak än den statliga arbetslöshetsförsäkringen under den första tiden i arbetslöshet – har utredningen försökt hitta studier som även tar hänsyn till dessa. Dessvärre är studierna inom området få vilket i stor utsträckning beror på att det saknas individdata avseende individer med kompletterande inkomstförsäkring. Det finns två studier publicerade. Den första av dessa studier visar att de fackliga inkomstförsäkringarna förväntas leda till en sänkning av ersättningen i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Den andra studien – som är baserad på Sacoförbundens medlemmar – visar att inkomstförsäkringarna förlänger tiden i arbetslöshet. Förlängningen är dock relativt liten och uppgår i genomsnitt till en arbetsvecka.²¹

¹⁹ Förslaget är en del av det helhetsgrepp de förslagsställande parterna tagit för att skapa flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.

²⁰ Finanspolitiska rådet (2024), Svensk finanspolitik (2024), s. 119.

²¹ Kolsrud J (2013), *Insuring against unemployment* samt Andrén T (2014) *Leder kollektiva inkomstförsäkringar till högre arbetslöshet bland akademiker?*

Vad som är viktigt att poängtera i sammanhanget är – utöver aspekten med kompletterande inkomstförsäkringar – att resultat ofta skiljer sig åt mellan olika grupper. Det finns studier som visar olika resultat för kvinnor och män samt för människor i storstads- och glesbygdslän. Det är därför relevant att studera vilken grupp som kommer att påverkas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Det är sammanfattningsvis svårt att bedöma om införandet en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle leda till en förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt. Utredningen menar att effekterna på drivkrafterna till arbete av att höja taket i arbetslöshetsförsäkringen endast för personer som omfattas av kollektivavtal inte bör överskattas. Vid utredningens första rundabordssamtal lyftes att en ökad ersättningsnivå kan påverka drivkrafterna negativt för vissa arbetssökande att söka arbete. Samtidigt påpekades att det saknas nyare studier om detta samt att det också saknas relevant forskning om hur kombinationen trygghetsavtal, arbetslöshetsförsäkring och inkomstförsäkringar – som redan i dag höjer taket i arbetslöshetsförsäkringen – påverkar incitamenten för att söka arbete. En stor del av de anställda omfattas av nämnda förmåner och skulle därför inte påverkas särskilt mycket av en takhöjning förrän efter en längre tid i arbetslöshet. I sammanhanget kan också nämnas att det vid rundabordssamtalen även framkom att arbetsgivarföreträdare inte nödvändigtvis ser arbetslöshetsförsäkringen som något som håller uppe reservationslönerna, utan mer som en viktig faktor vid omställning och därmed för strukturuomvandlingen.

10.7 Konsekvenser för stabiliseringspolitiken

I forskningslitteraturen har synen på rollfördelningen i stabiliseringspolitiken förändrats de senaste 20 åren, från att penningpolitiken ensam bör sköta stabiliseringen till att även regeringar i stabiliserande syfte aktivt kan ändra skattesatser och offentliga utgifter (s.k. diskretionär finanspolitik). Svängningen beror i huvudsak på bedömningen att penningpolitiken inte ensamt klarar av att stabilisera ekonomin, vilket blev särskilt tydligt under finanskrisen med den nedre gränsen för styrrentan.²²

²² Bilaga 6 till LU2023, s. 15 och 19.

Finanspolitiska rådet lyfte i sin rapport från 2022 regeringens och riksdagens omfattande finanspolitiska åtgärder med anledning av covid-19-pandemin. Målet med de omfattande insatserna var att möjliggöra för ekonomin att övervintra krisen, hålla uppe efterfrågan samt att stötta ekonomiskt utsatta grupper. En av åtgärderna var en tillfällig förstärkning av arbetslöshetsersättningen, vilken motiverades med att den skulle bidra till att upprätthålla efterfrågan i ekonomin. Andra åtgärder var t.ex. ett förstärkt stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd till företag samt en generell sänkning av arbetsgivar- och egenavgifter.²³

Arbetslöshetsförsäkringens funktion av att vara en viktig automatisk stabilisator genom att upprätthålla köpkraften när arbetslösheten ökar framhölls även vid ett av utredningens rundabordssamtal samt vid ett SNS-seminarium som hölls med anledning av utredningens delbetänkande. De som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen tenderar att relativt direkt konsumera sina ersättningar vilket snabbt får effekt på ekonomin.

Vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle staten förlora en del av verktygslådan när det kommer till att stabilisera ekonomin. Som utredningen redovisat i delbetänkandet skulle nästan nio av tio anställda omfattas av ett kollektivavtalat system (se delbetänkandet avsnitt 10.6.1). Dessutom beräknas omkring åtta av tio av alla ersättningstagare i någon mån få sin ersättning från det kollektivavtalade systemet (se avsnitt 9.4.2). Det skulle innebära att de förslagsställande parterna skulle behöva inta motsvarande statens roll för stora delar av arbetsmarknaden. För att kunna axla ansvaret krävs

1. en gemensam syn i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen som en stabilisator,
2. snabba beslut när det behövs, samt
3. ekonomiska förutsättningar för att genomföra beslutade åtgärder.

Redan förhandlade avtal kan behöva ses över mitt under en avtalsperiod i syfte att de lönebaserade premierna exempelvis måste öka. Annars finnas en risk för att en kollektivavtalad försäkring skulle

²³ Finanspolitiska rådet (2022). Svensk finanspolitik 2022, s. 41, 42 och 43.

tvingas ha en lägre ersättning i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur.

10.7.1 Kostnaderna ökar med arbetslösheten

I ett försök att illustrera hur förändrade nivåer av arbetslöshet kan påverka utgifterna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen tagit fram två alternativa scenarier där antal arbetslösa och antal individer med arbetslöshetsersättning i en simulering ändras inför beräkningar i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASTIT.²⁴ Skillnaden mellan dessa scenarier avser kompensationen från staten som fastställs på två olika sätt.

- **I scenario 1** antar utredningen att kompensationen fastställs år för år genom en alternativkostnadsberäkning av statens besparing om parterna övertar delar av finansieringen av arbetslöshetsersättningen. Det innebär att staten i scenario 1 tar hänsyn till exempelvis ökad arbetslöshet i alternativkostnadsberäkningen när den statliga kompensationen för kommande år, efter införandet, räknas fram (se avsnitt 6.2.1).
- **I scenario 2** antas i stället att den statliga kompensationen, varje år efter införandeåret räknas upp med lönesummans utveckling (se avsnitt 6.2.3).

Eftersom framtida kriser (exempelvis finansiella kriser) eller störningar (exempelvis pandemier) är svåra att förutspå när det kommer till storlek och karaktär har utredningen valt att analysera effekterna av en kraftigt ökad arbetslöshet i nivå med utvecklingen under finanskrisen mellan 2008 och 2009.²⁵

Beräkningarna görs avseende 2025 och baseras på att 353 000 individer²⁶ får arbetslöshetsersättning någon gång under året.

²⁴ Att kraftigt höja arbetslösheten påverkar inte bara utgifter för arbetslöshetsersättningen, även andra delar av statens budget påverkas (exempelvis sjukpenning, aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd). Utredningen redovisar emellertid endast ekonomiska effekter för arbetslöshetsersättning, statlig ålderspensionsavgift samt finansieringsavgift.

²⁵ Under 2008 och 2009 uppgick arbetslösheten till 6,4 procent respektive 8,5 procent, enligt Konjunkturinstitutets prognosdatabas (uppdatering 27 september 2023). Det motsvarar en ökad arbetslöshet med cirka 33 procent ($((8,5/6,4)^{\text{år}} - 100) = 32,8$).

²⁶ I avsnitt 9.3.2 framgår att utredningens tidigare beräkningar baseras på att omkring 289 000 får arbetslöshetsersättning någon gång under 2025.

Scenario 1 – årlig alternativkostnadsberäkning

Om antal arbetslösa förväntas öka med 33 procent från 481 000 till 638 000 personer²⁷ 2025 skulle det medföra att de lönebaserade premierna behöver öka med drygt 4,4 miljarder kronor och uppgå till drygt 13,6 miljarder kronor enligt scenario 1.

Tabell 10.7 Scenario 1 (årlig alternativkostnadsberäkning), Beräknade ekonomiska nettoutgifter vid en högre arbetslöshet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	Utfall 2025 baserad på faktiskt prognosticerad arbetslöshet	Utfall för 2025 efter en fiktiv höjning av det prognosticerade antalet arbetslösa med 33 procent
Utfall för staten		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	5,6
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,8	2,4
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,3	12,3
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,2	0,2
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	1,2
Nettoeffekt staten	13,2	19,3
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal		
Lönebaserade premier (utgift)	9,2	13,6
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1	0,2
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,3	12,3
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,2	0,2
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,9	1,3

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

²⁷ Även antalet individer med arbetslöshetsersättning skrivs upp, från 98 000 till 130 000.

I scenario 1 tas hänsyn till att den ökade arbetslösheten påverkar statens alternativkostnader. Därför ökar compensationen till arbetsgivare (se avsnitt 6.2.1).

De samlade utgifterna för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (även de med hängavtal) omfattas – förväntas då öka från 900 miljoner kronor till 1,3 miljarder kronor 2025. Notera att de förändrade utgifterna endast härrör från parternas högre kollektivavtalade tak (45 000 kronor/månad), övriga ökade kostnader kommer att bäras av staten.

Scenario 2 – uppräknig baserad på lönesummor

Även i scenario 2 antas antal arbetslösa öka med 33 procent (från 481 000 till 638 000 personer)²⁸. Skulle compensationen till arbetsgivare i stället räknas upp med lönesummornas utveckling (se avsnitt 6.2.3) förväntas de samlade ekonomiska utgifterna för det kollektivavtalade systemet – givet att alla arbetsgivare med kollektivavtal (även de med endast hängavtal) omfattas – öka från 900 miljoner kronor till 4,7 miljarder kronor under 2025.

I detta scenario tar beräkningen av den statliga compensationen inte hänsyn till den ökade arbetslösheten. Eftersom det är en stegrande arbetslöshet har utredningen antagit att det inte sker någon ökning i lönesummorna vilket även medför att den statliga compensationen förblir oförändrad.

²⁸ Även antalet individer med arbetslöshetsersättning skrivs upp, från 98 000 till 130 000.

Tabell 10.8 Scenario 2 (uppräknig med lönesummor), Beräknade ekonomiska nettoutgifter vid en högre arbetslöshet med en statlig taknivå på 34 000 kronor/månad och en kollektivavtalad taknivå på 45 000 kronor/månad, 2025

Miljarder kronor

	Utfall 2025 baserad på faktiskt prognosticerad arbetslöshet	Utfall för 2025 efter en fiktiv höjning av det prognosticerade antalet arbetslösa med 33 procent
Utfall för staten		
Arbetslöshetsersättning (utgift)	4,2	5,6
Statlig ålderspensionsavgift, stat+KA (utgift)*	1,8	2,4
Kompensation till arbetsgivare (utgift)	8,3	8,3
Skatteeffekt aktiebolag (utgift)	0,2	0,9
Förändring skattereduktion (utgift)	0,1	0,1
Finansieringsavgift (intäkt)	1,3	1,2
Nettoeffekt staten	13,2	15,9
Utfall för arbetsgivare med kollektivavtal		
Lönebaserade premier (utgift)	9,2	13,7
Förmedlingsavgift (utgift)	0,1	0,2
Statlig kompensation från Kammarkollegiet (intäkt)	8,3	8,3
Skatteeffekt aktiebolag (intäkt)	0,2	0,9
Nettoeffekt arbetsgivare med kollektivavtal	0,9	4,7

* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2022), STAR-urvalet version 3.

10.7.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör inte urholkas i sämre tider

Ett syfte med att redovisa två olika scenarier är att illustrera hållbarheten i systemet genom ett slags stresstest. Det finns förstås begränsningar i tolkningsmöjligheterna, i synnerhet som systemet är oprövat samt att det – som beskrivits ovan – är väldigt svårt att förutspå framtida kriser.

Enligt utredningens bedömningar borde dock det kollektivavtalade systemet kunna klara den stabilisering som krävs vid en stegrad arbets-

löshet i scenario 1, d.v.s. med en årlig alternativkostnadsberäkning. Utredningen är dock tveksam till att det kollektivavtalade systemet med den konstruktion som skisseras i detta betänkande skulle klara den stabilisering som krävs i scenario 2, där den statliga kompensationen räknas upp med lönesummans utveckling utan hänsyn till en ökad arbetslöshet. Det gäller särskilt när systemet är nytt och efter hand uppbyggda reserver fortfarande saknas. Som framgår i avsnitt 9.3.3 har referensgruppen särskilt påtalat att en fondering är viktig för att skapa stabilitet i det kollektivavtalade systemet. I utredningens samtliga beräkningar antas dock kollektivavtalsstiftelserna gå jämnt ut varje år. Efter uppbyggnad av en buffertfond, vilket kan ske successivt, skulle inte de lönebaserade premierna behöva följa konjunkturen i samma utsträckning som gäller i utredningens beräkningar.

I bägge scenarier skulle de avtalsbärande parterna, åtminstone om systemet är nytt, vara tvungna att höja de lönebaserade premierna med närmare 50 procent mitt i en konjunkturedgång. Det bedömer utredningen naturligtvis som olämpligt då det skulle bli procykliskt, d.v.s. motsatsen till stabiliserande. Vid en lågkonjunktur minskar efterfrågan på varor och tjänster vilket kan påverka företagets intäkter. Att i en sådan situation öka de lönebaserade premierna kan förvärra konjunkturedgången.

Vid utredningens första rundabordssamtal lyfte flera deltagare en oro för att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle riskera att bli generösare i goda tider och sämre i dåliga tider. Under samtalet lyftes även att OECD har påpekat att arbetslöshetsförsäringen är en viktig konjunkturstabilisator, som bidrar bättre än något annat system till stabiliteten i ekonomin. Samtidigt nämnde representanter för de förslagsställande parterna vid det andra rundabordssamtalet att de är beredda att bära ett stabiliseringspolitiskt ansvar, men att kompensationen från staten är helt avgörande för deras möjligheter att kunna ta ett sådant ansvar. De underströk också att de självfallet inte vill sätta sig i situationen att driva ett system som måste stramas åt i lågkonjunktur.

Utredningen anser att det skulle vila ett tungt ansvar på de avtalsbärande parterna i en kollektivavtalad försäkring och utredningens bägge scenarier illustrerar även hur avgörande beräkningsprinciperna för den statliga kompensationen kan vara för det kollektivavtalade systemets hållbarhet och därmed indirekt för stabiliseringspolitiken.

I delbetänkandet (se delbetänkandet kapitel 11) redogjorde utredningen för fyra alternativ för utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring där två av alternativen betecknades som att de innefattade en statlig delfinansiering. Under arbetet med både delbetänkandet och detta betänkande har de förslagställande parterna varit tydliga med att en statlig delfinansiering enligt delbetänkandets alternativ inte varit aktuell då parterna velat ha en rådgighet över systemet. Mot den bakgrunden har utredningen i betänkandet inte ansett det meningsfullt (se avsnitt 1.1.3) att närmare belysa dessa alternativ från delbetänkandet.²⁹

Utredningen vill dock särskilt understryka att de avtalsbärande parternas ansvar för stabiliseringspolitiken inte kan jämföras med det statliga ansvaret. Som beskrivits tidigare utgör arbetslöshetsförsäringen endast en del i verktygslådan vilket innebär att övriga insatser från staten kan tänkas avlasta stabiliseringsansvaret för de avtalsbärande parterna. Vid en konjunkturedgång skulle staten t.ex. kunna höja taket i det statliga systemet, vilket skulle innebära att kompensationen till arbetsgivare med kollektivavtal ökar, givet att kompensationen fastställs genom en alternativkostnadsberäkning. Vid en ekonomisk kris finns goda skäl att tro att staten även vidtar andra åtgärder för att minska uppsägningar och dämpa arbetslösheten. Dessa insatser – som t.ex. förstärkt stöd vid korttidsarbete – skulle också avlasta stabiliseringsansvaret för de avtalsbärande parterna. Även en ökad volym i de arbetsmarknadspolitiska programmen avlastar den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen kostnader (se avsnitt 10.10.1). I ett allvarligt ekonomiskt läge där de avtalsbärande parterna inte klarar av att bära kostnaderna och skulle behöva avveckla sina kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring bedömer utredningen därtill att det är oundvikligt att det kommer anses bli statens ansvar att betala ut statlig ersättning till dessa ersättningstagare.

²⁹ I delbetänkandet avsnitt 11.2 betecknades alternativ 1 och 3 som alternativ utan en statlig delfinansiering och alternativ 2 och 4 betecknades som alternativ med en statlig delfinansiering.

10.8 Institutionella konsekvenser för kollektivavtalsmodellen och den så kallade Gent-modellen

Som utredningen skriver i delbetänkandet är kollektivavtal en del av fundamentet i den svenska modellen. Löner och anställningsvillkor regleras genom kollektivavtal som förhandlas fram av arbetsmarknadens parter. Parterna har skapat egna institutioner för att hantera till exempel arbetsskador och pensioner. Vidare beskrevs att en drivkraft för de förslagsställande parterna bakom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är att få fler företag att vilja teckna kollektivavtal och gå in i en arbetsgivarorganisation.

Det framgår av utredningens direktiv att befintlig modell med fristående arbetslöshetskassor närstående fackliga organisationer, utgör en utgångspunkt, när det gäller administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, även om utredningen i och för sig har möjlighet att pröva även andra lösningar för administrationen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En modell med offentligt understödda, fackföreningsnära, arbetslöshetskassor brukar kallas Gent-modellen. Medlemskap i arbetslöshetskassor är frivilligt. En helt obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har diskuterats genom åren, men det frivilliga medlemskapet är fortsatt en utgångspunkt för utredningens resonemang.

Under utredningens första rundabordssamtal ifrågasattes om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle öka den fackliga anslutningsgraden eftersom dagens kollektivavtal inte är särskilt kända bland arbetstagarna. Dessutom framfördes att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte skulle komma att omfatta alla arbetstagare och att det därför kunde ifrågasättas hur fler skulle få tillgång till arbetslöshetsförsäkringen genom en kollektivavtalad modell.

Vid utredningens rundabordssamtal ansåg flera talare även att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle kunna vara ett incitament för flera arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Det framfördes emellertid också att man inte kan utgå från att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer att få en "Gent-effekt". De fackförbunden närstående arbetslöshetskassorna angavs tidigare ha gått hand i hand med hög facklig organisationsgrad vilket dock även skulle kunna hänga samman med kraftiga statliga subventioner och en arbetslöshetsförsäkring med goda villkor. Vad som är orsak och vad som

är verkan kan inte bara fastställas genom att jämföra olika länder och baserat på tvärsnittsdata.

Utredningen har svårt att bedöma om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring faktiskt kommer att stärka kollektivavtalsmodellen genom att fler företag tecknar kollektivavtal, däremot konstaterar utredningen att de förslagställande parterna anser att effekten kommer att bli sådan.

Argument som talar för parternas bedömning är att arbetstagare kan tänkas vilja omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. På arbetsplatser utan kollektivavtal kan en effekt därmed bli att arbetstagare går med i facket i syfte att få hjälp att genomdriva kollektivavtal på sin arbetsplats.

Eftersom det i regel krävs fackliga medlemmar på en arbetsplats för att arbetstagsarsidan ska kunna genomdriva kollektivavtal kan detta både leda till ökad organisationsgrad bland anställda inom delar av arbetsmarknaden och på arbetsplatser som i dag har lägre grad av organisering, liksom till en högre kollektivavtalstäckning.

Ytterligare en positiv faktor för modellen skulle kunna vara ökad kännedom om kollektivavtalets värde.

En motverkande effekt som åtminstone teoretiskt kan förutses är också att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle kunna minska den fackliga anslutningsgraden eftersom de fackliga inkomstförsäkringarna inte längre blir lika relevanta som tidigare. Studier av professor Lars Calmfors med flera visar att inkomstförsäkringen är det näst viktigaste skälet för att vara medlem i ett fackförbund.³⁰ Anders Kjellberg menar också att inkomstförsäkringarna har givit upphov till en ny Gent-effekt framför allt på tjänstemannasidan. Det nya Gent-paketet innehåller, enligt Anders Kjellberg, medlemskap i fackförbund och arbetslöshetskassa i kombination med en facklig inkomstförsäkring.³¹

Tjänstemän har en hög organisationsgrad jämfört med arbetare men en lägre täckningsgrad för kollektivavtal (se delbetänkandet avsnitt 2.2.3). En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med ett högre tak, som skisseras i betänkandet, skulle kunna öka incitamenten för grupper som i dag har ganska höga löner men som saknar kollektivavtal att driva igenom sådana. Möjligen begränsas dock effekten

³⁰ Calmfors, Lars et al (2021), *Vad finns det för anledning att var med i facket*, Fores, Stockholm, s. 70.

³¹ Kjellberg, Anders (2024), *Den svenska partsmodellen ur ett nordiskt perspektiv – facklig anslutning och lönebildning*, Arena idé, Stockholm, s. 327–332.

av att tjänstemän relativt ofta omfattas av såväl avgångsersättning som kompletterande inkomstförsäkring (se avsnitt 10.2.3 respektive 10.2.4) och det finns därmed redan i dag drivkrafter att sträva efter kollektivavtal. Den kompletterande inkomstförsäkringen är dock kopplad till det fackliga medlemskapet. Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kopplas inkomsttryggheten mer direkt till kollektivavtalet, något som kan antas stärka kollektivavtalsmodellen jämfört med i dag.

Motsvarande effekt skulle också kunna uppstå för grupper som inte har så stor nytta av ett högre tak om arbetsmarknadens parter väljer att teckna avtal om andra, mer förmånliga villkor, som till exempel en lägre avtrappning av ersättningen.

I sammanhanget bör även uppmärksammas att medlemsstaterna enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen ska främja uppbyggnaden och stärkandet av arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, särskilt på sektornivå eller branschövergripande nivå (se även SOU 2023:36). Det kan avslutningsvis konstateras att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan få betydelse i ett sådant sammanhang. Under det svenska ordförandeskapet 2023 antogs dessutom en rådsrekommendation för stärkt social dialog. Rekommendationen syftar till att stärka den sociala dialogen på nationell nivå och på EU-nivå samt till att stödja kollektivavtalsförhandlingar och motverka att organisationsgraden hos arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer i EU-länderna sjunker.³²

10.9 Konsekvenser för berörda aktörer

Enligt sitt direktiv ska utredningen redovisa konsekvenser för berörda aktörer såsom arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, IAF, Försäkringskassan, rättsväsendet och andra medlemsstater i Europeiska unionen. I sistnämnda avseende hänvisas till redovisningen i avsnitt 8.1. I kommande avsnitt beskrivs konsekvenserna för de nationella aktörer som är direkt involverade i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen.

³² Rådets rekommendation av den 12 juni 2023 om stärkt dialog mellan arbetsmarknadens parter i Europeiska unionen.

10.9.1 Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Både arbetslöshetskassornas ärendehandläggning och deras administration kommer att tillföras ytterligare moment med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ställer krav på arbetslöshetskassorna att inhämta nya uppgifter

Införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ställer krav på arbetslöshetskassorna att hämta inhämta uppgifter som visar om den ersättningsökande har arbetat på en arbetsplats med eller utan kollektivavtal under ramtiden (kvalificeringsperioden) för arbetslöshetsförsäkringen. Denna uppgift behövs inte för handläggningen av den statliga arbetslöshetsförsäkringen.

Uppgiften om arbetsplatsens kollektivavtalsförhållanden ska enligt vad utredningen erfar gå att inhämta digitalt från Fora som hanterar merparten av de svenska kollektivavtalsuppgifterna från och med 2027, då Fora enligt nuvarande planering ska ha bytt affärssystem. I och med det nya affärssystemet kommer Fora att ha tillgång till uppdaterade löneuppgifter på månadsbasis som företagen rapporterar in.³³

Ett kollektivavtalat regelverk kan öka komplexiteten i arbetslöshetskassornas handläggning

Att arbeta med två olika system, respektive hålla isär olika villkor inom den kollektivavtalade respektive den statliga arbetslöshetsförsäkringen ökar kraven generellt på både arbetslöshetskassan och de enskilda handläggare som arbetar där att ha god kännedom om respektive regelverk.

Utredningen förordar att den nya lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring bör göras dispositiv i vissa avseenden (se avsnitt 11.1.2). En sådan utformning av regelverket bör underlätta hanteringen för arbetslöshetskassorna, då antalet områden som regleras i kollektivavtal därmed minskar. Arbetslöshetskassornas kan därmed hantera

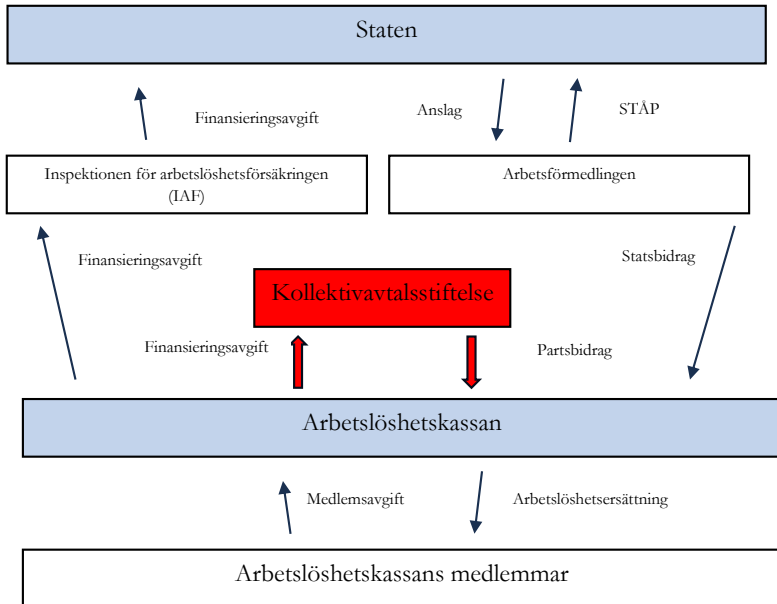
³³ Inkommande skrivelse från Fora, utredningens aktbilaga 166.

ärenden enligt både den kollektivavtalade och statliga försäkringen lika i flertalet aspekter.

Arbetslöshetskassorna behöver söka bidrag till arbetslöshetsersättningen från flera aktörer

Den administrativa komplexiteten för arbetslöshetskassorna kommer att öka framför allt eftersom bidrag till arbetslöshetsersättningen kommer att behöva sökas från flera källor (parternas kollektivavtalsstiftelser) än Arbetsförmedlingen. Den befintliga ansökan om statsbidrag för utbetalning av ersättning sker i dag genom en rutin som omfattar arbetslöshetskassan, Arbetsförmedlingen och en bank.

Figur 10.1 Arbetslöshetskassornas övergripande finansiella flöde med tillkommande moment för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (i rött)



Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer det krävas motsvarande rutin till varje kollektivavtalsstiftelse som etableras.

De avtalsslutande parterna har dock uppgivit att deras ambition är att bara en kollektivavtalsstiftelse bör etableras. Om flera kollektivavtalsstiftelser trots detta etableras kan det också innebära att flera olika banker anlitas för att betala ut bidraget från respektive kollektivavtalsstiftelse, samtidigt som ersättningen förväntas betalas ut samlat från arbetslöshetskassan, och den bank de valt. I figuren på föregående sida illustreras tillkommande administration i förhållande till den befintliga med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Arbetslöshetskassorna behöver bistå med uppgifter för att bestämma den finansieringsavgift som parterna tar ut

Liksom i den statliga arbetslöshetsförsäkringen kommer en del av kostnaderna för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen att finansieras av arbetslöshetskassornas medlemmar i form av en finansieringsavgift. Arbetslöshetskassorna betalar finansieringsavgiften till parternas kollektivavtalsstiftelser i stället för till staten och parterna ges möjlighet att justera avgiften. Finansieringsavgiften i den kollektivavtalade försäkringen kan dock inte, som blir fallet med den kvarvarande statliga finansieringsavgiften, faktureras av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Kollektivavtalsstiftelsen kommer därför att behöva etablera en egen faktureringsrutin, som kräver arbetslöshetskassornas bistånd med underlag för att fastställa finansieringsavgiften.

I övrigt kommer arbetslöshetskassorna också att behöva skapa nya rutiner för bokföringen av de transaktioner som de gör med parternas kollektivavtalsstiftelse.

Arbetslöshetskassornas förväntade kostnader för handläggningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningen har bara kunnat uppskatta de initiala kostnaderna och inte de löpande kostnaderna som tillkommer för arbetslöshetskassorna vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Införandet av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen väntas framför allt skapa kostnader för uppdateringen av arbetslöshetskassornas

handläggningssystem samt utbildningskostnader Dessa engångskostnader uppskattas av utredningen till drygt 150 miljoner kronor och beskrivs mer detaljerat i kommande avsnitt. Kostnaderna kommer att behöva finansieras av arbetslöshetskassorna själva och/eller de avtalstecknande parterna.

I sammanhanget bör dock noteras att utredningen redan i delbetänkandet konstaterat att den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen (som införs i oktober 2025) är en förutsättning för införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Dessa förenklingar borde på sikt medföra möjligheter till kostnadsbesparingar för arbetslöshetskassorna. Därför utgår också utredningen från att arbetslöshetskassornas kostnadsvolym i huvudsak blir oförändrad förutom i de delar som specifikt tillkommer initialt för införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Eftersom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i sig kräver ett större systemstöd kommer detta medföra att de löpande systemförvaltningskostnader blir något högre. Hur mycket högre de blir är dock inte känt för utredningen.

Utredningen gör också bedömningen att införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i sig inte behöver bidra till någon omfattande förlängning av handläggningstiderna över tid. Detta förutsätter dock – utöver någorlunda likformiga villkor för arbetslöshetsersättningen enligt olika kollektivavtal – att den förväntade digitala inhämtningen av uppgifter fungerar, att ett ändamålsenligt handläggningsstöd tillskapas och att ökade kompetenskrav (inkluderat initiala utbildningsinsatser) ställs på den handläggande personalen.

Förväntade kostnader för uppdatering av arbetslöshetskassornas handläggningssystem etc.

Sveriges a-kassor har, efter fråga från utredningen, gjort en uppskattning av hur lång tid en implementering av en eventuell kollektivavtalad försäkring kan ta i arbetslöshetskassornas systemstöd och vilka kostnader som kan förväntas. Implementeringen består dels av uppdatering av den grundläggande funktionaliteten (inklusive parallella processer för den statliga försäkringen), dels av tillkommande funktionalitet för den kollektivavtalade försäkringen. Sveriges a-kassor har inte kunnat förutsäga några exakta framtida förvaltningskostnader men dessa antas dock öka stort då komplexiteten i systemet växer väsentligt.

Kostnadsuppskattningen är gjord enligt ett antal förutsättningar. I sammanhanget är det mest relevanta att Fora eller andra/annan aktör tillhandhåller en integrationstjänst för arbetslöshetskassornas gemensamma handläggningsstöd där information kring kollektivavtal finns tillgängliga, och att dessa innehåller uppgifter om kollektivavtal och dess olika parametrar (taknivåer, avtrappningar, etc.).

Totalt förväntas implementering av systemförändringarna ta cirka 90 000 timmar och medföra en total kostnad på cirka 95 miljoner kronor.³⁴

Kostnader för utbildning av arbetslöshetskassornas personal

När det gäller utbildningskostnaderna är det arbetslöshetskassornas bedömning att dessa kostnader kommer att uppstå både initialt och över tid (för att vidmakthålla kunskaperna). Även kostnaderna för att utbilda nyrekryterad personal förväntas öka. Eftersom utbildningsinsatserna förväntas bli omfattande bidrar detta även till ett produktionsbortfall. Akademikernas a-kassa var den enda kassa som angav några konkreta siffror för att kvantifiera utbildningskostnaderna. De uppgav att de räknade med kostnader på minst 5 miljoner kronor för att införa den inkomstbaserade försäkringen, vilket de uppgav skulle kunna vara ett slags riktmärke för kostnaderna även vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Några kostnadsbesparingar till följd av införandet av en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring har inte lyfts fram av Arbetslöshetskassorna.³⁵

Att fastställa en rättvisande utbildningskostnad är svårt för utredningen på grund av bristande tillgång på underlag. Arbetslöshetskassorna är olika stora, har varierande ärendemängd och fördelningen av personal på olika funktioner varierar också. Antalet personer som behöver utbildas varierar därför troligtvis och detta gör att det inte är oproblematiskt att använda sig av Akademikernas a-kassas kostnader som underlag. Akademikernas arbetslöshetskassa har 129 anställda. Om man delar kostnadsuppskattningen om 5 miljoner kronor på 129 anställda ger detta en utbildningskostnad på 38 760 kronor per

³⁴ Uppgifter från Sveriges a-kassor: Alternativ för utformning av en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – Estimat på implementationskostnader i arbetslöshetskassornas gemensamma systemstöd, utredningens aktbilaga 150.

³⁵ Se bland annat tjänsteanteckning från möte med arbetslöshetskassor angående deras handläggningskostnader, utredningens aktbilaga 149.

anställd. Sammanlagt har arbetslöshetskassorna 1 587 anställda och om man multiplicerar antalet anställda med utbildningskostnaden per anställd blir den totala kostnaden cirka 61,5 miljoner kronor.

Sammanfattade konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring får sammanfattningsvis följande konsekvenser för arbetslöshetskassorna:

- Komplexiteten i handläggningen kan öka eftersom flera regelverk behöver hanteras vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.
- Nya uppgifter behöver inhämtas för att kunna handlägga ärenden enligt en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.
- Bidrag till arbetslöshetsersättningen måste sökas från flera olika aktörer, och uppgifter måste lämnas till parterna för att dessa ska kunna fastställa sin finansieringsavgift.
- Systemstödet måste uppdateras och personalen utbildas, vilket bedöms medföra en engångskostnad på drygt 150 miljoner kronor.

10.9.2 Konsekvenser för arbetslöshetskassornas medlemsavgifter

Utredningen har beräknat den genomsnittliga medlemsavgiften för arbetslöshetskassorna om finansieringsavgiften höjs enligt vissa premisser med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring såväl som med nuvarande beräkning (se avsnitt 9.4.2, 9.5.2, 9.6.1 och 9.6.2). Såvitt utredningen kan bedöma saknas det dock förutsättningar för att dra några bestämda slutsatser om nivåändringar av arbetslöshetskassornas avgifter till följd av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning, inte minst eftersom medlemsavgifterna även förväntas påverkas av införandet av en inkomstbaserad ersättning.

10.9.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

De statliga myndigheter som berörs direkt av införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är:

- allmänna förvaltningsdomstolar
- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

I kommande avsnitt beskrivs konsekvenserna för dessa aktörer.

Arbetsförmedlingen

Utredningens övergripande bedömning när det gäller konsekvenser för arbetsmarknadspolitiken (och därmed Arbetsförmedlingen) är att denna inte påverkas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i någon större utsträckning medan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring påverkas av arbetsmarknadspolitiken. Utredningen bedömer att det främst är två av Arbetsförmedlingens kontaktytor gentemot arbetslöshetsförsäkringen som påverkas vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Dels de arbetsmarknadspolitiska programmen, dels den så kallade kontrollfunktionen som innebär att Arbetsförmedlingen lämnar vissa uppgifter till arbetslöshetskassorna för att dessa sedan ska ta ställning till om den sökande ska få en sanktion eller inte på grund av olika typer av misskötsel av arbetssökandet.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring påverkar i sig inte Arbetsförmedlingens programvolym utan denna styrs av Arbetsförmedlingens budget och prioriteringar utifrån denna samt är delvis avhängig av politiska beslut. Noterbart i sammanhanget är dock att de arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program inte får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan i stället får aktivitetsstöd som betalas ut av Försäkringskassan. Genom detta påverkas kostnadsmassan i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen av programvolymen (se vidare avsnitt 10.10.1).

Arbetsförmedlingen har uppgett att deras anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program kan påverkas negativt genom att vissa

sökanden, med ett högre kollektivavtalat tak, kan uppleva att deras ekonomiska villkor³⁶ försämras vid en anvisning till ett sådant program. Därmed skulle Arbetsförmedlingen få problem med att motivera dessa individer. Arbetsförmedlingen har uppgett att det kan bli problematiskt om ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen överstiger ersättningen vid aktivitetsstöd. De uppger att de ser vissa sådana effekter av de befintliga kompletterande inkomstförsäkringarna utan att kunna precisera några volymer. Samtidigt uppger Arbetsförmedlingen att de saknar uppgifter om vilka ersättningar de arbetsökande har, och att detta heller inte påverkar handläggningen.³⁷ Det bör i sammanhanget särskilt påpekas att den enskilde är skyldig att delta i program som denne har blivit anvisad enligt 7 kap. 1–6 §§ lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring, oavsett sina ersättningsvillkor. I angivet lagrum regleras också vilka sanktioner som arbetslöshetskassorna ska tillgripa i det fall att så inte sker, vilket är en del av den så kallade kontrollfunktionen. Kontrollfunktionen förväntas även i övrigt kvarstå vid ett kollektivavtalat system och därmed blir påverkan på Arbetsförmedlingen sammantaget ringa. Såvitt utredningen kan bedöma förväntas därmed inte konsekvenser i form av kostnadseffekter för Arbetsförmedlingen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

IAF ska ha ett fortsatt tillsynsansvar för den kvarvarande handläggningen av ärenden enligt den statliga arbetslöshetsförsäkringen, vilket innebär att tillsynen över både arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens hantering föreslås fortsätta som i dag i denna del.

Som framgår av utredningens ställningstaganden är det i nuläget svårt att utifrån befintlig reglering precisera vad IAF:s tillsyn bör omfatta när det gäller en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Att IAF utför någon form av ärendetillsyn även av ärenden inom en kollektivavtalad försäkring framstår dock som önskvärt, bl.a. för att belysa generella problembilder, både vad gäller rättstillämpning och effektivitet samt felaktiga utbetalningar.

I enlighet med vad som framkommit ovan kommer IAF:s praktiska utförande av tillsynsuppgifterna i alla fall delvis att förändras

³⁶ De sökande som har en lön över 34 000 kronor/månad att få ett lägre aktivitetsstöd än vad de skulle ha fått i ersättning via den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

³⁷ Tjänsteanteckning från möte med Arbetsförmedlingen, utredningens aktbilaga 108.

av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring även om inriktningen i nuläget är svårbedömd.

IAF:s förvaltningsuppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom till exempel ansvaret för den offentliga statistiken kring arbetslöshetsförsäkringen och utfärdandet av intyg förväntas inte påverkas av införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 8.1). Hanteringen av skadeståndsärenden gällande arbetslöshetsförsäkringen som är uppdelad mellan Justitiekanslern och IAF (enligt delegation från Justitiekanslern) förväntas heller inte påverkas i någon större utsträckning vad gäller ärendevolymen. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att IAF:s kostnadsvolym inte påverkas i någon större utsträckning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Försäkringskassan och samordningen mellan aktörerna inom aktivitetsstödet

Utredningen bedömer att Försäkringskassan inte påverkas ekonomiskt av införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Vad gäller samordningen mellan arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet har det varit svårt för utredningen att få relevanta uppgifter eftersom ingen av aktörerna uppfattar sig ha ett helhetsansvar för frågan. I dag bygger samordningen på ett relativt svåröverskådligt växelspel mellan de tre olika aktörerna: Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Utredningen kan dock konstatera följande.

Eftersom tre aktörer är inblandade i hanteringen kring aktivitetsstöd krävs ett fungerande informationsutbyte mellan dessa. I 9 kap. 2 § lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

De tre olika aktörerna har olika ansvar vid övergången mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen fattar beslut om att skriva in den arbetssökande i ett arbetsmarknadspolitiskt program och bestämmer om programmets omfattning och längd. Försäkringskassan fattar (efter ansökan från den arbetssökande) beslut om den arbetssökande ska få ersättning och beslutar vilken ersättningsform och nivå som ska utgå under tiden i programmet. Försäkringskassan betalar också ut ersättningen till den arbets-

löse. I de fall där den arbetssökande är berättigad till arbetslöshetsersättning baseras nivån för aktivitetsstödet på ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. För att Försäkringskassan ska kunna fastställa ersättningsform och nivå lämnar arbetslöshetskassorna ut underlag om dagpenning till Försäkringskassan.³⁸

Sammantaget bedömer utredningen att samordningen inte bör påverkas i någon större utsträckning eller att några nya kostnader av betydelse behöver uppkomma för Försäkringskassan som en konsekvens av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Även de beslut som arbetslöshetskassorna fattar angående en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör vara överklagbara till förvaltningsdomstol (se avsnitt 4.5.2).

Utredningens modell innebär att det samlade regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen i vissa delar blir mer komplext. Domstolarna kommer utöver den lagreglerade arbetslöshetsersättningen delvis behöva tillämpa kollektivavtalade regler. Samtidigt förväntas de situationer då särskiljande kollektivavtalade förmåner behöver prövas koncentreras till en begränsad del av regelverket bl.a. till följd av den föreslagna dispositiviteten. Många regler kommer således att vara överensstämmande oavsett om ersättningen är kollektivavtalad eller statlig.

År 2023 inkom enligt Domstolsverket 308 mål till förvaltningsdomstolarna och 450 mål avgjordes enligt den nuvarande lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Målen avgjordes i huvudsak i förvaltningsrätten (383 mål), medan antalet avgöranden var mera begränsat i kammarrätten (42 mål) och i Högsta Förvaltningsdomstolen (25 mål). Antalet avgjorda mål kan sättas i relation till de sammanlagt nästan 170 000 mål som förvaltningsdomstolarna avgjorde 2023 enligt Domstolsverket. Sammantaget är det därför utredningens bedömning att det inte kan förväntas uppstå några betydande kostnadsökningar för förvaltningsdomstolarna till följd av ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

³⁸ Sveriges a-kassors handläggarstöd "Handläggning av dagpenning och arbetsvillkor i samband med programdeltagande", version 6.0 (2023-09-08), s. 6.

10.10 Konsekvenser för närliggande system

Enligt utredningsdirektivet ska utredningen redovisa konsekvenserna för närliggande system.

Utöver konsekvenserna för de aktörer som direkt hanterar olika moment inom arbetslöshetsförsäkringen påverkas också ett antal närliggande aktörer och system vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Konsekvenserna för dessa beskrivs i kommande avsnitt.

10.10.1 Konsekvenser för åtgärder med och utbetalning av aktivitetsstöd

Som nämnts under konsekvenserna för Arbetsförmedlingen (se avsnitt (10.9.3) påverkas aktivitetsstödet inte direkt av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, däremot påverkas en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring av aktivitetsstödet. Dagar med arbetslöshetsersättning och dagar med aktivitetsstöd samordnas, vilket innebär att dagar med aktivitetsstöd räknas av från en beviljad period med arbetslöshetsersättning under förutsättning att det finns dagar kvar av perioden med arbetslöshetsersättning.³⁹

En konsekvens av det blir att aktivitetsstödet i praktiken skulle avlasta en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kostnader för de sökande som har kvar dagar med arbetslöshetsersättning vid anvisningen till arbetsmarknadspolitiska program. Förenklat uttryckt så kommer dessa att konsumera sina ersättningsdagar inom ramen för aktivitetsstödet i stället för inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har inte haft i uppgift att lämna några förslag kring samordningen mellan ersättningsreglerna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstödet.

³⁹ 4 kap. 7 § lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring.

Det är svårt att beräkna hur mycket aktivitetsstödet avlastar arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har tillfrågats om underlag för att kunna beräkna hur mycket aktivitetsstödet redan i dag avlastar arbetslöshetsförsäkringen. Något sådant underlag har inte kunnat presenteras för utredningen.

Utredningen har gjort egna beräkningar som visar att under 2024 avlastade aktivitetsstödet arbetslöshetsförsäkringen med cirka 4 miljarder kronor. Det innebär att skulle dessa individer i stället få arbetslöshetsersättning skulle utgifterna öka med motsvarande 4 miljarder kronor. Utredningen har ingen uppgift om hur ökningen skulle fördela sig mellan det statliga och det kollektivavtalade systemet.

Om det genom politiska beslut bestäms att öka den totala volymen av arbetsmarknadspolitiska program i till exempel en situation med stigande arbetslöshet skulle det kollektivavtalade systemet få hjälp att överbygga en sådan konjunktursvängning. Någon garanti finns emellertid inte och effekten kan även bli den motsatta om programvolymen minskas. Regeringen kan alltså genom att variera programvolymen påverka kostnaderna för det kollektivavtalade systemet. Detta får anses innebära en inskränkning av parternas rådighet över systemet.

10.10.2 Konsekvenser för arbetsmarknadspolitiken i övrigt

Utöver vad som angivits ovan angående konsekvenserna för ett antal aktörer samt i tidigare kapitel angående ekonomiska konsekvenser förväntas inte några konsekvenser uppstå för arbetsmarknadspolitiken. Det bör dock framhållas att till exempel anställda som arbetsgivaren får lönebidrag för omfattas av kollektivavtalade förmåner på den arbetsplats där de arbetar och därmed har rätt till kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, vilket leder till en mindre kostnadsökning för arbetsgivarna. Detsamma gäller för personer med nystartsjobb. De arbetstagare som har ett etableringsjobb får kollektivavtalad ersättning för den del av lönen som betalas ut av arbetsgivaren (om denna har kollektivavtal om arbetslöshetsersättning). Den andra delen av lönen som betalas ut av Försäkringskassan omfattas av den statliga arbetslöshetsförsäkringen och belastar därmed inte den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

10.10.3 Effekter för det allmänna pensionssystemet

Den allmänna pensionsrätt som följer med utbetald arbetslöshetsersättning finansieras huvudsakligen baserat på den statliga ålderspensionsavgiften (se avsnitt 6.4.3 och 6.4.5). Det utgår även en allmän pensionsavgift som debiteras den enskilde av Skatteverket enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift (se avsnitt 4.4). Den allmänna pensionsavgiften uppgår vanligen till 7 % av inkomsten (2 §). Den allmänna pensionsavgiften ger enligt 67 kap. 4 § inkomstskattelagen (1999:1229) rätt till skattereduktion för inkomsttagaren.

Större pensionsgrundande inkomster kommer i huvudsak medföra högre pensionsrätter (se avsnitt 4.6) vilket dock i princip bör motsvaras av att de statliga ålderspensionsavgifterna och de allmänna pensionsavgifterna ökar. Det gäller naturligtvis under förutsättning att olika avgifter tas ut med rätt nivå.⁴⁰

Den nuvarande pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för samtliga riksdagspartier. Med hänsyn till pensionsöverenskommelsen bereds förslag till förändringar av den allmänna pensionen med pensionsgruppen enligt särskilda rutiner, vilket sker genom Regeringskansliets försorg.

10.10.4 Konsekvenser för kompletterande fackliga inkomstförsäkringar

Kostnaderna för de fackliga inkomstförsäkringarna är beroende av taket i arbetslöshetsförsäkringen. De högsta kostnaderna finns enligt uppgift till utredningen för inkomster upp till cirka 40 000 kronor/månad. Om taket höjs genom införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring avlastas inkomstförsäkringens kostnader väsentligt. Samtidigt innebär detta också att behovet av inkomstförsäkringar rimligen minskar kraftigt för många fackföreningar (och dess medlemmar), där inkomstläget i huvudsak täcks av den kollektivavtalade taknivån.

Införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring leder troligtvis till att intresset för de fackliga inkomstförsäkringarna sjunker till viss del. Det avtagande intresset för respektive facklig

⁴⁰ Regeringen har nyligen uppdragit åt en särskild utredare att analysera avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet, däribland om den nuvarande pensionsavgiften ligger på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna (dir. 2024:29).

organisations inkomstförsäkring kommer dock rimligen inte att fördelas helt jämnt mellan de olika organisationerna. Hos fackförbund som organiserar många höginkomsttagare och där taket i inkomstförsäkringen redan i dag ligger långt över vad en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer att kunna erbjuda finns det rimligen även fortsatt ett intresse för inkomstförsäkringen. Motsatsen torde gälla för fackförbund som organiserar många låginkomsttagare och där huvuddelen av medlemmarna har inkomster som täcks av de kollektivavtalade taken i arbetslöshetsförsäkringen.

Det är rimligt att anta att ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle medföra att de fackföreningar som tecknar kompletterande inkomstförsäkringar åt sina medlemmar ser över och eventuellt anpassar villkoren för dessa. Det kan heller inte uteslutas att en kompletterande inkomstförsäkring i vissa fall kommer att bedömas vara överflödig. Alla sådana effekter är dock beroende av hur berörda fackföreningar väljer att agera och det framstår inte som ändamålsenligt eller möjligt att i en konsekvensbeskrivning göra beteendeantaganden som möjliggör att närmare uttala sig om konsekvenserna för kompletterande inkomstförsäkring.

10.10.5 Konsekvenser för trygghetsavtalen

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen till individen kompletteras först upp med avgångsersättning från de trygghetsstiftelser som betalar sådan. Först därefter beräknas eventuell ersättning från inkomstförsäkringen. Avgångsersättningen är mellan 70 och 80 procent av tidigare lön över taket på 33 000 kronor/månad.⁴¹

Kostnaderna för avgångsersättningen är, likt inkomstförsäkringarna, beroende av taket i arbetslöshetsförsäkringen. Om taket höjs genom införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring avlastas kostnaderna för avgångsersättningar. Vid en höjning av taket i arbetslöshetsförsäkringen till 45 000 kronor/månad minskar t.ex. Trygghetsrådets kostnader för utbetalningarna av AGE med cirka 35 procent (se avsnitt 10.2.3).⁴² Kostnaderna för avgångs-

⁴¹ Regeringen har aviserat att taket ska höjas från 33 000 kr/månad till 34 000 kronor/månad från den 1 oktober 2025.

⁴² E-post från Trygghetsrådet, utredningens aktbilaga 184. Uppgifterna som lämnats av TRR avser beräkningar enligt nuvarande regelverk.

bidrag (AGB) påverkas dock inte alls av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Det är rimligt att anta att ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle medföra att de parter som tecknar trygghetsavtal ser över och eventuellt anpassar villkoren i dessa, som ju också utgör kollektivavtal. De parter som representeras i utredningens referensgrupp har också uppgivit att förhållandet mellan AGE och en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, och därmed den sammanlagda ersättning som utgår till de arbetslösa, måste betraktas i en helhet i samband med avtalsförhandlingar. Alla sådana effekter är dock helt beroende på överenskommelser mellan berörda parter och det framstår inte som ändamålsenligt eller möjligt att i en konsekvensbeskrivning göra beteendeantaganden som möjliggör att närmare uttala sig om konsekvenserna för trygghetsavtalen.

10.10.6 Konsekvenser för övriga försäkringsföretag

Flera mindre försäkringsföretag erbjuder arbetstagare (och företagare) möjligheten att teckna en privat inkomstförsäkring med liknande villkor som de flesta fackföreningar har för sina inkomstförsäkringar – dock utan den obligatoriska anslutningen av ett helt medlemskollektiv. Även dessa inkomstförsäkringar kommer att påverkas på liknande sätt som de fackliga inkomstförsäkringarna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Kostnaderna kommer att minska vid en takhöjning genom kollektivavtal samtidigt som antalet individer som har en reell nytta av att teckna en sådan inkomstförsäkring minskar.

Noteras bör dock att bland dessa försäkringsföretags kunder förväntas det vara färre som omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring eftersom de i högre utsträckning är t.ex. företagare eller företagsledare, som inte omfattas av kollektivavtal.

10.11 Konsekvenser för möjligheter till kontroll, motverkande av felaktiga utbetalningar etc.

Enligt direktivet ska utredningen redovisa konsekvenser med avseende på möjligheterna till kontroll samt arbetet med korrekta utbetalningar och motverkande av fusk.

Vid handläggningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer arbetslöshetskassorna likt vid handläggningen av den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen att inhämta uppgifter om inkomster för att utreda inkomstvillkoret från Skatteverket. Den vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring tillkommande uppgiften om den sökande har arbetat på en arbetsplats med kollektivavtal eller inte bör inhämtas digitalt från administrationsbolag eller motsvarande. En sådan digital hantering leder till att risken för att felaktiga uppgifter lämnas avsiktligt eller oavsiktligt minskar eftersom den ersättningssökande i normalfallet inte tillför några nya uppgifter själv. Sammantaget skapar en digital inhämtning av uppgifter utifrån register goda förutsättningar för arbetslöshetskassorna att få ett korrekt beslutsunderlag. Det leder till att risken för felaktiga utbetalningar minskar jämfört med om uppgifterna inhämtats direkt från den ersättningssökande.

Ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring leder till att regelverket blir mera komplext. Utredningen bedömer att det särskilt i ärenden där den ersättningssökande under ramtiden har arbetat på arbetsplatser både med respektive utan kollektivavtal i vart fall initialt kan finnas en ökad risk för felaktiga utbetalningar orsakade av handläggningsfel till följd av svårigheter med att hantera de olika regelverken hos arbetslöshetskassan.

Avslutningsvis bör nämnas att det fortlöpande pågår ett arbete mot felaktiga utbetalningar, felaktiga utbetalningar m.m. vilket samordnas av Ekonomistyrningsverket med utgångspunkt från ett uppdrag i 2 a § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket samt i förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetslöshetskassornas skyldighet att lämna vissa uppgifter till Utbetalningsmyndigheten regleras i 3 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Denna uppgiftsskyldighet omfattar inte uppgift om kollektivavtal. Utredningen bedömer att en sådan uppgift i nuläget inte är till någon hjälp i de dataanalyser som Utbetalningsmyndigheten kommer att göra och att frågan får övervägas senare om behoven skulle ändras.

Samtantaget finns det enligt utredningens bedömning inget som tyder på att antalet felaktiga utbetalningar och fusk med arbetslöshetsersättningen skulle öka i någon större omfattning vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

10.12 Konsekvenser för små och medelstora företag

Enligt direktivet ska utredningen redovisa om förslagen kan tänkas få konsekvenser för små och medelstora företag, vilket görs i detta avsnitt. Vad gäller konsekvenser för anställda i dessa företag hänvisas till avsnitt 10.3 och 10.8.

Initialt bör i detta sammanhang nämnas att företagare i betydligt lägre utsträckning än anställda är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Medlemskap i en arbetslöshetskassa under minst ett år är en förutsättning för att kunna få en högre ersättningsnivå (initialt 80 procent) både i den kollektivavtalade och i den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Således är medlemskap i en arbetslöshetskassa en förutsättning för att fullt ut kunna nyttja arbetslöshetsförsäkringens förmåner.

Det är svårt att exakt fastställa hur många företagare som är medlemmar i en arbetslöshetskassa eftersom företagarbegreppet är svårt att avgränsa i statistiska sammanhang, bl.a. då många företag är bisysslor, passiva eller på annat sätt inte utgör innehavarens huvudsakliga försörjning. Företagarna har via enkätundersökningar uppskattat andelen företagare som är medlemmar i en arbetslöshetskassa till 44 procent.⁴³ Motsvarande uppgift från Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅA) är 42 procent, egentligen uttryckt som att 58 procent saknar medlemskap.⁴⁴ Enligt uppgifter från SCB uppfyllde närmare 69 procent av arbetskraften⁴⁵ medlemsvillkoret⁴⁶ i en arbetslöshetskassa under 2022. Det kan jämföras med 44 procent bland företagare, vilket alltså stämmer överens med andra uppgifter.

Utredningens uppgifter indikerar att andelen företagare som skulle omfattas av ett högre tak än det statliga taket (34 000 kronor/månad) är begränsad. Enligt organisationen Företagarnas enkätundersökning från 2020 hade bara 35 procent av företagarna en inkomst över 35 000 kronor/månad.⁴⁷ En under 2021 genomförd enkätundersökning från samma organisation visar att av ensamföretagarna tar 30 procent ut en lön på över 33 000 kronor/månad.

⁴³ Företagarna, *Arbetslöshetsförsäkringen för företagare*, april 2020 (utredningens aktbilaga 111).

⁴⁴ Uppgifter från Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅA), utredningens aktbilaga 133.

⁴⁵ Arbetskraften består av sysselsatta (anställda och företagare) och arbetslösa.

⁴⁶ Vilket i detta sammanhang ska utläsas som att personen var medlem i en arbetslöshetskassa vid årets början och slut.

⁴⁷ Företagarna, *Arbetslöshetsförsäkringen för företagare*, april 2020 (utredningens aktbilaga 111).

Bland företagare med anställda var motsvarande andel 53 procent, och för samtliga företag var siffran 39 procent.⁴⁸

Organisationen Företagarna har generellt framhållit till utredningen att den lön som företagare tar ut ofta inte speglar den faktiska arbetsinsatsen vilket får återverkningar på eventuell arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet.

Många företagare avstår dessutom enligt organisationen Företagarna från att använda arbetslöshetsförsäkring⁴⁹ och motsvarande framförs även av SMÅA.⁵⁰ Utredningens specialbearbetningar från AKU ger visst stöd för dessa uppgifter. Företagare tycks vara restriktiva med att betrakta sig själva som arbetslösa. Möjligen hänger detta samman med de nuvarande ersättningsvillkoren för företagare i den meningen att det inte finns något skäl att anmäla sig arbetslös om man ändå inte kan erhålla någon ersättning. Det framgår dock även att (tidigare) företagare, när de väl anmält sig som arbetslösa på Arbetsförmedlingen, beviljas ersättning i minst lika stor utsträckning som andra.

Utifrån undersökningen *Befolkningens arbetsmarknadsstatus* (BAS) har SCB gjort en specialkörning åt utredningen och tagit fram underlag över sysselsatta, företagare⁵¹ och kombinatorer⁵² samt även fördelat dessa efter inkomst. Underlagen omfattar års- och månadsuppgifter för 2022 och baseras på status och yrkesställning i BAS. Av tabellen nedan framgår att närmare 39 procent av företagarna hade en inkomst över 33 000 kronor/månad under 2022, att jämföra med cirka 51 procent bland sysselsatta. Störst andel med inkomster över 33 000 kronor/månad hade kombinatorerna med drygt 56 procent.

⁴⁸ Företagarna, *Så många småföretag har kollektivavtal*, maj 2022, (utredningens aktbilaga 44).

⁴⁹ Uppgifter från Företagarna, utredningens aktbilaga 43.

⁵⁰ Uppgifter från Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅA), utredningens aktbilaga 133.

⁵¹ Metoden för att fånga företagare i BAS är att hitta tillräckligt starka indikationer på att personen är företagare. Undersökningen nyttjar flera informationskällor exempelvis Skatteverket, Bolagsverket samt SCB:s företagaregister. För egenföretagare är utgångspunkten månadsdebiterad preliminärskatt samt preliminär inkomstdeklaration (moms och företagsregistret) samt kompletterande årsuppgifter (årsdeklarationen med årsomsättning osv.). För företagare i aktieföretag utgår den preliminära statistiken från arbetsgivardeklarationer och verklig huvudman medan den slutliga statistiken kompletteras med uppgifter från företrädarregistret, KCR, årsdeklaration (K10) samt adresser.

⁵² En kombinator är en person som både har en anställning och driver ett företag samtidigt samt har inkomster från båda sysselsättningarna.

Tabell 10.9 Andel sysselsatta, företagare och kombinatorer i åldern 20–66 år efter årsinkomst, 2022

Andel individer i procent

Årsinkomst (kronor)	0–395 999	396 000–461 999	462 000–521 999	521 999+	Totalt
Sysselsatta	49,3 %	16,2 %	10,7 %	23,8 %	100 %
Företagare	61,4 %	7,0 %	7,4 %	24,2 %	100 %
Kombinatorer	44,0 %	14,9 %	11,6 %	29,5 %	100 %
Totalt	52,6 %	14,7 %	10,0 %	23,0 %	100 %

Källa: SCB/BAS, specialuttag för utredningens räkning. Inkomstuppgifter avseende arbetslösa har uteslutits eftersom beräkningsmetoden inte tillförlitligt återspeglar de inkomster som ska grunda arbetslöshetsersättning.

Uppgifter som utredningen inhämtat från fem arbetslöshetskassor: Akademikerna, Alfa-kassan, Ledarna, Småföretagarna och Unionen visar på en lägre normalinkomst⁵³ för (tidigare) företagare som beviljats arbetslöshetsersättning i jämförelse med de som varit anställda.

Tabell 10.10 Genomsnittlig normalinkomst för företagare i jämförelse med genomsnittlig normalinkomst för anställda hos fem olika arbetslöshetskassor, 2021

Kronor/månad respektive antal och andel företagarenden

	Genomsnittlig normalinkomst företagare	Genomsnittlig normalinkomst anställda	Antalet företagarenden	Andelen företagarenden
Akademikernas	35 880	37 927	735	6 %
Alfa-kassan	9546	14 430	652	4 %
Ledarnas	37 578	55 149	103	6 %
Småföretagarnas	23 422	25 915	1988	64 %
Unionens	4392	33 155	742	3 %

Källa: Respektive arbetslöshetskassa i samarbete med Sveriges a-kassor.

I tabellen ovan finns också information om antalet och andelen företagarenden hos de arbetslöshetskassor som lämnat information om normalinkomsten. Uppgifterna visar att antalet företagarenden är relativt få både antal- och andelsmässigt. Hos Småföretagarnas Arbetslöshetskassa är andelen företagarenden av

⁵³Beräknas på inkomster under ramtiden och används för att fastställa storleken på arbetslöshetsersättningen.

naturliga skäl högre eftersom denna arbetslöshetskassa är den enda arbetslöshetskassa som specifikt vänder sig till företagare. Antalet företagareärenden har i huvudsak varit stabilt under perioden 2018–2021, men under covid-19-pandemin 2020 steg antalet ärenden kraftigt för att sedan sjunka tillbaka till mer normala nivåer 2021.

När det gäller anslutningen till kollektivavtal, som utredningen har redovisat i delbetänkandet, är det mindre vanligt att ett företag omfattas av kollektivavtal ju mindre företaget är (se delbetänkandet avsnitt 2.2 och kapitel 10). Detta kan begränsa effekten av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för sådana företag. Men om fler små- och medelstora företag som en följd av genomförandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring väljer att teckna kollektivavtal får det naturligtvis effekter för dessa. Den lägre täckningsgraden för mindre företag jämfört med större företag medför ur ett bredare företagarperspektiv såväl nackdelar i form av ett sämre skydd vid arbetslöshet som fördelar i form av lägre kostnader för premier till försäkringen.

Tecknande av kollektivavtal sker för att reglera förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enskilda näringsidkare och ägare av handelsbolag m.fl. är inte anställda i sina verksamheter. I det fall att företagaren är anställd i företaget (t.ex. i ett aktiebolag) finns ofta undantag i kollektivavtalet om att företagsledaren inte omfattas av detta. Således skulle, även av detta skäl, företagare inte annat än undantagsvis komma att omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningen är bägge dessa effekter inbyggda i själva idén med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och kan därför inte betraktas separat från själva huvudfrågan.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förhåller sig således i princip neutralt i förhållande till gruppen företagare även om det inte går att undvika att företagare i praktiken skulle påverkas annorlunda av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring än anställda.

Eftersom kombinatorernas situation har lyfts som ett problem till utredningen i flera sammanhang bör nämnas att dessa skulle omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för den del av inkomsten som kommer från inkomst av tjänst på en arbetsplats med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

11 Behov av ändrad författningsreglering

I detta kapitel sammanställs de behov av ändrad författningsreglering som utredningen förutser om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras. Utredningens uppdrag har inte omfattat att lämna lagstiftningsförslag, vilket påverkar fullständigheten och detaljeringsgraden i beskrivningen. Således görs inte heller någon konsekvensbeskrivning avseende själva lagstiftningsåtgärderna.

11.1 Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör utgöra ersättning enligt lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring

Den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen bör, när det gäller rätten till ersättning, huvudsakligen följa regler i kollektivavtal. I övrigt bör den dock enligt utredningen behandlas som annan arbetslöshetsersättning. Det är vidare av enkelhets- och administrativa skäl viktigt att undvika skillnader i förhållande till det statliga regelverket som inte återspeglar medvetna ställningstaganden av parterna.

11.1.1 Kollektivavtalad arbetslöshetsersättning bör som huvudregel omfattas av samma regler som annan arbetslöshetsersättning

Sammanfattningsvis ser utredningen att många frågor bäst kan hanteras genom en reglering som medför att kollektivavtalad arbetslöshetsersättning kommer att anses utgöra ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det blir i så fall av betydelse för behand-

lingen av ersättningen och dess handläggning i flera olika avseenden, särskilt:

- arbetslöshetskassornas rätt att befatta sig med utbetalning av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning (se avsnitt 5.1),
- arbetslöshetskassornas rätt att ta ut avgifter för samma hantering (se avsnitt 5.2),
- rätten till överklagande (se avsnitt 5.4),
- förvaltningslagens tillämplighet (se avsnitt 5.5),
- regler för återkrav (se avsnitt 5.6),
- tillsyn (se avsnitt 5.7),
- allmän pensionsavgift m.m. (se avsnitt 4.4),
- statlig ålderspensionsavgift m.m. (se avsnitt 6.4.5–6.4.6),
- pensionsrätt (se avsnitt 4.6) och
- skattereduktion för medlemsavgift till arbetslöshetskassa (se avsnitt 4.5).

Även kollektivavtalad ersättning bör därför enligt utredningen utgöra sådan arbetslöshetsersättning som utbetalas enligt lagen om arbetslöshetsersättning, även om den inte i alla delar beräknas eller utgår på grund av regler i lagen. Det kan t.ex. åstadkommas genom att 1 kap. 2 § i samma lag tillförs ett nytt andra stycke där det anges att arbetslöshetsersättning kan vara antingen statlig eller kollektivavtalad. Det vore även möjligt att där reglera närmare vilka av lagens regler som i så fall ska vara dispositiva med avseende på kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 11.1.2).

11.1.2 Själva ersättningsreglerna i lagen bör vara möjliga att avtala bort i kollektivavtal (dispositivitet)

Om det statliga regelverket görs dispositivt kan parternas överenskommelser fokuseras på det dessa parter vill ändra. Parterna behöver då inte tillskapa en helt separat regelmassa för den kollektivavtalade

försäkringen. Dispositiva lagregler förekommer redan på olika håll, utöver i arbetsrätten även inom konsumenträtten.

En fråga uppkommer i så fall vilka delar av lagen om arbetslöshetsförsäkring som bör göras dispositiva på detta sätt, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras. Enligt utredningen finns i vart fall inte något samfällt intresse från arbetsmarknadens parter att förändra de grundläggande förutsättningarna för rätt till arbetslöshetsersättning som framgår av 2 kap. lagen om arbetslöshetsförsäkring. Oavsett anser utredningen att det vore olämpligt att låta den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen avvika från dessa grundprinciper. Redan av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera och beskriva *hur* de grundläggande principer som den statliga arbetslöshetsförsäkringen bygger på ska kunna upprätthållas i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningen ligger det däremot nära till hands att dispositivitet i huvudsak bör omfatta följande regler i lagen om arbetslöshetsersättning:

- 3 kap. Krav på tidigare inkomster för rätt till arbetslöshetsersättning
- 4 kap. Tid med arbetslöshetsersättning
- 5 kap. Beräkning av arbetslöshetsersättning
- 6 kap. Minskning av arbetslöshetsersättning

Det innebär i så fall att – utöver 2 kap. om grundläggande förutsättningar för rätt till arbetslöshetsersättning – även regler i 7 kap. om sanktioner och i 8 kap. om återbetalningsskyldighet och återkrav bör tillämpas även i den kollektivavtalade försäkringen. Enligt utredningen är det också tydligt att 9 kap. om uppgiftsskyldighet, 10 kap. om handläggning och 11 kap. om omprövning och överklagande inte bör göras dispositiva.

Utredningen skisserar inte närmare hur lagens dispositiva regler bör formuleras. Förebilder finns t.ex. i lagen (1976:480) om medbestämmande i arbetslivet 4 § och i lagen (1982:80) om anställningsskydd 2 b §. Av dessa regler framgår i huvudsak att det genom ett kollektivavtal får göras avvikelser från vissa angivna lagrum.

Med begreppet kollektivavtalad ersättning bör avses att ersättningen avviker från den statliga ersättningen, genom att dispositivi-

teten helt eller delvis utnyttjas. Det bör emellertid inte förutsättas någon prövning av huruvida kollektivavtalet materiellt sett medför att ersättningen ändras, utan parternas vilja att tillämpa egna villkor bör vara avgörande.

Om dispositiviteten på detta sätt utnyttjas i någon del med avseende på de villkor som gäller, så bör den utfallande ersättningen anses utgöra kollektivavtalad arbetslöshetsersättning.¹ Det får betydelse bl.a. för huruvida densamma ska finansieras av staten eller av parterna.

11.1.3 En och samma inkomst bör inte få tillgodoräknas för både statlig och kollektivavtalad arbetslöshetsersättning

I kapitel 2 behandlades vissa samordningsregler, däribland att ingen ska få tillgodoräkna sig en och samma inkomst dubbelt (se avsnitt 2.8.1). Om arbetslöshetskassan utbetalar kollektivavtalad ersättning baserat på en viss tidigare inkomst så ska det därför utsläcka rätten att tillgodoräkna sig samma inkomst för statlig ersättning och vice versa. Regeln motiveras sammanfattningsvis av att den kollektivavtalade ersättningen delvis finansieras med allmänna medel, vilka frigörs endast baserat på premissen att någon statlig arbetslöshetsersättning inte utgår för samma inkomst.

Innebörden av ett förbud

Det som inte bör få dubbleras är att samma inkomst räknas för att betala ut såväl statlig som kollektivavtalad arbetslöshetsersättning. Inget hindrar däremot att en person med rätt till kollektivavtalad ersättning samtidigt erhåller statlig ersättning för andra inkomster. En person som endast haft inkomster från den kollektivavtalade försäkringen alternativt endast från den statliga kommer inte samtidigt att kunna få ersättning från bägge systemen. Den som har inkomster från bägge systemen kommer däremot, samtidigt, att erhålla ersättning från bägge systemen, men inte för en samma inkomst (se avsnitt 9.3.2).

¹ Om ett kollektivavtal gör avsteg endast från vissa statliga ersättningsregler men i andra delar – kanske flertalet – tillämpar de statliga reglerna, är ersättningen likväl till sin helhet att anse som kollektivavtalad.

I dispositiviteten får anses ligga att den kollektivavtalade ersättningen i någon mening har företräde framför den statliga. Om en viss inkomst har omfattats av kollektivavtal bör det därför inte vara möjligt att erhålla statlig arbetslöshetsersättning för samma inkomst. Det gäller oavsett om sökanden endast väljer att söka statlig ersättning och oavsett om den statliga ersättningen hade varit högre eller lägre än den kollektivavtalade ersättningen.

Tekniskt sett är det möjligt att karakterisera regeln mot dubbelräkning som att rätten till statlig ersättning bortfaller när kollektivavtalad dito utgår. Enligt utredningen är det dock mera pedagogiskt att ta motsatt utgångspunkt, d.v.s. att statlig ersättning utgår endast när kollektivavtalad ersättning saknas.

Det är naturligtvis angeläget att i detta sammanhang hitta ändamålsenliga lösningar för rättelser av olika slag, även mellan de bägge systemen. Om det i efterhand skulle framkomma att kollektivavtalad ersättning har betalats ut när det rätteligen borde ha utgått statlig ersättning, eller vice versa, bör därför rättelse kunna ske. Frågan är av intresse för den enskilde särskilt om den lägre statliga ersättningen redan har utbetalats när det vid ett senare tillfälle framkommer att rätt till den högre kollektivavtalade ersättningen förelåg.

11.2 Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) behöver endast mindre revideringar för att möjliggöra en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Enligt utredningen behöver endast enstaka regler i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ses över för att möjliggöra genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningen skulle i så fall reglerna om finansieringsavgift (48 §) och statsbidrag (93 §) behöva ses över. Detta för att finansieringsavgift respektive statsbidrag inte ska utgå avseende de delar av ersättningen som belöper på den kollektivavtalade försäkringen.

11.3 Det behövs en ny regel i inkomstskattelagen (IL) om en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning ska kunna genomföras

I delbetänkandet angav utredningen bl.a. att skatteregler för kollektivavtalsstiftelser kunde komma att behöva ändras vid en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se delbetänkandet avsnitt 8.2). Enligt utredningen bör nu aktuella kollektivavtalsstiftelser behandlas på samma sätt som befintliga trygghetsstiftelser vid inkomstbeskattningen. Det förutsätter i så fall mindre ändringar av inkomstskattelagen (IL, 1999:1229) vilka redovisas närmare nedan.

11.3.1 Det behövs ändringar i IL för att möjliggöra att kollektivavtalsstiftelser används i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

Det är inte självklart att fullföljdskravet behöver bli problematiskt för kollektivavtalsstiftelserna eftersom det trots kravet är möjligt att åstadkomma betydande kapitaluppbyggnad i berörda kollektivavtalsstiftelser även på relativt kort sikt (se avsnitt 7.2.3). Det kan vara svårt att se hur kapitaluppbyggnad i praktiken skulle kunna ske snabbare annat än i exceptionellt goda tider med mycket låg arbetslöshet.² Enligt utredningen talar dock inte minst den osäkerhet som omger dessa bedömningar för att frågan om fullföljdskravet behöver hanteras av utredningen.

Fullföljdsrequisitet framstår över huvud taget som svårtolkat avseende kollektivavtalsstiftelser som inte har något grundkapital utan måste bygga upp ett sådant baserat på löpande avsättningar. Risken att skattestatus för en sådan stiftelse ändras över tid är inte endast en fråga om beskattningen enstaka år utan kan utlösa relativt betydande och svåröverskådliga konsekvenser.³ Här har också framhållits till utredningen svårigheterna med att bedöma var gränsen

² Det kan också vara möjligt att löpande åstadkomma att fullföljdskravet uppfylls genom att variera en kollektivavtalsstiftelsers avgifter, avyttra tillgångar som ger särskilt hög avkastning etc. Den typen av avgiftsplanering torde dock inte bidra till långsiktighet och stabilitet i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

³ Om fullföljdskravet inte uppfylls omfattas de tillgångar som därefter är skattepliktiga av ett beskattningsinträde, eller i motsatt situation av ett beskattningsutträde. En effekt vid beskattningsutträde är t.ex. att stiftelsens tillgångar i form av värdepapper ska behandlas som om de hade avyttrats, genom uttagsbeskattning (jfr 22 kap. 5 § 2 inkomstskattelagen).

går för att kollektivavtalsstiftelserna ska anses bedriva s.k. värdepappersrörelse genom sina kapitalplaceringar.⁴

Fullföljdsrekvisitet har sedan länge varit ifrågasatt.⁵ Redan i ett betänkande år 2009 föreslogs att subjekt av nu aktuellt slag inte längre skulle omfattas av sagda rekvisit främst beroende på deras beroende av arbetsmarknaden och dess svängningar av konjunkturell och annan ekonomisk och arbetsmarknadspolitisk art. Utbetalningarna från en arbetslöshetskassa ansågs t.ex. kunna variera över tiden på ett mycket oregelbundet sätt (SOU 2009:65).

Ett behov av motsvarande undantag har redan av lagstiftaren ansetts föreligga när det gäller de trygghetsstiftelser som driver liknande verksamheter. Enligt utredningen skulle det även framstå som opraktiskt att, om inte tydliga skäl talar för en sådan lösning, ha flera olika regelverk för kollektivavtalsstiftelser med snarlika uppgifter och förutsättningar.

Sammanfattningsvis leder det ovanstående enligt utredningen till att det – om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras – bör genomföras ändringar i 7 kap. 16 och 18 §§ IL som ger de nya kollektivavtalsstiftelserna samma skattevillkor som befintliga trygghetsstiftelser. I så fall behövs en ny regel som tillför dem under det skattegynnade området (se avsnitt 11.3.2) och eventuellt också en anpassning av anknytande undantagsregler för fullföljdsinkomstens beräkning (se avsnitt 11.3.3).

11.3.2 De nya kollektivavtalsstiftelserna bör tillföras det skattegynnade området

Utredningen bedömer att uppräkningsen av subjekt i 7 kap. 16 § IL inte omfattar kollektivavtalsstiftelser med ändamål att lämna arbetslöshetsersättning enligt kollektivavtal till arbetstagare som blivit arbetslösa. Enligt utredningen vore det nödvändigt att sådana stiftelser omfattades, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna realiserats. Det kan ske t.ex. genom att tillföra en ny streck-

⁴ Utredningen har arbetat med utgångspunkten att verksamheten inte utgör en värdepappers- eller försäkringsrörelse, utan att för den skull överväga de skattemässiga gränsdragningsfrågorna. Om verksamheten skatterättsligt skulle komma att bedömas som en försäkrings- eller värdepappersrörelse skulle resultatet kunna bli ett annat än vad utredningen har avsett.

⁵ Ett rekvisit motsvarande fullföljdsrekvisitet har tidigare konstaterats obefintligt i flertalet andra undersökta jurisdiktioner utom Danmark (Hagstedt J A, *Om beskattning av stiftelser*, 1972, PA Norstedt & Söners förlag, Stockholm s. 307).

sats i 7 kap. 16 § IL som omfattar *kollektivavtalsstiftelser som genom avgifter från arbetsgivare finansierar utbetalning av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring* (jfr avsnitt 11.4.2).

Enligt utredningen skulle i så fall flera kumulativa förutsättningar behöva uppfyllas för att berörda kollektivavtalsstiftelser skulle erhålla inskränkt skattskyldighet. Enligt utredningen framstår det med hänsyn till kopplingen till kollektivavtal som ändamålsenligt att verksamheten drivs i kollektivavtalsstiftelser. Det skulle medföra att den kommer att omfattas av stiftelselagens regelverk och av länsstyrelsernas stiftelsetillsyn. Att ersättning lämnas enligt kollektivavtal respektive av en kollektivavtalsstiftelse bör utgöra krav som bägge bör vara uppfyllda för inskränkt skattskyldighet. Utöver att framgå i kollektivavtal bör även ställas krav att arbetslöshetsersättningen betalas ut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, vilket också medför att utbetalningen sker genom en arbetslöshetskassa.

Ett verksamhetskrav bör tillämpas

Det nuvarande verksamhetskravet i IL innebär att den verksamhet som bedrivs med inskränkt skattskyldighet uteslutande eller så gott som uteslutande ska främja ett eller fler allmännyttiga ändamål (7 kap. 5 § inkomstskattelagen).⁶ Om ingen särskild formulering väljs i ett framtida lagstiftningsarbete kommer kraven innebära att det i tillämplig strecksats angivna ändamålet ”uteslutande eller så gott som uteslutande” måste uppta kollektivavtalsstiftelsens verksamhet, med vilket i inkomstskattelagen avses från cirka 90–95 procent upp till 100 procent.⁷

De nya stiftelsernas verksamhet skulle alltså, om ingen annan ordning beslutas, uteslutande eller så gott som uteslutande behöva utgöras av arbete med den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Det går inte att i samma stiftelse, annat än helt marginellt,

⁶ 7 kap. 18 § inkomstskattelagen innehåller inte någon direkt hänvisning till 7 kap. 5 § inkomstskattelagen. I stället anges följande i lagtexten: ”Om det finns särskilda krav när det gäller verksamheten eller liknande tillämpas bestämmelserna om begränsning i skattskyldigheten bara om stiftelserna i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande uppfyller dessa krav. När det anges att stiftelserna uteslutande ska bedriva viss verksamhet gäller dock det.” (7 kap. 18 § tredje stycket IL). Jfr även prop. 1999/2000:2, del 2, s. 90.

⁷ Som exempel på när lagstiftaren valt att uppställa strängare krav kan framhållas vissa personalstiftelser (7 kap. 16 § sjätte strecksatsen IL) och vissa bolag m.m. som lämnar permitteringslönersättning (7 kap. 16 § åttonde strecksatsen inkomstskattelagen).

driva andra verksamheter än sådana som faller inom ramen för den tillförda strecksatsen, även om dessa i och för sig också skulle vara skattegynnade. Det hänger samman med att det inte anses vara möjligt att kumulera två olika strecksatser i 7 kap. 16 § IL med varandra. En stiftelse anses därför inte genom att beakta flera av strecksatserna kunna leva upp till verksamhetskravet, även om dessa verksamheter tillsammans uteslutande eller så gott som uteslutande upptar kollektivavtalsstiftelsens verksamhet.⁸

I samband med ett eventuellt författningsarbete kan formuleringen av befintliga skatteregler övervägas i förhållande till de nya reglerna.⁹

11.3.3 De nya kollektivavtalsstiftelserna behöver ett modifierat fullföljdskrav

Enligt utredningen bör nu aktuella kollektivavtalsstiftelser behandlas på samma sätt som befintliga trygghetsstiftelser. Enligt utredningen kan därför 7 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen, beroende på hur 7 kap. 16 § samma lag utformas (se avsnitt 11.3.2) behövas ses över för att säkra att det förra lagrummet (7 kap. 18 §) kommer att omfatta även de nya kollektivavtalsstiftelserna. Vid tillämpningen av det s.k. fullföljdskravet bör man alltså enligt utredningen inte beakta avgifter som betalas av arbetsgivare, vilket är i likhet med hur denna fråga bedöms för befintliga trygghetsstiftelser.

Beräkning av fullföljdsinkomst

Utredningen ser alltså att arbetsgivarnas lönebaserade premier bör exkluderas från fullföljdsinkomsten. Det medför i praktiken att fullföljdsinkomsten endast bör utgöras av finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna och kollektivavtalsstiftelsens egna kapitalinkomster exklusive eventuella kapitalvinster (jfr avsnitt 7.2.3).

⁸ Frågan om kumulation behandlades inte i förarbetena. Att det inte går att kumulera de olika strecksatserna får dock anses framgå indirekt av lagtextens utformning, vid en jämförelse av 7 kap. 16 § IL motsatsvis med 7 kap. 4 § IL; i den senare lagregeln anges att stiftelsen "ska ha ett eller flera allmännyttiga ändamål" medan någon motsvarande formulering inte finns i 7 kap. 16 § IL. I rättspraxis har däremot prövats den angränsande frågan huruvida det är möjligt att uppnå inskränkt skattskyldighet genom att kombinera ett av ändamålen i nuvarande 7 kap. 4 § IL med ett katalogändamål, vilket inte befanns möjligt (RÅ 2004 ref. 77).

⁹ Nuvarande skatteregler anknyter inte till definitionen av kollektivavtalsstiftelser som den framgår av stiftelselagen.

Baserat på de räkneexempel som utredningen använt blir säkerhetsavståndet i förhållande till fullföljdskravet betydande. Det framstår dock enligt utredningen som befogat, inte minst eftersom arbetslösheten och därigenom stiftelsens utgifter kan förväntas variera. Även kapitalinkomster exklusive kapitalvinster kan variera kraftigt över åren och dessutom vara svåra för kollektivavtalsstiftelsen att påverka.

11.4 Det behövs nya lagregler om Kammarkollegiet ska kunna fullgöra en utbetalningsfunktion avseende ersättning till arbetsgivare

Som utredningen redogör för i avsnitt 6.3 bör en eventuell statlig kompensation till arbetsgivare med kollektivavtal utbetalas genom Kammarkollegiet. Den statliga kompensationen skulle enligt utredningen kunna förmedlas enligt en modell liknande den som tillämpas för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

11.4.1 Det finns redan regler för liknande utbetalningar hos Kammarkollegiet

Utbetalningsansvaret för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet regleras i lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Det är framför allt 2–3 §§, 13–15 §§ och 17–27 §§ som är av intresse för utredningen.

Av 2 § framgår lagens syfte att stärka enskilda personers framtida ställning på den svenska arbetsmarknaden.

Av 3 § framgår att Kammarkollegiet fattar beslut i ärenden enligt lagen, således även med avseende på beslut om ersättning.

Den ersättning som utbetalas till arbetsgivare framgår av 13 §. Enligt reglerna där ersätts de avgifter som arbetsgivaren har betalat till en registrerad omställningsorganisation. I paragrafen anges även ett tak, innebärande att ersättningen inte kan överstiga 0,15 procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Enligt 13 § förutsätts alltså att avgiften betalats till en registrerad omställningsorganisation. De följande 14 och 15 §§ innehåller regler

för vilka organisationer som kan registreras som omställningsorganisationer.¹⁰

Lagreglerna i 17–22 §§ avser arbetsgivares återbetalningsskyldighet när denne på vissa preciserade sätt har förorsakat att ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp.¹¹

I 23 § uppställs krav på skriftlig ansökan innehållande de uppgifter som behövs i ärendet för den som vill söka bl.a. ersättning eller registrering enligt lagen.

Enligt 24 § gäller en skyldighet att till Kammarkollegiet anmäla sådana förändringar som kan påverka t.ex. ersättningen eller registreringen.

Av 25 § följer en uppgiftsskyldighet till Kammarkollegiet för omställningsorganisationer.¹²

Reglerna i 26–27 §§ föreskriver en generell rätt till omprövning med avseende på ärenden enligt lagen och anger att omprövning ska begäras skriftligen av den enskilde, varvid beslutet inte får ändras till den enskildes nackdel. Här regleras även vissa frågor om överklagande.

Förordning (2022:852) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (regeringens s.k. restkompetens) och innehåller kompletterande bestämmelser till lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd. I nu relevanta delar innehåller förordningen en regel innebärande att ersättning till arbetsgivare lämnas årsvis (5 §) och att ansökan om ersättning ska göras senast nio månader efter det år som ansökan avser, annars förlorar arbetsgivaren rätten till ersättning om det inte finns särskilda skäl (7 §). Kammarkollegiet får även meddela ytterligare föreskrifter om ansökan (8 §) liksom avseende de krav som ska gälla för registrering av omställningsorganisationer (6 §). Kammarkollegiet har emellertid hittills inte använt föreskriftsrätten.¹³

¹⁰ Det förtydligas även att föreskrifter om kraven för registrering kan omfattas av regeringens s.k. restkompetens. Här regleras även frågor om avregistrering.

¹¹ Även återbetalning i vissa andra fall regleras, men förutsätter då att arbetsgivaren har insett eller skäligen borde ha insett felet.

¹² Denna uppgiftsskyldighet omfattar inte arbetsgivare.

¹³ Uppgift från Kammarkollegiet, utredningens aktbilaga 176.

11.4.2 Huvuddragen i en ny reglering bör motsvara befintlig reglering inom det grundläggande omställnings- och kompetensstödet men placeras i en ny lag

Enligt utredningen bör regleringen avseende ersättning till arbetsgivare för avgifter till registrerade trygghetsorganisationer inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet även utgöra utgångspunkt för den nya regleringen, vilken dock bör placeras i en ny lag. Stora delar av regelverket, innefattande 3 § liksom 17–27 §§, torde i huvudsak kunna regleras snarlikt med den befintliga lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Den nya lagen behöver dock förse med en annan och till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen anpassad syftesbestämning (2 §). Enligt utredningen bör avsikten att erbjuda kompensation som motsvarar bortfallande statliga kostnader framgå i syftesbeskrivningen, för att tydliggöra gränsdragningen mot statsstöd (se avsnitt 8.2).

Behov att här diskutera utformningen av nya lagregler avser däröver i huvudsak själva ersättningsregeln (14 §) och det eventuella registreringsförfarandet (15–16 §§).

Det finns ett behov av registreringsförfarande för kollektivavtalsstiftelser

En inledande fråga är huruvida systematiken i angränsande reglering ska följas, i så fall innebärande att en kollektivavtalsstiftelse först måste registreras hos Kammarkollegiet¹⁴ för att dess avgifter ska bli ersättningsgrundande?

Mot en sådan ordning talar att Kammarkollegiet vid registreringen kommer att behöva pröva frågor som ligger långt utanför dess vanliga kompetensområde. Detta avviker i och för sig inte från vad som gäller inom det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

Mot att lägga själva registreringen på en annan myndighet än Kammarkollegiet, med närmare till sakområdet, talar dock intresset

¹⁴ Eventuell registrering hos Kammarkollegiet som avses i detta avsnitt är inte avsett att ersätta registrering av kollektivavtalsstiftelser som redan sker enligt stiftelselagen. Terminologin kan lämpligen övervägas vidare i ett eventuellt lagstiftningsärende.

att hålla ihop beslutet om vilka avgifter som är ersättningsgrundande med själva utbetalningen, inte minst av kontrollskäl.

För en sådan ordning där registrering hos Kammarkollegiet krävs talar erfarenheterna från nuvarande ordning för grundläggande omställnings- och kompetensstöd samt intresset av att tydliggöra på förhand för arbetsgivare vilka avgifter som kommer att berättiga till ersättning. Denna prövning skulle annars potentiellt kunna återkomma i varje ersättningsärende.

Enligt utredningen bör därför, även mot bakgrund av tidigare ställningstaganden (prop. 2021/22:176 s. 330), registrering hos Kammarkollegiet utgöra en förutsättning för att en kollektivavtalsstiftelses avgifter ska grunda rätt till ersättning, på samma sätt som när det gäller ersättning till arbetsgivare för avgifter inom ramen för det grundläggande kompetens- och omställningsstödet.

Krav som bör ställas vid registrering av nya kollektivavtalsstiftelser

Av 14 § lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd framgår att de kumulativa kraven på en registrerad omställningsorganisation vid Kammarkollegiets befintliga utbetalningar är att

- tillhandahålla eller, om verksamheten är nystartad, avse att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd som väsentligen motsvarar stödet enligt lagen och under villkor som inte är påtagligt mer begränsande än de villkor som gäller för stöd enligt lagen,
- finansiera tillhandahållandet av grundläggande omställnings- och kompetensstöd genom avgifter från arbetsgivare,
- ha tillgång till relevant kompetens,
- ha tillräcklig finansiell kapacitet, och
- i övrigt vara lämplig för att utöva verksamhet.

Enligt utredningen är det framför allt de första och andra punkterna ovan som behöver regleras annorlunda i detta nya sammanhang. Därvid anknys i stället lämpligen till regleringen i inkomst-

skattelagen (se avsnitt 11.3), vilket exempelvis skulle kunna innebära att registrering kan vinnas av kollektivavtalsstiftelser som genom avgifter från arbetsgivare finansierar utbetalning av kollektivavtalad arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring (jfr avsnitt 11.3.2). Motsvarande bör gälla en nystartad kollektivavtalsstiftelse som avses utföra samma uppgifter.

Enligt utredningen talar en del för att knyta registreringsmöjligheten direkt till situationen att verksamheten har inskränkt skattskyldighet i enlighet med den tänkta nya strecksatsen i inkomstskattelagen 7 kap. 16 §, men den frågan behöver övervägas vidare i kommande lagstiftningsarbete.

Utredningen förutser i övrigt inte att någon annan reglering av kraven på kompetens, finansiell kapacitet eller lämplighet skulle behövas i det nya sammanhanget, även om det får konstateras att vilken kompetens som är relevant kommer att avvika från vad som gäller med avseende på omställnings- och kompetensstödet. Reglerna för avregistrering bör kunna motsvara vad som gäller för nuvarande ersättningar inom grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Närmare om vissa registreringsförutsättningar

Relevant kompetens

Av författningskommentaren till 14 § lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd framgår att organisationen ska ha tillgång till relevant kompetens för att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd, endera själva eller genom de leverantörer som organisationen anlitar (prop. 2021/22:176 s. 526–527). Kraven på kompetens får inte innebära att organisationer som använder underentreprenörer för att utföra omställnings- och kompetensstödet utesluts från möjligheten till statlig ersättning. Det borde dock enligt regeringen inte i detalj eller på förhand anges exakt vad relevant kompetens innebar (prop. 2021/22:176 s. 332).

Relevant kompetens bör enligt förevarande utredning i nu aktuellt sammanhang innefatta nödvändig kompetens för kapitalförvaltning och betalningar liksom ett visst mått av kompetens för arbetslöshetsprognoser och sammanhängande prognoser för kommande utbetalningar. Det bör dock framhållas att det knappast handlar om krav som motsvarar sedvanlig försäkringskompetens. En kollektivavtalad

arbetslöshetsförsäkring utgör, som utredningen har redogjort för redan i sitt delbetänkande, inte en försäkringsrörelse och omfattas därför inte av några särskilda regler för att säkra dess utbetalningar (se delbetänkandet avsnitt 8.1.4).

Finansiell kapacitet

Med finansiell kapacitet avses enligt förarbetena till lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd att organisationen ska ha resurser för att ha en fortgående verksamhet som kan tillhandahålla det stöd som organisationen ansvarar för utan att det finns annan än normal risk att hamna på obestånd eller försättas i konkurs (prop. 2021/22:176 s. 526–527). Enligt övervägandena var det viktigt att motverka att statliga medel används till att finansiera avgifter till omställningsorganisationer som saknar finansiell uthållighet och därför inte kan hantera en situation där kostnaderna för stödet periodvis överstiger intäkterna. Regeringen ansåg därför att tillräcklig finansiell kapacitet för att utöva verksamheten borde vara ett krav för registrering. Ett sätt att påvisa sådan kapacitet skulle enligt förarbetena kunna vara att organisationen hade tillhandahållit omställnings- och kompetensstöd under några år eller kunde uppvisa god soliditet. Det borde dock även finnas andra sätt att påvisa finansiell kapacitet än att ha varit verksam under en längre tid eftersom nya organisationer annars inte skulle kunna registrera sig (prop. 2021/22:176 s. 332).

För sin del anser utredningen det angeläget att påtala att den finansiella kapaciteten inte avser själva utbetalningarna inom ramen för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Som utredningen tidigare anfört är kollektivavtalsstiftelsen inte i en vanlig civilrättslig mening förpliktigad att göra några utbetalningar till en ersättningsökande eller till arbetslöshetskassorna. Den finansiella kapaciteten ska i sammanhanget bedömas endast för att säkra att arbetsgivarnas avgifter fördelas vidare till relevanta arbetslöshetskassor, utan att förfaras eller onödigtvis förminskas, samt att de medel som emottas från Kammarkollegiet för arbetsgivarnas räkning kommer att kunna vidarebefordras till samma arbetsgivare. Kammarkollegiet förväntas således inte bedöma t.ex. huruvida kollektivavtalsstiftelsen med utgångspunkt i någon särskild avgiftsnivå kommer att kunna fullgöra

utbetalningar till arbetslöshetskassor i en utsträckning som täcker utbetalningarna för arbetslöshetsersättning, ännu mindre hur arbetslöshetskassorna omhändertar utbetalningen till de arbetslösa. Det senare kommer emellertid att omfattas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsyn (se avsnitt 5.7).

Lämplig för att utöva verksamheten

Med att en organisation i övrigt ska vara lämplig att utöva verksamheten avses enligt förarbetena till lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd ge utrymme att pröva organisationens och ledningensandel för att förhindra att oseriösa organisationer registreras (prop. 2021/22:176 s. 526–527). I kravet på att i övrigt vara lämplig för att utöva verksamheten ligger, enligt förevarande utredning, också att stiftelselagens regler iakttas, även om huvudansvaret för sådan kontroll ligger på tillsynsmyndigheten enligt stiftelselagen (länsstyrelsen). Någon kontroll av att kollektivavtalets regler tillämpas korrekt av kollektivavtalsstiftelsen kommer inte att behövas i registreringsärenden.

11.4.3 En takregel bör införas och taket bör utgöra en på förhand författningsreglerad andel av arbetsgivarens lönesumma

För att kunna reglera hur mycket Kammarkollegiet ska betala ut till varje arbetsgivare i kompensation behöver en takregel formuleras. I dagens system för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet tillämpas en takregel och en motsvarande teknik kan vara lämplig för ett eventuellt system för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Vid ersättning för avgifter till trygghetsstiftelser inom omställnings- och kompetensstödet är takregeln angiven i procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen.

Enligt utredningen är det av flera skäl nödvändigt med en takregel vid utbetalning av ersättning även i förevarande sammanhang.¹⁵ Taket för en arbetsgivares ersättning bör räknas i förhållande till samma lönesumma som vid Kammarkollegiets befintliga utbetalningar och hämtas från Skatteverket på motsvarande sätt vilket även torde förutsätta en ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (jfr avsnitt 8.3.5).

Taketets nivå i procent kommer naturligtvis att bli ett annat än inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.¹⁶ Taket behöver fastställas baserat på antaganden om lönesummor och den framräknade kompensation som staten ska göra till arbetsgivarkollektivet som helhet (se avsnitt 6.1.2). Däremot behövs inte uppgifter om förväntade lönebaserade premier och förmedlingsavgifter för den kollektivavtalade försäkringen.

11.4.4 Det bör regleras att ersättning endast lämnas för en arbetsgivares faktiskt erlagda avgifter till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Ersättning bör lämnas endast under förutsättning att och i den utsträckning som arbetsgivaren haft en motsvarande kostnad, d.v.s. som mest med summan av den lönebaserade premien och vidhängande förmedlingsavgift som faktiskt betalats under året. Enligt utredningen är detta av central betydelse för att statsstödsfrågor inte ska uppkomma (se avsnitt 8.2). En arbetsgivare kan normalt inte förvänta sig ersättning motsvarande hela det ersättningsgrundande beloppet helt enkelt eftersom den kollektivavtalade förbättringen av arbetslöshetsersättningen går utöver den statliga ersättningen och därför

¹⁵ Utredningen har även övervägt en alternativ utformning av taket som skulle medföra att ingen arbetsgivare får full ersättning för sina avgifter, utan att de alla får ersättning med en enhetlig procentandel av sina respektive avgifter. Vid en jämförelse med den modell som redan tillämpas inom det grundläggande omställnings- och kompetensstödet framstår dock, enligt utredningen, en sådan modell inte som mera ändamålsenlig i något avseende trots att den vore svårare att administrera.

¹⁶ Det kan enligt utredningen även finnas skäl att mera allmänt utvärdera detta regelverk om utbetalda medel ökar i sådan omfattning som skulle bli fallet med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En sådan utvärdering skulle avse i vilken utsträckning det kan utgöra ett problem att Skatteverkets uppgifter naturligen inte innehåller uppgift om kollektivavtals-täckning samt om och i så fall hur detta påverkar utbetalningarna.

delvis måste betalas av arbetsgivarna själva eller av arbetstagare genom deras avgifter.¹⁷

Enligt utredningen finns det inte anledning att i ersättningshänseende göra någon skillnad på själva avgiften som betalas till kollektivavtalsstiftelsen (den lönebaserade premien) och den förmedlingsavgift som tas ut av administrationsbolaget för att administrera denna betalning. Den moms som utgår på förmedlingsavgiften bör emellertid inte vara ersättningsgrundande.

Naturligtvis förutsätts att avgiften till kollektivavtalsstiftelsen används för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen samt att förmedlingsavgiften används för administrationsbolagets arbete med att administrera avgiften. Skattereglerna, som endast i mycket begränsad utsträckning tillåter att annan verksamhet än den nu aktuella bedrivs i samma kollektivavtalsstiftelse (se avsnitt 11.3.2), förutses komma att underlätta Kammarkollegiets arbete i dessa delar.

11.4.5 Utbetalningsreglerna för Kammarkollegiet bör framgå i författning

Den övergripande regleringen av utbetalningarna bör ske i lag (se avsnitt 11.4.2). Var regleringen i övrigt bör placeras beror på hur staten väljer att beräkna kompensationen till arbetsgivare för åren efter det eventuella införandeåret för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (se avsnitt 6.2).

Om kompensationen ska räknas upp baserat t.ex. på lönesummor (se avsnitt 6.2.3) placeras även takregelns procentsats i själva lagen. Naturligen kommer då statens utbetalda ersättning i absoluta tal att öka i takt med lönesummorna. Detta är emellertid avsett, eftersom man föreställer sig att ersättningsgilla arbetslöshetsrisker och/eller framtida ersättningar också växer med lönesumman. I praktiken är det naturligtvis inte säkert att detta realiserar, vilket dock ligger inbyggt i modellen med en förenklad uppräkningsmodell.

Naturligtvis förväntas staten, med en förenklad uppräkningsmodell, täcka medelsbehovet för den ökade kompensationen samtidigt som staten kan tillgodogöra sig medel som frigörs om lönesummorna skulle

¹⁷ Genom den huvudprincip som valts, hamnar denna finansieringsbörda huvudsakligen på sektorer med högre lönebaserad premie än andra sektorer, vilket enligt utredningen inte framstår som orimligt eftersom en orsak till den högre premien kan vara just att man valt att erbjuda ett relativt bättre skydd.

minska (i praktiken även om lönesummorna av något skäl inte utvecklas i takt med ekonomin i övrigt). Detta motsvarar vad som redan anses gälla för utbetalningarna till arbetsgivare inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.¹⁸

Om däremot uppräknningen ska göras år för år (se avsnitt 6.2.1) placeras procentsatsen som styr ersättningen lämpligen i en förordning, även om inget i och för sig hindrar att den skulle kunna placeras i en lag som blir föremål för årlig ändring i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

Behovet av förordningsreglering torde, med undantag för vad som nedan sägs om utbetalningstidpunkter (se avsnitt 11.4.6), motsvara vad som gäller för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet (se avsnitt 11.4.1). En ny förordning kan tillskapas alternativt så görs den befintliga förordningen tillämplig även på de nya utbetalningar som Kammarkollegiet ska genomföra.

11.4.6 Tiden mellan avgiftens erläggande och utbetalning av ersättning bör hållas låg

Enligt förordningen (2022:852) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd lämnas ersättning till arbetsgivare årsvis (5 §) och ansökan om ersättning ska göras senast nio månader efter det år som ansökan avser (7 §).

Ersättning bör endast kunna lämnas i efterhand för redan erlagda avgifter till en kollektivavtalsstiftelse. Kammarkollegiet har tydliggjort att fler än en kollektivavtalsstiftelse medför ett behov att samtidigt databehandla uppgifter från alla stiftelser inför utbetalning, eftersom många arbetsgivare betalar avgifter till flera olika stiftelser. Det kan t.ex. handla om separata avgifter för arbetare respektive tjänstemän. Skatteverkets uppgifter håller däremot inte isär medel på motsvarande sätt, utan är en klumpsomma. En sådan databehandling kan inte göras innan alla ersättningsberättigade har skickat in sina slutliga uppgifter för aktuell period.¹⁹

Vad gäller arbetsgivarnas avgifter för befintliga avtalsförsäkringar etc. som administreras av Fora debiteras premierna för arbetare

¹⁸ Dessa ersättningar regleras genom UO 14 anslag 1:15 anslagspost 2. Anslagspost 1 i samma anslag anses härvid böra behandlas annorlunda, eftersom det i 4 § lagen (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd framgår att stöd till enskilda personer m.m. får lämnas i mån av tillgång på medel.

¹⁹ Uppgift från Kammarkollegiet, utredningens aktbilaga 180.

månadsvis i efterskott. För tjänstemän debiteras för närvarande premien varannan månad under premieåret och slutlig premie faktureras för helåret i början av kalenderåret efter premieåret. I en nära framtid, senast inom ett par år, kommer även tjänstemännen att debiteras för premierna månadsvis i efterskott.²⁰

Det bör mot denna bakgrund och som redan framhållits vara möjligt att utveckla utbetalningarna med till exempel mer frekventa utbetalningstillfällen än en gång per år, i vart fall om utbetalningarnas omfattning ökar i den utsträckning som skulle bli aktuellt om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring realiseras (se avsnitt 6.3.3).

När ansökan ska göras bör regleras i förordning. Enligt utredningen finns därvid inte anledning att godta en ansökningstid som sträcker sig nio månader efter den period dit avgifterna hänför sig. I denna del anser utredningen att ansökan om ersättning bör kunna göras väsentligt kortare tid efter den period som ansökan avser.

²⁰ Uppgift från Svenskt Näringsliv, utredningens aktbilaga 177.

Kommittédirektiv 2021:64

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 Kommunalarbetsförbundet (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 arbetssökande 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 cirka 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 alltjämt.

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 socialförsäkrings-system 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 rättsäkerhet och legitimitet i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- analysera och redovisa möjliga konsekvenser av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring där fördelar och nackdelar i ett samhällsekonomiskt 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 samhällsekonomiska 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)

FÖRHANDLINGSPROTOKOLL

Ärende: Frågor som anknuter till Huvudavtalet om trygghet, omställning och anställningsskydd

Parter: Svenskt Näringsliv
Landsorganisationen i Sverige (LO)

**För Svenskt
Näringsliv:**

För LO:

Ovanstående parter benämns nedan gemensamt för "Parterna"

§ 1

Svenskt Näringsliv och LO har ingått Huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd 2022–06-22. Parterna är även överens i nedanstående frågor som anknuter till Huvudavtalet.

§ 2

Svenskt Näringsliv och LO är överens om att stadgarna i Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsfonden TSL (TSL) ska ha lydelse enligt [bilaga 1](#). Med hänvisning till stiftelselagen 11 kap 4 § hemställer parterna hos styrelsen för TSL om godkännande av stadgeändringarna.

Ändringarna ska gälla från och med den 1 oktober 2022.

§ 3

Svenskt Näringsliv och LO är överens om att två år efter Huvudavtalets ikraftträdande ska Parterna tillsätta en arbetsgrupp som ska utreda förutsättningarna för och behovet av fondering i TSL och AGB-försäkringen (fonderingspolicy) och därtill kopplad avgiftsmodell.

Svenskt Näringsliv och LO är överens om att tillsammans utreda namnbyte på TSL. Utredningen ska vara klar senast 31 december 2023.

Parterna är överens om att förutsättningslöst utreda åldersgränsen på 65 år i kollektivavtalade försäkringar.

§ 4

Parterna konstaterar att regeringen har beslutat att tillsätta en utredning om förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2023. Slutredovisning ska lämnas senast den 15 december 2024. Parterna kommer att aktivt delta i utredningen med följande utgångspunkter och förväntningar.

Parternas utgångspunkter i utredningen om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Parterna är överens om att inleda ett arbete för att i samverkan med staten, samt i nära dialog med parterna inom offentlig sektor, närmare utreda förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Parterna ser stora fördelar om även offentliganställda löntagare omfattas av en kollektivavtalad försäkring. Kostnadsmässigt, som andel av lönesummorna, skulle en sådan försäkring bli ungefär likvärdig med en försäkring som endast omfattade privatanställda. Men riskspridningen skulle öka och bidra till att minska svängningarna mellan olika år.

En förutsättning för att en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska bli verklighet är att en växling sker av en del av arbetsgivaravgiften mot en kollektivavtalad avgift.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer när den införs att behöva en betydande, statligt finansierad, buffertfond för att vara redo att möta konjunkturedgångar.

Under åren 2010 till 2019 har staten i genomsnitt tagit in 15 miljarder kronor mer om året i arbetsmarknadsavgift och i avgifter från arbetslöshetskassorna än man betalat ut på området. Av denna överfinansiering är 62 miljarder att hänföra till ett överskott till arbetslöshetsförsäkringen som har finansierats av avgifter från privatanställda i företag som täcks av kollektivavtal samt av offentliganställda.

Denna överfinansiering bör vara vägledande både för fastställandet av hur stor den sänkta arbetsgivaravgiften ska vara, som ska ersättas av en kollektivavtalad avgift, samt hur stor den statligt finansierade buffertfonden ska vara.

För att ta del av en kollektivavtalad inkomstbortfallsförsäkring behöver den arbetslösa ha varit betalande medlem i en a-kassa.

Parterna är överens om att en kollektivavtalad försäkring ska ha en mer försäkringsmässig utformning än dagens statliga arbetslöshetsförsäkring.

- (1) Utgifterna ska över tid fullt ut täckas av intäkterna till försäkringen. Utredningen ska utreda förutsättningarna för att golvet och taket i försäkringen indexeras efter förändringar i lönenivåerna.
- (2) Drivkrafter till arbete ska upprätthållas genom att försäkringen präglas av ändamålsenliga ekonomiska incitament, kontroller och sanktionsmöjligheter.

Utgångspunkten är att de nuvarande förbundsvisa a-kassorna kvarstår. Men Parterna är öppna för att diskutera olika modeller för administration och kontroll av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

Parternas förväntningar på den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen ska utreda hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna ge ett påtagligt bättre skydd till den försäkrade än vad den statliga försäkringen tillhandahåller. I försäkringen ingår bland annat (men inte enbart);

- Att fler löntagare med låga eller oregelbundna inkomster, men som bidrar till finansieringen av försäkringen, kan kvalificera sig för ersättning i försäkringen.

- Att flertalet löntagarna har minst 80 procent av lönen försäkrad, som sedan avtrappas. Om 70 procent av löntagarna har ett skydd om 80 procent motsvarar detta cirka 1 385 kronor i högsta dagpenning år 2020.
- Att åstadkomma en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som innebär en kostnadsreduktion för arbetsgivarna

Vid protokollet

Justeras:

Stockholm den 22_juni-2

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
 - Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter.
 - Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrare utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter. Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]